

Cadernos Sociedade e Trabalho • XVIII

100 ANOS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

O CENTENÁRIO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO LABORAL



© Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP),
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), 2016

**Cadernos Sociedade e Trabalho: 100 Anos da Organização Internacional do Trabalho - O Centenário do
Ministério do Trabalho: A Institucionalização da Regulação Laboral, 18**

Primeira edição: Novembro de 2016
Tiragem: 250 exemplares
ISBN: 978-972-704-402-3
Depósito legal: 418412/16

Design e paginação: Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)

GEP/Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)
Praça de Londres, 2, 4.º
1049-056 Lisboa
Tel.: (+351) 211 155 100
E-mail: gep.cid@gep.mtsss.pt
Página: www.gep.mtsss.gov.pt

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por MTSSS / GEP

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Praça de Londres, 2, 5.º
1049-056 Lisboa
Tel.: (+351) 211 155 000
Página: www.gep.mtsss.gov.pt

Índice

Apresentação	1
<i>Cristina Rodrigues e Mafalda Troncho</i>	
1 As Instituições Públicas e Dinâmicas do Trabalho: Um Percurso de 100 anos	3
<i>Manuel M. Roxo</i>	
2 A Dimensão Simbólica do Quadro de Referência da OIT nos Discursos Político-Parlamentares em Portugal	15
<i>Marina Pessoa Henriques</i>	
3 A Crise Final da I República e a Extinção do Ministério do Trabalho (1925)	29
<i>Pedro Leal</i>	
4 A Institucionalização da Justiça do Trabalho em Portugal (1889-1933)	47
<i>Margarida Seixas</i>	
5 Sinistralidade Laboral em Coimbra (1930-1935)	63
<i>Mónica Rodrigues Santos</i>	
6 Ordem Estatal e Relações Laborais: A Questão da Sinistralidade no Trabalho durante o Estado Novo (1936-1971)	79
<i>Leonardo Aboim Pires</i>	
7 Portugal, a OIT e as Políticas de Emprego entre 1960 e 1974	97
<i>Pedro Almeida Ferreira</i>	
Pesquisa Bibliográfica Temática	111
Medidas Legislativas 1889-2015	131

Índice

Apresentação	1
<i>Cristina Rodrigues e Mafalda Troncho</i>	
1 As Instituições Públicas e Dinâmicas do Trabalho: Um Percorso de 100 anos	3
<i>Mameel M. Roxo</i>	
2 A Dimensão Simbólica do Quadro de Referência da OIT nos Discursos Político-Parlamentares em Portugal	15
<i>Marina Pessoa Henriques</i>	
3 A Crise Final da I República e a Extinção do Ministério do Trabalho (1925)	29
<i>Pedro Leal</i>	
4 A Institucionalização da Justiça do Trabalho em Portugal (1889-1933)	47
<i>Margarida Seixas</i>	
5 Sinistralidade Laboral em Coimbra (1930-1935)	63
<i>Mónica Rodrigues Santos</i>	
6 Ordem Estatal e Relações Laborais: A Questão da Sinistralidade no Trabalho durante o Estado Novo (1936-1971)	79
<i>Leonardo Aboim Pires</i>	
7 Portugal, a OIT e as Políticas de Emprego entre 1960 e 1974	97
<i>Pedro Almeida Ferreira</i>	
Pesquisa Bibliográfica Temática	111
Medidas Legislativas 1889-2015	131

Portugal, a OIT e as Políticas de Emprego entre 1960 e 1974

Pedro Almeida Ferreira

PIUDHist – Programa Interuniversitário de Doutoramento em História: Mudança e Continuidade num Mundo Global, Bolseiro FCT – PD/BD/105842/2014, Investigador integrado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Investigador Colaborador do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa

Resumo | Esta investigação pretende refletir acerca da importância das normas produzidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a definição de políticas de emprego em Portugal metropolitano e colonial, entre 1960 e 1974. Serve um propósito mais vasto, uma investigação de doutoramento sobre reestruturação produtiva e transformações no mercado de trabalho, em Portugal, entre as décadas de 1950 e 1980¹.

A inserção dos territórios coloniais nesta análise é um exercício complexo e sujeito a sérias limitações. O trabalho africano não pode ser considerado no estudo, uma vez que a política portuguesa em África estava longe de ser reconhecida pela comunidade internacional. Além disso, a maioria dos esforços para reformar a situação ficava-se na maior parte das vezes pela legislação e ao nível do planeamento. Em consequência, as fontes e análises historiográficas também não são abundantes. Deste modo, o olhar será desviado para os colonos e a perspetiva será forçosamente mais assente na análise de documentos legais e na tentativa de perceber qual o lugar das colónias na tomada de decisões políticas que estiveram sempre mais relacionadas com o espaço metropolitano.

100 ANOS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
O CENTENÁRIO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA
REGULAÇÃO LABORAL,
Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 18, 2016, pp. 97-110

1 «Trabalho Rural em Portugal: mobilidade geográfica e profissional (c.1950-1980)», tese orientada pela Prof.ª Dr.ª Dulce Freire e pela Prof.ª Dr.ª Cristina Rodrigues.

Abstract | This research aims to reflect on the importance of standards produced by the International Labour Organization (ILO) for the definition of employment policies in metropolitan and overseas Portugal, between 1960 and 1974. It serves a wider purpose, a doctoral research on productive restructuring and changes in the labour market in Portugal, between the 1950s and 1980s.

