



100
1919-2019
JUSTIÇA SOCIAL
TRABALHO DIGNO

OIT e PORTUGAL

100 anos de História



OIT e Portugal

100 anos de História

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2019

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

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

OIT e Portugal. 100 anos de História.

Bureau Internacional do Trabalho – Genebra: BIT, 2019

Coordenação: António Casimiro Ferreira

Coordenação editorial: Fernando Sousa Jr.

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

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

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

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

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

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

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

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

Autores/as:

António Casimiro Ferreira (coord.)

Albert Thomas

Albertina Jordão

Carlos Castro Almeida

Cristina Rodrigues

Helena André

Henrique Nascimento Rodrigues

Irina Bettencourt Pereira

Joaquina Cadete Phillimore

José Pedro Monteiro

Mafalda Troncho

Maria Josefina Leitão

Maria Liseta Caetano

Maria Teresa Paccetti

Marina Pessoa Henriques

Miguel Bandeira Jerónimo

Paulo Bárcia

Paulo Feliciano

Pedro Almeida Ferreira

Rui Gonçalves da Silva

Teresa Maneca Lima

Vitor Moura Pinheiro





Índice

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

Notas Introdutórias

Diretora do Escritório da OIT-Lisboa, <i>Mafalda Troncho</i>	13
Coordenador da publicação, <i>António Casimiro Ferreira</i>	17
Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, <i>Ana Mendes Godinho</i>	21
Presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), <i>Eduardo de Oliveira e Sousa</i>	27
Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), <i>João Vieira Lopes</i>	31
Secretário-geral da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses Intersindical Nacional (CGTP-IN), <i>Arménio Carlos</i>	37
Presidente da Confederação Empresarial de Portugal (CIP), <i>António Saraiva</i>	41
Presidente da Confederação do Turismo de Portugal (CTP), <i>Francisco Calheiros</i>	49
Secretário-geral da União Geral de Trabalhadores (UGT), <i>Carlos Silva</i>	53



Parte I Diálogos na História

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



Parte II Da consolidação da democracia à agenda do trabalho digno

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



Parte III
Áreas laborais e o papel da OIT

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

02

Parte I - Diálogos na história O trabalho forçado no colonialismo português: além das fronteiras do império (1919-1962)¹

JOSÉ PEDRO MONTEIRO²

MIGUEL BANDEIRA JERÓNIMO²

Nos últimos anos, têm-se multiplicado os trabalhos que procuraram resgatar ao esquecimento o papel das organizações internacionais na história, pelo menos, do último século e meio. Trata-se de uma tendência historiográfica (ou de várias, na medida em que se distinguem por uma pluralidade significativa de objectos e sujeitos de inquirição, de aparatos epistemológicos, metodológicos e teóricos) que, com a consolidação e institucionalização do fenómeno da globalização, sobretudo após os anos de 1970, procurou olhar para o século pretérito e confrontá-lo com narrativas várias que se enfaixavam dentro dos estreitos limites de uma história contada a partir do estado-nação. Dado o registo histórico da violência nacionalista nos séculos XIX e XX, entende-se como natural uma reacção politicamente motivada a leituras da história que não deixavam de ter como referencial primeiro essa mesma unidade de análise.

Mas tratou-se também de uma inflexão disciplinar que resultou do confronto com múltiplas fontes historiográficas e da reapreciação de processos de circulação, confronto, competição e emulação que trespassaram fronteiras nacionais (ou imperiais). O então prevalente, e ainda hoje com diversos adeptos, *nacionalismo metodológico* impediu, durante anos, de atentar na

¹ O presente texto foi elaborado pelos autores por solicitação da OIT-Lisboa, sendo um resumo do seu artigo de 2014, *O império do trabalho. Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais*, publicado in Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto (org.), *Portugal e o fim do Colonialismo. Dimensões internacionais*. Lisboa: Edições 70, 15-54, pp. 15-54.

