

Cadernos Sociedade e Trabalho • XXI

Da Escravidão ao Trabalho Digno: Nos 150 anos da abolição da escravidão em Portugal e nos 100 anos da criação da OIT



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

Cadernos Sociedade e Trabalho

1. Trabalho e Relações Laborais
2. Imigração e Mercado de Trabalho
3. Dimensão Social e Imigração
4. Formação Profissional
5. Competitividade, Inovação e Emprego
6. Confrontar a Transformação Demográfica: Uma Nova Solidariedade entre Gerações
7. Protecção Social
8. Integração das Pessoas com Deficiência
9. Quadros de Pessoal e Investigação em Economia
10. Aprendizagem ao Longo da Vida
11. Responsabilidade Social das Organizações
12. Inovação Social
13. Competências
14. Criatividade e Inovação
15. Análise Económica com Dados Empregador-Empresa / Economic Analysis Using Linked Employer and Employee Data
16. A OIT e a Igualdade de Género no Mundo do Trabalho
17. Empreendedorismo, Coesão Social e Dinâmicas Empresariais
18. 100 Anos da Organização Internacional do Trabalho - O Centenário do Ministério do Trabalho: A Institucionalização da Regulação Laboral
19. Centenário do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: Conferência O Futuro do Trabalho
20. Cem Anos de Políticas Sociais e do Trabalho
21. Da Escravidão ao Trabalho Digno: Nos 150 anos da abolição da escravidão em Portugal e nos 100 anos da criação da OIT

**DA ESCRAVIDÃO AO TRABALHO
DIGNO: NOS 150 ANOS DA
ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO EM
PORTUGAL E NOS 100 ANOS DA
CRIAÇÃO DA OIT**

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP),
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), 2021

**Cadernos Sociedade e Trabalho: Da Escravidão ao Trabalho Digno:
Nos 150 anos da abolição da escravidão em Portugal e nos 100 anos da criação da OIT**

Primeira edição: Junho 2021
Tiragem: 300 exemplares
ISBN: 978-972-704-448-1
Depósito legal: 484 331/21

Design e paginação: Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)
Foto de capa e ilustração: © OIT
Execução gráfica: Editorial do Ministério da Educação e Ciência - EMEC

Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)
Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Praça de Londres, 2, 5.º
1049-056 Lisboa
Tel.: (+351) 211 155 100
E-mail: [gpe.cid@gep.mtsss.pt](mailto: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

Índice

Prefácio	7
<i>Ana Mendes Godinho</i>	
Apresentação.....	9
<i>Margarida Seixas e Cristina Rodrigues</i>	
Intervenção de abertura	
The ILO and unfree labour – Historical perspectives on a persisting issue.....	15
<i>Dorothea Hoehtker</i>	
Sessão 1	
1.1 “De la Servidumbre al Contrato de Trabajo” - Deambulações em torno da obra de Manuel Alonso Olea e da singularidade dogmática do contrato de trabalho, por ocasião do Congresso sobre o Centenário da Organização Internacional do Trabalho	33
<i>Maria do Rosário Palma Ramalho</i>	
1.2 Trabalho digno no século XXI.....	47
<i>António Monteiro Fernandes</i>	
1.3 Trabalho análogo à escravidão e a escravidão do trabalho: Revisitando o tema do trabalho escravo	57
<i>Nelson Mannrich</i>	
Sessão 2	
2.1 Os Seguros Sociais Obrigatórios de 1919. Perspectiva jurídico-política	71
<i>Filipe de Arede Nunes</i>	
2.2 Entre as cidades e as serras: O descanso semanal e a organização do trabalho nos primeiros anos do regime corporativo.....	83
<i>Leonardo Aboim Pires</i>	
2.3 Nótula sobre o contrato de trabalho e a codificação civil.....	97
<i>Luís Gonçalves da Silva</i>	
Sessão 3	
3.1 A escravidão contemporânea e o trabalho decente no âmbito do Mercosul.....	111
<i>Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante</i>	
3.2 Das campanhas de produtividade ao <i>trabalho humano</i> : Uma evolução tecida nas teias do Estado Novo	121
<i>Ana Carina Azevedo</i>	
3.3 A proibição de trabalho forçado.....	135
<i>Claudia Madaleno</i>	

Sessão 4

- 4.1 Enquiring into Others: The International Labour Office's Attempts to Grasp the Early Soviet Labour System (1920)..... 149
Marine Dhermy-Mairal e Laure Piguet
- 4.2 Portugal e a OIT: Cem anos de história 163
Cristina Rodrigues
- 4.3 Albert Thomas e a presença portuguesa no Bureau International du Travail: O Ministério de Bettencourt-Rodrigues e a OIT..... 177
Soraia Milene Carvalho

Sessão 5

- 5.1 Qua homo est – O tratamento teológico da restitutio na caracterização jurídica moderna da escravidão 189
Ana Caldeira Fouto
- 5.2 Todos os homens nascem livres e iguais. Um breve testemunho inspirado no século que alcançou as Luzes 201
Susana Antas Videira
- 5.3 Das abolições à abolição. Um percurso iluminista no Portugal oitocentista 211
Margarida Seixas
- 5.4 Trabalho (digno) em São Tomé e Príncipe: Dos novelos ideológicos passados à entropia do presente..... 227
Augusto Nascimento

Sessão 6

- 6.1 Os liberais e a protecção social dos trabalhadores: O individualismo associativo das caixas económicas (século XIX)..... 247
Luís Henriques
- 6.2 De esclavos a trabajadores libres
La contribución de los esclavos a la decadencia de la esclavitud en Pamplona y Cúcuta en el nororiente de Colombia (1789-1851) 263
Yurley Mariño Moreno e Fabio Alberto Rueda Orejarena
- 6.3 Dos regulamentos do trabalho indígena à sua ineficácia prática. “Natureza Morta”- O caso angolano 275
Anabela Silveira
- 6.4 A nova paisagem rural portuguesa e o trabalho na agricultura superintensiva... 289
Maria Antónia Pires de Almeida
- 6.5 Reforma trabalhista e o trabalho decente no Brasil: A flexibilização dos valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana..... 303
Marcos Leite Garcia e Vívian de Gann dos Santos

Prefácio

Ana Mendes Godinho

Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Como assegurar um trabalho digno no futuro

A pandemia trocou-nos as voltas ao tempo e antecipou o futuro. As mudanças que deveriam acontecer ao longo dos próximos anos no mercado de trabalho aconteceram praticamente do dia para a noite. Passaram a ser uma questão de sobrevivência para as empresas e para os trabalhadores.

De repente, o futuro do trabalho tornou-se o nosso presente. Desafiou-nos a procurar soluções como o teletrabalho, mas também a agarrar as oportunidades, como de que modo assegurar a proteção social a trabalhadores que tinham relações laborais atípicas.

Esta nova realidade coloca-nos grandes desafios a vários níveis. Primeiro, o diálogo social, com necessidade de garantir o acesso dos trabalhadores da economia digital às estruturas de representação coletiva do trabalho. Segundo, a negociação coletiva nos setores emergentes. Terceiro, a regulação destas novas formas de trabalho, assegurando os direitos dos trabalhadores, em simultâneo com a flexibilização que aqueles modelos permitem, num equilíbrio delicado entre proteção social, inovação laboral e criação de novos empregos. Por último, a necessidade de tornar o sistema da segurança social atrativo e preparado para acolher estas novas formas de relações laborais, assegurando a proteção social e condições de trabalho seguras e saudáveis para todos.

Olho para o futuro do trabalho como um agente de mudança e um instrumento de promoção da igualdade de oportunidades e da coesão social, ao garantir a qualificação e requalificação das pessoas para novas competências transversais e digitais, para áreas económicas emergentes, assegurando conteúdos e formatos mais flexíveis e que garantam a possibilidade de aprendizagem ao longo da vida.

Mas também com novas formas de prestar trabalho e novas formas de relações laborais, como o teletrabalho, as plataformas digitais e economias colaborativas, trazendo para o sistema os nómadas digitais, promovendo sempre a conciliação entre o trabalho, a vida familiar e a vida profissional.

O futuro do trabalho implica necessariamente assegurar também no futuro a dignidade do trabalho e os direitos dos trabalhadores. O futuro de trabalho digno é aquele que promove a inclusão, a igualdade – nomeadamente a de género – e a não discriminação. Aquele que garante o direito ao desligamento, à privacidade e proteção dos dados e à proteção social. Mas também aquele que incentive o envelhecimento ativo no contexto laboral, nomeadamente assegurando a adaptação dos locais de trabalho e das funções que as pessoas exercem ao longo da sua vida de trabalho para garantir condições de trabalho em segurança e saudáveis para todas as idades.

Estamos já a assistir a uma transformação rápida do trabalho como o conhecemos. Nos próximos anos, vamos assistir ao aparecimento de novas profissões e à necessidade de novas competências, com primazia para as competências digitais, mas também para as competências transversais de decisão, de liderança e trabalho em grupo, as chamadas *soft skills*. Temos todos de trabalhar para um mercado de trabalho mais competitivo e mais digital, mas também mais flexível, mais justo e mais inclusivo. Acima de tudo, para que todos tenhamos um trabalho mais digno.

Apresentação

Margarida Seixas

*THD-ULisboa / FDUL – Centro de Investigação em Teoria e História do Direito da
Universidade de Lisboa*

Cristina Rodrigues

Instituto de História Contemporânea (IHC) da FCSH-Universidade Nova de Lisboa

Nos dias 21 e 22 de novembro de 2019, o THD-ULisboa – Centro de Investigação em Teoria e História do Direito da Universidade de Lisboa (actualmente IURIS - Instituto de Investigação Interdisciplinar), o Instituto de História Contemporânea (IHC) da FCSH -Universidade Nova de Lisboa, a OIT-Lisboa e o IDT (Instituto de Direito do Trabalho/FDUL), com o apoio da APODIT (Associação Portuguesa de Direito do Trabalho), organizaram, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, o Congresso Internacional *Da escravidão ao trabalho digno*, assinalando os 150 anos da abolição da escravidão nos territórios sob administração portuguesa (Decreto de 25 de fevereiro de 1869) e os 100 anos da criação da OIT – Organização Internacional do Trabalho (Tratado de Versalhes de 1919, Parte XIII).

Embora o tráfico e a escravidão tenham sido abolidos ao longo do século XIX pelos diferentes países europeus e americanos, as práticas de trabalho escravo e de trabalho forçado não cessaram, em especial nos territórios coloniais, e prolongaram-se bem longe durante o século XX.

O fenómeno ia muito para além das então colónias. Na maioria dos países, os trabalhadores agrícolas, os serviços domésticos e os operários estavam sujeitos a condições de trabalho indignas, aviltantes, propícias à miséria, à doença e à incapacitação de muitos milhões de pessoas.

Desde a sua criação a OIT desenvolveu uma actividade de combate à escravidão e ao trabalho forçado, sob as suas várias formas, não se bastando com a regulação jurídica e a

proibição de certas práticas, mas procurando actuar no terreno, fiscalizar e garantir a sua erradicação.

Como todos os que estudam estas matérias – juristas, historiadores, sociólogos, antropólogos, economistas – bem sabem, esta é uma luta interminável, pois em muitos lugares do mundo, de todos os continentes, continuam a existir pessoas que trabalham de forma desumana. E as alterações profundas no mundo do trabalho a que assistimos, em espaços mais longínquos ou mais próximos, exigem um esforço global de concertação e defesa intransigente do trabalho digno para todas as pessoas.

O cruzamento de perspectivas multidisciplinares sobre o trabalho e a história do trabalho é imprescindível para o conhecimento sobre o passado, essencial para compreender o presente e crucial para preparar o futuro. Esse cruzamento foi possível, num congresso muito participado e com contributos de grande alcance científico.

O projecto foi posto em marcha com uma equipa empenhada e coesa, cabendo-nos aqui reconhecer o trabalho daqueles que tornaram possíveis os nossos dois planos iniciais, que começaram separados, mas que em boa hora se juntaram, para realizar o Congresso e este livro que agora se publica.

Em primeiro lugar, os membros que conosco integraram a Comissão Executiva, sempre com enorme entusiasmo e um maravilhoso espírito de equipa: Filipe de Arede Nunes e Guilherme Grillo (THD/FDUL), Ana Azevedo e Paula Borges Santos (IHC/Nova Lisboa) e Fernando Sousa Júnior (OIT-Lisboa).

Mas também não podemos esquecer aquelas que mais de perto estiveram envolvidas na organização: devemos uma gratidão muito especial à colaboração exemplar e incansável de Paula Moraes (FDUL) e à ajuda preciosa de Luiza Carvalho (IDT) e de Mafalda Troncho (Diretora do Escritório da OIT para Portugal), Alzira Morais e Albertina Jordão (colegas desse escritório).

Queremos ainda agradecer aos membros da Comissão Científica que tiveram a amabilidade de aceitar o nosso convite e colocar o seu saber e experiência ao serviço da qualidade do Congresso. Uma palavra especial é devida à Professora Doutora Maria do Rosário Palma Ramalho que, a título pessoal e como Presidente da APODIT, disponibilizou, desde a primeira hora, a sua indispensável ajuda e enorme encorajamento a esta iniciativa e ao Professor Doutor Bernardo Lobo Xavier, pelo incentivo permanente e pelo contributo exemplar como membro desta Comissão.

Fica aqui expresso o nosso reconhecimento à anfitriã do Congresso, a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, nas pessoas dos então Director e Sub-Directora (Professores Doutores Pedro Romano Martinez e Paula Vaz Freire), que puseram, de imediato, à nossa disposição todos os meios logísticos necessários.

Também foi valiosa a colaboração do NELB (Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), que documentou e transmitiu em directo todo o Congresso e cujos membros foram inexcedíveis na ajuda e disponibilidade permanente.

Ainda uma palavra para todos aqueles que efectivamente fizeram o Congresso; os que aceitaram apresentar uma comunicação, os que submeteram as suas propostas no *call for papers* e os que nos enviaram agora os seus textos – num registo mais ou menos próximo da oralidade – para este livro, que tão bem espelha aquele que foi o espírito desta

iniciativa, de companheirismo e de verdadeiro debate aberto e interdisciplinar, juntando à indispensável perspectiva histórica a discussão sobre as questões actuais.

Finalmente, um agradecimento ao Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, na pessoa do seu diretor José Luís Albuquerque, e de Teresa Feliciano, Cristina Mata e Paula Batista, que tornaram possível a edição deste livro nas coleções do Ministério.

A todos e todas, o nosso imensíssimo agradecimento!

Comissão Científica

António Monteiro Fernandes – ISCTE
António Pedro Barbas Homem – THD-ULisboa / FDUL
Bernardo Lobo Xavier – FDUCP
Cristina Nogueira da Silva – FDUNL
Cristina Rodrigues – IHC NOVA FCSH
Eduardo Vera-Cruz Pinto – THD-ULisboa / FDUL
Fernanda Rollo – IHC NOVA FCSH
Isabel Castro-Henriques – FLUL
João Pedro Marques – ICS ULisboa
Jorge Fonseca – CHAM FCSH
José Artur Duarte Nogueira – THD-ULisboa / FDUL
José João Abrantes – FDUNL
Mafalda Troncho – OIT LISBOA
Maria do Rosário Palma Ramalho – FDUL
Pedro Romano Martinez – FDUL

Comissão Executiva

Ana Carina Azevedo – ICS/NOVA FCSH
Cristina Rodrigues – ICS/NOVA FCSH
Fernando Sousa Júnior – OIT LISBOA
Filipe Arede Nunes – THD-ULisboa / FDUL
Guilherme Grillo – THD-ULisboa / FDUL
Margarida Seixas – THD-ULisboa / FDUL
Paula Borges Santos – ICS/NOVA FCSH



Foto de Caio Escobar/NELB - Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Intervenção de abertura

The ILO and unfree labour – Historical perspectives on a persisting issue

Dorothea Hohtker

Senior researcher and historian at the ILO Research Department

Resumo | “A OIT e o trabalho não-livre - Perspectivas históricas sobre um problema persistente” O problema do trabalho não-livre tem sido uma preocupação central para a Organização Internacional do Trabalho desde 1919, quando foi fundada para promover a justiça social e a paz através da melhoria das condições de trabalho e da promoção do modelo do trabalho livre e remunerado. Nos últimos cem anos, a OIT tem lutado para abolir as formas mais extremas de trabalho não-livre, tais como o trabalho infantil e um amplo espectro de trabalho forçado nos sectores público e privado, abrangendo desde a escravidão enquanto servidão por dívida até o tráfico humano e a exploração sexual comercial. Com base em novas pesquisas sobre trabalho não-livre e a história da OIT, o artigo descreve como os constituintes tripartidos da OIT, trabalhadores, empregadores e governos, negociaram e adoptaram instrumentos de direito internacional, principalmente a Convenção no. 29, que forneceu uma definição ainda válida de trabalho forçado e é actualmente uma das oito convenções fundamentais da OIT, ratificada por quase todos os seus 187 Estados membros.

O artigo analisa as políticas e debates da OIT num contexto socio-económico em mudança, marcado pelo capitalismo industrial em desenvolvimento e pela globalização. Também chama a atenção para as constelações políticas, como o domínio das potências coloniais no período entre guerras, o confronto da Guerra Fria e a nova constelação na OIT após a descolonização. Embora a OIT, em colaboração com a sociedade civil, tenha feito progressos importantes ao longo do tempo na consciencialização, na identificação de grupos vulneráveis, no enquadramento do trabalho forçado como uma violação significativa dos direitos humanos e na melhoria da legislação nacional, o trabalho forçado não desapareceu.

Tornou-se sobretudo um problema do setor privado e gera enormes lucros. O trabalho não-livre, incluindo formas que não abrangidas pela definição da OIT, parece ser para muitos um problema estrutural do capitalismo global, da sua desigualdade e das relações de poder inigualitárias entre trabalhadores e empregadores.

Abstract | The problem of unfree labour has been a central concern for the International Labour Organization since 1919, when it was founded to promote social justice and peace by improving working conditions and promoting the model of free wage work. Over hundred years the ILO has fought to abolish the most extreme forms of unfree labour, such as child labour and a broad spectrum of forced labour in the public and private sector, reaching from slavery like debt bondage to human trafficking and commercial sexual exploitation. Based on new research on unfree labour and the history of the ILO, the article describes how the ILO's tripartite constituents, workers, employers and governments, negotiated and adopted instruments of international law, most importantly Convention No. 29, which provided a still valid definition of forced labour and is now one of the eight fundamental conventions of the ILO, ratified by almost all of its 187 member states.

The article analyses the ILO's policies and debates in a changing socio-economic context, marked by the unfolding industrial capitalism and globalization. It also draws attention to political constellations, such as the dominance of colonial powers in the interwar period, the Cold War confrontation and the new constellation in the ILO after decolonization. While the ILO, in collaboration with civil society, has made important progress over time in raising awareness, identifying vulnerable groups, framing forced labour as a significant human rights violation and improving national legislation, forced labour has not disappeared. It has become mostly a problem of the private sector and generates enormous profits. Unfree labour, including forms which are not covered by the ILO's definition, appears to many as a structural problem of global capitalism, its inequality and unequal power relations between workers and employers.

Introduction

At the occasion of the 100th anniversary of the International Labour Organization (ILO) in 2019, which coincides with 150 years since the abolition of slavery in Portugal in 1869, the present article will analyse from a historical perspective the problem of “free” and “unfree labour” through the prism of the ILO and its efforts to abolish forced labour in its many, constantly changing forms from 1919 until today¹.