The insertion of colonial territories in this analysis is a complex exercise and it is subject to serious limitations. The African labour cannot be considered in the study, because the Portuguese policy in Africa was far from being recognized by the international community. Furthermore, most efforts to reform the situation were by legislation and planning. As a result, the sources and historiographical analysis are also not abundant. Thus, the view will be diverted to the settlers and the perspective will inevitably be more based on the analysis of legal documents and in the understanding about the place of the colonies in policy making decisions that have always been more related to the metropolitan space.

1. Um tempo de convergência

As relações entre Portugal e a OIT, entre 1960 e 1974, intensificaram-se fruto de uma nova realidade económica e social na metrópole. Esta evidência remete-nos para um processo de modernização da estrutura produtiva do país que começou no início da década de 1950 e que teve como consequência um crescimento do produto interno bruto a taxas consistentemente elevadas e uma convergência com as economias mais desenvolvidas. Este crescimento que teve paralelo em vários países europeus no período pós-segunda guerra mundial tem a particularidade de ter sido gerado sob os auspícios de um regime autoritário, colonialista e intervencionista que condicionou a iniciativa privada e o funcionamento dos mercados. Contudo, estamos perante uma época em que o grau de abertura ao exterior contrasta com os primeiros três decénios do Estado Novo². A adesão à EFTA, em 1959, ao BIRD e ao FMI, em 1960, ao GATT, em 1962 e o acordo preferencial com a CEE, em 1972, aproxima Portugal e as democracias ocidentais da Europa³. Esta tendência é reforçada com a entrada em vigor do III Plano de Fomento (1968-73). A tónica é colocada no normal funcionamento da concorrência e do mercado, na concentração empresarial, numa política de exportações e de captação de investimento estrangeiro e apela-se ao dinamismo dos empresários para que se cumpra uma nova política industrial⁴, o que permitiria a aceleração do ritmo de acréscimo do produto nacional, uma repartição mais equitativa dos rendimentos e uma correção progressiva dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento.

O principal instrumento de crescimento da economia portuguesa foi neste período a acumulação de capital feita através da substituição de mão-de-obra por equipamento e consequentemente de uma subida de produtividade em todos os setores, o que implicou uma transformação do mercado de trabalho e uma alteração da estrutura de emprego.⁵

2 Esta necessidade manifestava-se desde meados dos anos de 1950, mesmo no seio da União Nacional. AA.VV, *IV Congresso da União Nacional. Ano XXX da revolução Nacional - Conclusões Gerais* (Lisboa: União Nacional, 1956).

3 AMARAL, Luciano, «O processo económico», em *A busca da democracia (1960-2000)*, ed. José Luís Cardoso, vol. 5, História Contemporânea de Portugal (1808-2010) (Madrid; Carnaxide: Fundación Mapfre; Objectiva, 2015), pp. 81-112.

4 MARTINS, Rogério, *Caminho de país novo* (Lisboa: Gris, 1970). Foi Secretário de Estado da Indústria entre 1969 e 1972.

5 AMARAL, «O processo económico»; LAINS, Pedro, «Agriculture and Economic Development in Portugal,

Portugal era, em 1950, uma sociedade com uma estrutura económica de base agrária, com uma atividade industrial subordinada, que caminharia de forma acelerada até à década de 1980 para a terceirização e para níveis maiores de bem-estar social. Esta progressão, conduzida no espaço de uma geração, foi feita tendo por base uma força de trabalho de origem rural, pobre e pouco qualificada, com uma deficiente preparação psicológica e profissional para o trabalho industrial e com uma forte propensão emigratória, resultado de um subemprego crónico. Concomitantemente, a modernização da estrutura económica portuguesa foi conduzida tendo como contexto grandes disparidades de crescimento entre as diferentes regiões do país, sendo essencial incentivar a mobilidade geográfica e profissional de milhares de trabalhadores. Tratava-se de intensificar o êxodo rural iniciado na década de 1950 e até de enquadrar alguma da população que seguia para a emigração, o que implicou medidas ao nível do planeamento do mercado de trabalho, o surgimento de instituições públicas que valorizassem estes trabalhadores e uma moldura legislativa adequada. A participação portuguesa nas organizações internacionais, em particular na OIT, foi essencial para a importação de políticas públicas que ajudassem a responder a estes desafios.

2. Portugal e a OIT

Portugal foi um dos signatários do Tratado de Versalhes que, em 1919, criou a OIT. No preâmbulo da sua constituição estão preocupações relacionadas com a garantia de uma justiça social, através da alteração das condições de trabalho, fator indispensável para uma paz universal e duradoura.⁶ Este princípio é reafirmado na declaração de Filadélfia, assinada em 1944, que viria a integrar a Constituição da OIT, em 1946. A grande novidade é a sua lógica preventiva, de inspiração keynesiana, que assume o objetivo do pleno emprego e a proteção dos trabalhadores. Era consequência do pós-guerra, um novo tempo onde se dava prioridade à expansão da produção e onde se assumiam os benefícios da intervenção estatal ao nível das políticas macroeconómicas e a desconfiança relativa à teoria económica assente na autorregulação dos mercados⁷.

O planeamento das políticas económicas incluía nas suas preocupações a previsão, alocação e valorização dos recursos, ou seja, a mobilidade da força de trabalho, como é referido no ponto 3, alínea c, da Declaração de Filadélfia: «[a] concretização, mediante garantias adequadas para todos os interessados, de possibilidades de formação e meios próprios para facilitar as transferências de trabalhadores, incluindo as migrações de mão-de-obra e de colonos».⁸ Este fim, subordinado a uma visão centrada no percurso das principais potências industriais europeias – que reflete ainda, por exemplo, a existência de colónias – antecipava algumas das medidas que seriam propostas poucos anos depois pela

1870-1973», em *Agriculture and Economic Development in Europe since 1870*, ed. Pedro Lains e Vicente Pinilla (London; New York: Routledge, 2009), pp. 333-52.