² Investigadores do Centro de Estudos Sociais - Universidade de Coimbra.

forma como a história do século XX fora tecida por redes e circuitos de interação que escapavam aos estreitos limites de uma mera história nacional ou inter-nacional. Afinal, não fora apenas com a globalização que diversos actores históricos, de Estados a intelectuais, de associações filantrópicas a movimentos políticos, se empenharam em projectos que entendiam ser necessária uma cooperação para além do estado para resolver determinados problemas. De facto, são variados os estudos, produzidos nas últimas décadas, que demonstraram cabalmente que as várias histórias nacionais estão incompletas se ignorarem a forma como actores estranhos à “nação” a moldaram, condicionaram e constringiram.³

De entre as diversas linhas de investigação historiográfica que propiciaram uma reavaliação da história mais recente, uma tem merecido um renovado fulgor. Referimos-nos a investigações que procuram compreender como os impérios que foram a organização política dominante durante a maior parte dos últimos 150 anos, viram as suas acções serem frequentemente debatidas e condicionadas por organismos e instâncias de regulação internacional e transnacional, apesar de serem frequentemente entendidos como expressões máximas do exercício de um poder autoritário. De facto, é difícil pensar a constituição histórica do novo imperialismo europeu de oitocentos sem atentar à sua dimensão trans-imperial. A formulação dos repertórios das diferentes “missões civilizadoras” resultou tanto de dinâmicas nacionais como de trocas, ideológicas, jurídicas, “científicas” entre os poderes imperiais, assentes num terreno comum de hierarquização racial e, ao mesmo tempo, de proclamada elevação socio-cultural e pronunciada extracção económica. Os próprios termos dessa ocupação foram, desde os finais do século XIX, inscritos numa ordem internacional que se pautava então pela multiplicação de conferências internacionais focadas em dimensões imperiais e coloniais, como as de Berlim (1884-1885) ou de Bruxelas (1889-1890).

Desta feita, a história do moderno imperialismo europeu inscreve-se e acompanha aquilo que se poderá descrever como a crescente internacionalização que marcou todo o século XX. Esta viria a testemunhar um avanço significativo com a institucionalização, de facto, de uma nova arquitectura internacional que visava regular as questões da guerra e da paz, mas não só, isto é, a criação da Sociedade das Nações (SDN) em 1919, na sequência do Tratado de Versalhes, que resultaria do fim do primeiro conflito global.⁴

³ Para alguns exemplos, veja-se: Mark Mazower, *Governing the World: the History of an Idea* (London: Penguin Press, 2012); Glenda Sluga and Patricia Clavin, eds. *Internationalisms: a twentieth century history* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017). Veja-se, ainda, em português, Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “A imaginação e concretização do ‘global’: ideias, trajectórias e legados” (prefácio) in Mark Mazower, *Governar o Mundo. História de uma ideia: de 1815 aos nossos dias* (Lisboa: Edições 70, 2017), pp. 11-24.

⁴ Entre vários exemplos possíveis, veja-se Susan Pedersen, *Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire* (Oxford: Oxford University Press, 2015); Marilyn Lake and Henry Reynolds, *Drawing the Global Colour Line: White Men’s Countries and the International Challenge of Racial Equality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008); Miguel Bandeira Jerónimo and José Pedro Monteiro, eds. *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world* (Basingstoke: Palgrave, 2017).

O colonialismo português fez parte dessa mesma história. Mas entre os múltiplos tópicos que marcaram e relação do império português com instâncias internacionais, uma, em particular, assumiu uma relevância inusitada ao longo do tempo. Tratou-se da questão do então chamado trabalho “indígena” e, muito especialmente, da multiplicidade de fórmulas legais e práticas sociais que frequentemente o fizeram equacionar com modalidades coercivas da extracção do trabalho.

A reorientação do império para África, após a perda do domínio sobre terras brasileiras, e a abolição legal da escravatura, no último quartel de oitocentos, abriram desde logo um intenso debate sobre como garantir que os braços africanos continuariam a laborar, agora que, em teoria, já não poderiam ser mais constituídos propriedade de indivíduos particulares. Uma preocupação, de resto, partilhada pelos antigos senhores de escravos, pelos governantes e, seguramente, para aqueles que pretendiam tomar parte no novo processo de ocupação e exploração colonial português.

Como lembrava Mendes Leal, entre muitos outros, o “trabalho obrigatório” não era “escravatura”, para desencanto de algumas vozes que chegaram, já no dealbar do novo século, a propor a reintrodução desta. Não obstante as possíveis dissensões e desacordos, a abolição formal da escravatura em Portugal, entre 1875 e 1878, traduziu-se, de facto, na legalização de várias modalidades de trabalho forçado com incidência exclusivamente colonial⁵. Esta não era uma especificidade portuguesa, e todos os poderes coloniais europeus, de uma forma ou outra, legitimaram a extracção coerciva de recursos humanos no continente africano (e não só). Mas, no caso português, esta assumia uma centralidade inusitada. Ademais, o trabalho, mais do que a educação ou a cristianização, foi desde cedo inscrito como o principal elemento de civilização das populações indígenas.⁶

Conjugada com a escassez económica, a magreza da emigração europeia e com as insuficiências da ocupação administrativa dos territórios que viriam a ser reconhecidos como portugueses, a centralidade do trabalho “indígena” na ideologia imperial logo produziu os seus efeitos. Em 1899, o primeiro regulamento do trabalho indígena, da autoria de António Enes, era publicado, autorizando o trabalho forçado para fins públicos e privados, castigos corporais entre muitas outras medidas.