Work under conditions of slavery is without doubt the most extreme form of unfree labour. The fight against slavery is in two ways connected to the ILO’s fight against forced labour. First, it was a source of inspiration for the international social reform movement from which emerged the ILO. Approximately 100 years before the ILO was founded in 1919, in the early 19th century, the first treaties were concluded to end the slave trade. In particular the first international instrument, the Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade, signed by Austria, Britain, Prussia, Portugal, Spain, Sweden and France at the Congress of Vienna in 1815, represented a source of inspiration for those, who wanted to improve labour conditions by international labour law. Some enlightened employers realized that in a quickly internationalizing economy, resorting merely to national regulation to improve working conditions would only distort competition. Charles Hindley, a British philanthropic industrialist, stated in 1842 “I think the reduction of working hours would be as proper a subject of treaty with foreign nations as the annihilation of the slave trade”².

The debate on international labour law throughout the 19th and early 20th century eventually led to the creation of the tripartite ILO after the First World War. Its mandate to create humane working conditions as a mean to promote peace and social justice has not changed. Its major activity consists until today in the elaboration and adoption of international labour

1 This article is based on the opening speech given on 21 November 2019 on the occasion of the Conference “From Slavery to Decent Work” at the Law Faculty of the University of Lisbon.

2 Cited in John W. Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, Oxford, Clarendon Press, 1951, p. 10.

standards and the supervision of their application. These instrument of international law have a high legitimacy, since they are negotiated by the ILO's constituents, representatives of trade unions, employer organizations and governments. Once adopted by the annual International Labour Conference, countries are invited to ratify the conventions which become binding instruments and are integrated in national labour law. Recommendations which often accompany a convention are non-binding guidelines.

Second, with the abolition of slavery and serfdom, which had been defined very narrowly in terms of property rights, the problem of labour coercion and "slave like conditions" did not disappear. The labour movement and social reformers often referred to "wage slavery" to draw attention to poverty, intolerable working conditions and economic dependency of workers in the rapidly industrializing capitalist societies. A broad consensus emerged to tackle the two most obvious forms of unacceptable labour exploitation: child labour which came closest to the traditional form of slavery, and forced labour in the colonies.

For the ILO it was clear from the very beginning that the fight against child and forced labour fell under its mandate. They were contrary to its constitutional goal of establishing humane conditions of labour. The elimination of forced and child labour, which since the Second World War are increasingly framed as human rights violations, remains on top of the ILO's agenda until today and is in the heart of its current "human-centred approach" to the future of work.

This article will describe and analyse how the ILO over 100 years has contributed, in a changing socio-economic and political context, to the internationalization of the fight against these worst forms of labour exploitation, through research and investigation, the adoption and supervision of several international labour standards, and operational activities on the ground.

We can distinguish four periods. First the interwar years, where forced labour was primarily debated as colonial labour; second the early Cold War era, when the ILO addressed the use of forced labour for political purposes; third the decolonization period, when the role of forced labour for development purposes created controversies, and finally the new forms of labour coercion which have appeared with accelerating globalization.

Definitions and terminology

In the last twenty years the question of forced labour in the ILO has been the object of extensive research, against a backdrop of the expanding historical research on "unfree" labour, triggered by deep transformations in the world of work under globalization³. These transformations have led to a diversification of labour, and increasingly put into question modernization theory and the prevalence, factual and as a model, of freely chosen wage labour. They have also drawn a growing attention to power relations in the world of work, taking into account the impact of class, gender and ethnicity⁴.

3 See e.g. the chapters on slave, indentured and convict labour in Karin Hofmeester, & Marcel van der Linden (eds) *Handbook Global History of Work*, Berlin, Boston, De Gruyter Oldenbourg, 2017). doi: <https://doi.org/10.1515/9783110424584>.

4 Marcel van der Linden's *Workers of the World. Essays towards a Global Labor History*, Leiden, Brill, 2008, is a central study which has triggered a large scholarly debate.

Definitions and terminologies play an important role in this regard, since they have significantly evolved over the past hundred years. For the ILO, the UN and practitioners in general, clear definitions are crucial to identify and measure coercive labour exploitation. Scholarly research provides an additional perspective. It analyses the historicity of definitions and proposes new ones in order to nourish the debate⁵.

The League of Nation in its time defined slavery as “the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised”, which included labour coercion⁶. Today, the United Nations refers to “modern slavery” as an umbrella term covering practices such as forced labour, forced marriage, and human trafficking. The ILO has always preferred the term forced labour which today comprises three categories: forced labour exploitation, sexual exploitation of adults and children and state-imposed forced labour. Together with forced marriage, forced labour is considered to be a sub-category of modern slavery⁷.

The ILO defines forced labour as ‘all work or service which is exacted under the menace of any penalty for its non-performance and for which the worker does not offer himself voluntarily’⁸. This designation includes human trafficking for the purpose of exploitation, debt bondage, work performed under conditions of serfdom and slavery, as well as labour under physical, emotional and financial coercion⁹.

In this article, I will use the term of forced labour when referring to the ILO. However, to broaden the perspective to other forms of coercion, the term of “unfree labour” can be helpful, despite its rather normative than analytical dimension. Coming from Marxist scholarship, it analyses unfree labour from the view point of the individual and also as a structural problem in the relations between workers and employers¹⁰.

The admittedly blurred borders between on one hand “free labour”, commonly defined as wage labour performed by a legally free person who voluntarily enters a work arrangement, and, on the other hand, “unfree labour” have triggered scholarly critique and an ongoing debate¹¹. Instead of adopting a binary perspective, we have to understand labour as a continuum of various forms, with slavery on one end, and “free wage labour” without any form of coercion on the other end¹².

5 For an overview of the terminological debate see: Judy Fudge, Review: “Slavery and Unfree Labour: The Politics of Naming, Framing, and Blaming”, *Labour / Le Travail*, 82 (2018), p. 227-247.

6 League of Nations, Slavery Convention (1926), Article 1. Available at: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1955/07/19550707%2000-53%20AM/Ch_XVIII_2p.pdf.

7 ILO, *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*, Geneva: International Labour Office, 2017, p. 17.

8 ILO, Forced Labour Convention No. 29 (1930). Available at: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029.

9 ILO, *Profits and poverty: the economics of forced labour*, Geneva, ILO, 2014.

10 Sébastien Rioux, Genevieve LeBaron & Peter J. Verovšek, “Capitalism and unfree labor: a review of Marxist perspectives on modern slavery”, *Review of International Political Economy*, 2020, 27: 3, p. 709-731, <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1650094>. For a critical approach to the concept of “unfree labour”, see Fudge, Review: “Slavery and Unfree Labour”, p. 243.

11 Robert J. Steinfield & Stanley L. Engerman, “Labor – Free or Coerced? An Historical Reassessment of Differences and Similarities”, in: *Free and Unfree Labour: The Debate Continues*, ed. by Tom Brass & Marcel van der Linden, Bern, Peter Lang 1997; Marcel Van der Linden & Magaly Rodríguez García, “Introduction”, in: *On Coerced Labor: Work and Compulsion after Chattel Slavery*, ed. by Marcel van der Linden & Magaly Rodríguez García, Leiden and Boston, Brill, 2016, pp. 1-7.

12 Marcel Van der Linden, Magaly Rodríguez García (eds) *On Coerced Labor: Work and Compulsion after Chattel Slavery*, Leiden and Boston, Brill, 2016.

In between, there is a broad spectrum of unfree labour with, at the core, coercion or compulsion by individuals or by the state to extract labour from individuals or groups by taking away workers' freedom of movement, choice and the control over their work and over their lives.

The question remains if unfree labour could even include highly exploitative and precarious forms of nominally free labour, where coercion is structural, rather indirect and therefore more difficult to identify from a legal perspective. These forms are not covered by the ILO definition. With the growing importance of digital labour, where workers are not in direct contact with an employer anymore, the question of systemic coercion through modern technology might become more relevant.

Forced labour as a colonial problem

After the First World War, there has been growing public awareness of the fact that after the official abolition of slave trade and slavery, not only slavery continued, but also new forms of coercive labour had appeared in the colonies, driven by the colonial powers' desire to make their colonies more profitable. Expanding plantations in Africa and Asia and big road construction projects in South Africa created manpower shortages, but voluntary work was limited and a modern labour market did not exist. For this reason, coercive measures were widely used. Private and public interests went frequently hand in hand. The recruitment and working conditions were brutal, and they caused social disruptions which affected indigenous families and communities. As this became better known, forced labour became the major topic of an emerging international debate on colonial labour and its regulation¹³.

The Assembly of the League of Nations, after having adopted its Slavery Convention in 1926, asked the International Labour Office to study "the best means of preventing forced or compulsory labour from developing into conditions analogous to slavery"¹⁴.

For the newly created ILO, colonial labour was a sensitive issue, since the colonial powers (France, Great-Britain, Spain, Portugal, Belgium, the Netherlands and Italy) were founding members of the ILO and did not want to accept any international interference¹⁵.

In fact, during the interwar Years their claim to sovereign decision making in their territories was never disputed. According to article 421 of the ILO's Constitution from 1919, the colonial powers could exempt their colonies from the application of certain labour standards or "adapt the convention to local conditions"¹⁶. In addition there was no direct representation from the colonies in the bodies of the ILO, with one exception: India. While formally still a British colony, it became the only non-independent member State of the ILO in 1919, and in 1922 a permanent member of the ILO's Governing Body as a "country of major industrial importance".

An underfunded native labour section with only three officials was set up in the early 1920s. It focussed on the biggest problem with colonial labour: its coercive character. Forced labour was used systematically in large parts of Africa and Asia. Although this was

13 A summary of the ILO's activities with regard to colonial labour can be found in Daniel Maul, *The International Labour Organization, 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, de Gruyter, 2019, pp. 79-84.

14 Cited in Maul, *The International Labour Organization*, p. 82.

15 South Africa, which was not a colonial power but a British Dominion also belonged to this group.

16 ILO Constitution from 1919: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf.

not an important issue on the overall agenda of the ILO at the time, some enlightened ILO officials decided to tackle the problem in the light of a growing public debate on the issue. From the mid-twenties onwards, the ILO's native labour section actively tried to gather information on forced labour in the colonies, which was not an easy task¹⁷. In 1926, the ILO's Governing Body decided to start an inquiry and to set up an expert committee on native labour to prepare a report. The committee was not tripartite and consisted mainly of colonial administrators who naturally defended colonial economic interests. Colonial workers were not represented in the committee.

Deeply rooted in the liberal conviction of freedom of labour, which remained the ultimate objective for all workers, the ILO officials were nevertheless convinced that native labour had to be regulated through specific native labour standards given the relative "backwardness" of indigenous populations compared to modern industrial workers in advanced countries.

Forced labour was seen as the most obvious obstacle to the educational mission to elevate indigenous populations and to convince them of the advantages of work (in a modern sense). Given its socially uprooting effects, forced labour also appeared to be a fertile ground for racial conflicts and communist ideas.

At the time, the abolition of forced labour was not yet seen in terms of an individual right, but rather as a humanitarian project. The colonial powers shared the same belief in a civilisation mission, but for them coercion was the more appropriate tool. However, within the camp of the colonial powers, there was no agreement how to define the line between abusive coercion and necessary – and therefore acceptable – coercion. The different positions reflected different colonial models, reaching from British liberal colonialism with a focus on the private sector to settlement oriented Italian fascist colonialism¹⁸.

In the ILO, the fight against forced labour was driven by Albert Thomas, the first ILO Director, Léon Jouhaux from the French CGT, the British TUC and the Christian trade unions. It was supported by the ILO's workers' group and especially workers' delegates from India and workers' advisers from the Netherlands (from Dutch East India) who played several times a decisive role in moving the topic of forced and contract labour to the top of the ILO's agenda. They asked for the total abolition of forced labour – and not only its regulation¹⁹. The eight hour work day and the improvement of working conditions in industrialized countries remained nevertheless the primary concern of the ILO workers' group which was led by European trade unions.

Between 1930 and 1939, the ILO adopted four conventions. They all addressed native colonial labour as a whole and established a separate, less stringent labour code for indigenous workers. The most important instrument was the Forced Labour Convention No. 29 of 1930 which called for the abolition of all forms of forced labour, obliging the state parties to "suppress the use of forced or compulsory labour for private purposes" and permitting

17 The best overview of the treatment of colonial issues in the ILO during the early years is provided by Susan Zimmermann, «"Special Circumstances" in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Inter-War Years», in *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, ed. by Jasmien Van Daele et al., Bern, Peter Lang, 2010, p. 221-250. See also Maul, *The International Labour Organization*, p. 79-84.

18 Stefano Bellucci, "Colonial ideology versus labour reality: a history of the recruitment of Italian workers to the colony of Eritrea, 1890s–1940s", *Labor History* 55(3), 2014, pp. 294-308.

19 Kari Tapiola, *The Driving Force. Birth and Evolution of Tripartism. The Role of the ILO's Workers' Group*, Geneva, ILO, 2019, pp. 15-17.

only transitional periods with regard to work performed for “public purposes”²⁰. Among the colonial powers, only Great Britain supported the immediate abolition of forced labour for private purposes. The French, Belgian, Dutch, Portuguese, and South African delegations did not agree to distinguish between forced labour for public and private purposes since both were acceptable to them²¹.

The Convention was a carefully negotiated compromise. As a result it offered a number of loopholes. First, articles 1, and 3 to 24 state “transitional” provisions stipulating that forced labour for public and private purposes could continue until total abolition, under a number of conditions²². In addition, certain forms of unfree labour were not seen as forced labour, such as labour military service and prison labour as a consequence of a court conviction. Exempted were also “minor communal services” and work or services forming part of the “normal civic obligations”, despite the fact that colonial populations did not have civil rights.

Such exemptions reflected the existing power constellation in the ILO which forced the Office and the worker’s group to make compromises. They allowed to maintain certain coercive recruitment practices widely used in colonial settings.

The Forced Labour Convention of 1930 was nevertheless a success. It positioned the ILO on the forefront of a debate which would nourish the one on human rights later on. For the first time, an international instrument completely outlawed forced labour for private purposes. It gave a clear and broad definition of forced labour, which the ILO still uses today.

Cold War tensions and human rights – The forced labour debate after the Second World War

In the first decades of the ILO, forced labour was strictly a question of colonial labour. The reports of the ratifying countries without colonies therefore regularly stated that “forced labour does not exist” and therefore the Convention was not applicable, but this way they demonstrated their commitment to the anti-forced labour cause and the ILO values. However, compulsory labour schemes had started to emerge in Europe to fight unemployment. Bulgaria for instance, which had ratified Convention No. 29 in 1932, had introduced a labour service for young unemployed. The Office expressed reservation because of the compulsory character of the service²³. But the overall focus on colonial work did not change.

The Second World War transformed the framework in which the debate on forced labour continued. The ILO found a temporary home in Montreal, Canada. The Conference of Philadelphia in 1944 became a major turning point and its most important achievement,

20 The other three were The Recruiting of Indigenous Workers Convention, 1936 (No. 50), Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention, 1939 (No. 64) and Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1939 (No. 65). ILO Standards can be accessed via www.normlex.org. All related documents can be found here: https://labordoc.ilo.org/discovery/collectionDiscovery?vid=41ILO_INST:41ILO_V2&collectionId=8146619980002676.

21 Great Britain ratified C29 in 1931, Fascist Italy in 1934, the other colonial powers in the 1950s.

22 These provisions have been deleted with the Forced Labour Protocol from 2014. They can be accessed here: https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1246629600002676.

23 ILO, Record of Proceedings, International Labour Conference, 19th Session, Geneva 1935, Geneva, ILO, 1935, p. 37. See also: “REPORTS AND ENQUIRIES. The Results of Compulsory Labour Service in Bulgaria from 1925 to 1933”, *International Labour Review*, vol. 30, issue no. 3, 1934, pp. 365-373.

the Declaration of Philadelphia, prepared the ground for the ILO's activities in the new postwar order and its integration into the nascent United Nations System in 1946.

After the end of the war, the atrocities committed in Nazi labour and concentration camps and the situation in Stalinist Gulags brought the issue of forced labour quickly back to the agenda of the United Nations, which called upon the ILO to take action. The existing Forced Labour Convention seemed no longer adequate to address this new dimension of labour coercion as a tool of political repression and on such a scale that it was also a contribution to economic development. Intense debates led eventually to the adoption in 1957 of the Abolition of Forced Labour Convention (No. 105)²⁴.

In two ways, the postwar debate on forced labour was different from the earlier one. First, forced labour was now treated as a human rights issue, in parallel with other human rights principles such as freedom of association, equal pay and the abolition of discrimination. They became the key principles for the ILO's work in the postwar setting and they have remained such until today. The ILO's Declaration of Philadelphia, the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights set a new reference framework.

Second, the forced labour issue was to a large extent politically instrumentalized in the Cold War setting. Although Nazi labour camps represented the backdrop to the new discussion, it quickly became a discussion on forced labour in the Eastern Bloc. In 1947 the American Federation of Labour (AFL) and various non-governmental organizations accused the Soviet Union before the UN's new Economic and Social Council (ECOSOC) of using forced labour for political repression and for the purpose of its economic development.

The clearly anti-communist orientation of the debate was re-enforced when the UN, despite strong criticism from the Soviet Union, asked the tripartite ILO to take action. At the time the Soviet Union had not yet resumed its membership, which had been suspended since 1939. In the ILO, the driving forces behind this strategic use of the forced labour debate were, besides the AFL, the US government, and the colonial powers which tried to stir public interest away from the continuing use of forced labour in their territories. Great Britain called for a strategy "that will do least damage to our position in the colonies while damaging the Russians as much as possible"²⁵.

In 1951, a joint UN-ILO committee was set up, led by the Indian diplomat and international lawyer Ramaswami Mudaliar who had also been involved in drafting the ILO's first Forced Labour Convention. To a certain extent, the committee managed to resist the pressure to only investigate politically *and* economically motivated forced labour in the Soviet Union and its satellite states, and included in the investigation also forced labour for *either* economic or political purposes. This gave a much clearer picture as forced labour for economic purposes continued in many colonies, despite the fact that in the meantime all colonial powers, except Portugal, had ratified Convention No. 29. In French colonies, compulsory labour was reorganized through the battle against "vagrancy" and "African laziness". British colonial authorities applied a generous definition of "emergency situations"²⁶.

24 See for a summary of the debate Maul, *The International Labour Organization*, pp. 200-204.

25 Cited by Daniel Maul, "The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present", *Labor History*, 48:4, 2007, pp. 477-500, here p. 485.

26 Alexander Keese, "Slow Abolition within the Colonial Mind: British and French debates about "Vagrancy", "African Laziness", and Forced Labour in West Central and South Central Africa, 1945-1965", *International Review of Social History*, 59:3, 2014, pp. 377-407.

The human rights advocates in the Office were pleased since this way the future convention would not just be used as a weapon in the Cold War. In 1954 another committee was established, led by the Swiss Paul Ruegger. Both committees found evidence of forced labour in the socialist member states of the ILO, but also in a number of other states (e.g. Spain). South Africa as well as Belgium and Portugal were singled out for systematic and wide spread use of forced labour in the territories under their sovereignty. Furthermore, there was evidence of coercion and debt bondage in Latin America where indigenous populations suffered from ethnic and social discrimination²⁷.

On the basis of these findings the ILO adopted in 1957 the Abolition of Forced Labour Convention No. 105. The new standard banned forced labour as (i) a means of political coercion and political education and (ii) a method of mobilizing and using labour for purposes of economic development²⁸. On the initiative of the ILO workers' group, the convention was eventually broadened to include a ban on forced and compulsory labour as (iii) a means of labour discipline, (iv) of punishment for participation in strikes, or as a means of (v) racial, social, national, or religious discrimination. The latter point was also a reference to the discussions on a convention against discrimination (Convention No. 111, adopted in 1958), which took place at the same time²⁹. The colonial powers, except Portugal³⁰, stayed "under the radar". The existing 1930 Forced Labour Convention and Article 35 of the ILO Constitution (the former article 421) still exempted them from the new measures against forced labour in their dependant territories.