6 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, *Documentos fundamentais da OIT* (Lisboa: Gabinete para a Cooperação, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, 2007).

7 RODRIGUES, Cristina, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)* (Porto: Edições Afrontamento, 2013); Américo Ramos dos Santos, «Política económica e política de emprego: o modelo dos anos 50-60», *Análise Social* XV, n.º 59 (1979): pp. 611-53.

8 Portugal, *Documentos fundamentais da OIT*.

OIT e que visavam no caso dos países mais desenvolvidos a melhoria e complexificação dos seus serviços e políticas de emprego e no caso dos países em vias de desenvolvimento a criação de estruturas que respondessem às modificações constantes e aceleradas da expansão económica e que potenciassessem o aumento dos níveis de consumo das suas populações.

2.1. A Convenção n.º 88 relativa à organização dos serviços de emprego

Em 1948, na 31.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, que decorreu em São Francisco, é aprovada a Convenção n.º 88 relativa à organização do serviço de emprego. Esta proposta era vista, pelo seu potencial, como um valor universal⁹. Tinha como objetivo assegurar o pleno emprego através de um serviço público e gratuito que em cooperação com outros organismos públicos e privados interessados deveria contribuir para potenciar os recursos produtivos através da organização do mercado de trabalho. As bases deste serviço de emprego seriam asseguradas através de uma rede de delegações locais e regionais subordinadas a uma direção nacional e apoiadas por comissões consultivas constituídas por patrões e trabalhadores, num esquema de concertação social¹⁰. No mesmo encontro é apresentada uma recomendação associada que orienta os países membros na elaboração e execução dessa política, onde o incentivo à mobilidade dos trabalhadores é uma das questões enfatizadas, numa política ativa para a força de trabalho¹¹.

Estes instrumentos levarão a uma reflexão técnica e política em Portugal durante a década de 1960 que se consubstanciará na ratificação da norma em 1972¹². Entrará em vigor a 23 de junho de 1973, menos de um ano antes da revolução. Apesar de ter demorado mais de duas décadas, este ato significou a primeira e única ratificação do Estado Novo no que concerne às convenções na área do emprego, o que *per si* merece ser alvo de uma análise muita cuidada, sobretudo porque incluiu o território colonial.

O primeiro relatório enviado em 1974 pelo governo português sobre as medidas para dar execução às disposições da Convenção n.º 88, refere três iniciativas legislativas fundamentais à ratificação¹³. A criação do Serviço Nacional de Emprego (SNE), em 1965¹⁴; a criação dos conselhos consultivos, em 1970¹⁵ e a extensão do serviço de emprego aos territórios ultramarinos, em 1971¹⁶. Um roteiro pelos antecedentes deste processo a partir de um minucioso trabalho de arquivo é dado por Cristina Rodrigues, na sua tese de doutoramento, o qual me interessa acompanhar e aprofundar¹⁷.

As questões do emprego tiveram desde o início do Estado Novo algum enquadramento. A constituição de 1933 consagrou o direito ao trabalho e de escolha de profissão e o

9 BRAGANÇA, Nuno (1964), «O serviço de emprego na política de mão-de-obra.», *Análise Social* II, n. 6: pp. 214-36.

10 Convenção n.º 88 relativa à organização dos serviços de emprego, 1948.

11 Recomendação n.º 83 relativa à organização dos serviços de emprego, 1948.

12 Decreto-Lei n.º 174/72, de 24 de maio.

13 MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relatórios.

14 Decreto-Lei n.º 46.731, de 9 de dezembro.

15 Decreto n.º 530, de 7 de novembro.

16 Decreto n.º 324/71, de 27 de julho.

17 RODRIGUES, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*.

Estatuto do Trabalho Nacional estabeleceu a garantia de um salário digno¹⁸. No entanto, a materialização desses princípios foi feita quase sempre de acordo com uma lógica reativa. O exemplo mais conhecido é o do Commissariado de Desemprego. Criado em 1932¹⁹, no âmbito do Ministério das Obras Públicas, visou, no contexto da crise de 1929, resolver um grave problema de desemprego. O próprio decreto refere que «não se destina a criar uma nova modalidade permanente da utilização da mão-de-obra. Condensa meia dúzia de tentativas para atenuar a crise da hora que passa (...) [e que é criado com] carácter transitório²⁰». Era um programa baseado em pequenas-médias obras públicas que respondiam à necessidade de criação ou modernização das infraestruturas do país e que ia ao encontro da máxima «não se dão esmolas, procura dar-se trabalho», evocada recorrentemente pelo ministro Duarte Pacheco²¹.

Embora o problema do desemprego seja um denominador comum ao Commissariado de Desemprego e à Convenção n.º 88 da OIT, os objetivos não são os mesmos, embora isso não tenha sido claro para o Instituto Nacional de Previdência, que emite a este propósito dois pareceres contraditórios, ambos em 1949²². Não existem no arquivo registos de procedimentos que visassem clarificar a questão posteriormente. Consequentemente, a ratificação parece ter sido mais uma consequência do momento político e económico do país nas décadas de 1960 e 1970, do que resultado de uma preocupação social anterior, o que está em consonância com os primeiros dois Planos de Fomento (1953-58; 1959-64). A este nível, será o plano intercalar de fomento (1965-67) o primeiro a manifestar preocupações do Estado com a política de emprego. Esta alteração deve-se à necessidade da organização de um mercado de trabalho que permitisse cumprir com sucesso o processo de reestruturação produtiva e responder a novos desafios económicos.