As reacções a este estado de coisas não se fizeram esperar e foram vários os relatos, frequentemente vindos de fora, que sublinhavam que à abolição legal da escravatura tinha sucedido um modo de produção que em tudo se lhe assemelhava senão no nome. Era o caso das denún-

⁵ Veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, eds., *O direito sobre si mesmo. 150 anos da abolição da escravatura no império colonial português* (Lisboa: Assembleia da República, Colecção “Imagens e Documentos”, 2019), catálogo resultante de uma exposição inaugurada na Assembleia da República Portuguesa.

⁶ Veja-se Miguel Bandeira Jerónimo, *Livros Brancos, Almas Negras: a “missão civilizadora” do colonialismo português (1870-1930)* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009).

cias de viajantes como Henry Nevinson, no seu *A Modern Slavery*, ou de John e Alice Harris, membros da *Anti-Slavery and Aborigenes Protection Society*. Na primeira década do século XX, o escândalo do “Cacau Escravo” colocou o arquipélago de S. Tomé e Príncipe no centro da crítica internacional. As roças, habitadas por milhares de angolanos e moçambicanos transportados à força para as ilhas, sem quaisquer condições de salubridade nem garantia de retorno às suas terras natais, foram violentamente atacadas por filantropos britânicos. Entre estes, contavam-se Joseph Burt e William Cadbury, o último um famoso chocolateiro, que lançaria um boicote ao cacau produzidos nas ilhas. Mais tarde, em 1925, acusações semelhantes sobre Angola e Moçambique acabariam por chegar à Sociedade das Nações, por via de um relatório assinado pelo sociólogo norte-americano Edward Ross. Endereçadas à então criada Comissão Temporária da Escravatura, as acusações gerariam um profundo mal-estar nas relações internacionais portuguesas e turbulência interna, num período crítico na metrópole, marcado pelas tradicionais imprecisões sobre a cobiça estrangeira.⁷

Portugal e as normas internacionais sobre trabalho forçado

O caso Ross só pode ser compreendido se integrado numa esfera mais ampla de análise histórica. A criação do novo sistema da Sociedade das Nações foi feita no seio de uma ordem geopolítica onde as formações imperiais eram ainda um dos seus principais componentes. A ideia de que partes do mundo eram ainda incapazes de se governar sob “as estrénuas” condições do mundo moderno era ainda maioritariamente disputada. Por outro lado, a questão da escravatura estava, desde a sua génese, profundamente imbricada nas estratégias de legitimação do governo de partes do mundo por metrópoles tutelares distantes. A ocupação de África tinha sido feita sob o signo da erradicação da escravatura, isto é, a justificação do domínio europeu tinha se centrado na necessidade de erradicar os resquícios desta nas sociedades ditas “atrasadas”, ironicamente, apenas poucas décadas depois (nalguns casos menos) de as próprias potências coloniais europeias o terem feito nos seus próprios espaços imperiais.

Não surpreende, portanto, que a questão da escravatura tenha surgido entre as que mais atenção despertaram na Sociedade das Nações. Esta viria criar um número considerável de organismos dedicados ao seu combate e regulação. Mas, se, desta forma, a escravatura era agora associada aos poderes não-imperiais, os estados-império que consolidavam a sua presença em vastos territórios tinham de a distinguir conceptualmente de outras modalidades de trabalho forçado, análogas à escravatura. Essa distinção operou-se também num plano institucional. Se a Sociedade das Nações patrocinou os trabalhos que levariam à criação da primeira convenção internacional sobre escravatura, de 1926, seria a Organização Internacional do Tra-

⁷ Jerónimo, Livros Brancos; Catherine Higgs, *Chocolate Islands: Cocoa, Slavery and Colonial Africa* (Athens: Ohio University Press, 2012).

balho a ficar responsável pelo dito “trabalho indígena”, sendo para esse efeito constituída uma comissão de peritos sobre “native labour”.⁸

Seria a partir dos trabalhos desta última comissão que seriam produzidas as primeiras convenções da OIT para os territórios coloniais. Sintomaticamente, a primeira delas, criada em 1930, a convenção nº 29, seria a primeira convenção sobre trabalho forçado. São inegáveis, pois, as raízes coloniais da primeira regulamentação internacional na matéria. No espaço de nove anos, mais três convenções seriam produzidas, incorporando aquilo que viria ser conhecido como o *Native Labour Code* da OIT: sobre contratos de trabalho, recrutamento e abolição de sanções penais em caso de quebra contratual. Tratavam-se, todavia, de convenções que visavam limitar e regular o trabalho forçado, não aboli-lo imediatamente.