The Abolition of Forced Labour Convention clearly reflected the democratic values of the ILO. It was adopted unanimously, even by the socialist states who had bitterly fought it for years. They directed their support for the Convention against the US, who had announced that they would not ratify it for constitutional reasons, criticizing it for widespread "racial discrimination, debt bondage and the use of forced labour of Mexican and Puerto Rican workers" and against the US employers, who were the only ones to abstain as a reaction to the support of the convention by the Soviet Union, which had rejoined the ILO in 1954³¹.

In the end, the new convention went beyond the Cold War constellation. It managed to address more specific coercive practices not only in socialist states, but also in the colonies and a number of independent countries. This showed again that there was some margin despite the strategic interests of the US and the colonial powers. When Convention No.105 was finally adopted in 1957, the global situation had started to change. With de-Stalinization, attention began shifting from the Soviet to the Global South where decolonization had started to accelerate.

27 On the work of the Mudaliar committee see also Sandrine Kott, "The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947–1957", *Humanity* 3: 3 (2012), pp. 321–335.

28 ILO, Abolition of Forced Labour Convention No. 105 (1957). Retrieved from http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312250:NO.

29 See ILO, Record of Proceedings, Report VI: Forced Labour, International Labour Conference, 39th Session 1956, Geneva, ILO, 1956, pp. 721–726.

30 On forced labour in Portuguese colonies after WWII, see Miguel Bandeira Jerónimo & José Pedro Monteiro, "Colonial Labour Internationalized: Portugal and the Decolonization Momentum (1945–1975)", *The International History Review*, 42:3, 2020, pp. 485–504, DOI: 10.1080/07075332.2019.1609066.

31 ILO, Record of Proceedings, International Labour Conference 1957, 40th Session, Geneva, ILO, 1957, p. 350.

Coercion for development?

In 1960 alone, 15 newly independent countries joined the ILO. Decolonization not only transformed the global geo-political power constellation, but also the multilateral system. The problems and development needs of these newly independent countries, which joined the UN and the ILO, moved to the top of the agenda. Under the mandate of the US Director General of the ILO, David Morse, who led the Organization from 1949 to 1970, the expansion of technical assistance, which had only existed in rudimentary form as technical missions during the interwar period, became increasingly important.

The universal validity of ILO labour standards started to be discussed, since it became quickly obvious that the new member states, which had ratified in great numbers ILO conventions to show their commitment to modernization, social progress and democratic values, could not easily put them into practice. Decades of colonialism had left the countries with largely so-called “underdeveloped”, mostly rural economies and corresponding social structures.

Especially the implementation of Convention No.105 with its interdiction of forced labour for development purposes proved difficult. In the eyes of the governments the mobilization of all available forces for the development effort made some degree of coercion necessary, at least for a transitional period. In the ILO however, many wanted to implement a democratic, human rights based model of development from the beginning. Freely chosen employment and the training of a modern industrial work force moved to the centre of the ILO’s development agenda.

In 1962, the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) published a General Survey about the application of the Forced Labour Conventions³². The experts had found widespread evidence of forced labour especially in Africa. New forms of compulsory labour had occurred in many sub-Saharan African states in form of youth labour services, often under the auspices of the military³³.

These services became the starting point of a bitter debate. Experts stated that there was violation of both ILO Conventions - of the 1930 Forced Labour Convention, since this military labour service did not have a military purpose, listed as an exception, and of the Abolition of Forced Labour Convention from 1957, since forced labour was clearly used for development purposes and often justified by emergency regulations.

The African states reacted with indignation, especially being accused of forced labour, the classic colonial human rights violation. The anger grew when the Governing Body dealt leniently with Portugal for using forced labour in its colonies for purposes of economic development³⁴. The African member states accused the ILO of neo-colonialism and a double standard, where the rich countries and former colonial powers would claim the moral high ground when imposing their concept of free labour to poor countries.

32 ILO, Record of Proceedings, Report III (Part IV): Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 46th Session 1962, Geneva, ILO, 1962.

33 See Maul, “The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour”, p. 491.

34 The Portuguese case is analysed by José Pedro Monteiro, “‘One of Those Too-Rare Examples’: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961–1963)”, in *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World. The Past of the Present*, ed. Miguel Bandeira Jerónimo and Pedro José Monteiro (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018), p.221–251.

The youth labour service issue became symptomatic for another deep division line within the ILO and the Office. On one side there were those who, from a strictly normative perspective, considered forced labour not only as economically inefficient, but also as hazardous. Any type of military organization stood against the ILO's democratic principle of freely chosen employment, as it was expressed in its 1964 Employment Convention No. 122³⁵. The developing countries and economists in the International Labour Office, on the other side, put "freedom from poverty" first. Labour services were seen as a way to train a more disciplined work force, and were considered as a transitory, but essential arrangement to further development and social progress³⁶.

In the end the ILO found a pragmatic solution by adopting in 1970 a recommendation which accepted training oriented youth labour services, but not those which were entirely labour oriented³⁷. This was a signal that the ILO stood to its democratic principles, but was also prepared to allow developing countries certain types of coercion by state authorities. What is noteworthy about the debate is the lack of interest for coerced labour for private purposes. In its survey from 1976, the ILO's attention was still focussed on the role of the state as the main source of forced labour practices outside colonial settings, although first concerns about forced labour in the private sector in Liberia and India were raised by the ILO's Committee of Experts³⁸.

The problem of unfree labour in the private sector only appeared on the radar of the ILO after the end of the Cold War, triggered by two major developments. Extreme forms of unfree labour (child labour, human trafficking) started to (re-)appear in Western and especially in European economies, closely linked to increasing illegal migration. Secondly, unfree labour became more visible, thanks to better data, more engagement by the civil society and new communication technologies.

A broadening spectrum of unfree labour under globalization

Globalization changed the world of work. While the progressive liberalisation of trade, relocation of production to the Global South and the paradigm change to neoliberal economic theory since the late 1970s had prepared the ground, the acceleration came with the end of the Cold War. Former socialist countries underwent a shock therapy of introducing liberal market economies. Globally, the flux of people, production and capital increased dramatically and powerful global supply chains appeared. Many people were lifted out of poverty, but simultaneously many suffered from increasing inequalities. There has been an increase of precarious jobs and the expansion of non-standard forms of employment, including dependant self-employment³⁹.

These developments questioned the ILO's and many others' vision that, with the end of communism and the expansion of liberal market capitalism, the model of freely chosen

35 ILO, Employment Policy Convention No. 122, 1964. It explicitly promotes "freely chosen employment".

36 See Maul, "The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour", p. 492.

37 ILO, Special Youth Schemes Recommendation No. 136 (1970). Retrieved at https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312474:NO.

38 See Sweptson, *Forced and Compulsory Labour*, p. 10-11.

39 ILO, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Geneva, ILO, 2016.

standard employment with rights and protections would finally prevail. In reality, even in Europe, standard employment had started to erode, accompanied by a steady decline of trade union membership and influence.

Unfree labour seems to have increased globally, although this impression can be, at least partly, a result of more awareness and better data. It is also appearing in significantly diverse forms, which is a still ongoing process, especially in the private sector. Forced labour occurs most often in the Asia Pacific region, followed by Europe and central Asia⁴⁰.

Today, older forms of unfree labour still exist, such as bonded labour to pay off a debt. In parallel, new forms have emerged, e.g. forced begging by children. Human trafficking for labour and sexual exploitation has become a major challenge world wide. The amplitude of the problem became clear when in the first decade of the 2000s the ILO started to collect data with the help of local governments and NGOs.

In parallel, some states continue to impose forced labour, although with neoliberal economic policies unfolding in the past decades developing countries have moved away from compulsory forms of labour for development purposes. Prison labour for private companies, without supervision by public authorities and without the consent of the prisoners still exists.

Unfree labour is more frequent in less regulated economic areas, e.g. in small sub-contracted enterprises at the end of global supply chains, in the huge domestic work sector, in mining and in agriculture. One of the fastest growing sectors is commercial sexual exploitation.

Although quantification is difficult, the ILO estimates that out of the 24.9 million people trapped in forced labour, 10 million are in debt bondage and 4.8 million in commercial sexual exploitation; 4.3 million are children. Women and girls are disproportionately (63 %) affected and represent 99 % of forced labourers for sexual exploitation⁴¹.

Forced labour has mainly become a problem of the private economy (83 % of all cases in 2016), and is linked to informality, dependant self-employment and poverty. Irregular migrants, whose numbers are steadily increasing, are particularly vulnerable. In 2016, almost one of every four victims of forced labour were exploited outside their country of residence. Overall, forced labour seems more profitable than ever. According to an ILO estimate from 2014, illicit profits are amounting to 150 billion US dollars per year⁴².

Today, the ILO faces two major challenges: First, to better identify and measure forced labour and more specifically the level of coercion. In its 2017 report, the ILO uses the definition given in the 1930 Convention 1929, but with a special focus on the two criteria embedded in the Convention, namely, “involuntariness” and “menace of penalty”⁴³. It has defined a large number of forced labour indicators, which allow to assess if the criteria are met. For instance, “impossibility of leaving the employer” occurs when at least one indicator of involuntariness (e.g. no freedom to end the labour contract) and one indicator of penalty (such as confiscation of the worker’s identity papers) is present. Bad conditions alone, such as precarious employment, overtime and low wages do not qualify as forced labour.

40 ILO, *Global estimates of modern slavery*, p. 24.

41 ILO, *Global estimates of modern slavery*, p. 29.

42 ILO, *Profits and poverty*, p. 45.

43 ILO, *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*, Geneva, ILO, 2017, p. 16.

The second challenge is that informality, bogus self-employment and/or a minority situation render workers who are trapped in unfree labour powerless. They are as a rule not organized, migrants often don't speak the local language and they are unaware of their rights. Labour inspection, which is in general underfinanced, does not reach them. In non-democratic countries unions and NGOs cannot operate freely to help the victims and flag abuses. In addition, sometimes workers do choose unfree labour, e.g. debt bondage, because of extreme economic plight or in order to avoid military conscription and imprisonment under vagrancy laws.

Finally there is a third very important challenge for the ILO. The end of the Cold War and globalization deeply affected its standard setting. The neoliberal economic paradigm with its key values of competition, privatisation and deregulation had nourished a general criticism of labour standards which had emerged already with decolonization. A growing number of governments and employers, also from developing countries, saw regulation as an obstacle to growth and development.

In reaction to this situation, the ILO managed a compromise. It prioritized four human rights based principles: Freedom of association, the elimination of child labour, forced labour and all types of discrimination at the workplace. And it promoted the related conventions as fundamental conventions. Today, there are eight of them, including the two Forced Labour Conventions. The ILO workers' group was the driving force behind this initiative which led eventually to the 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

Given the strong headwinds at the time, the Workers considered these rights as "enabling rights" which were crucial to fight for other rights, e.g. to occupational safety and health and social protection. Another advantage was that these rights and principles solidly anchored the ILO in the general human rights framework which was expected to guide the policies of democratization and globalization after the end of the Cold War⁴⁴.

In the follow up to the Declaration, the fight against child labour intensified. It was no longer seen as a sub-set of forced labour. The Worst Forms of Child Labour Convention No. 182 (1999) is today the most ratified ILO convention with 187 ratifications.

The elimination of adult forced labour has been increasingly pursued as well. The ratification rates for the two fundamental Forced Labour Conventions went up: today Convention No. 29 has 178 ratifications out of 187 member states, Convention No. 105 counts 175. The ILO has carried out intensive research and developed innovative data gathering strategies as a basis for its action on the ground. Here the ILO has contributed to create more awareness and to identify groups that are most vulnerable for forced labour. It tries to convince governments to include forced labour as a priority for national action, to adapt national law and enforce it. It has carried out inquiries to ensure compliance with ratified conventions. It has produced a range of guidance and training materials on forced labour and trafficking, targeted at such diverse groups as legislators, labour inspectors, judges and prosecutors, employers' organizations and trade unions, the latter playing an important role in alerting abuses and violation of existing rules on the ground.

In 2001, the ILO set up a special Forced Labour Programme, based on the Conference discussion of the 2001 Global Report on Forced Labour as a follow-up to the 1998 Declaration. In the Third Forced Labour Report from 2009, the "costs of coercion" were estimated to be

44 Emmanuel Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization. Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice*. ILO Research Paper Series No. 21, Geneva, ILO, 2018.

21 billion USD in unpaid wages and recruitment fees⁴⁵. The scale of the problem suggested that there was an urgent need for better cooperation with the ILO's constituents, other UN organizations and civil society. A new strategy and a new instrument were needed, to address "new forms" of labour coercion, such as human trafficking for the purpose of sexual and labour exploitation, and to put a stronger focus on prevention and rehabilitation, access to remedies for the victims and more effective punishment for the perpetrators.

This led in 2014 to the adoption of the Protocol to Convention 29. It explicitly confirms the forced labour definition given in the convention, removes from the text all obsolete "transitional exceptions" and confirms the assessment by ILO legal experts that the convention includes trafficking of people for the purposes of forced labour which may involve sexual exploitation. To date, 42 member states have ratified the Protocol. It entered into force in 2015.

In recent decades, the ILO has been able to make some progress in its fight against the different forms of forced labour. A prominent case was Myanmar, which had ratified Convention No. 29 in 1955 (as Burma), but not Convention No. 29.

According to the report of an ILO Commission of Inquiry from 1998, forced labour imposed by state authorities and especially the military was widespread and systematic. In 2000, after the government did not want to follow the recommendations of an ILO Commission of Inquiry, the International Labour Conference stepped up pressure. For the first time in its history, based on Article 33 of the ILO's Constitution, it undertook special measures for implementing the recommendations of the Commission. They consisted e.g. in requesting reports from member states showing that their cooperation with Myanmar did not contribute to forced labour. In 2007, a complaints system, led by an ILO Liaison Officer, was finally established for forced labour cases⁴⁶. This mechanism was particularly successful in returning to their families minors who had been illegally recruited by the military. With democratization, the ILO assisted Myanmar in revising legislation on forced labour.

The major challenge for the ILO remains nevertheless forced labour used in the private sector. In the former Soviet Republic of Uzbekistan for example, which had adopted all Forced Labour Conventions, forced and child labour was still used for the annual cotton harvesting. The ILO, the World Bank, the Uzbek government, trade unions and employers as well as civil society groups have made since 2013 significant progress, by raising awareness and helping the government to apply existing rules, e.g. by prohibiting cotton picking by students, medical and education workers as well as by significantly increasing fines. Since 2015, the annual cotton harvest is monitored by the ILO and the World Bank, and recently also together with civil society groups⁴⁷.

In both Myanmar and Uzbekistan, political changes in the leadership and policies of the country facilitated the fight against forced labour.

45 ILO, *The Cost of Coercion*, Report of the Director General, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 98th Session 2009, Report I(B), Geneva, ILO, 2009, p. 32.

46 Tapiola, *The Driving Force*, pp. 10-11.

47 ILO, *Third-party monitoring of child labour and forced labour during the 2019 cotton harvest in Uzbekistan / International Labour Organization, Fundamental Principles and Rights at Work Branch (FUNDAMENTALS)*, Geneva, ILO, 2020.

Conclusion

The social reformers at the beginning 20th century, who carried forward the agenda of the League of Nations and the ILO against slavery and forced labour, stood in a historical continuity with political economists such as Adam Smith, who considered free workers as economically more efficient and slave and forced labour as symptomatic for a lack of development. Throughout the 20th century, liberal economists and modernization theorists developed these ideas further. They were optimistic that the spread of free market capitalism would bring economic growth and prosperity and also promote democracy as well as “free” and sufficiently remunerated labour.

However, the deepening and extension of global capitalism, especially in the past four decades, have not led to an elimination of unfree labour. Especially in Latin America, Africa and Asia, the neoliberal model of economic development has been accompanied by a proliferation of ancient and new forms of unfree labour⁴⁸. One major cause of unfree labour remains poverty which makes people vulnerable to exploitation⁴⁹. Another one is the failure of the state to take appropriate action. While it no longer is directly the main extractor of unfree labour, it has created in many places legal conditions which indirectly facilitate it and increase the vulnerability of potential victims, e.g. through insufficient regulation of private business, labour markets and labour migration⁵⁰.

Finally, many scholars describe the ongoing existence of unfree labour as a structural problem of global capitalism, resulting from the unequal social, economic and political power relations between the workers on one hand and the individuals and enterprises who exploit them on the other hand. They also highlight that the demand for unfree labour by businesses and individuals cannot be explained just by moral deficiencies of “unscrupulous employers and criminals”⁵¹. It rather points to systemic dynamics of global capitalism where free and unfree forms of labour are not only co-existing, but complementary. As long as labour coercion is advantageous in an economic system driven by profit, it will not disappear⁵².

From this perspective, the chances to eradicate forced labour in the 21st century seem indeed limited, especially in the current situation, where the Covid-19 pandemic and the strict measures required to fight it have led to massive economic and social shocks and amplified pre-existing problems. The pandemic has triggered mass unemployment and dramatically increased poverty and inequality, especially in the poorest countries. Those who are already in vulnerable situations are affected disproportionately. A continuing COVID-19 crisis is liable to increase the demand and the opportunity for forced labour and new forms of unfree labour.

The urgency of the situation might lead to various forms of labour coercion in many sectors, e.g. in food and medical supply production. Key workers might be forced to accept the suspension of regulation with regard to leave and working hours. One example is

48 Carolyn Brown, & Marcel Van Der Linden, “Shifting Boundaries between Free and Unfree Labor: Introduction”, *International Labor and Working-Class History*, 78 (2010), pp. 4 -11.

49 ILO 2014, Profits and poverty, chapter 3.

50 Genevieve LeBaron & Nicola Phillips (2018), “States and the Political Economy of Unfree Labour”, *New Political Economy*, 24:1, 2019, pp. 1-21. DOI: 10.1080/13563467.2017.1420642.

51 Quote from ILO, *Profits and poverty*, p. 45.

52 See Rioux, LeBaron & Verovšek, “Capitalism and unfree labor”.

the plight of hundreds of thousands of seafarers who are denied permission to leave their ship, due to COVID-19 restrictions, and are being forced to continue working beyond the time their contracts would normally have ended. Already in June 2020 the ILO set alarm bells ringing and on 8 December 2020 the Governing Body adopted a resolution, calling governments and stakeholders, including national and multinational enterprises, to take action “in line with the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights”⁵³.

The financial difficulties of many firms and small enterprises might push them to relax labour standards and fair recruitment methods and to return to unauthorized subcontracting. Growing informality is a fertile ground for the expansion of unfree forms of labour. And as long as public authorities and civil society organizations are caught up in the mitigation of the worst effects of the crisis, there is less capacity to support victims, enforce existing regulation, carry out labour inspection and follow up complaints by workers⁵⁴.

The challenge for the ILO and its partners on the ground is to develop recovery strategies based on social dialogue and tripartite cooperation, which draw immediate attention to forced labour exploitation, while continuing to work on long term strategies addressing the social and economic root causes of unfree labour in all its forms.

53 ILO, Resolution concerning maritime labour issues and the COVID-19 pandemic (adopted on 8 December 2020), GB.340/Resolution (Rev.2). Available at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_760649.pdf.

54 ILO, Issue paper on COVID-19 and fundamental principles and rights at work, FUNDAMENTALS/GOVERNANCE (Geneva: ILO, 2020). Available at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_757247.pdf.

“De la Servidumbre al Contrato de Trabajo” - Deambulações em torno da obra de Manuel Alonso Olea e da singularidade dogmática do contrato de trabalho, por ocasião do Congresso sobre o Centenário da Organização Internacional do Trabalho

Maria do Rosário Palma Ramalho

Doutora e Agregada em Direito

Professora Catedrática da Faculdade de Direito de Lisboa

Presidente da APODIT – Associação Portuguesa de Direito do Trabalho

Resumo | O texto salienta, a partir da obra “*De la Servidumbre al Contrato de Trabajo*”, de Manuel Alonso Olea, com primeira edição em 1979, a importância do estudo da origem histórica do moderno trabalho subordinado para a compreensão da sua singularidade, enquanto fenómeno nuclear do Direito do Trabalho, e para responder aos desafios dogmáticos que se colocam ainda hoje.