Mário Murteira defende que a criação do SNE, em 1965, tem como preocupação não um contexto de desemprego, mas de escassez de mão-de-obra, causada pela emigração²³. A mobilização para a guerra terá sido outro dos problemas. Murteira, conjuntamente com uma ascendente comunidade de investigadores e técnicos, enquadrados em instituições como o Gabinete de Estudos do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, o Centro de Estudos Sociais ou o Gabinete de Investigações Sociais, desempenharam nesta altura um papel essencial na circulação de ideias e de modelos ao nível do emprego e consequentemente na consciencialização das elites que dirigiam o Estado²⁴. Aliás, a questão da implementação de modelos internacionais é fundamental neste período. Não consta que Portugal tenha beneficiado de apoio técnico da OIT para o arranque do SNE, mas bene-

18 Constituição da República Portuguesa, artigo 8.º, número 7. *Diário do Governo* n.º 43/1933, 1.º suplemento, Série I de 22 de fevereiro de 1933; Estatuto do Trabalho Nacional, *Diário do Governo*, n.º 217/1933, Série I de 23 de setembro.

19 Decreto n.º 21.699, de 19 de setembro.

20 Ibid.

21 SILVA, Eduardo Ferreira (1948), *Quinze anos de actividade (1932-1947)*, Commissariado de Desemprego, Lisboa.

22 Esta situação é apresentada por RODRIGUES, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)* Foi reencontrada em MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego.

23 MURTEIRA, Mário (1966), «A criação do Serviço Nacional de Emprego», *Análise Social* IV, n.º 13, pp. 112-16.

24 RODRIGUES, Maria João; LIMA, Marinús Pires de (1987), «Trabalho, emprego e transformações sociais: trajetórias e dilemas das ciências sociais em Portugal», *Análise Social* XXIII, n.º 95, pp. 119-49.

ficiu de apoio da OCDE, não só para a preparação do diploma, mas também para instalação do primeiro centro de colocação em Lisboa²⁵. A OCDE era outra das organizações internacionais interessadas numa política de organização do mercado de trabalho, desde meados da década de 1950, o que resultou na aprovação de uma recomendação sobre esta matéria, em 1961²⁶. A política de emprego era vista pela OCDE, tal como para pela OIT, como um instrumento de crescimento económico, ainda com pouca autonomia relativa à política económica. Num sistema de economia de mercado, de acordo com uma visão neoclássica, a política de emprego, conjugada com políticas fiscais e monetárias, era vista como uma das soluções para corrigir os desequilíbrios criados pela iniciativa privada²⁷.

O SNE iniciou a sua atividade em 1967, assegurando a cobertura universal da metrópole, 4 anos depois, através de 33 centros, divididos por dez divisões regionais²⁸. Apesar do crescimento acelerado da rede tem dificuldade em impor-se, uma vez que vários serviços públicos continuam a publicitar as suas ofertas apenas através dos diários do governo, o que suscita protestos do organismo²⁹. Paralelamente, não consegue, numa primeira fase, «tornar extensível a [sua ação a] todos os setores das atividades profissionais», o que fez o governo português considerar, na fase inicial, que ainda não estavam reunidas as condições para ratificação da convenção³⁰. Não se faz qualquer referência à inexistência do serviço nas colónias. Apesar de Portugal ter sido um dos últimos países da Europa Ocidental a instituir um serviço público de emprego³¹, eram várias as nações que se encontravam na mesma altura com dificuldades de concretizar todas as exigências impostas pela Convenção n.º 88 e pela Recomendação n.º 83, sendo algumas das razões apresentadas, similares a questões com que Portugal provavelmente se defrontou durante o processo, nomeadamente o insuficiente pessoal técnico especializado³², a necessidade de reorganização de instituições existentes, a afetação de recursos financeiros, a adaptação da legislação nacional e a inexistência ou incapacidade do sistema de segurança social³³. Recuperando um questionário da OCDE, de 1954, citado por Nuno Bragança³⁴, que indica o grau de cumprimento das recomendações da organização – que eram semelhantes às definidas pela OIT – verificamos que até à data de produção do relatório, apenas a Bélgica e o

25 MURTEIRA, «A criação do Serviço Nacional de Emprego».

26 BRAGANÇA, «O serviço de emprego na política de mão-de-obra.»; BRANQUINHO, Isilda Nunes, «Crescimento Económico e Política de Emprego» (1965), *Análise Social* III, n.º 11, pp. 361-68; OCDE, «OCDE - A Política de Mão-de-Obra, instrumento do Crescimento» (1965), *Análise Social* III, n.º 11, pp. 369-74.

27 BRANQUINHO, «Crescimento Económico e Política de Emprego»; SANTOS, «Política económica e política de emprego: o modelo dos anos 50-60».

28 MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

29 AHD/MU/GM/GNP/RNP/0368/06317 – Processo n.º A-3-10, Serviço Nacional de Emprego.

30 MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 88, 1967.

31 MURTEIRA, «A criação do Serviço Nacional de Emprego»; O Irão, a Síria, o Líbano, o Egípto, a Índia, a Turquia, o Iraque, a China e o Japão, por exemplo, iniciaram também os seus processos mais cedo. BRAGANÇA, «O serviço de emprego na política de mão-de-obra.»