O império português, face aos antecedentes históricos que o ligavam à questão do trabalho forçado (ou da escravatura, porquanto as distinções jurídicas e institucionais eram bem mais difíceis de discernir nos quotidianos coloniais), viu, desde o início, estas iniciativas com temor. O Conde de Penha Garcia, por exemplo, avisava sobre “internacionalismos perigosos”. Outros, como Freire de Andrade, viam com receio a perspectiva de internacionalização da questão colonial, em particular aquela que dizia respeito a questões laborais. A proibição do trabalho forçado para fins privados era tida por pouco avisada. Mas resistir à internacionalização não implicava um alheamento do que ocorria em Genebra e noutros pontos mais remotos. De facto, o novo Código do Trabalho dos Indígenas (CTI) de 1928 não pode ser pensado historicamente sem se considerar estes desenvolvimentos. Substituindo o anterior regulamento de 1914, o CTI já não autorizava trabalho forçado para fins privados e, por exemplo, determinava que o “dever” de trabalhar já não era “legal”, apenas “moral”.

Nada indica que as condições locais nos territórios portugueses, com particular destaque para as condições de vida e repatriamento dos chamados “serviçais” em S. Tomé e Príncipe, tenham melhorado. Mas era o indício de uma crescente consciência da importância do papel de organizações como a OIT no condicionamento da política dos impérios coloniais europeus. Lá, em Genebra, os esforços portugueses para criar uma entente colonial que bloqueasse as incursões intrusivas da OIT em articulação com belgas e franceses fazia o seu caminho. De facto, durante vários anos, o único império colonial a ratificar a convenção nº 29 seria o britânico.⁹

⁸ Suzanne Miers, *Slavery in the Twentieth-Century: The Evolution of a Global Problem* (Walnut Creek: Altamira Press, 2003); Daniel Maul, “The International Labour Organization and the Struggle against forced labour”, *Labor History*, vol. 48, nº 4, [2007], pp. 477-500.

⁹ Veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “Das dificuldades de levar o indígena a trabalhar”: o ‘sistema’ de trabalho nativo no império colonial português”, em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão: poderes, saberes, instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 159-196; idem, “O império do trabalho: Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, orgs., *Portugal e o Fim do Colonialismo: dimensões internacionais* (Lisboa: Edições 70, 2014) e ainda Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)* (Porto: Afrontamento, 2013).

Os ventos da mudança

A segunda guerra mundial produziu efeitos sísmicos nos destinos dos impérios coloniais europeus. Se na Ásia essa mudança se precipitou rapidamente para várias independências, no continente africano ela suscitou mudanças de monta nas relações sociais e políticas coloniais. Algumas delas, na verdade, já se encontravam em gestação no período entre-guerras. Mas seria após 1945 que o seu alcance se consumaria numa escala sem precedentes. Em particular na África Ocidental, sobretudo francesa e britânica, a erupção de vários conflitos sociais e políticos obrigou as diferentes administrações imperiais e coloniais a gizar esforços para superar uma situação que surgia como periclitante. A gestão tradicional dos impérios coloniais surgia agora como ineficaz para lidar com as novas circunstâncias sociais, políticas e económicas.

Além de transformações nos vários territórios coloniais, em grande parte decorrentes do esforço de guerra ou mesmo da ocupação militar por terceiros, internacionalmente, a posição do colonialismo enquanto sistema de governo encontrava-se crescentemente ameaçada. A emergência dos Estados Unidos da América e da União Soviética como *vencedores* da guerra, em 1945, fazia questionar o futuro dos impérios europeus. A nova organização para as questões de segurança e paz, a ONU, ameaçava intensificar o escrutínio sobre as diferentes realidades coloniais, fosse através dos mecanismos de tutela como de inspecção internacional a territórios coloniais. A constituição de novos estados soberanos como decorrência da guerra, como o foram os casos da Índia ou da Indonésia, deixava antever que as organizações internacionais dificilmente poderiam voltar a ser somente um ajuntamento de representantes de diferentes poderes imperiais.