O texto reflecte sobre as especificidades do contrato de trabalho a partir, por um lado, da importância axiológica do requisito da liberdade negocial na aplicação a este contrato e, por outro, da singularidade dogmática do próprio contrato de trabalho no panorama dos contratos obrigacionais, em resultado da especificidade do bem trabalho e das componentes de pessoalidade e de inserção organizacional que lhe assistem.

Abstract | “*De la Servidumbre al Contrato de Trabajo - reflections on the special features of employment contract and employment relations*” The text highlights, from the work “*De la Servidumbre al Contract de Trabajo*”, by Manuel Alonso Olea, with its first edition in 1979, the importance of studying the historical origin of modern subordinate work to understanding its uniqueness, as a nuclear phenomenon of Labour Law, and to respond to the dogmatic challenges that still arise today.

The text reflects on the specificities of the employment contract from, on the one hand, the axiological importance of the requirement of freedom of contract in employment relations and, on the other hand, from the singularity of the employment contract itself in the range of obligational contracts, in result of the specificity of work as a commodity and of this contract's elements of personal nature and organizational insertion.

1. Nota introdutória ^{1/2}

I. Na sua obra “*De la Servidumbre al Contrato de Trabajo*”, cuja primeira edição remonta a 1979, Manuel Alonso Olea trata o problema da origem servil do fenómeno do trabalho dependente, guiando-nos com mestria pelas concepções filosóficas e jurídicas que, ao longo da História, procuraram explicar um fenómeno, que, sob diferentes vestes, sempre foi reconhecido como um dos esteios do progresso da Humanidade.

Obra notável, que alia a profundidade reflexiva como a leveza com que o tema é apresentado, *De la Servidumbre al Contrato de Trabajo* constituiu para nós um grande estímulo à reflexão jurídica no domínio laboral. É que, tendo lido a obra ainda numa fase da vida académica em que apenas despertávamos para os problemas laborais, de imediato ela nos alertou para a singularidade do fenómeno do trabalho subordinado, enquanto fenómeno nuclear do Direito do Trabalho, e para os desafios dogmáticos que este ramo do Direito coloca e que continuam até hoje a ocupar as nossas reflexões jurídicas.

1 Este texto, que foi inicialmente publicado na obra *Estudos em Homenagem ao Professor Manuel Alonso Olea* (Coimbra, Almedina, 2004, 529-546), constituiu a base da nossa comunicação neste Congresso. Assim, a sua republicação nestas Actas constitui uma nova homenagem àquele insigne juslaboralista espanhol e à obra riquíssima que nos legou, no seio da qual se encontra o texto absolutamente ímpar “*De la Servidumbre al Contrato de Trabajo*” que glosamos no título deste escrito.

Na versão ora publicada, as alterações ao texto original são mínimas e procede-se apenas a actualizações bibliográficas, porque o tema da singularidade dogmática do contrato de trabalho e das relações laborais, que aqui nos ocupa, é um tema eterno do Direito do Trabalho, que resiste à passagem do tempo e coloca hoje os mesmos problemas que colocava em 2004 (quando publicámos a primeira versão deste texto) e que colocava há mais de cem anos, por ocasião do surgimento desta área jurídica e, logo depois, por ocasião da criação da Organização Internacional do Trabalho, cujo centenário se evoca neste Congresso.

2 Abreviaturas utilizadas: ArBR: Arbeitsrecht; BB: Der Betriebs-Berater; CT: Código do Trabalho de 2009; DAR: Deutsches Arbeitsrecht; DB: Der Betrieb; DLav.: Il Diritto del Lavoro; DS: Droit Social; RdA: Recht der Arbeit; Riv.dir.comm: Rivista del Diritto Commerciale e del Industriale e Marittimo; Rev.trim.dr.civ.: Revue trimestrielle de droit civil; Riv.trim.DPC: Rivista trimestriale di diritto e procedura civile; ROA: Revista da Ordem dos Advogados; ZRP: Zeitschrift für Rechtspolitik.

II. Em *De la Servidumbre al Contrato de Trabajo*, Alonso Olea recorda-nos a origem histórica do moderno trabalho subordinado no trabalho escravo da Antiguidade e nas várias formas de trabalho servil, que subsistiram durante a Idade Média e a Idade Moderna, por força de fenómenos com as guerras e as conquistas, a servidão da gleba ou o colonialismo, e apresenta-nos as diversas concepções filosóficas e jurídicas que ao longo do tempo procuraram tornar este fenómeno aceitável em termos sociais e proceder à sua redução jurídica³. Completada esta digressão, o Autor conclui que a história do próprio Direito do Trabalho, como ramo jurídico, se analisa, afinal, na tentativa de limitar o grau de dependência do prestador do trabalho para com o credor do mesmo, quer em termos temporais (designadamente através da proibição dos vínculos de serviço perpétuos, no Código Napoleónico, e, a partir dele, nos principais Códigos oitocentistas), quer em termos substanciais, através da imposição de sucessivas limitações à subordinação e aos poderes laborais por critérios objectivos, ligados à prestação laborativa⁴.

No nosso entender, tanto a digressão sobre a origem histórica e a justificação filosófica do fenómeno do trabalho subordinado, como as conclusões finais do Autor sobre o *Leitmotiv* do desenvolvimento do Direito do Trabalho são de grande importância para explicar as especificidades do contrato de trabalho, por dois motivos: por um lado, elas ajudam a compreender a importância axiológica do requisito da liberdade negocial, na sua aplicação a este contrato; por outro lado, elas desvendam a singularidade dogmática do próprio contrato de trabalho no panorama dos contratos obrigacionais, em resultado da especificidade do bem trabalho e das componentes de pessoalidade e de inserção organizacional que lhe assistem⁵.

É sobre estes dois pontos que vão incidir as reflexões subsequentes.

2. A origem histórica do trabalho dependente no trabalho servil e a importância axiológica do pressuposto da liberdade do trabalhador no contrato de trabalho

I. A origem histórica do moderno trabalho subordinado no trabalho escravo e nas situações de servidão obriga-nos, em primeiro lugar, a reflectir sobre a importância axiológica do requisito da liberdade do trabalhador na sua associação ao contrato de trabalho.

É comum e juridicamente correcta a associação do requisito da liberdade das partes a qualquer contrato, uma vez que a ideia de uma vontade negocial livremente formada e exteriorizada é a própria essência do princípio basilar da autonomia privada: o direito privado é, por definição, a parcela do universo jurídico em que, nos limites da lei, os sujeitos actuam as respectivas situações jurídicas, de forma livre, e o contrato é a manifestação por excelência da liberdade individual dos entes jurídicos privados nessa actuação. Porém, no caso do contrato de trabalho, para além da liberdade contratual na aceção comum de formação e expressão livres da vontade negocial das partes, tem também um particular

3 *De la Servidumbre al Contrato de Trabajo*, 2.ª ed., Madrid, 1987, pp. 15 ss.

4 *De la Servidumbre...cit.*, pp. 156 s.

5 Para mais desenvolvimentos sobre esta nossa construção dogmática do contrato de trabalho, M. R. Palma Ramalho, *Da Autonomia Dogmática do Direito do Trabalho*, Coimbra, 2001, *maxime* 711 ss., e *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte I – *Dogmática Geral*, 5.ª ed., 2020, pp. 439 ss.

significado axiológico a ideia de liberdade num estágio anterior e reportada ao próprio prestador do trabalho – i.e., a exigência de que o trabalhador seja um homem livre⁶.

A ênfase a dar a esta segunda dimensão da ideia de liberdade impõe-se exactamente pelo facto de o trabalho dependente ter tido origem no trabalho escravo da Antiguidade.

É que, nesta forma de trabalho, o trabalhador carecia de personalidade jurídica, e, por conseguinte, o seu trabalho não era desenvolvido num quadro jurídico negocial mas no quadro do direito de propriedade, já que era enquanto bem integrativo do património do *dominus* (i.e., como *res*) que o escravo trabalhava para o seu senhor⁷. E dessa qualificação do escravo como *res* decorria também que, quando os seus serviços eram disponibilizados pelo *dominus* a outra pessoa, no negócio que titulava esta disponibilização (quase sempre um contrato de comodato ou de locação), o servo era objecto e não sujeito desse negócio – a *locatio hominis* é uma modalidade da locação de coisas ou *locatio conductio rei*⁸.

Desta forma, nesta fase da História, o trabalho para outrem era prestado ou fora de um quadro negocial ou num quadro negocial no qual o prestador do trabalho constituía o objecto do próprio contrato. Ora, só quando o prestador do trabalho é um homem livre é que pode ser considerado um trabalhador, para efeitos jurídicos, e é este facto que faz do requisito da liberdade (do próprio homem) um pressuposto tão importante no vínculo laboral.

II. A origem histórica do moderno trabalho subordinado no trabalho escravo não só nos permite concluir pela importância axiológica do pressuposto da liberdade do trabalhador, quando associado ao moderno contrato de trabalho, como nos leva a recusar o entendimento daquele sector da moderna doutrina juslaboral que considera o actual contrato de trabalho como a projecção moderna do vínculo romano da *locatio conductio operarum*, que, no direito romano, teria enquadrado o trabalho livre e subordinado para outrem⁹.

É certo que o trabalho não servil para outrem não era um fenómeno desconhecido em Roma, tendo sido, aliás, de utilização crescente, por força da proliferação da classe dos libertos, muitos dos quais continuavam a trabalhar para o antigo senhor e, de outra parte, em consequência das crises de mão-de-obra escrava que afligiram o Império, obrigando a recorrer ao trabalho subordinado livre, como alternativa. Ora, uma vez que os libertos tinham personalidade jurídica, o trabalho por eles prestado a outrem em situação de subordinação deixava-se enquadrar por uma categoria negocial – a figura da *locatio conductio operarum*, que permitia conceber o prestador do trabalho como o locador da energia laborativa, reconduzir o credor do trabalho à posição de locatário e conceber o preço (ou *merces*) como uma espécie de remuneração.

É apreciando a figura da *locatio conductio operarum* e encontrando nela o embrião dos elementos do moderno contrato de trabalho, que um sector da doutrina subscreve a ideia de uma certa continuidade entre os vínculos de trabalho pré-industriais (desde o trabalho na Antiguidade, até ao trabalho no seio das corporações, na Idade Média) e o trabalho fabril

6 Especificamente sobre este ponto, Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho cit.*, I, pp. 24 ss.

7 W. W. Buckland, *The Roman Law of Slavery - the Condition of the Slave in Private Law from Augustus to Justinian*, Cambridge, 1908 (reprint 1970), pp. 3 ss.

8 Otto v. Gierke, *Las raíces del contrato de servicios* (trad. esp.), Madrid, 1982, pp. 13 e s., ou J. Pinto Loureiro, *Tratado da Locação*, I, Coimbra, 1946, p. 42.

9 Neste sentido, entre outros, L. Barassi, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, I, 2.ª ed., Milano, 1915, pp. 41 s., T. Mayer-Maly, “Römische Grundlagen des modernen Arbeitsrechts”, *RdA*, 1967, 8/9, pp. 281-286 (284), R. Trinkner / M. Wolfer, “Modernes Arbeitsrecht und seine Beziehungen zum Zivilrecht und seiner Geschichte”, *BB*, 1986, 1, pp. 4-9, e, entre nós, A. Menezes Cordeiro, *Da natureza do direito do locatário*, Sep. *ROA*, Lisboa, 1980, 28, e *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1991, pp. 36 s., ou P. Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, 9.ª ed., Coimbra, 2019, pp. 67 s.

difundido a partir da Revolução Industrial¹⁰. Esta continuidade justificaria adicionalmente o enquadramento moderno dos vínculos de trabalho pelas figuras da locação ou da prestação de serviços, até porque estas figuras constituem desdobramentos da categoria unitária clássica da *locatio conductio* – é a tradição, respectivamente, do *Code Napoléon*, que autonomiza a figura do *louage des gens de travail* no âmbito da locação (artigos 1780.º e 1781.º) e do nosso Código de Seabra ou do BGB, que o enquadram na categoria da prestação de serviços (artigo 1391.º e artigo 1370.º do Código Seabra e § 611.º e ss. do BGB).

A nosso ver, embora atractiva, esta visão carece de rigor histórico, não porque o trabalho livre dependente na sociedade romana não fosse, efectivamente, enquadrado pela figura da *locatio conductio operarum*, mas porque a concepção de vileza associada ao trabalho dependente na Antiguidade (designadamente, por contraste às *operae liberales*), que já era referida por Aristóteles para justificar a condição jurídica do escravo, se comunicava à figura do *libertus* e ao trabalho por ele desenvolvido, em substituição do escravo¹¹.

Como ensina Carnelutti¹² na sociedade romana o libertado está numa posição intermédia entre as categorias jurídicas da pessoa e da coisa, e enquanto trabalhador mantém-se escravo. Neste contexto, parece assim mais consentâneo com os valores da época a ideia, sustentada por outros autores, de que nesta forma de *locatio* o trabalhador prescindia, na verdade, de uma parcela da sua liberdade e, ao locar a sua força de trabalho, locava, afinal, a sua pessoa, mediante um preço.

E, na verdade, se olharmos por este prisma vínculos como a servidão da gleba ou o trabalho no seio das corporações de mesteres ou de artífices, verificamos como este cunho relativo da liberdade dos entes privados que trabalhavam para outrem persiste na Idade Média e na Idade Moderna, o que permite qualificar estes vínculos como vínculos de cariz patriarcal, ou seja, envolvendo elementos de domínio do credor do trabalho sobre a própria pessoa do prestador¹³. Por outras palavras, o reconhecimento do prestador do trabalho como sujeito de direitos continuou durante séculos a ser considerado compatível com situações de graduação ou de alienação parcial da liberdade, temporariamente ou mesmo com carácter de permanência, como sucedia na servidão da gleba.

10 Neste sentido, entre nós, Menezes Cordeiro, *Da natureza...*, cit., p. 28, e *Manual...*, cit., p. 38, e Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 68 s. Trinkner / Wolfer, “*Modernes Arbeitsrecht...*”, cit., p. 6, e Mayer-Maly, “*Römische Grundlagen...*”, cit., pp. 282 e 284, identificam também a *locatio conductio operarum* com o a figura do *Dienstvertrag*, prevista no BGB.

11 Aristóteles, *Les politiques* (trad. francesa), Paris, 1990, p. 132. Ainda sobre a concepção de vileza associada ao trabalho livre dependente e remunerado em Roma e sobre o destino de escravidão parcial dos libertos que o desempenhavam, A. Boissard, *Contrat de travail et salariat*, Paris, 1910, p. 56 ; O. v. Gierke, *Las raíces del contrato de servicios*, cit., p. 14; L. Spagnuolo Vigorita, *Subordinazione e diritto del lavoro - problemi storico-critici*, Napoli, 1967, p. 79; ou Antonio Palermo, “*Sul concetto di lavoro e sullo stato giuridico del lavoratore*”, *DLav.*, 1956, I, pp. 202-230 (p. 207).

12 F. Carnelutti, “*Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*”, *Riv.dir.comm.*, 1913, I, pp. 354-394 (386).

13 Reconhecendo o carácter patriarcal das relações de “trabalho” nos mesteres, da relação de serviço doméstico ou na agricultura, durante a Idade Média e a Idade Moderna, H. Sinzheimer, “*La democratizzazione del rapporto di lavoro (1928)*”, in G. Arrigo / G. Vardaro (dir.), *Laboratorio Weimar - conflitti e diritto del lavoro nella Germania nazista*, Roma 1982, pp. 53-78 (54), L. Castelvetti, “*Le origini dottrinali del diritto del lavoro*”, *Riv. trim. DPC*, 1987, I, pp. 246-286 (p. 249 s.), T. Ramm, “*Die Arbeitsverfassung des Kaiserreichs*”, *Fest. Walter Mallmann*, Baden-Baden, 1978, pp. 191-211 (p. 199), P. Ourliac, *Le droit social du Moyen Age*, in *Histoire du droit social – Mélanges en hommage à Jean Imbert*, Paris, 1989, pp. 447-456 (450), ou W. Ogris, “*Geschichte des Arbeitsrechts vom Mittelalter bis in das 19. Jahrhundert*”, *RdA*, 1967, 8/9, pp. 286-297. Em especial sobre as relações de trabalho na Idade Moderna e em Portugal, *vd* ainda M. Seixas, *Pessoa e Trabalho no Direito Português (1750-1878): Escravo, Libertado e Serviçal*, Lisboa, 2016, apreciando, com grande detalhe, o estatuto do escravo, do libertado e do serviçal nas relações de trabalho ao longo dessa época.

Afigurando-se pois formalmente correcto o enquadramento jurídico do trabalho dependente não escravo pela figura da *locatio conductio operarum* em Roma, entendemos que o carácter relativo do pressuposto da liberdade do prestador, quando associado à prestação de um trabalho em situação de dependência, não permite considerar a figura romana como o antecedente lógico do moderno contrato de trabalho¹⁴.

III. Chegados a este ponto, forçoso é também concluir pela origem relativamente moderna do fenómeno do trabalho livre dependente, ainda por força do pressuposto da liberdade do trabalhador, mas conjugado com o princípio da igualdade dos entes jurídicos privados, também proclamado pela Revolução Francesa.

Efectivamente, com os contornos que hoje lhe assistem, o fenómeno do trabalho subordinado é um fenómeno moderno, porque a Revolução Francesa afirma não apenas o princípio da liberdade de todos os cidadãos, como também o princípio da igualdade dos sujeitos privados, e é a conjugação destas duas ideias que torna inadmissíveis quaisquer vínculos de suserania entre privados e condena as privações de liberdade, ainda que parcelares. O significado axiológico do princípio da liberdade dos entes jurídicos privados, que hoje conhecemos (ou seja, um significado integral, que se compadece com limitações ou restrições, ao contrário do que se admitia anteriormente), só se consolida a partir desta época, porque apenas neste momento se concilia com o princípio da igualdade¹⁵.

IV. Estabelecidas estas conclusões quanto à origem histórica do fenómeno do trabalho subordinado, eis-nos então perante o grande desafio do Direito do Trabalho, como ramo jurídico, que Alonso Olea tão bem identificou no final da sua obra “*De la Servidumbre al Contrato de Trabajo*”: como conciliar os princípios da liberdade e da igualdade das partes no contrato de trabalho com a dependência do trabalhador subordinado perante o credor do trabalho, não apenas em termos económicos mas também em termos jurídicos, por força da atribuição ao empregador dos poderes laborais de direcção e disciplina¹⁶?

A este desafio, e olhando retrospectivamente o desenvolvimento do Direito Laboral como ramo jurídico, Alonso Olea responde que a área jurídica procurou ultrapassar esta dificuldade impondo sucessivas restrições ao grau de dependência do trabalhador, em termos temporais, através da limitação da duração dos vínculos laborais, e em termos substanciais, através da funcionalização da subordinação do trabalhador à prestação e às respectivas necessidades de cumprimento – para tanto contribuem a obrigatoriedade de determinação da actividade laboral, enquanto objecto do contrato, e os limites impostos à duração do tempo de trabalho e ao conteúdo do poder directivo do empregador.

É sobre os reflexos que estas sucessivas tentativas de limitação dos poderes laborais e de objectivação da posição de subordinação do trabalhador tiveram na conceptualização do contrato de trabalho que vamos desenvolver as reflexões seguintes.

14 Para uma justificação mais completa deste nosso entendimento, vd Rosário Palma Ramalho, *Da Autonomia Dogmática...*, cit., maxime pp. 174 ss., e *Tratado de Direito do Trabalho*, cit., I, pp. 45 ss.