32 Apesar de não existirem evidências no arquivo do MSESS, tudo leva a crer que o recrutamento de pessoal qualificado em número suficiente não deve ter sido uma tarefa fácil como é referido por Ibid.

33 MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Relatório da Comissão de Peritos, 53.ª Sessão da CIT, 1969.

34 BRAGANÇA, «O serviço de emprego na política de mão-de-obra.»

Reino Unido tinham atingido todas as normas recomendadas e que a Áustria, a República Federal Alemã e os Países-Baixos tinham atingido todas as normas menos uma, o que diz muito da complexidade do processo.

Um momento que parece ter sido decisivo para a ratificação da convenção por Portugal foi a participação de Luís Morales, diretor do SNE, enquanto conselheiro técnico da delegação portuguesa, na 56.^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, em 1971, onde pessoalmente assumiu a representação governamental na comissão do Programa Mundial de Emprego³⁵. Esta iniciativa era vista com um «alto significado político» tendo sido utilizada para acelerar o processo³⁶. Lançado em 1969, tinha como objetivos: «a inversão da tendência do crescimento da constante massa de camponeses e habitantes dos bairros da lata que continuavam à margem do desenvolvimento (...) [e consequentemente] 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 internacional³⁷». Apesar de a ação ter como destinatários principais os países em vias de desenvolvimento, alguns recentemente descolonizados e em processo de adesão à OIT, poderia aplicar-se também, na prática, a Portugal e às suas colónias.

Desde 1970 que o SNE tinha também em funcionamento os Conselhos Consultivos Regionais, exigidos pela convenção de acordo com o espírito tripartido da OIT e que tinham como objetivo envolver o setor privado, nomeadamente os grêmios e os sindicatos, mas também outros departamentos da administração pública o que permitia uma ação mais eficaz do serviço através de uma maior adequação da oferta e da tão necessária ampliação da rede.³⁸

2.1.1. A extensão do Serviço Nacional de Emprego ao território colonial

A preocupação com questões relacionadas com a necessidade de existência de uma política de emprego nas colónias surge, pelo menos, desde 1961³⁹, com a criação do Instituto do Trabalho, Previdência e Ação Social, no âmbito do qual foi constituída uma secção para o estudo e resolução dos problemas de emprego relativos a oferta e procura de mão-de-obra, serviços de colocação, movimentos migratórios e trabalho de estrangeiros nas províncias e de nacionais no estrangeiro. Nesse âmbito estabeleceram-se relações privilegiadas entre Cabo-Verde e São Tomé e Príncipe e instalaram-se diversos centros de colocação em Angola, que funcionaram como experiências-piloto do SNE. Estes centros responderiam ao insucesso das agências de colocação dos sindicatos que operavam nas colónias, pelo menos desde 1948, com o objetivo de prever as necessidades do mercado

35 MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Relatório do Diretor do Serviço Nacional de Emprego sobre a 56.^a Sessão da CIT, 1971.

36 MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Ofício do M.C.P.S. submetendo o assunto à consideração do M.U., 7.4.1972.

37 RODRIGUES, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, p. 368.

38 MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Ofício do M.C.P.S. (S.R.I.) submetendo o assunto à consideração do M.N.E., 5.5.1972.

39 Decreto-Lei n.º 44.111, de 21 de dezembro.

de trabalho⁴⁰.

Na imprensa os ecos sobre o desemprego de colonos ou sobre a inexistência de empregos de qualidade fizeram-se sentir nos anos sessenta de forma recorrente. Na importante cidade da Beira, em 1964, era «difícil encontrar um emprego compatível com as habilitações adquiridas em anos de estudo nos liceus ou nas escolas técnicas (...) um emprego onde os novos possam (...) encontrar meios de realização dos empreendimentos que tenham imaginado⁴¹». Em Angola, na mesma altura, numa região do interior como Huambo-Caala, a Junta Autónoma das Estradas reduzia o seu quadro de pessoal despedindo «46 operários e empregados de várias categorias e condições e cerca de 100 trabalhadores nativos especializados⁴²». Em todas as províncias «chefes de família lutam com dificuldades por vezes invencíveis para angariar o pão nosso de cada dia para a família⁴³». Alguns deles tornam-se «cauteleiros», outros recusam-se a pagar despesas em estabelecimentos comerciais, muitos ficam reféns de rifas e da ajuda de obras de assistência social⁴⁴. Os que conseguem emigram para outros países africanos, como a África do Sul e o Sudão⁴⁵. Todos os dias chegam às redações dos jornais pedidos de ajuda ou denúncias relativas a «férias não gozadas», «horas-extra sem remuneração» e «despedimentos violentos⁴⁶». Generalizava-se a ideia de que não existia futuro para a mão-de-obra não qualificada e de que as empresas estavam a apostar em «cursos de formação acelerada», embora se reconhecesse que essa formação era limitada e impossibilitava a «mobilidade na escolha de emprego em caso de desemprego⁴⁷».

Este cenário terá sido importante para a escolha de Luanda como sede do IV Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Política Social, realizado entre os dias 18 e 23 de agosto de 1966. O evento conta com a participação de Gonçalves de Proença, Ministro das Corporações, que chega acompanhado de cerca de 1000 «excursionistas», entre dirigentes e técnicos da administração pública, grupos folclóricos e operadores de televisão⁴⁸. O colóquio foi presidido pelo Governador-Geral de Angola e contou com representações de todas as colónias⁴⁹.