Este conjunto de acontecimentos e processos não deixaria de provocar o seu impacto na Organização Internacional do Trabalho, em particular na sua relação com o que se passou a então a designar como “territórios não-metropolitanos”. Às convenções do entre-guerras, maioritariamente direccionadas para garantir um módico de liberdade de trabalho nas colónias, sucederam novas convenções que visavam, grosso modo, uma maior aproximação entre aquilo que eram as práticas e políticas sociais metropolitanas (que se queriam universais) e as dos mundos coloniais. Além de uma insistência na abolição definitiva de todas as formas de trabalho forçado, a OIT procedeu à criação de cinco novas convenções de “política social nos territórios não-metropolitanos”. Elas visavam, sobretudo, reformular a relação colonial, subordinando as dinâmicas de exploração económica ao desenvolvimento e bem-estar das populações nativas. Incluíam a criação de sindicatos representativos, inspecções de trabalho autónomas, mecanismos de negociação colectiva, entre outros aspectos.¹⁰

¹⁰ Veja-se Frederick Cooper, *Decolonization and African Society: The Labor Question in British and French Africa* (New York: Cambridge University Press, 1996); Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization* (New York: Palgrave MacMillan, 2012); para o caso português, veja-se José Pedro Monteiro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado: um império sob escrutínio* (Lisboa: Edições 70, 2018) e Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “Colonial labour internationalized: Portugal and the decolonization momentum”, *International History Review* (ahead of print, 2019).

Importa sublinhar que estas mudanças normativas acompanhavam, mas também alimentavam, dinâmicas imperiais, sobretudo nos impérios francês e britânico, que instituíram o desenvolvimento como palavra de ordem nos seus projectos ultramarinos. De facto, estes anos assistiram a um incremento substancial nos investimentos, em serviços sociais, de saúde, educativos ou infra-estruturas de grande envergadura, e em tentativas de reinvenção das relações sociais que, ainda que marcadas por uma explosão da conflitualidade social, eram caracterizadas pelo aparecimento de novos instrumentos de participação e concertação social. A título de exemplo, na nova União Francesa, velhos sistemas foram legalmente condenados, como foi o caso da abolição legal, novamente, de todas as formas de trabalho forçado e do antigo sistema do *indigénat*, ambas em 1946.

Por esta data, o império português era ainda o único império colonial europeu que não havia ratificado qualquer convenção da OIT do entre-guerras para os territórios coloniais, sendo a omissão mais flagrantemente notada aquela referente à da convenção do trabalho forçado de 1930. De forma expectável, as novas convenções da OIT eram vistas com alarme. Tratava-se, para José D'Almada, perito colonial e rotinado nos procedimentos da antiga Sociedade das Nações, de uma ofensiva contra o regime colonial que procurava colocar toda a África sob supervisão internacional. Para outros funcionários do Ministério das Colónias, inscrever na ordenação internacional das relações sociais coloniais o conceito de não-discriminação era, na melhor das hipóteses, idealista, na pior, uma acção dolosa. Era evidente, para todos eles, que o trabalhador "indígena" não respondia aos impulsos de um trabalhador moderno, isto é, "ocidental", não compreendia a moral do trabalho, a lógica contratual, entre outros tropos. Não estavam sozinhos: na condenação das novas políticas da OIT enquanto tentativa de universalizar o que era particular e "especial", ou seja, a natureza diminuída do trabalhador africano, contavam-se especialistas coloniais e futuros responsáveis políticos como Joaquim da Silva Cunha ou Adriano Moreira.¹¹

A censura que mereciam os novos programas e as normas da OIT resultavam, seguramente, de uma ideologia conservadora, racializada, que permeava todas as estruturas do Estado-império. Mas ela era também uma decorrência lógica do reconhecimento das realidades sociais nas colónias. De facto, a alta dos preços das matérias-primas como resultado da guerra, e o crescente influxo de colonos europeus a partir da década de 1940 havia aumentando a pressão sobre a mão-de-obra autóctone. Eram múltiplos os relatórios que alertavam para o facto de em Angola e Moçambique o recurso ao trabalho com intervenção das autoridades administrativas estar generalizado. "Trabalho compelido", "trabalho com facilidades", "trabalho contratado": eram muitas as categorias, com respaldo jurídico ou não, que testemunhavam a persistência de modalidades coercivas de extracção de trabalho no império português.

¹¹ Jerónimo e Monteiro, "O império do trabalho".