15 Sobre este ponto em especial, Rosário Palma Ramalho, *Da Autonomia Dogmática...*, cit., maxime p. 176.

16 Em geral sobre os poderes laborais, vd M. R. Palma Ramalho, *Do Fundamento do Poder Disciplinar Laboral*, Coimbra, 1993, *passim*, e ainda *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte II – *Situações Laborais Individuais*, 7.^a ed., Coimbra, 2019, pp. 583 ss.

3. A pretensa objectivização da subordinação do trabalhador e os elementos de personalidade e de organização no contrato de trabalho - contributos para a conceptualização do contrato de trabalho

I. Foi a necessidade de compatibilizar a afirmação da liberdade do prestador de trabalho, enquanto pessoa, com a sua dependência económica e jurídica perante o empregador, que conduziu a doutrina a desenvolver uma concepção do contrato de trabalho o mais objectiva possível.

Para este efeito, a recuperação da figura romana da *locatio conductio operarum*, proposta pelos pandectistas germânicos e pelos tratadistas franceses do séc. XIX e que os Códigos oitocentistas vieram a acolher, foi de grande utilidade, na medida em que permitiu a recondução dos vínculos de trabalho subordinado à categoria dos contratos obrigacionais de troca, nos quais os axiomas da liberdade e da igualdade dos entes privados não suscitavam dúvidas.

De facto, independentemente de saber se o recurso a esta figura do direito romano para enquadrar o moderno trabalho subordinado livre é uma recuperação dos traços originais ou uma verdadeira reconstrução dogmática da figura da *locatio conductio*, que terá viabilizado a sua adequação ao significado integral do pressuposto da liberdade das partes na era moderna, a verdade é que esta figura permitiu reconstruir os vínculos modernos de trabalho fabril como contratos de direito privado.

II. Aspecto essencial desta reconstrução dos vínculos laborais foi ainda a objectivação da prestação de trabalho, condição indispensável para a assimilar a outros bens do comércio jurídicos.

Para este efeito, a Ciência Jurídica aproveitou o conceito económico de “trabalho abstracto” para ficcionar a separação da actividade de trabalho em relação à pessoa do trabalhador. É esta operação que permite conceber o trabalho humano como uma mercadoria, um bem integrativo do património do trabalhador (na verdade, quase sempre o seu único “bem”) e, enquanto tal, um bem transaccionável, de que ele pode dispor¹⁷.

E nesta linha, são conhecidas as diversas teorias que procuraram conceber juridicamente esta transacção, ou nos moldes da locação ou da prestação de serviços, que os Códigos acolheram, ou noutros moldes contratuais (como a concepção da compra e venda de energia laborativa, preconizada por Carnelutti¹⁸, ou a qualificação do vínculo laboral como um contrato misto entre o contrato de compra e venda e de sociedade, proposta por Chatelain¹⁹).

O que gostaríamos aqui de salientar é o facto de ser mais uma vez por força da importância axiológica do requisito da liberdade do prestador do trabalho no contrato de trabalho que esta objectivização da prestação laboral se impõe: é que a visão do trabalho humano como algo separado da pessoa que o presta permite deslocar a subordinação característica do vínculo laboral para a prestação e reportar a esta os poderes laborais, que deixam assim de ser concebidos como poderes sobre a pessoa do trabalhador - situação que, a admitir-se,

17 Sobre a importância do conceito económico de trabalho abstracto para esta construção do vínculo laboral, por exemplo, A. Supiot, *Critique du droit du travail*, Paris, 1994, 44 ss.

18 F. Carnelutti, *Studi sulle energie...*, cit., p. 371 e *passim*.

19 E. Chatelain, “Esquisse d’une nouvelle théorie sur le contrat de travail conforme aux principes du Code civil”, *Rev. trim. dr. civ.*, 1904, pp. 313-342 (319 ss.), e ainda “Une application de la nouvelle théorie du contrat de travail”, *Rev. trim. dr. civ.*, 1905, p. 271.

poria em risco a construção formalmente igualitária do contrato e recuperaria o cunho de suserania ou de domínio típico dos vínculos pré-industriais envolvendo a prestação de um trabalho.

Por outro lado, o facto de a actividade laboral ser separada da pessoa do trabalhador nos moldes descritos permite também igualizar formalmente as posições do prestador e do credor do trabalho no contrato, uma vez que a retribuição é vista como o equivalente patrimonial da prestação de trabalho. O axioma da igualdade dos entes privados é assim formalmente reposto.

Deste modo, pode concluir-se que a objectivização da prestação laborativa foi o caminho encontrado para legitimar o contrato de trabalho como contrato de direito privado. Por outro lado, a esta objectivização da prestação de trabalho inere a caracterização do contrato de trabalho como um vínculo patrimonial, dado o valor económico das duas prestações principais - o trabalho e o salário. O contrato de trabalho é assim configurado essencialmente como um contrato obrigacional de troca entre dois bens com valor patrimonial.

III. Chegados aqui, vale a pena reflectir um pouco sobre os efeitos desta construção do contrato de trabalho, que, apesar de algumas vicissitudes, continuou a ser sustentada durante décadas e é ainda hoje sufragada por alguns autores. É que, sendo aparentemente satisfatória em termos formais, esta construção revelou-se, na prática, incapaz de se opor às consequências decorrentes do desequilíbrio económico da posição das partes no contrato de trabalho, mau grado a respectiva igualdade formal.

Efectivamente, não podemos esquecer que a questão social surgiu exactamente no contexto deste enquadramento formalmente paritário do vínculo laboral, e exactamente por força dos efeitos perversos dos princípios da liberdade e da igualdade dos sujeitos privados, quando actuados por entes com um poder económico tão diferente como os operários do séc. XIX e os empresários da mesma época – como referiu Scelle²⁰ o princípio da liberdade contratual transforma-se na ditadura contratual da parte mais forte quando é exercido por sujeitos com um poder económico totalmente diverso. Ora, esta constatação é particularmente adequada à realidade da contratação laboral desde a segunda metade de oitocentos, como se comprova pela evidente ausência de liberdade negocial do trabalhador perante o empregador²¹.

IV. Como é sabido, foi a constatação dos efeitos perversos a que a liberdade contratual tinha conduzido, no que toca às condições de vida e de trabalho dos operários do final do século XIX – entronizados sob a designação de “questão social” e denunciados por diversos quadrantes sociais e ideológicos e pela doutrina social da Igreja – que justifica aquele que, segundo Alonso Olea, constituiu o grande desafio do Direito do Trabalho: a

20 G. Scelle, *Le droit ouvrier - Tableau de la législation française actuelle*, 2.^a ed., Paris, 1929, p. 10.

21 Enfatizando este ponto, entre outros, H. Sinzheimer, “La democratizzazione del rapporto di lavoro (1928)”, in G. Arrigo / G. Vardaro, *Laboratorio Weimar - conflitti e diritto del lavoro nella Germania nazista*, Roma 1982, pp. 53-78 (pp. 54 e 57); E. Fraenkel, “Il significato politico del diritto del lavoro (1932)”, in G. Arrigo / G. Vardaro (dir.), *Laboratorio Weimar - conflitti e diritto del lavoro nella Germania nazista*, Roma, 1982, pp. 119-131 (p. 120 s.), e entre nós, J. Marnoco e Sousa, *Ciência Económica. Preleções feitas ao Curso do Segundo Ano Jurídico do Ano de 1909-1910 (1910)*, Lisboa, 1997, p. 188, e L. Cunha Gonçalves, *A Evolução do Movimento Operário em Portugal*, Lisboa, 1905, pp. 40 s.

limitação da subordinação do trabalhador no contrato de trabalho, subordinação esta que, evidentemente, resistiu à sua igualização formal ao empregador.

No entanto, a nosso ver, a história do contrato de trabalho, ao longo de um século de existência do Direito do Trabalho como ramo jurídico, não é apenas a história da diminuição ou da limitação da subordinação do trabalhador, mas é também a história da recuperação da dimensão pessoal deste contrato, pelo reconhecimento do envolvimento pessoal integral do trabalhador na prestação de trabalho, em moldes sem paralelo noutros contratos obrigacionais e que, por consequência, evidenciam a singularidade dogmática do próprio contrato de trabalho. É que, como observa Supiot, se nos primórdios do seu desenvolvimento, o Direito do Trabalho procurou objectivar a prestação de trabalho para compatibilizar o contrato de trabalho com os princípios orientadores do direito privado (o princípio da igualdade e o princípio da liberdade), a verdade é que a especificidade deste contrato no que toca à prestação de trabalho e à posição relativa das partes voltou paulatinamente a impor-se e não pode hoje ser negada²².

É sobre este ponto que gostaríamos de deixar uma última reflexão, que evidencia a singularidade e a complexidade do contrato de trabalho até hoje.

V. É sabido que, ao longo da história do Direito do Trabalho, diversas construções procuraram recuperar a dimensão pessoal da relação de trabalho. As mais importantes - desenvolvidas, a partir do final dos anos vinte do século passado no seio da dogmática germânica, de onde irradiaram para outros países, incluindo Portugal, e que têm adeptos até hoje - foram as que partiram da concepção do vínculo de trabalho como uma relação comunitário-pessoal (*ein personengemeinschaftliches Rechtsverhältnis*), para a qual desenvolveram justificações de índole contratualista mas entendendo o contrato de trabalho como um contrato não obrigacional²³, ou de índole institucionalista, alicerçando a relação de trabalho directamente no acto de incorporação do trabalhador na organização do empregador e secundarizando ou mesmo obnubilando o papel do contrato de trabalho na constituição deste vínculo²⁴.

Abstraindo das diversas variantes de fundamentação desta concepção comunitário-pessoal da relação de trabalho, importa reter como característica essencial desta visão o facto de ela desvalorizar, no conteúdo do vínculo, o nexa de troca patrimonial trabalho-salário, ao mesmo tempo que valoriza o nexa relativo aos deveres pessoais e comunitários das partes. Nesta óptica, esta concepção acentua, do lado do trabalhador, o dever de lealdade

22 A. Supiot, *Critique*, cit., p. 8, 11 e *passim*. Sobre este ponto, com desenvolvimentos, Rosário Palma Ramalho, *Da Autonomia Dogmática...*, cit., pp. 764 ss., *maxime* 767 s., e ainda *Tratado de Direito do Trabalho*, cit., I, pp. 466 ss.

23 Nesta linha justificativa, entre muitos outros, H. Pothoff, "Ist das Arbeitsverhältnis ein Schuldverhältnis?", *ArbR*, 1922, 5, pp. 267-284, e ainda *Das Deutsche Arbeitsrecht*, Berlin, 1935, pp. 11 e 30; F. Müllerreisert, "Das Arbeitsverhältnis als Vertrag und als Gemeinschaft des Personenrechts", *DAR*, 1938, 11, pp. 280-283; Denecke, "Vermögensrechtliches oder personenrechtliches Arbeitsverhältnis", *DAR*, 1934, 7/8, pp. 219-224; Joerges, "Die Arbeitsverhältnis und Betriebsgemeinschaft. Wesen und Rechtsgrund", *DAR*, 1938, 6, pp. 91-95; ou A. Hueck, "Die Begründung des Arbeitsverhältnisses", *DAR*, 1938, 7/8, pp. 180-182.

24 A. Nikisch, *Arbeitsvertrag und Arbeitsverhältnis*, Berlin, 1941, pp. 51 ss. e *passim*, e ainda, "Die Eingliederung in ihrer Bedeutung für das Arbeitsrecht", *RdA*, 1960, 1, pp. 1-5, W. Siebert, "Die Begründung des Arbeitsverhältnisses", *DAR*, 1937, 11, pp. 305-310 e 338-342, e ainda "Die Entwicklung der Lehre vom Arbeitsverhältnis im Jahre 1936", *DAR*, 1937, 1, pp. 14-19, A. Greco, "Il contratto di lavoro", in Filippo Vassali (dir.), *Trattato di diritto civile italiano*, VII (tomo III), Torino, 1939, pp. 56 ss., pp. 260 ss., e pp. 320 ss.; G. Ardaù, *Corso di diritto del lavoro*, Milano, 1947, p. 75; P. Durand / A. Vitu, *Traité de Droit du travail*, II, Paris, 1950, pp. 209 ss.; J. Brèthe de La Gressaye, "Les transformations juridiques de l'entreprise patronale", *DS*, 1939, 1, pp. 2-6; e, entre nós, Raul Ventura, *Teoria da Relação Jurídica de Trabalho - Estudo de Direito Privado*, I, Porto, 1944, pp. 70 ss., e 89 ss.

(de índole pessoal, pela sua própria natureza, mas também com um cunho comunitário, por força da integração do trabalhador no seio da organização do empregador, de cujos objectivos ele comunga) e, do lado do empregador, o dever de assistência ao trabalhador em situações diversas de não prestação do trabalho²⁵.

No entanto, após algumas décadas, estas construções foram consideradas ultrapassadas (ainda a partir do trabalho da doutrina germânica, mas com projecções noutras contextos doutrinários), com fundamento na inconsistência do elemento comunitário e na inespecificidade do elemento de pessoalidade: assim, à ideia da comunhão de interesses entre trabalhador e empregador foi objectada a oposição dos interesses principais das partes²⁶; e ao elemento de pessoalidade foi recusado um papel individualizador do vínculo laboral, alegando-se, por um lado, a essencialidade dos aspectos patrimoniais do vínculo (o trabalho e a remuneração) e recordando-se, por outro lado, que noutros contratos obrigacionais envolvendo prestações de facto o prestador está pessoalmente envolvido no respectivo cumprimento em termos similares ao trabalhador²⁷.

Com base nestas críticas, voltou a ganhar força na doutrina uma concepção eminentemente patrimonial e obrigacional do contrato de trabalho, que ficou conhecida como “teoria da remuneração”. Esta concepção recoloca no eixo central do vínculo laboral o binómio de troca trabalho-remuneração, reconduz a subordinação do trabalhador a uma característica da prestação (é a ideia de heterodeterminação) e procura enquadrar os clássicos deveres de assistência do empregador fazendo apelo a um conceito amplo de remuneração, desenvolvido, na doutrina germânica, por Schwerdtner²⁸, sob a designação de “teoria da remuneração” (*Entgelttheorie*) e subscrito entre nós por autores como Menezes Cordeiro.

Descrita esta evolução dogmática, cabe apreciar.

VI. No nosso entender, não sendo aceitável a concepção comunitário-pessoal do vínculo de trabalho, o entendimento patrimonial do vínculo assente na teoria da remuneração também não satisfaz, porque não tem em conta os aspectos que continuam a singularizar o contrato de trabalho no panorama dos negócios civis, e, designadamente, o peso especial da sua componente de pessoalidade, que, como observou Supiot, resistiu às diversas tentativas de objectivização da prestação de trabalho e de funcionalização da subordinação do trabalhador ao longo da história do Direito Laboral, que Alonso Olea refere como o maior desafio da área jurídica.

Do nosso ponto de vista, são efectivamente de subscrever as críticas à concepção comunitário-pessoal da relação de trabalho, no que toca à secundarização do binómio de troca patrimonial do contrato e no que se refere ao entendimento clássico do elemento de

25 Para mais desenvolvimentos, Rosário Palma Ramalho, *Da Autonomia Dogmática...*, cit., pp. 279 ss.

26 Neste sentido, V. Mavridis, “Eingliederungstheorie, Vertragstheorie und Gemeinschaft”, *RdA*, 1956, 12, pp. 444-448; P. Schwerdtner, *Fürsorgetheorie und Entgelttheorie im Recht der Arbeitsbedingungen*, Heidelberg, 1970, pp. 46 e ss.; e ainda “Gemeinschaft, Treue, Fürsorge - oder: die Himmelfahrt des Wortes”, *ZRP*, 1970, 3, pp. 62-67, e, entre nós, Menezes Cordeiro, *Da situação jurídica laboral – perspectivas dogmáticas do Direito do Trabalho*, Lisboa, 1982, pp. 113 ss.

27 Neste sentido, entre muitos outros, H. Pinther, “Ist das Arbeitsverhältnis ein personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis?”, *ArbuR*, 1961, 8, pp. 225-230, ou E. Wolf, “‘Treue und Glauben’, ‘Treue’ und ‘Fürsorge’ im Arbeitsverhältnis”, *DB*, 1971, 39, pp. 1863-1868, e Menezes Cordeiro, *Da situação jurídica laboral: perspectivas dogmáticas...*, cit., lpp. 16 ss.

28 P. Schwerdtner, *Fürsorgetheorie und Entgelttheorie...*, cit., pp. 211 ss. e *passim*.

comunidade²⁹. Contudo, estas críticas não justificam a visão puramente obrigacional e patrimonial do contrato de trabalho propugnada pelo outro sector da doutrina, mas obrigam sim a uma reconstrução do contrato em novos moldes, que correspondam à complexidade do débito negocial nele envolvido e da posição relativa das partes.

No que se refere à secundarização dos elementos de troca patrimonial do contrato de trabalho, ela não nos parece, de facto, compatível com os interesses essenciais das partes – obviamente, o interesse essencial do trabalhador no contrato é a remuneração, e o interesse primacial do empregador é a utilização da energia laborativa do trabalhador para prover à satisfação das suas necessidades.

Por outro lado, também não podemos subscrever o empolamento do elemento de comunidade neste contrato, na medida em que, mesmo que se possam reconhecer interesses secundários comuns aos empregador e ao trabalhador (assim, o interesse no aumento de produtividade quando o trabalhador tem uma parcela da sua remuneração afectada aos resultados, ou o interesse no aumento dos lucros da empresa se o trabalhador deles participa, por exemplo), é difícil conceber uma comunhão de interesses das partes nos aspectos essenciais do vínculo, que acima identificámos e que são, naturalmente, os determinantes para a respectiva qualificação – e, no essencial, não só a oposição dos interesses e das posições jurídicas das partes é evidente, como o clima de conflitualidade social subjacente ao vínculo torna irrealista a construção comunitária desse vínculo, nos moldes em que a doutrina clássica a propôs.

No entanto, se perspectivarmos a relação de trabalho no seu contexto normal (i.e., um contexto que pressupõe não apenas o desenvolvimento de uma prestação laborativa para outrem, mas a inserção dessa prestação e, em geral, do contrato de trabalho e do próprio trabalhador numa organização predisposta pelo credor) podemos dar um novo sentido ao elemento comunitário, que é útil para compreender diversos traços do regime laboral, que não se deixam explicar com base numa lógica negocial a dois: assim, e entre outros aspectos, a constante influência da organização do empregador sobre o conteúdo do contrato, em termos de se impor mesmo ao acordo negocial (como a imposição unilateral da alteração de funções, de tempo ou de local de trabalho, por motivos de gestão), os deveres dos trabalhadores para com os colegas ou o princípio da igualdade de tratamento.

Por este motivo, propomos uma nova leitura do elemento comunitário na perspectiva da valorização de uma componente de inserção organizacional no contrato de trabalho, que, ao mesmo tempo que realça a complexidade da posição debitória das partes, explica algumas projecções do contrato para fora da estrita relação *inter partes* e também a particularidade de, em nome de interesses de gestão, em muitas situações a vontade unilateral do empregador prevalecer sobre o acordo negocial.

E este relevo da componente organizacional do contrato que propomos na nossa reconstrução dogmática deste vínculo, acabou, entretanto, por merecer o acolhimento expresso do

29 Para mais desenvolvimentos sobre este ponto, vd os nossos *Da Autonomia Dogmática...*, cit., pp. 485 ss., e *Tratado de Direito do Trabalho*, cit., I, pp. 458 ss.

legislador laboral, na nova noção de contrato de trabalho que foi consagrada pelo Código do Trabalho de 2009, no artigo 11.^o³⁰

Por último, no que toca ao elemento de pessoalidade, embora nos pareça que a sua importância não é de molde a justificar a secundarização dos aspectos patrimoniais do contrato de trabalho, como acima referimos, não podemos também subscrever a ideia da sua (in)especificidade no panorama dos contratos obrigacionais envolvendo a prestação de uma actividade humana.