Perante este contexto, sem surpresa, dá-se em 1971⁵⁰, a extensão do serviço de emprego a Angola e Moçambique, colónias onde o crescimento económico era mais acelerado e onde se assistia a uma expansão das comunicações rodoviárias e das estruturas ligadas à educação⁵¹. A existência de serviços deste tipo em cidades comerciais de outros impérios coloniais, pelo menos desde o final da década de 1920, era relativamente comum como

40 MU/GM/GNP/SR105-T16 – *A Tribuna*, Lourenço Marques, 21 de fevereiro de 1964.

41 MU/GM/GNP/SR105-T16 – *Diário de Moçambique*, Lourenço Marques, 18 de abril de 1964.

42 MU/GM/GNP/SR105-T16 – *Planalto*, Nova Lisboa, 17 de abril de 1964.

43 MU/GM/GNP/SR105-T16 – *Diário de Luanda*, Luanda, 8 de fevereiro de 1964.

44 MU/GM/GNP/SR105-T16 – *Notícias*, Lourenço Marques, 23 de janeiro de 1964; *Notícias*, Lourenço Marques, 29 de janeiro de 1965; *Notícias*, Lourenço Marques, 23 de agosto de 1966.

45 MU/GM/GNP/SR105-T18 – *A Tribuna*, Lourenço Marques, 20 de janeiro de 1964; *Diário de Moçambique*, Beira, 11 de dezembro de 1964.

46 MU/GM/GNP/SR105-T16 – *A Tribuna*, Lourenço Marques, 16 de abril de 1964; *Diário*, Moçambique, 24 de abril de 1966.

47 MU/GM/GNP/SR105-T16 – *A Tribuna*, Lourenço Marques, 20 de junho de 1966.

48 MU/GM/GNP/SR105-T16 – *Jornal*, Benguela, 11 de junho de 1966; *Jornal*, Benguela, 18 de agosto de 1966.

49 MU/GM/GNP/SR105-T16 – Título inegável, 13 de agosto de 1966.

50 Decreto n.º 324/71, de 27 de julho.

51 *Ibid.*

demonstram os casos de Saigão e Hanoi (Indochina), Bandung, Djakarta e Surabaya (Índias Holandesas)⁵².

O Decreto n.º 324/71, de 27 de julho visava estruturar a oferta de emprego nos territórios coloniais portugueses, substituindo legislação dispersa respeitante aos trabalhadores do comércio, indústria e serviços. Legislação especial definia o regime a observar e a coordenação com as agências de colocação dos sindicatos e com outros serviços públicos ou organismos autónomos⁵³. Para os trabalhadores rurais ou equiparados existia o Código do Trabalho Rural, de 1962⁵⁴, que tinha estabelecido anteriormente «um serviço público e gratuito de colocação⁵⁵». Este código zelaria, em conjunto com a inspeção do trabalho, pelos emigrantes para países como a África do Sul e a Rodésia e observaria a ação desenvolvida por serviços privados de recrutamento, que não poderiam agir sem a concessão das respetivas licenças e autorizações e que deveriam responder perante questões fundamentais como o transporte dos trabalhadores ou as suas despesas de deslocação⁵⁶. Uma das consequências que esta lei teria para os serviços privados de recrutamento seria a sua extinção no prazo de 5 anos. Implicaria também a instalação de outras infraestruturas nestes territórios, nomeadamente de Centros de Formação Profissional que teriam competências extraescolares nos domínios da aprendizagem de jovens, da formação acelerada de adultos e de cursos de aperfeiçoamento e readaptação profissional. O SNE nas colónias mimetizava a estrutura da organização na metrópole⁵⁷.

A extensão do SNE às colónias resultou numa medida fundamental no sentido do cumprimento da Convenção n.º 88, mas serviu também o interesse do Ministério do Ultramar que, apoiado nas Juntas de Povoamento, estava apostado no lançamento de novas iniciativas de colonização. A ação do SNE, nas colónias, era vista pela tutela como uma iniciativa para os colonos e encaixava naquela que era uma preocupação renovada com a emigração. Em 1970, o Secretariado Nacional da Emigração substituiu a Junta da Emigração⁵⁸, tendo como preocupação a criação de condições de fixação no país e a disciplina e canalização das dinâmicas populacionais existentes, enquadradas agora no contexto da política nacional de emprego e de uma colaboração interministerial entre Corporações e Previdência Social, Interior e Ultramar. O novo serviço de emigração e o serviço de emprego colaboravam ativamente não só para enquadrar legalmente as saídas e atenuar a propensão emigratória, mas também para fomentar o retorno de emigrantes à metrópole ou o seu desvio para as colónias. As delegações do Serviço de Emigração agiriam assim como uma plataforma informal do SNE em países como a França, Luxemburgo, República Federal da Alemanha, Venezuela e Canadá⁵⁹.

52 BRAGANÇA, «O serviço de emprego na política de mão-de-obra.» O autor não refere mais pormenores sobre estes casos e não indica qualquer referência que permita ampliar a informação.

53 MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

54 Decreto n.º 44.309, de 27 de abril.

55 MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Resposta do M.U. a ofício dirigido pelo M.C.P.S., 22.4.1972.

56 MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

57 AHD/MU/GM/GNP/RR/0721/00515-004 – *Diário de Notícias*, Lisboa, 24 de maio de 1972.

58 Decreto-Lei n.º 402/70, de 22 de Agosto.

59 SANTOS, Vanda, *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade* (Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004).