A esta situação não eram alheias as autoridades portuguesas nem muitos dos que, de fora, obtinham conhecimento das realidades sociais no império português. Se a segunda metade da década de 1940 tinha sido relativamente calma, com excepção do caso Henrique Galvão, os anos de 1950 são, desde o seu início, marcados por uma cadência cada vez maior das críticas internacionais ao sistema laboral em vigor no colonialismo português. A criação de um Comité ad-hoc sobre Trabalho Forçado, sob patrocínio do Conselho Económico e Social da ONU e da Organização Internacional do Trabalho, que desempenhou as suas funções entre 1951 e 1953, contribuiu para que tal sucedesse. O comité recebeu documentação da *Anti-Slavery Society*, da Federação Mundial de Sindicatos e outras fontes. Insistentemente requereu elementos ao governo português, amiúde sem sucesso. O seu relatório final era particularmente crítico para com o império. Não só a legislação autorizava modalidades várias de trabalho forçado, como as práticas pareciam indiciar condições potencialmente mais graves. As acusações não se limitavam, contudo, à produção de relatórios oficiais. Jornalistas, como o britânico Basil Davidson, mas também sindicalistas como o norte americano Roy Garrison, regularmente davam à estampa poderosas denúncias das práticas laborais no império, muitas das vezes endossando as suas publicações a organizações como a OIT.

Ainda que o governo português rejeitasse todas as acusações, repetindo a velha argumentação de que estas eram movidas pela perfídia e cobiça estrangeiras, elas não deixaram de condicionar o funcionamento regular da estrutura político-administrativa. Desde logo, denúncias e acusações deste género geravam movimentos de auto-escrutínio imperial que as procuravam refutar, mas que, também, aperfeiçoavam a ordem informacional do império.

Por outro lado, as críticas internacionais, e em particular as do Comité ad-hoc, tornavam mais saliente o isolamento português face às normas internacionais que regulavam o tema. Matéria de correspondência interna logo após o fim da guerra, à medida que os anos avançavam, a recusa de o império português ratificar a convenção sobre trabalho forçado tornava-se cada vez mais notória, e incómoda. A não ratificação, entendiam os administradores e decisores políticos imperiais e coloniais, colocava o estado português numa situação embaraçosa. Todavia, e como personalidades como José D'Almada recordavam, ratificar a convenção abria espaço para momentos de inspecção e fiscalização internacionais, com consequências imprevisíveis. Especialmente se as condições locais não se alterassem (e nada indica que algo remotamente parecido estivesse a acontecer), o potencial crítico da ratificação seria enorme. Durante anos, o medo dos "internacionalismos perigosos" imperou, sem que isso implicasse um afastamento das organizações internacionais.

Descolonização e trabalho forçado

A situação só acabaria por mudar em 1956, quando o estado português finalmente ratificou a convenção nº29 de 1930. Os motivos para a ratificação prenderam-se, seguramente, com o lastro histórico de acusações de práticas de trabalho forçado, que se avolumava perigosamente nos últimos anos. Mas aqueles não podem ser profundamente compreendidos sem se ter em conta a transformação que se operava nos restantes impérios europeus, em rota acelerada para a descolonização, que se consumaria quase plenamente até à década seguinte. Num momento em que as independências pareciam constituir o horizonte político de tantos espaços coloniais africanos, a resistência portuguesa a ratificar uma convenção que regulava a questão do trabalho forçado potenciava o efeito anacrónico da situação colonial portuguesa.

Um outro aspecto não negligenciável prendeu-se com a adesão, em 1955, de Portugal à ONU. Até então, o veto soviético bloqueara a entrada portuguesa na instância superior da ordem internacional. Mas, desde o momento da sua entrada, a questão colonial assumiu um lugar cimeiro nos debates que envolviam o país. Particularmente o facto de o estado português recusar providenciar, ao abrigo do artigo 73º da carta da ONU, informações estatísticas e técnicas sobre os seus territórios coloniais. Fazia-o invocando que não possuía territórios não-autónomos, isto é, colónias. Todas as parcelas do império que já não o era eram parte integrante do território nacional.¹²

Em face da tese da unidade imperial, a ideia de uma sistémica desigualdade fundada num critério racial tinha de ser energeticamente combatida. Se se pode sintetizar, o debate em torno da natureza jurídico-política das colónias tinha de ser conceptualmente dissociado das realizações materiais, sociais e culturais dos seus habitantes. Só assim se pode compreender a relação do império português com a OIT durante estes anos.