Bem pelo contrário, consideramos que este elemento deve ser repensado em novos moldes, mas que é, de facto, um elemento essencial para compreender a singularidade do contrato de trabalho no panorama negocial privado, na medida em que evidencia a inseparabilidade entre a prestação de trabalho e a pessoa do trabalhador, que decorre da situação de dependência em que este se encontra perante o empregador. É que, como bem observam os autores germânicos, a subordinação corresponde a um estado de dependência pessoal (*persönliche Abhängigkeit*), ou seja, a uma qualidade do prestador e não da prestação e é por esta razão que não pode ser reconduzida à ideia de heterodeterminação (da prestação).

A nosso ver, a componente de pessoalidade do contrato de trabalho evidencia-se na conjugação de diversos factores, que, cada um por si, poderia não justificar a importância deste elemento, mas que em conjunto, demonstram a singularidade do vínculo laboral no panorama dos negócios patrimoniais privados: o carácter *intuitu personae* do contrato, que se manifesta no relevo das qualidades pessoais do trabalhador e se traduz na infungibilidade da prestação laboral³¹; a inseparabilidade genética entre a prestação de trabalho e a pessoa do trabalhador, que se manifesta no interesse que a própria disponibilidade ou a energia laborativa do trabalhador tem para o empregador, mesmo quando nenhuma prestação esteja a ser concretamente desenvolvida; e a essência dominial e pessoal dos poderes de direcção e disciplina do empregador, que não se limitam apenas à prestação mas abrangem deveres acessórios pessoais (no caso do poder directivo) ou, pela sua natureza, incidem necessariamente sobre a pessoa do trabalhador (designadamente no que se refere ao poder disciplinar, pela essência punitiva das sanções disciplinares³²).

Neste quadro, salientamos a importância do elemento de pessoalidade no contrato de trabalho, pondo em evidência a sua utilidade para explicar alguns aspectos do regime do contrato de trabalho, que não se deixam também reduzir aos princípios contratuais gerais – assim, as muitas normas laborais que fazem prevalecer sobre o acordo negocial a tutela de interesses do trabalhador que transcendem esse contrato e nada têm a ver com ele, porque são do foro pessoal, familiar, social ou de realização extra-profissional do trabalhador. Evidentemente, só o reconhecimento de uma componente de pessoalidade no contrato de trabalho, diferente da que existe noutros contratos civis que envolvem a prestação de uma

30 Para mais desenvolvimentos sobre a reconstrução do elemento de comunidade do contrato de trabalho, na perspectiva organizacional que propomos, *vd* o nosso *Tratado de Direito do Trabalho*, cit., I, pp. 409 ss., e sobretudo, *Da Autonomia Dogmática...*, cit., pp. 716 ss., onde formulámos pela primeira vez esta nossa construção. Esta obra é de 2001, tendo este entendimento sido acolhido com a alteração da noção legal de contrato de trabalho, introduzida pelo Código do Trabalho de 2009. Neste sentido, o artigo 11.^o do CT actual passou a definir o contrato de trabalho como “aquele pelo qual uma pessoa singular se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade a outra ou outras pessoas, no âmbito de organização e sob a autoridade destas”.

31 Em especial sobre esta característica do contrato de trabalho, Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho*, cit., II, pp. 101 e 104 ss.

32 Sobre este ponto em especial, *vd* M. R. Palma Ramalho, *Do Fundamento do Poder Disciplinar Laboral*, cit., *passim*, e ainda *Tratado de Direito do Trabalho*, cit., II, pp. 644 ss.

actividade humana mas nos quais o prestador dessa actividade não beneficia de uma tutela semelhante à tutela do trabalhador, justifica a prevalência destes interesses sobre o acordo negocial na constância do contrato³³.

VI. Chegados a este ponto, concluiremos as nossas reflexões voltando à afirmação de Alonso Olea sobre a importância de recordarmos a origem do moderno trabalho dependente no trabalho escravo e sobre o desafio que se colocou ao Direito do Trabalho de limitar a dependência do trabalhador no contrato de trabalho.

No nosso entender, a resposta a este desafio, que desde os seus primórdios e até hoje se coloca ao Direito do Trabalho, não será encontrada através da diluição das especificidades do contrato de trabalho mas sim e forçosamente a partir da tomada de consciência dessas especificidades.

E, uma vez reconhecidas estas especificidades, cabe ponderar devidamente os interesses em jogo para direccionar adequadamente a tutela laboral. Alguns desses interesses emergem do acordo negocial, mas outros são específicos do trabalhador (revelando a componente de personalidade do contrato) e outros ainda decorrem de necessidades de gestão do empregador (revelando a componente organizacional do contrato). Mas, no caso concreto, quaisquer uns destes interesses podem ser merecedores de protecção e podem vir a prevalecer sobre o acordo negocial, na lógica muito própria do contrato de trabalho que decorre da sua singularidade dogmática.

33 Para mais desenvolvimentos sobre a reconstrução do elemento de personalidade do contrato de trabalho, nesta perspectiva, *vd* o nosso *Da Autonomia Dogmática...*, cit., pp. 751 ss., e ainda *Tratado de Direito do Trabalho*, cit., I, pp. 503 ss.

Trabalho digno no século XXI

António Monteiro Fernandes
Faculdade de Direito / Universidade Nova de Lisboa

Resumo | Tendo em conta a génese da ideia-força do “trabalho digno”, tal como foi lançada pelo anterior director-geral da OIT, Juan Somavia, procura-se neste texto – que constitui a reprodução escrita da intervenção oral do autor no Congresso – evidenciar o seu significado na trajectória da Organização. Por outro lado, desenvolve-se o alcance da dignidade humana no trabalho como referencial axiológico de amplo espectro, no confronto actual das sociedades desenvolvidas com os desafios da internacionalização e da digitalização.

Abstract | “Decent work in the 21st century” Bearing in mind the genesis of the key notion of “decent work”, as it was launched by the former Director-General of the ILO, Juan Somavia, this text - which is the written reproduction of the author’s oral intervention in the Congress – aims at highlighting its significance in the Organization’s trajectory. On the other hand, the meaning of human dignity at work is developed as an axiological reference with a broad spectrum, in the current confrontation of developed societies with the challenges of internationalization and digitalization.

1. No Relatório que apresentou na 87.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho – fórum máximo da OIT, que se abre todos os anos em Genebra por duas ou três semanas –, em fim de século e de milénio, pois se estava em 1999, o novo Director-Geral, Juan Somavia, definiu em três linhas todo o sentido que pretendia imprimir à sua acção e ao desenvolvimento futuro das actividades da Organização:

“O objectivo primordial da OIT hoje é promover oportunidades para mulheres e homens obterem trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana”.

Juan Somavia, cidadão chileno, diplomata com larguíssima experiência em organizações internacionais relacionadas com as questões sociais, era e é uma figura imponente, cuja presença e cuja voz profunda chamam a atenção para aquilo que tem a dizer. O auditório da Conferência, que está sempre ocupado por várias centenas de delegados, foi percorrido por um murmúrio de surpresa, perante um discurso que se desviava da rotina cerimonial de todos os anos. Era um discurso propositivo, anunciando um golpe de leme na orientação geral da Organização.

Esclarecendo melhor a ideia central de “trabalho decente”, Somavia explicou:

“Trabalho decente significa trabalho produtivo em que os direitos estão protegidos, que gera um rendimento adequado, com adequada protecção social. Significa também trabalho suficiente, no sentido de que todos devem ter pleno acesso a oportunidades de ganho de rendimento”.

Um dos ouvintes da alocução de Somavia era o famoso economista e filósofo indiano Amartya Sen, actualmente professor em Harvard, a quem coube fazer um comentário ao

Relatório apresentado. Começando as suas reflexões por qualificá-lo de “*visionário*”, Sen sustentou que:

“a visão compreensiva da sociedade que caracteriza a abordagem adoptada em ‘Trabalho decente’ fornece um entendimento mais prometededor da necessidade de diferentes instituições e diferentes políticas na prossecução dos direitos e interesses da gente que trabalha”.

Nesse comentário, Amartya Sen sublinhou várias características novas da orientação proposta por Somavia e, em especial, o alargamento do ângulo de observação e reflexão que a estratégia proposta envolvia. Numa organização até aí muito centrada na produção de normas, de padrões normativos, sobre aspectos do quadro jurídico das condições de trabalho, desenhava-se o reconhecimento de que as condições de vida dos assalariados dependiam de muito mais do que isso. E observou:

“Não há dúvida de que a vida dos que trabalham se vê directamente afectada pelas regras e convenções que regem o seu emprego e o seu trabalho, mas também é influenciada, em última instância, pelas suas liberdades como cidadãos com voz e com voto, que podem exercer a sua influência tanto na política como nas opções institucionais”.

Como foi então assinalado por analistas da actividade da Organização, o conceito de “trabalho decente” surgia, além do mais, como uma síntese dos critérios pelos quais devia passar a nortear-se a organização e a gestão dos recursos disponíveis pela OIT. Apontavam-se assim quatro referências estratégicas fundamentais: direitos no trabalho, criação de emprego, protecção social e diálogo social.

2. A proposta de Somavia, que ele renovaria dois anos depois num outro Relatório intitulado “*Reduzir o défice de trabalho decente*”, culminava a longa, mas muito consistente evolução do pensamento estratégico subjacente à actividade desta organização singular.

Desde logo, no Preâmbulo da Constituição da OIT, aprovada em 1919, já se falava da necessidade do acolhimento global de “*um regime de trabalho realmente humano*”. Na época, imediatamente após o termo de uma guerra mundial, a preocupação fundamental era a manutenção da paz. O Preâmbulo abria, por isso, com a declaração enfática de que “*só se pode fundar uma paz universal e duradoura com base na justiça social*”. Esse objectivo passava, na concepção da época, pela superação de “*condições de trabalho que implicam, para grande parte das pessoas, a injustiça, a miséria e as privações, o que gera um descontentamento tal que a paz e a harmonia universais são postas em risco*”. A OIT nascia, assim, com o desígnio de promover a melhoria dessas condições como meio de prevenção de riscos de instabilidade e conflito. Não se podia ignorar um conjunto de factores convergentes que anunciavam uma onda de agitação social e instabilidade política: para além da insuportável degradação das condições de vida dos trabalhadores, o aparecimento de formas de organização internacional do proletariado, o triunfo da revolução soviética na Rússia e, até, a consciência de que, em contexto de competição económica generalizada, só alguma forma de cooperação multilateral entre Estados poderia propiciar melhorias das condições de vida e de trabalho da maioria da população dos países envolvidos.

Já a Declaração de Filadélfia, de 1944, que solenizou a revitalização da OIT perante o desaparecimento da Sociedade das Nações, lançou o lema famoso – “*o trabalho não é uma mercadoria*” –, proclamando que “*todos os seres humanos (...) têm o direito de*

efectuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança económica e com oportunidades iguais". Não é difícil destacar nessa Declaração histórica as sementes do conceito de "trabalho decente".

De resto, pouco tempo depois, e já no rescaldo da II Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos do Homem colocava em foco os direitos sociais e o seu carácter multidimensional: o "*direito ao trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à protecção contra o desemprego*"; o "*direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual*"; o "*direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita, e à sua família, uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de protecção social*".

Assim, pode dizer-se que o conceito de "trabalho decente", como conjunto de exigências dirigidas sobretudo aos órgãos de poder dos Estados membros, se vinha desenhando e densificando desde o nascimento da Organização; o que imprimiu o carácter de novidade à proposta de Somavia foi o seu desdobramento num leque de orientações estratégicas para a acção futura da Organização, com reflexo directo nas suas estruturas e nos critérios de gestão dos seus recursos. Foi, em suma, o facto de se ter tornado um lema destinado a funcionar como referencial para toda a acção futura da organização.

3. A OIT construiu, a partir da proclamação de Somavia, a chamada "*Agenda do Trabalho Digno*" (mantenho aqui o uso linguístico português). Como "agenda", tratava-se de um quadro geral e compreensivo de acções a desenvolver pela Organização junto dos Estados Membros, articulando objectivos e concentrando recursos. Uma das características diferenciadoras desse vasto programa de acção era a largueza do seu alvo. Convém ter presente que, em geral, a acção normativa e padronizadora da OIT, exercida através das convenções e recomendações, visava essencialmente as situações de emprego, de trabalho assalariado, no mercado de trabalho formal.

A Agenda alargou esse âmbito a todas as situações laborais, incluindo o auto-emprego, o trabalho no domicílio – largamente desprotegido pelas legislações do trabalho – e até o emprego informal. Por outro lado, evidenciou e desenvolveu os chamados "*quatro pilares*" do Trabalho Digno: a promoção do emprego produtivo e economicamente compensador, o desenvolvimento de medidas de protecção social e de protecção do trabalho, a promoção do diálogo social e do tripartismo, e, finalmente, a observância e promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho (igualdade e não discriminação, eliminação do trabalho forçado e obrigatório, liberdade de associação, erradicação do trabalho infantil). Estes "*princípios e direitos fundamentais*" tinham sido consagrados, no ano anterior (1998), através de uma emblemática Declaração, aprovada na Conferência Internacional do Trabalho, da qual decorreria um novo tipo de vinculação dos Estados Membros, para além da ratificação das convenções.

Ao contrário de outros documentos relevantes que a OIT produziu ao longo da sua existência, esta Agenda não era dirigida a comportamentos dos Estados Membros, mas à própria Organização. Tratava-se de uma "folha de rota" para a utilização dos seus recursos e meios de actuação. Pretendendo, manifestamente, superar o nível dos "princípios e direitos fundamentais", que a Declaração de 1998 garantia, não contemplava, porém, instrumentos de compromisso dos Estados, para além da irradiação própria da ideia de "dignidade no trabalho", com repercussão certa a nível internacional.

4. Suscita-se aqui uma questão de palavras, ou de semântica. A expressão originariamente utilizada no Relatório de 1999 foi “*trabalho decente*”. Assim foi traduzida em várias das línguas de trabalho na OIT: “*decent work*”, “*travail décent*”, “*trabajo decente*”. Trata-se, porém, de uma expressão ambígua: poderia ser interpretada como referência de valor aplicada às próprias actividades. Trabalho “indecente”, nesta acepção, seria, para muitos, a actividade dos actores ou realizadores de filmes pornográficos. Noutras línguas, é usada correntemente, a propósito do lema lançado por Somavia, a expressão “*trabalho digno*”. É o caso frequente da literatura portuguesa e da italiana (“*lavoro dignitoso*”). O uso linguístico alemão pode considerar-se intermédio ou misto: “*menschenwürdige Arbeit*”, embora mais próximo da ideia de dignidade humana.

É claro que todas as actividades lícitas e socialmente úteis são trabalho, e nesse sentido todos os trabalhos são “dignos”. Existem, em todo o caso, actividades cuja “dignidade” ou “decência” é objecto de controvérsia – como a prostituição ou a produção de filmes pornográficos. Mas não é disso que se trata. A adjectivação não se refere à natureza das actividades, ao trabalho em si, mas às condições em que é realizado. Assim, “trabalho digno” – e aqui já não custa aceitar como alternativa a noção de “decência” – é trabalho realizado em condições compatíveis com a dignidade humana, ou seja, trabalho organizado de modo a não vulnerar os direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, a começar pela sua vida e integridade física e moral e pela sua privacidade. Em consonância com isto, trabalho “indigno” é o trabalho sem regras, sem segurança, sem liberdade, sem oportunidades, sem voz.

5. A saliência da noção de dignidade associada às condições de trabalho é tornada forçosa pelo reconhecimento da inerência do trabalho à pessoa do trabalhador. A proclamação de que “*o trabalho não é uma mercadoria*”, na Declaração de Filadélfia, constituiu mera ratificação de uma postura axiológica que já se manifestava no Preâmbulo da Constituição da OIT e que pertence, pois, ao genoma da Organização. Dizer que o trabalho não é uma mercadoria equivale a dizer que um trabalhador, seja qual for o regime ou o sector económico em que realize a sua actividade, não pode ser tratado como uma coisa que se aluga, se utiliza sem restrições, se faz deslocar livremente; significa também que – ao contrário do que a expressão “mercado de trabalho” inculca – o trabalho não pode ser valorizado e pago meramente em função das leis económicas, especialmente a lei da oferta e da procura, que regem os preços das mercadorias. Como observava Kant: “*Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dele qualquer outro como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade.*” A referida proclamação implica também que o emprego da força de trabalho – o emprego *tout court* –, constituindo meio de realização pessoal e de inclusão social, além de ser em muitos casos a única fonte de rendimento ao alcance das pessoas, não pode ser colocado na dependência de necessidades identificadas e medidas por critérios estritamente técnicos e económicos, e exige políticas públicas activas e regras que possibilitem a partilha do trabalho disponível. Dizer, em suma, que o trabalho não é uma mercadoria significa que o trabalhador é tomado como sujeito e não como objecto ou instrumento ao serviço de fins económicos alheios. É, no fundo, o que se traduz na “*fórmula do objeto*” de conhecido teórico da dignidade humana Günther Dürig (“*a dignidade humana é atingida quando o ser humano em concreto é degradado a objeto, a um simples meio, a uma realidade substituível*”) que o nosso Tribunal Constitucional tem utilizado abundantemente na sua

jurisprudência. O TC pondera, nessa linha: “*Se é inerente ao ser-humano de cada um - ou seja, a todo e qualquer indivíduo da espécie humana - ter “direito a ter direitos” e, portanto, a qualidade de sujeito titular dos direitos que lhe asseguram o exercício da autonomia na definição e prossecução dos seus fins próprios - os direitos fundamentais -, daí decorre necessariamente que cada um enquanto ser humano não possa ser degradado, desde logo pelos poderes públicos, a mero objeto, isto é, não possa ser tratado como simples meio para alcançar fins que lhe sejam totalmente estranhos*” (Ac. TC 225/2018).

Nas relações de trabalho, o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado, nomeadamente, no artigo 1.º da Constituição portuguesa, constitui um vector axiológico de largo espectro, envolvendo projecções de natureza material – referentes, por exemplo, ao salário e suas funções ou às prestações sociais e sua medida – e projecções de natureza imaterial, como as várias expressões da liberdade de trabalho, a tutela da privacidade nas suas múltiplas dimensões, e as fronteiras temporais e espaciais da subordinação.

Esse princípio polariza e fundamenta praticamente todo o Direito do Trabalho, ou mesmo todo o Direito Social. Ele condensa-se e enfatiza-se com a emergência do “trabalho digno” como lema orientador da acção da OIT, e como proposta normativa para a comunidade internacional.

6. A tutela da dignidade no trabalho – o conjunto das acções tendentes à realização do “trabalho digno” – assume uma dimensão positiva e uma dimensão negativa.

A tutela positiva traduz-se, essencialmente, em incumbências do Estado que fundamentam políticas públicas: a promoção do emprego; a criação de oportunidades e de meios de desenvolvimento pessoal e profissional, nomeadamente nos domínios da educação e da qualificação; a imposição de regras e sistemas de protecção da saúde e segurança no trabalho; o desenvolvimento do sistema de segurança social; a garantia do direito de associação e, em particular, da liberdade sindical; o fomento do diálogo social.

A tutela negativa exprime-se pelo ataque, mediante os adequados dispositivos regulamentares e os inerentes sistemas de fiscalização do cumprimento, a vários fenómenos que representam, de maneiras diversas, agressões à dignidade humana de quem trabalha: o combate ao assédio, a todas as formas de discriminação no acesso ao emprego e nas condições de trabalho, ao arbítrio e ao abuso do poder patronal, ao trabalho forçado ou obrigatório, ao tráfico de mão-de-obra, ao trabalho infantil.

A OIT posiciona-se perante este desafio actuando nas duas frentes – na primeira, sobretudo, através de programas de assistência técnica e de apoio ao desenvolvimento institucional dos Estados membros, na segunda, principalmente, pela construção e difusão de padrões normativos, utilizando como instrumento primordial a convenção internacional.