A rede do SNE, originalmente restrita a Angola e Moçambique, seria posteriormente ampliada aos restantes territórios coloniais. Logo em 1971, o diretor do SNE refere: «[que] dado os resultados de uma missão recente dos nossos Serviços e do Secretariado Nacional da Emigração a Cabo Verde é de supor que igualmente a curto prazo aí cheguem tais serviços⁶⁰». A cobertura integral de todos os territórios ultramarinos, pelo menos em termos normativos, dá-se em 1973 com a publicação da Portaria n.º 241/73 de 6 de abril.

2.2. A criação de uma política de emprego: Projeto que (não) ficou a meio

A década de 1960 foi fundamental para a OIT e para Portugal no que concerne à promoção de políticas conducentes ao pleno emprego. Esta era aliás uma tendência global seguida por inúmeras organizações internacionais e países. O pleno emprego exigia não só a organização do mercado de trabalho, mas também de tudo o que estava a montante: a estrutura do ensino, a disponibilidade de habitação, as vias de acesso, os transportes, etc. Além disso o emprego deveria ser criado não só em número, mas também em qualidade, em linha com um planeamento que acomodasse as tendências da conjuntura nos diversos ramos da economia. As qualificações da população ativa deveriam adaptar-se à constante evolução da técnica.

Em 1964, na 48.^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho, os membros da OIT dão um passo essencial no sentido da uniformização internacional de uma política de emprego, com a apresentação e aprovação da recomendação e da Convenção n.º 122. Era a primeira iniciativa que entendia a política de emprego em articulação com a política económica, sem a subordinação que tinha marcado as décadas anteriores.

A norma visava integrar várias iniciativas tidas pela OIT – como a recomendação e convenção sobre o serviço de emprego, 1948; a recomendação e convenção que se refere a discriminação no emprego e na profissão, 1958; e a recomendação sobre a formação profissional, 1962 – com vista a assegurar o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido. A liberdade no acesso ao trabalho e a proteção contra o desemprego eram universalismos partilhados pela Declaração de Filadélfia e pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e esta era a oportunidade para os recuperar. Para a OIT estávamos também no prelúdio do lançamento do Programa Mundial de Emprego, que embora não tivesse cumprido todo o seu potencial, mobilizou toda a organização, não só ao nível dos recursos, mas também da participação dos seus membros⁶¹.

Em Portugal, na década de 1960, como referido anteriormente, vivia-se também uma grande mudança, ao nível da recomposição da estrutura produtiva, mas também da circulação de ideias novas. A elite intelectual e política operava, por exemplo, com novos princípios influenciados pelo keynesianismo que se fizeram sentir sobretudo ao nível do planeamento⁶².

Apesar da existência de um contexto nacional e internacional muito favorável, Portu-

60 MSESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenção n.º 88 – relativa à organização do serviço de emprego. Relatório do Diretor do Serviço Nacional de Emprego sobre a 56.^a Sessão da CIT, 1971.

61 COX, Robert W. (1977), «Labor and Hegemony», *International Organization* 31, n.º 3, pp. 385-424.

62 BASTIEN, Carlos (2012), «Corporativismo e Keynesianismo no Estado Novo», em *Corporativismo, fascismos, Estado Novo*, ed. Fernando Rosas e Álvaro Garrido, Almedina, pp. 121-39, Coimbra.

gal só ratificará a Convenção n.º 122 em 1980⁶³. Uma das causas do atraso foi o processo revolucionário que irrompeu em Portugal, entre 1974 e 1976. É que até ao golpe militar de 25 de abril o Estado Novo tinha dado sérios passos no sentido de considerar a sua ratificação. Esta conclusão é possibilitada pela análise dos relatórios apresentados à OIT no âmbito do artigo 19. Em 1967 o governo português já assumia que «um dos objetivos prosseguidos pela Administração Pública é o do pleno emprego, ao qual se pretende chegar através de medidas que estão a ser tomadas progressivamente⁶⁴». Em 1971 é apresentado um relatório longo e detalhado sobre a formulação e as realizações registadas ao nível da política de emprego durante a década de 1960. A ênfase é colocada no potencial de transformação do III Plano de fomento que incluía preocupações e medidas que teriam como objetivo o equilíbrio do mercado de trabalho e a resolução de problemas de desemprego, através do alargamento dos meios de ação ao dispor do SNE; da orientação do movimento migratório; da criação de um sistema de assistência ao trabalhador retornado da emigração; do desenvolvimento de ações de formação profissional acelerada para adultos e de aprendizagem de jovens; do desenvolvimento das formas de participação dos trabalhadores, nomeadamente com a reestruturação e fortalecimento dos sindicatos; do estímulo à formação de pessoal especializado em relações humanas na empresa, definição de orientações quanto aos aspetos de direção do pessoal e à criação de órgãos mistos; e da organização dos Conselhos Consultivos do SNE que pretendiam mobilizar os interesses de entidades patronais e trabalhadores⁶⁵.