A ratificação da convenção sobre trabalho forçado resultara de um cálculo eminentemente político e diplomático. Como alertava Franco Nogueira, os dividendos do gesto tinham sido evidentes. Foi precisamente tendo em mente esse cálculo político que, nos anos que se seguiram, o império português, que, até então nunca ratificara qualquer convenção da OIT com implicações coloniais, ratificou uma série delas: a convenção para a abolição do trabalho forçado (criada em 1957), convenção sobre a abolição de sanções penais, convenção sobre não-discriminação, convenção sobre populações aborígenes e tribais.

A integração normativa no quadro da OIT, no que respeita às políticas sociais coloniais, torna-se um importante expediente no sentido de contrariar as pressões para a descolonização que o império português vinha sofrendo, e que se iriam acentuar nos anos seguintes. Mas

¹² Veja-se Fernando Martins, "A política externa do Estado Novo, o Ultramar e a ONU: uma doutrina histórico-jurídica [1955- 1968]", Penélope, nº18, [1998], pp. 189-206; Aurora Almada Santos, A Organização das Nações Unidas e a Questão Colonial Portuguesa [Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2017].

como o próprio Franco Nogueira asseverava, a ratificação, por si, não resolvia a questão social. A opção portuguesa passou por uma crescente integração internacional, mas também por uma notável ausência de reforma. Aliás, o pensamento generalizado no seio da administração imperial, continuava a denotar um desfasamento substancial face àquilo que eram as normas internacionais. Por exemplo, numa troca de correspondência entre o ministro Raúl Ventura e Robert Gavin, da divisão de territórios não-metropolitanos da OIT, e como consequência da ratificação da convenção 29 em 1956, Ventura sugeria substituir o “dever moral de trabalhar” pela obrigação de trabalho socialmente útil a ser aplicada na lei laboral colonial. A coerção imposta ao “indígena” adquiriria uma cunhagem “moderna”, mas persistiria. O que era visto como palatável pelas autoridades portuguesas afigurava-se, a Gavin, como capaz de destruir tudo o que de bom tinha sido alcançado com a ratificação. Leia-se: efeito político.¹³

De resto, os relatórios que continuavam a chegar até ao início da guerra colonial em Angola eram claros: o trabalho forçado estava generalizado em vastas regiões de Angola e Moçambique e era a principal causa de mal-estar social e, aspecto crucial, como aquele que mais potenciava agitação política. Entre 1959 e 1961, já muito depois da ratificação, a persistência, na correspondência administrativa, da questão do trabalho forçado sublinhava os limites da crescente adesão portuguesa às normas internacionais.

Esta estratégia tinha riscos. O primeiro de todos, a possibilidade de uma inquirição internacional ser espoletada visto o estado português ter aderido de livre vontade a instrumentos que o vinculava a uma série de obrigações. Esse risco concretizar-se-ia em breve. Na sequência das revoltas na Baixa do Cassange e dos assaltos em Luanda, em Fevereiro de 1961, a questão colonial portuguesa adquiriu uma projecção internacional que até então não tivera. Nesse mesmo mês, o Governo da Libéria informou pretender levar a discussão sobre a situação dos direitos humanos em Angola ao Conselho de Segurança da ONU, o que viria a acontecer em Março do mesmo ano, coincidindo com os motins no Norte de Angola.

Sensivelmente na mesma altura, o governo do Gana depositou na OIT a primeira queixa de um estado contra outro. Segundo o governo africano, o governo português infringira várias das disposições a que se obrigara quando ratificara a convenção nº105, sobre a abolição do trabalho forçado, em 1959. A ratificação, na verdade, teria sido apenas uma manobra diplomática tendo por fim iludir as instituições e opinião pública internacionais sobre as realidades sociais concretas nas colónias portuguesas.¹⁴

¹³ Monteiro, Portugal e a Questão do Trabalho Forçado.

¹⁴ Sobre a queixa do Gana, veja-se Oksana Wolfson, Lisa Tortell e Catarina Pimenta, “Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry”, ILO Century Project; José Pedro Monteiro, Portugal, a Organização Internacional do Trabalho e o Problema do Trabalho Nativo: a queixa do Estado do Gana [Lisboa: Tese de Mestrado – FCSH/UNL, 2012].

A queixa resultou na constituição de uma comissão de inquérito composta por três peritos internacionais. Estes tiveram acesso a inúmera informação sobre a política laboral portuguesa nas colónias, contando para isso com documentação desde o século XIX, regulamentos locais, estatísticas ou minutas dos debates na OIT mas também na SDN e na ONU. O governo do Gana teve a oportunidade apresentar testemunhas, maioritariamente missionários estrangeiros. Organizações como a Liga Internacional para os Direitos Humanos, a *Anti-Slavery Society*, o *American Committee on Africa* ou a *Baptist Missionary Society* foram autorizadas a providenciar provas documentais ou testemunhos de locais. Tratou-se de um momento inédito de escrutínio internacional de uma configuração imperial.