7. O desafio é, porém, de uma dimensão gigantesca e até crescente.

Em primeiro lugar, ele é impelido e potenciado pela internacionalização da economia, que expõe o trabalho humano a dinâmicas tendentes à sua degradação e, por conseguinte, ao menosprezo da dignidade de quem o realiza. Dessas dinâmicas, sobressai a resultante do culto da competitividade centrada, não na qualidade dos produtos e serviços, mas nos custos do trabalho utilizado. Boa ilustração dessa tendência forte é a viagem incessante do capital pelo mundo, à cata dos salários mais baixos e das regras de trabalho mais permissivas, seja lá onde for – porque os custos das transferências de tecnologia, dos transportes, das burocracias e de outras “externalidades” são deixados em segundo plano. Outro exemplo vem-nos de Wall Street (ou de qualquer outro centro financeiro): o meio de

afirmação preferencial de um novo CEO num grande complexo empresarial consiste em fazer subir as cotações das respectivas acções, através de cortes no pessoal ou da redução de benefícios remuneratórios. O trabalho, mesmo o trabalho qualificado, vive assim exposto a uma desvalorização que tem subjacente a sua “coisificação”, ou seja, a ideia de que se trata de um factor de produção que é ou deve ser livremente manipulável, transaccionável e descartável. A dignidade da pessoa humana que trabalha torna-se uma boa palavra, dá boas frases no discurso, mas é realmente atingida por uma progressiva degradação.

O segundo factor, de importância crescente na actualidade, é a digitalização da sociedade e da economia. Utilizando o chamado “índice de digitalidade da economia e da sociedade” (IDES/DESI) da Comissão Europeia, resultante da consideração de cinco grandes factores – conectividade, capital humano, utilização de serviços internet, integração das tecnologias digitais e serviços públicos digitais –, verifica-se que Portugal se encontra mais ou menos a meio da tabela, um pouco abaixo da média europeia. Mas, se isso é verdade no que toca à sociedade em geral, já a incorporação das tecnologias digitais no funcionamento das empresas oferece outro tipo de indicações. De acordo com o “Digital Technology Integration Index (DTII)”, Portugal encontra-se, nesse aspecto, bem acima da média europeia, em nono lugar num conjunto de 28 países.

Que se pode esperar deste imparável desenvolvimento no que toca as implicações nos modos de trabalhar e nas condições de existência e actividade de quem vive do seu trabalho? Tem-se a percepção de que, ao contrário da cultura de competitividade baseada nos custos, a digitalização não é, necessariamente, um factor de degradação do trabalho e de desprotecção das pessoas que vivem do salário; pode haver um impacto positivo, negativo ou misto. Em geral, quais serão as consequências com que se deve contar – nomeadamente para, em face delas, se desenharem políticas fundadas na tutela da dignidade humana?

8. Desde logo, o impacto da digitalização manifesta-se quanto aos *modos* de trabalhar. Em grande número de áreas de actividade e profissões, trabalhar é, com cada vez maior frequência, estar sentado diante dum computador, recebendo, explorando ou emitindo informação. Também a direcção e supervisão do trabalho tendem, nesses casos, a ser realizadas por meios informáticos, colocando, desde logo, questões complexas quanto à compatibilidade entre os meios tecnológicos utilizados e direitos fundamentais que, justamente, se alicerçam no respeito devido à dignidade pessoal dos trabalhadores. Por outro lado, o local e o tempo de trabalho, parâmetros tradicionais da prestação de trabalho e suportes da sua determinabilidade enquanto objecto de um contrato, resultam, naturalmente, desvalorizados pela possibilidade que a digitalização abre de essa prestação ser efectuada “em qualquer sítio e a qualquer hora”, suscitando questões antes desconhecidas como a da estruturação de um “direito de desconexão”. Assim, abatem-se as divisórias usuais entre os vários “tempos pessoais” sobre cuja articulação assenta todo o regime da duração do trabalho e dos repousos: os tempos de trabalho, de diversão, descanso e privacidade. E a dissolução dessas tradicionais separações tende a resolver-se na ampliação dos tempos de indisponibilidade pessoal, gerando subtis compressões da liberdade e desgastes psicofísicos cumulativos.

Quanto às *condições* de trabalho, isto é, à configuração que, sob a influência da digitalização, as relações de trabalho tendem a assumir, a nota mais saliente é talvez o tendencial apagamento do papel tradicional do empregador, enquanto agente dotado de uma autoridade que lhe permite ordenar a actividade das pessoas ao serviço da empresa.

Sob a aparência de um grau crescente de autonomia funcional dos trabalhadores, actua na realidade o algoritmo, o programa-chave pré-definido de acordo com os propósitos e os critérios empresariais, que rege a operação dos equipamentos e sistemas, implicando e forçando uma certa conformação das condutas dos trabalhadores, sem necessidade de actos directivos ou sequer da emissão de regulamentação interna. Por outro lado, esse aparente “distanciamento” da figura tradicional do patrão e das hierarquias empossadas em poderes patronais leva à exposição dos trabalhadores a riscos crescentes de quebra da privacidade, de exploração aberta ou oculta de dados pessoais e de utilização de meios disfarçados de vigilância à distância, ou seja, de riscos de agressão discreta à dignidade humana de quem trabalha.

Não se pode negar que esse cenário, em grande medida ainda de natureza prospectiva, comporte algumas vantagens para os trabalhadores. A automatização e a informatização dos processos conduz à redução de tarefas repetitivas e monótonas e da penosidade física do trabalho, dispensando, em muitos casos, a presença obrigatória em local fixo. Se é certo que esses corolários tendem a ter um impacto positivo na sinistralidade laboral, não é líquido que o mesmo aconteça relativamente à morbilidade. Com efeito, novas doenças profissionais, ainda não tabeladas, resultarão do acréscimo de sedentarismo, do *stress* e da extensão dos tempos de trabalho. Por outro lado, abrem-se espaços novos para a fuga às leis do trabalho, com o alargamento da “zona cinzenta” entre trabalho subordinado e trabalho autónomo – mas também é verdade que surgem novas possibilidades de conciliação vida/trabalho, dependendo o quadro normativo que seja possível estabelecer e impor.

Numa antevisão macroeconómica, a digitalização comporta potenciais de destruição e de criação de emprego, sendo manifestamente provável que, no fim de contas, resulte um saldo negativo. Esta perspectiva é inquietante, pois se sabe que, a nível global, o crescimento das populações em idade de trabalhar impõe a necessidade de criação de 600 milhões de novos empregos até 2030 – isto é, até depois de amanhã...

9. Em tudo isto está, naturalmente, implicado o desígnio do “trabalho digno”. Desde logo, o vector da promoção do emprego depara, como se viu, com dificuldades acrescidas num ambiente dominado pela digitalização das actividades económicas e do trabalho em geral. A automatização e informatização de numerosas funções contribui para a desvalorização do trabalho humano sob o ponto de vista económico, apontando para o “ideal da empresa sem pessoas”. Do mesmo modo, os custos e constrangimentos decorrentes dos direitos sociais são encarados, cada vez mais, como elementos anómalos, artificiais, excedentários, numa economia completamente dominada pelo capital e pela tecnologia. As novas formas de organização do trabalho propiciadas pela digitalização tendem para a “individualização” dos postos de trabalho e das relações de trabalho, tornando-se hostis às formas correntes de organização e acção colectivas, assim como à relevância do diálogo social em todas as suas formas.

Projectar neste “écran” o lema do “trabalho digno”, no contexto da globalização e da competitividade sem regras, é a imensa tarefa que a OIT tomou sobre si. Veja-se a Declaração do centenário da Organização, “*pelo futuro do trabalho*” (2019). Ela constituiu uma verdadeira e integral “revisão da matéria”, adoptando como referência fundamental uma “*abordagem ao futuro do trabalho centrada no ser humano*”. Nessa proclamação, aprovada na Conferência Internacional do Trabalho daquele ano, são definidas as incumbências que aos Estados membros cabe assumir, simplesmente pelo facto de o serem: por um lado,

fortalecer as capacidades de todas as pessoas para beneficiarem das oportunidades de um mundo laboral em mudança (promoção de uma efectiva igualdade de género, formação ao longo da vida e educação de qualidade para todos, acesso universal a uma protecção social abrangente e sustentável, apoio às pessoas nas transições profissionais); por outro lado, garantir a protecção legal dos trabalhadores em conformidade com a Agenda do Trabalho Digno (imposição do respeito pelos direitos fundamentais, fixação de um salário mínimo adequado, definição de limites máximos do tempo de trabalho, promoção activa da segurança e saúde no trabalho).

10. Neste quadro, torna-se evidente a necessidade de uma reorientação da legislação do trabalho, de modo a corresponder às realidades actuais e às tendências que se desenham, sem perder de vista o objectivo de melhorar a sua efectividade.

Essa reorientação supõe, em primeiro lugar, o abandono gradual do paradigma do trabalho em empresa industrial ou comercial centralizada e auto-suficiente. Os vários fenómenos de descentralização produtiva, de fragmentação e deslocalização das organizações, de mudança na titularidade e na identidade das empresas, tudo isso tende a tornar obsoletos alguns esquemas normativos manifestamente estruturados sob o pressuposto de realidades económicas e organizacionais estáveis. Em segundo lugar, é incumbência do legislador do trabalho – especialmente em Portugal – introduzir mecanismos que valorizem fortemente a representação e a participação dos trabalhadores na vida das empresas, ao nível dos direitos de informação e consulta obrigatória. Em terceiro lugar, as leis laborais devem abandonar o excesso de detalhe na regulamentação, recuando para uma plataforma de promoção da efectivação e operacionalização dos direitos fundamentais em ambiente de trabalho. Se estes forem concretizados e garantidos, a realidade de condições de trabalho justas e condignas decorrerá naturalmente. Em quarto lugar, o legislador do trabalho deve ocupar-se – já com atraso – dos novos temas impostos pela realidade do trabalho na actualidade, entre os quais a desconexão, o espaço privado no local e tempo de trabalho, a modulação dos meios de controlo não presencial da actividade dos trabalhadores, o trabalho coordenado por plataformas digitais, entre outros.

Finalmente, a resposta a um desafio que está de pé, sem solução, praticamente desde que os sistemas de Direito do Trabalho nasceram enquanto tais: o de avançar, sem perder de vista os fundamentos dogmáticos adquiridos, para fora do território tradicional, cobrindo, nomeadamente, o auto-emprego economicamente dependente.

Trabalho análogo à escravidão e a escravidão do trabalho: Revisitando o tema do trabalho escravo

Nelson Mannrich

Professor Titular de Direito do Trabalho, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Presidente honorário e membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho

Secretário Geral da Academia Iberoamericana de Direito do Trabalho e Seguridade Social

Advogado em São Paulo

Resumo | O trabalho escravo pode se apresentar com duas faces: de um lado, quando o homem explora seu semelhante, pelo exercício do poder, retirando à força sua liberdade de ir e ir, ou exigindo o trabalho por causa de dívidas, com desprezo aos mais elementares princípios da dignidade humana; de outro lado, quando o homem se torna escravo de seu próprio trabalho, perdendo o verdadeiro sentido de sua vida e a dimensão do trabalho como instrumento de construção de sua própria felicidade. Ambos os tipos de escravidão devem ser combatidos: no primeiro caso, por se tratar de crime, devendo ser abolido qualquer tipo de trabalho análogo à escravidão e, no segundo, pelo excesso de trabalho, pois o homem, pelo fato de viver para trabalhar, acaba perdendo o verdadeiro sentido da vida.

Abstract | “**Slave labor and labor slavery: Revisiting the theme of slave labor**” Slave labor can present itself with two faces: on the one hand, when man exploits his fellow man, by exercising power, forcibly depriving a person from their freedom of movement, or demanding work to pay off debts, in violation of the most elementary principles of human dignity; on the other hand, when man becomes a slave to his own work, losing the true meaning of his life and the purpose of work as an instrument for building his own happiness. Both types of slavery must be combated: in the first case, because it is a crime and any type of slave-like work must be abolished and, in the second case, because by overworking, or living to work, a man ends up losing the true meaning of life.

Introdução

Refletir sobre trabalho escravo corresponde a valioso instrumento para sua erradicação¹. Cabe às Academias o importante papel de criar uma cultura tal de valorização do ser humano que a sociedade não tolere qualquer prática que implique trabalho escravo ou qualquer afronta à dignidade do trabalhador.

O presente texto está dividido em 4 capítulos. No primeiro, dedicado a considerações iniciais, são enfrentadas algumas questões propedêuticas, como a multiplicidade de denominações, a importância da visão multidisciplinar do tema trabalho escravo, além de questões como possíveis contradições de dados estatísticos ou mesmo imprecisões de mapeamentos do trabalho escravo. Por óbvio, não passam de ligeiras referências, mesmo porque o espaço reservado não permite maiores aprofundamentos.

No segundo capítulo, enfrenta-se a delicada e espinhosa questão do combate ao trabalho escravo, seja por parte do estado, seja por parte da própria sociedade, em especial por meio de iniciativas empresariais e suas respectivas associações.

O terceiro capítulo reflete a dificuldade de se construir um conceito de trabalho escravo e suas vicissitudes. Nesta parte do texto, aborda-se a relação entre objetividade do conceito e efetividade do direito e a necessária segurança daí decorrente.

Por fim, no quarto capítulo, há pequeno ensaio sobre a importância da vida contemplativa e os males que causam o excesso de trabalho, verdadeira doença da atualidade, as vezes expediente para não se enfrentar a vida no seu verdadeiro sentido. Muitas vezes, quem luta contra trabalho escravo, acaba sendo escravo de seu próprio trabalho.

Aproveito para cumprimentar os organizadores do evento, ocorrido na Faculdade de Direito, da Universidade de Lisboa, na pessoa da professora Maria do Rosário Palma Ramalho, sempre à frente de eventos grandiosos e de repercussões internacionais. Cumprimento da

1 Tema apresentado por ocasião do Seminário promovido pela Faculdade de Direito, da Universidade de Lisboa, nos dias 21 e 22 de novembro de 2019: Da escravidão ao trabalho digno: nos 150 anos da abolição da escravidão em Portugal e nos 100 anos da criação da OIT.

mesma forma a professora Margarida Seixas, que muito contribuiu para tornar realidade o evento e de modo particular agora para a publicação dos presentes Anais.

Muitos brasileiros compareceram ao evento de Lisboa, participaram e aplaudiram este prestigiado encontro científico, todos integrantes do grupo de estudos GETRAB – USP. Cumprimento, ainda, o professor Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante, da Faculdade de Direito, da Universidade Mackenzie, de São Paulo, e o professor e Juiz Conselheiro Júlio Gomes, do STJ, de Portugal, com os quais tive a honra de participar, juntamente com a Professora Palma Ramalho, do debate sobre o tema “O direito do Trabalho e as novas tecnologias”, promovido em sessão à parte do Seminário.

1. Considerações iniciais

1.1. Múltiplas denominações

Há referências a trabalho escravo, trabalho forçado ou obrigatório; trabalho análogo à de escravo ou mesmo trabalho degradante; trabalho escravo contemporâneo; escravidão por dívidas; tráfico de pessoas entre tantas outras denominações.

Há quem vê, nessa multiplicidade de denominações, algo positivo. Trata-se de esforço conjunto para se erradicar essa chaga social. Para tanto, essa questão é examinada dos mais diversos ângulos, não se permitindo que simples equívoco de denominação autorize qualquer de suas práticas.

No entanto, seria conveniente haver consenso terminológico, para que se saiba do que exatamente se está falando, especialmente no âmbito das relações de trabalho. A dispersão terminológica pode contribuir para a construção de uma figura indeterminada e vaga. Quanto maior a objetividade, por meio de denominação específica e determinada, maior poderá ser a eficácia das políticas públicas de combate ao trabalho escravo, na atualidade.

1.2. Tema multidisciplinar

Trabalho escravo pode ser examinado sob diversas perspectivas, não se limitando ao âmbito do Direito do Trabalho. Trata-se de tema interdisciplinar, relacionando-se com outras áreas do direito, como Direito Constitucional, por envolver direitos humanos fundamentais, e Direito Penal, para bem caracterizar o tipo penal e atribuir a pena correspondente. Relaciona-se ainda com outras ciências, como Sociologia, Economia, entre outras.

O simples fato de envolver direitos fundamentais, por si, justifica sua análise mais ampla e interdisciplinar.

De qualquer forma, há necessidade de recorte específico, no âmbito das relações de emprego, para se justificar a implantação de políticas eficazes. É muito comum enquadrar simples descumprimento de obrigações trabalhistas, sejam envolvendo jornada, sejam condições de saúde e segurança do trabalho, como trabalho análogo à de escravo: ora, este, corresponde a crime tipificado pelo Código Penal, enquanto aquele não passa de infração trabalhista.

1.3. Estatísticas contraditórias e mapeamentos genéricos

Observa-se com frequência estatísticas contraditórias e mesmo mapeamentos genéricos, gerando muito ruído com pouco resultado, passando a impressão de que mais vale o estardalhaço da notícia, que seu conteúdo, quando tais dados e informações se apresentam como instrumento importante na conscientização das pessoas na luta contra trabalho escravo.

Com efeito, observa-se com frequência dados estatísticos muitas vezes desconectados da realidade, como se o objetivo fosse o sensacionalismo na informação, cujas contradições acabam retirando a credibilidade. Assim, ora se fala em 40 milhões de escravos contemporâneos, ora em 45 milhões, apenas para exemplificar.

Por outro lado, segundo a OIT, 2,4 milhões de pessoas são traficadas todos os anos. Corresponderia ao terceiro comércio mais lucrativo do mundo. Há ainda referências vagas ao comércio envolvendo tráfico internacional de seres humanos, sugerindo as estatísticas que essa prática geraria lucro de 1 bilhão de dólares. Tais dados são estarrecedores e para surtirem o necessário efeito devem ser confiáveis.

Certamente um dos motivos para eventuais incertezas envolvendo dados estatísticos e mesmo mapeamentos tem a ver com a falta de critério objetivo para caracterizar o que seja trabalho escravo. Daí a necessidade de construção de conceito claro e objetivo, para facilitar a distinção de trabalho escravo de outras situações afins, mas que não dizem respeito diretamente às relações de trabalho.

2. Combate ao trabalho escravo

Há diversas formas de combate ao trabalho forçado ou obrigatório, não se limitando às esferas estatais, tampouco em sede criminal, embora seja do estado o papel primordial a fim de que, uma vez caracterizado o crime, seja imposta a devida pena para a punição dos culpados e erradicação dessa prática.

2.1. No âmbito estatal

Entre as instituições oficiais encarregadas de combater o trabalho escravo destaca-se a Inspeção do Trabalho. Tem papel destacado, por se encontrar na linha de frente das relações de trabalho. Sua eficácia, no entanto, depende não apenas de seu melhor aparelhamento, com número suficiente de auditores fiscais do trabalho e estrutura material e logística, como de uma legislação que estabeleça critérios objetivos para que os agentes estatais possam exercer seu poder de polícia especial com eficiência. Do contrário, sua atuação poderia até gerar muitas manchetes e certa publicidade, mas com resultados pouco eficazes.

Deve ser destacada, também, a atuação do MPT – Ministério Público do Trabalho. A partir da atuação das empresas, pelos auditores fiscais do trabalho, o MPT tem desempenhado importante papel no combate ao trabalho escravo, seja por meio de celebração de TAC – Termo de Ajuste de Conduta, seja de instauração de ACP – Ação Civil Pública.

Há um contraste interessante: enquanto o valor das multas previstas na CLT para empresários infratores é extremamente baixo, o que acaba enfraquecendo a ação dos auditores

fiscais do trabalho, os valores estipulados em TAC ou mesmo em decisões judiciais, envolvendo a mesma infração, são extremamente elevados, podendo em algumas situações até inviabilizar a atividade econômica, caso persista a infração.