O governo português apresentou também neste relatório um conjunto de medidas setoriais e transversais que considerou como significativas para a prossecução de uma política de emprego, nomeadamente os programas de trabalhos públicos do Comissariado de Desemprego, os subsídios ao desemprego coletivo de natureza tecnológica ligado à indústria e aos serviços e a criação de um conjunto de novos organismos como os já referidos Serviço Nacional de Emprego⁶⁶ e Secretariado Nacional da Emigração⁶⁷, mas também o Fundo-de-Desenvolvimento da Mão-de-Obra⁶⁸, o Serviço de Formação Profissional⁶⁹ e o Instituto de Formação Profissional Acelerada⁷⁰, entre outros. Uma característica verdadeiramente importante deste processo foi o de que a preparação de muitas destas iniciativas teve por base comissões tripartidas, que atuaram ao nível local, regional e nacional, e de que ao nível governativo o planeamento foi assumido por comissões interministeriais, permitindo assim coordenar a política de emprego e de fomento com a política económica e social numa ação integrada e global, com uma perspetiva de melhoria contínua. A participação de todos estes intervenientes de uma forma coordenada era se não original em Portugal, pelo menos muito rara, sendo algumas das medidas referi-

63 Decreto n.º 54/80, de 31 de julho.

64 MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1967.

65 MESS/DAOIT/Arquivo OIT – Pasta Convenções não ratificadas – relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

66 Decreto-Lei n.º 46.731, de 9 de dezembro de 1965.

67 Decreto-Lei n.º 402/70. Fica diretamente dependente da Presidência do Conselho, o que atesta a sua importância.

68 Decreto-Lei n.º 44.506, de 10 de agosto de 1962.

69 Decreto-Lei n.º 48.275, de 14 de março de 1969.

70 Decreto-Lei n.º 49.409, de 19 de novembro de 1969.

das consideradas pelos técnicos portugueses como vanguardistas⁷¹. Até ao 25 de abril, a expectativa era de que a demanda pelo pleno emprego seria alargada e consolidada com a entrada em vigor do IV Plano de Fomento que deveria iniciar-se em 1974. Para o governo português, o pleno emprego tinha passado a ser um objetivo essencial de desenvolvimento, pelo menos ao nível do planeamento⁷².

3. Conclusão

O Estado Novo foi observado durante décadas como uma estrutura imobilista ao nível das políticas sociais e de emprego. Essa visão foi fruto de discursos políticos da época, mas também da proliferação de um nacionalismo metodológico que condicionou a interpretação dos factos históricos e afastou da História do Trabalho a análise de um objeto tão importante como a relação entre Estados e organizações internacionais. Esta investigação demonstra que as políticas públicas relativas ao emprego nas décadas finais do regime foram subsidiárias em parte do contributo de instituições como a OIT, que promoveram modelos e ideias que disseminaram um tipo específico de relações de trabalho e de produção. Só assim, se compreende a enorme continuidade ao nível das políticas e das instituições, que se registou em Portugal durante toda a década de 1980, entre aquilo que tinham sido os últimos anos do Estado Novo e o novo regime democrático.

Portugal, não só não esteve «orgulhosamente só» durante este período, como aproveitou a oportunidade de participar ativamente na arena internacional, reivindicando inclusive o direito a ocupar o seu lugar na gestão das suas estruturas. O Governo Português integrou o Conselho de Administração da OIT, como membro efetivo ou suplente, entre 1951 e 1960, o mesmo acontece com um delegado patronal entre 1945 e 1963. Técnicos portugueses são nomeados para comissões técnicas e de peritos, o escritório da OIT abre em Lisboa, em 1955, são solicitadas missões de assistência técnica e promovidas sessões de debate e publicações comemorativas⁷³.

Pode argumentar-se que Portugal terá sido um caso de atraso naquela que foi a primeira linha de estados que adotaram e ratificaram as políticas de emprego promovidas por organizações internacionais, como a OIT, o que se parece dever mais ao «problema» do império do que a uma ausência de estratégia ou sensibilidade política. No entanto, sempre que possível, como se verificou no quadro da convenção n.º 88, incluiu-se aquelas que eram as províncias mais relevantes, Angola e Moçambique. Surpreendentemente, nunca se faz qualquer alusão às colónias asiáticas.

De forma clara, as questões económicas sobrepuaram-se às questões sociais, na metrópole, mas também nos territórios ultramarinos, sobretudo na perspetiva do planeamento. Tal como nos países mais industrializados a política de emprego esteve sempre

71 MORALES, Luís (1974), «Política de Emprego - sua formulação e instrumentalização - algumas notas», em *Emprego e Desenvolvimento*, 1.ª Jornadas de Emprego, Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, Lisboa.

72 MESS/DAOIT/Arquivo OIT - Pasta Convenções não ratificadas - relatórios elaborados ao abrigo do artigo 19.º Relatório Convenção n.º 122, 1971.

73 Estes eventos fazem parte de uma cronologia, não publicada, realizada pelo escritório da OIT em Lisboa. Documento gentilmente cedido por Cristina Rodrigues.

mais próxima de ser um instrumento de crescimento e de ação contra cíclica, de forma a promover o mercado de trabalho. Havia que responder ao quadro de modernização económica e de reorganização industrial que se estava a formar timidamente desde meados da década de 1940, na esteira de engenheiros como Ferreira Dias⁷⁴. Não é de estranhar, deste modo, a grande velocidade com que se aprovaram leis durante o período em estudo, com vista a medidas que visavam a transformação do mercado de trabalho e a promoção da mobilidade profissional e geográfica dos trabalhadores, na metrópole e nas colónias. Esta situação era resultado de uma integração económica, intelectual e política, em relação ao capitalismo e ao mundo ocidental, também ela cada vez mais acelerada. Consequentemente, legiões de trabalhadores proletarizavam-se, num cenário de baixos salários, face ao aumento da procura externa. Estas alterações funcionaram como combustível a mudanças que se fariam sentir poucos anos mais tarde. O regime seria outro, mas o Estado manteria a sua essência.

74 Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria entre 1940 e 1944.