No entanto, tudo isto foi possível apenas porque o processo mereceu a aquiescência portuguesa. Sensivelmente na mesma altura, na ONU, o governo português rejeitava colaborar com instâncias inspectivas então criadas, nomeadamente negando autorização para visita às colónias. No caso da OIT, uma visita a Angola e Moçambique foi autorizada, assim como foram autorizados vários funcionários coloniais (directores dos serviços indígenas, das obras públicas) e responsáveis privados (de companhias como a Sena Sugar Estates Lda. ou a Sociedade Agrícola do Cassequel) a testemunhar perante a comissão.

O veredicto da comissão acabou por ilibar o governo português das principais acusações avançadas pelo seu congénere ganês. Nomeadamente, a ideia de que a ratificação da convenção teria sido uma simples mascarada. É importante, porém, sublinhar os limites deste processo: os termos do mandato da comissão eram bastante restritos, as provas só poderiam ter ocorrido a partir de 23 de Novembro de 1960, a visita teve uma duração muito limitada e, finalmente, tudo indica que o estado autoritário português tenha acautelado que considerações ou situações menos favoráveis fossem “controladas”.

O mais importante, contudo, a reter é que esse veredicto não teria sido possível sem o importante processo de reformas então encetado. Este deveu-se a uma multiplicidade de factores, seguramente, desde logo o início da guerra. Mas acompanhou de muito perto aquilo que eram as principais preocupações da organização no que concernia ao império colonial português. Logo em Maio de 1961, a participação das autoridades no recrutamento foi suspensa, o regime de culturas compulsórias (sobretudo a do algodão) abolido, e foi criado o quadro legal para a criação de inspecções de trabalho coloniais “autónomas”. Em Setembro de 1961 era revogado o estatuto do indigenato (em vigor, com alterações ligeiras, desde 1926). Finalmente, em Abril de 1962, era criado o novo Código do Trabalho Rural que abolia todas as modalidades legais de trabalho forçado e, em teoria, deixava de estabelecer uma distinção étnico-racial na legislação laboral. Insista-se, estas mudanças não resultaram directamente do processo da queixa. Dinâmicas locais, como a erupção da guerra em Angola, são fundamentais para compreender o processo de mudança então encetado. O mesmo se pode dizer de processos internacionais que operavam em instituições como a ONU. Mas dada a saliência histórica da questão do trabalho forçado, da relação particular que o império vinha estabelecendo com a OIT, esta última tem de ser seriamente tida em conta tanto nos tempos como nos termos da reforma.

Conclusão

Uma das consequências imediatas da queixa do Gana foi a de ter levado o governo português a aceitar que a Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações ficasse dotada de poderes para aferir da evolução das políticas de trabalho no império. Os potenciais benefícios de ter uma organização internacional a caucionar a política social imperial face aos seus sujeitos africanos eram óbvios. A apreciação relativamente positiva da OIT feita pelo governo português podia até ir mais longe, como foi o caso em Agosto de 1961, quando o governo português apresentou uma queixa similar contra a Libéria. Tratava-se não apenas de uma retaliação mas também de um importante exercício simbólico que visava comparar desfavoravelmente as condições sociais de um estado africano independente.

Nos anos que se seguiram, as interações entre o governo português e a OIT acerca de matérias coloniais mantiveram-se, ao contrário do que sucedeu, por exemplo, no caso da Organização Mundial de Saúde. As acusações sobre trabalho forçado não cessaram, nem o interesse dos funcionários e peritos da OIT em matérias como o recrutamento privado e as políticas de emprego público. Nos finais dos anos 1960, seria o próprio governo português, sentindo-se acossado, a requerer o estabelecimento de “contactos directos” por relação com a questão do trabalho forçado, o que levaria a uma nova inspecção, liderada por Pierre Juvigny.

A história destes anos, isto é, os correspondentes às “guerras coloniais”, ainda está por aprofundar no que concerne à dimensão colonial da relação entre o estado português e a OIT. De resto, é uma consideração que se estende de forma mais ampla às políticas e realidades laborais coloniais neste período. Mas serve este texto para reclamar que a história anterior obriga necessariamente a recuperar a acção da OIT e outros actores internacionais e transnacionais se se quer uma narrativa mais completa dos anos finais do colonialismo tardio português.¹⁵

¹⁵ Jerónimo e Monteiro, “Colonial labour internationalized: Portugal and the decolonization momentum”.