De qualquer forma, essa intensa atuação do MPT e a postura intransigente da própria Justiça do Trabalho acabaram criando uma cultura de rigoroso cumprimento das obrigações trabalhistas. A ação concertada e implacável desses órgãos de aplicação do Direito do Trabalho, no Brasil, acabou ocupando vácuo deixado por algumas entidades sindicais.

2.2. No âmbito privado

Há mecanismos privados também eficientes, como o papel dos consumidores e o da própria empresa e de seus códigos de conduta.

Assim, em relação aos consumidores, observa-se o surgimento de novos atores no cenário das relações de trabalho, em decorrência das mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho.

Além dos tradicionais atores (empresa – sindicato ou empresa-sindicato-estado) surgiram outros, com destaque para organizações de consumidores, entre outros, na feliz referência de Juan Raso Delgue². Esses novos atores, também conhecidos como “grupos emergentes”, acabam se destacando e mesmo influenciando na própria transformação da empresa, com forte atuação no processo de construção do diálogo social, inclusive determinando nova dimensão à gestão empresarial. Por óbvio, o consumidor tem muita força, embora eventual boicote tenha efeito limitado.

Em relação ao segundo aspecto, sob a perspectiva da governança empresarial e na esteira das profundas transformações da empresa, observam-se novos métodos para assegurar a efetividade do direito do trabalho: não há compromisso apenas da empresa em si com o cumprimento da legislação trabalhista, mas com a cadeia produtiva como um todo.

Isso porque muitas empresas passaram a se incomodar com o descumprimento generalizado e sistemático da legislação trabalhista, não apenas em relação aos seus empregados diretos, como também em relação aos empregados das empresas terceiras, que atuam ao longo da cadeia produtiva.

Algumas organizações patronais, em especial por meio de associações de classe, passaram a estabelecer padrões mínimos para que empresas do setor e respectiva cadeia produtiva passassem a se adequar às exigências legais. Caso a auditoria venha a constatar a regularidade do cumprimento da legislação trabalhista, referidas empresas recebem certificados – verdadeiros selos de qualidade. Pela curta duração de sua validade, devem submeter-se de forma frequente a novas auditorias, mantendo o setor nos padrões mínimos exigidos pelas autoridades. Trata-se de prática generalizada, em âmbito internacional, aos poucos ganhando importância por aqui.

Como se vê, os códigos de conduta, bem como os padrões mínimos que as empresas submetem a todos quantos se situam em sua cadeia produtiva, correspondem a práticas que concorrem para conferir nova feição ao próprio Direito do Trabalho.

2 Juan Raso Delgue, “¿De que hablamos cuando hablamos de la Gobernanza de las Relaciones Laborales?”, *Relaciones Laborales*, Montevideo, agosto de 2010, pp. 9 y ss.

Por meio desses códigos de conduta, as empresas acabam impondo padrões éticos nas relações que elas têm com seus empregados, nas relações dos empregados entre si, bem como no relacionamento com as empresas terceiras.

3. O que é trabalho escravo? Em busca de um conceito

3.1. Tensão entre dois extremos: trabalho escravo e trabalho decente

Como se pode observar, na construção desse novo modelo de relações trabalhistas, observa-se tensão entre dois extremos: de um lado, o que deve ser evitado – as piores condições de trabalho, como trabalho escravo; e de outro o ideal a ser atingido – trabalho decente.

Porém, tanto o conceito de trabalho escravo, quanto o de trabalho decente, são extremamente vagos e imprecisos. Assim, de acordo com o Código Penal brasileiro, submeter alguém a jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho, corresponde a crime de prática de trabalho análogo à de escravo.

A OIT, em 1999, foi muito feliz quando acenou para o modelo do trabalho decente. No entanto, trata-se de fórmula vaga e extremamente difusa. Foi assim conceituado: “Trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna para trabalhadores e trabalhadoras”.

Como se vê, tanto um conceito, quanto o outro, deveriam ser objetivos para assim contribuir ainda mais para a efetividade do Direito do Trabalho.

3.2. Trabalho escravo, no âmbito da OIT

A OIT aprovou dois textos básicos relativos a trabalho escravo: a Convenção 29 – relativa a trabalho forçado ou obrigatório, e a Convenção 105, relativa à abolição do trabalho forçado.

A Convenção 29 foi aprovada em 1930 e entrou em vigor em 1932. De acordo com o item 1.1, cabe aos estados que a ratificarem “suprimir o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível”. Enquanto não fosse suprimido, poderia ser empregado “para fins públicos e a título excepcional” (item 1.2).

De acordo com o item 2, da Convenção 29, trabalho forçado ou obrigatório corresponde a “todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade”.

Por sua vez, a Convenção 105, da OIT, foi aprovada em 1957 e entrou em vigor em 1959. Tinha por objetivo erradicar qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório, de forma imediata e completa.

Por fim, de acordo com a Declaração da OIT, de 1998, ainda que algum país membro não tenha ratificado as convenções básicas da OIT, o simples fato de pertencer a essa organização internacional, os países membros se obrigam a cumprir os quatro princípios fundamentais, entre eles “a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório”.

3.3. Trabalho escravo e tráfico de pessoas

A noção de trabalho escravo está inserida em um contexto mais amplo de tráfico de pessoas. Esta a face mais visível da escravidão contemporânea, pois envolve múltiplos aspectos, que vão da exploração sexual, à extração de órgãos ou casamento servil. Não se resume apenas a trabalho clandestino de estrangeiros, sem visto, ou à exploração sexual de pessoas.

De acordo com o Protocolo de Palermo, ainda, tráfico de pessoas abrange aliciamento de trabalhadores e sua submissão a condições análogas à de escravo, ou mesmo exploração ou mercantilização de pessoas.

O Protocolo de Palermo assim conceitua escravidão: “o estado ou a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem todos ou parte dos poderes atribuídos ao direito de propriedade”.

O Protocolo de Palermo se apresenta com três eixos centrais:

- (i) Ações de mobilidade: recrutamento, transporte, alojamento ou acolhimento de pessoas;
- (ii) Meios ou formas de exercício de poder sobre outra pessoa: uso de coação, ameaça ou força e mesmo cárcere privado;
- (iii) Tipos de exploração: diversas formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, servidão ou remoção de órgãos.

Como se vê, apesar da timidez inicial da OIT, construiu-se, no plano internacional, uma ampla rede de proteção ao ser humano com vistas à erradicação do trabalho escravo e de outras formas de exploração do homem como se fosse mera coisa (*res*) ou extensão da propriedade.

3.4. Conceito de trabalho escravo, no direito brasileiro

Como já referido, o Código Penal Brasileiro, no artigo 149.º, apresenta um tipo penal muito em aberto. Está assim redigido:

“Artigo 149.º Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (Redação dada pela Lei n.º 10.803, de 11/12/2003)”.

O tipo penal faz referência, entre outros tipos, a jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho. Pela sua forma imprecisa, essa redação sugere interpretações subjetivas, com prejuízo à erradicação do trabalho análogo à de escravo e mesmo à punição dos culpados.

Da forma como foram redigidos os dois referidos tipos, acaba gerando muito holofote aos que desencadeiam ações para sua erradicação, com poucos resultados efetivos, com baixos índices de condenações penais³.

Caberia ao legislador ordinário, ao menos para efeito das relações de trabalho, conceituar e mesmo caracterizar o que se deve entender por jornada exaustiva ou condições degradantes, se é que deveriam mesmo constar do tipo penal.

3 Entre 2010 e 2015, foram distribuídas 560 ações penais, das quais 152 foram julgadas, sendo que apenas em 33 delas houve condenação, de acordo com Marília Roberta Maia da Silva e Valena Jacob Chaves Mesquita.

Coube ao Ministério do Trabalho enfrentar a deficiência conceitual de trabalho escravo, inclusive na esfera penal. Os Atos normativos⁴ acabaram gerando insegurança jurídica, dado o alto grau de subjetivismo dos conceitos, com inegáveis prejuízos à sociedade como um todo, mas de modo particular ao próprio trabalhador.

Portanto, não só o legislador se omitiu a respeito, como tal tarefa foi executada – e de forma equivocada, por simples Instrução Normativa, do antigo Ministério do Trabalho. Essa iniciativa do poder executivo acabou ampliando a margem de subjetividade.

O artigo 7.º, II, da Instrução Normativo n.º 139/2018 está assim redigido:

“Jornada exaustiva é toda forma de trabalho, de natureza física ou mental, que, por sua extensão ou por sua intensidade, acarrete violação de direito fundamental do trabalhador; notadamente os relacionados a segurança, saúde, descanso e convívio familiar e social”.

Por sua vez, condição degradante de trabalho, ainda segundo a referida Instrução Normativa, “corresponde a qualquer forma de negação da dignidade humana pela violação de direito fundamental do trabalhador, notadamente os dispostos nas normas de proteção do trabalho e de segurança, higiene e saúde no trabalho” (artigo 7.º, inc. III).

Veja-se que, em relação a excesso de jornada, não há parâmetro adequado para se traçar uma régua de controle para efeito de caracterização do trabalho escravo.

Apesar de a Constituição da República fixar em 8 horas diárias e 44 semanais a jornada de trabalho, são possíveis diversos arranjos que acabam flexibilizando aquela norma constitucional, alguns inclusive autorizados pela própria Constituição (artigo 7.º, inc. XIII e XIV).

Isso se deve não apenas em razão da diversidade de regimes de trabalho, instituídos por lei para diversas profissões regulamentadas, como pelos possíveis arranjos da jornada comum, seja mediante negociação individual, seja coletiva. Assim, a lei autoriza jornadas de 12 horas de trabalho por 36 de descanso, além de outras modalidades de compensação, seja semanal, seja mensal, semestral ou mesmo anual.

Não bastasse, as leis que regulam a atividade dos motoristas (Lei n.º 13.103/2015) e mesmo dos trabalhadores domésticos (Lei Complementar n.º 150/2015), apenas para exemplificar, oferecem ampla grade de possíveis arranjos envolvendo cumprimento de jornada.

Em relação a condições degradantes de trabalho, a situação é ainda mais grave. Deve-se entender por condições degradantes de trabalho aquelas situações contrárias às normas relativas a saúde e segurança. Referidas condições são reguladas por Normas Regulamentadoras⁵. Por força do artigo 200.º, da CLT⁶, foi delegada a função legislativa ao poder executivo e em razão disso surgiram as NR – Normas regulamentadoras, que sofrem constantes alterações, para se adequarem às mudanças impostas pelas novas tecnologias. Regulam de forma minuciosa as mais diversas condições de trabalho – são milhares de obrigações impostas aos empregadores e qualquer descumprimento a uma delas basta para caracterizar, em tese, trabalho análogo à de escravo.

4 Entre tais atos, apontam-se a Resolução n.º 306/2002, Portaria n.º 1.153/2003, Portaria n.º 540/2004, Instrução Normativa n.º 91/2011, Instrução Normativa n.º 139, de 22 de janeiro de 2018 (“IN139”), entre outros.

5 A Portaria n.º 3.214/1978 contém diversos anexos, que correspondem a 37 NRs – Normas Regulamentadoras, cada uma regulando determinado tema específico.

6 O referido artigo 200.º está assim redigido: “Cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que trata este Capítulo, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho, especialmente sobre: [...]” (Redação dada pela Lei n.º 6.514, de 22/12/1977).

Ora, tais regras visam não a punição do empregador, mas a prevenção de acidentes e doenças do trabalho.

Não bastasse, seu descumprimento implica não apenas imposição de multas, por parte dos auditores fiscais do trabalho, como pode aumentar as alíquotas para o financiamento do seguro acidente do trabalho, a cargo das empresas⁷.

Como se vê, o sistema brasileiro enquadra entre as condições análogas à de escravo simples excesso de jornada ou mesmo eventual descumprimento de qualquer uma das milhares de regras relativas a condições de trabalho. No entanto, o legislador brasileiro comete grave equívoco ao enquadrar como crime mero descumprimento da legislação trabalhista. Nada justifica essa política do legislador, sequer eventual valor irrisório das multas, estipuladas pela CLT.

Como se vê, simples trabalho em regime de horas extras por vontade própria do empregado e sem privação do seu direito de ir e vir não pode, por si só, ser equiparado a trabalho escravo. O mesmo ocorre em relação ao descumprimento de regras de saúde e segurança no trabalho.

3.5. Conceito de trabalho escravo, *de lege ferenda*

Quando a Emenda Constitucional n.º 81, de 2014, deu ao artigo 243.º sua atual redação⁸, houve compromisso de se reformar o artigo 149.º, do Código Penal, alterando o conceito de trabalho análogo à de escravo. A intenção era fixar de forma objetiva e clara os elementos do conceito.

Mesmo antes da EC n.º 81, havia projetos de lei para alterar o artigo 149.º, do Código Penal. Um deles, de autoria do ex-deputado Moreira Mendes, de 2013, avançou em algumas comissões em 2015, faltando apenas ser aprovado perante a Comissão de Constituição e Justiça.

O referido projeto de lei, que não seguiu adiante, apresentava a seguinte redação:

“Artigo 149.º – reduzir alguém a condição análoga à de escravo, trabalho forçado ou obrigatório, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou obrigatórios mediante ameaça, coação ou violência, quer restringindo a sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador:

Pena – reclusão de dois a oito anos e multa, além da pena correspondente à violência”.

Na exposição de motivos do referido projeto de lei, o ex-Deputado Moreira Mendes chamava a atenção para um documento do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, de autoria da S.^{ma} Gulnara Shahinian. Segundo esse documento, é inadequada a tipificação brasileira de trabalho forçado. O documento sugere que lei mais precisa autorize repressão efetiva a esse tipo de crime.

7 O antigo SAT – Seguro de Acidentes do Trabalho foi substituído pelo GILRAT - Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrentes de Riscos Ambientais do Trabalho (conf. artigo 22.º, II, da Lei n.º 8.212/91).

8 O artigo 243.º da Constituição da República está assim redigido: “As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no artigo 5.º”

A sociedade brasileira espera do Congresso Nacional alteração do artigo 149.º, do Código Penal, para oferecer às autoridades elementos seguros para a apuração dessa modalidade de crime e sua efetiva erradicação.

4. Escravidão do Trabalho

Na sociedade atual, além da chaga que representa o trabalho escravo, observa-se outra pior ainda: a escravidão do trabalho.

Desde a antiguidade, observam-se elogios ao ócio e à contemplação. No livro do Eclesiástico, há um paralelo entre o artífice e o escriba (cap. 38, 25 e ss):

“A sabedoria do escriba lhe vem no tempo de lazer. Aquele que pouco se agita, adquirirá sabedoria. [...]”

“Que sabedoria poderia ter [...]o carpinteiro, o arquiteto que passa no trabalho os dias e as noites? [...]”

Parece que a sociedade contemporânea está viciada pelo excesso de trabalho, muitos se sentindo culpados pelo simples fato de usufruir do merecido descanso.

Carlos Ruiz Zafón⁹ capta bem essa “doença” ao valorizar o excesso de trabalho do personagem central, pois, enquanto se trabalha, “não se encara a vida de frente”. Segundo o autor, seu personagem ostentava no rosto “uma palidez quase doentia, que atribuía ao excesso de trabalho com o qual se castigava”. Mais adiante, prossegue:

“[...] trabalhava febrilmente escrevendo artigos para diversos jornais e revistas de Madri e Barcelona[...] Miquel Moliner era possuído por aquela doença da operosidade culpada e, embora respeitasse e até invejasse a ociosidade dos demais, fugira dela como da peste. Longe de se sentir envaidecido por sua ética de trabalho, fazia troça com sua compulsão produtiva e a descrevia como uma forma menor de covardia”.

Luisa Galantino¹⁰, ao comentar o dispositivo da Constituição italiana, que reconhece o direito ao trabalho (artigo 4.º), conclui que esta expressão comporta diversas interpretações: para os iluministas, o trabalho é um meio para se atingir o progresso social; para o pensamento marxista, corresponde a um dever contraposto a um direito.

Com base nisso, a autora citada traça as fronteiras entre trabalho como direito e trabalho como dever. Em relação a dever, o Estado não pode impor a obrigação de trabalhar, de forma coercitiva. De acordo com a jurisprudência, a liberdade de trabalho pode ser limitada, mas não suprimida em nome de outros interesses igualmente protegidos. Também nesse sentido as Convenções Internacionais, que conferem ao trabalhador a liberdade de escolher uma atividade.

Nesse sentido, indaga Luisa Galantino: trata-se de um imperativo moral ou esse dever tem valor jurídico, de modo a ser sancionado pelo legislador, ainda que de forma indireta em caso de inadimplemento dessa obrigação? Diversos aspectos estão aí envolvidos, como a forma (*quomodo*) e o momento (*an*) da prestação laboral, dependendo da oportunidade material e capacidade física e mesmo intelectual. Apenas quando o legislador levar em

9 Carlos Ruiz Zafón, *A Sombra do Vento*, Rio de Janeiro, Objetiva, 207, p. 299 e ss.

10 Luisa Galantino, *Diritto del Lavoro*, 15ª ed., Turim, G. Giappichelli, 2008, p. 3 e ss.

conta as diferentes variáveis envolvidas é que poderia haver sanção no campo do dever de trabalho.

Em relação ao trabalho como direito, Luisa Galantino desenvolve conceito extremamente amplo. É fundamental a intervenção do Estado para modificar ou remover estruturas econômico-sociais que impedem uma igualdade em sentido material.

Hanna Arendt¹¹, em seu ensaio sobre trabalho, obra e ação, examina o significado de uma vida ativa, que vai além da distinção que se faz entre vida contemplativa e vida ativa. Aponta as articulações da vida ativa: (i) trabalho, destinado a “produzir tudo o que é necessário para manter vivo o organismo humano”; (ii) fabricação, destinada a “criar tudo o que é preciso para abrigar o corpo humano”; e (iii) ação, destinada a “organizar a vida em comum dos muitos seres humanos”. Trabalho, fabricação e ação promovem paz e a paz é “condição para a quietude da contemplação”. Segundo Hanna Arendt, ainda, estas articulações tradicionais da vida ativa servem aos fins da contemplação. Com a inversão de valores atribuídos às referidas atividades, a noção de contemplação foi esvaziada de sentido. A palavra trabalho indica experiências corporais, como fadiga e pena, inclusive dores do parto. Trata-se de fenômeno biológico: “ao trabalhar, os homens produzem as necessidades vitais que devem alimentar o processo vital do corpo humano”, razão pela qual “a atividade do trabalho nunca chega a um fim enquanto durar a vida”. Já o limite da atividade de fabricação coincide com a conclusão da obra. Como o trabalho tem íntima relação com a própria vida, reflete a felicidade que a pessoa tem de experimentar que está viva.

Como se vê, Hanna Arendt tenta reabilitar a vida ativa em confronto com o primado da vida contemplativa. De acordo com Byung-Chul Han¹² ao comentar essa passagem de Hanna Arendt, “a sociedade moderna, enquanto sociedade do trabalho, aniquila toda possibilidade de agir, degradando o homem a um *animal laborans* – um animal trabalhador”, expondo-se o homem moderno de forma passiva ao processo anônimo da vida.

Montaigne, em seus Ensaios, afirma que “nascemos para agir”. Ele é citado por Frédéric Lenoir¹³, para quem o homem tem de interferir na natureza, por meio da ação (trabalho), para moldá-la, sendo este um dos traços que o distingue dos animais. A atividade do homem vai além das suas necessidades de sobrevivência, apresentando-se o trabalho como expressão da própria vida. O tédio ou a inatividade esmagam o homem, impedindo sua plena realização. O trabalho vai além daquilo que fazemos para ganhar a vida – corresponde à interferência na própria natureza, como agente de transformação. Mais: o trabalho se apresenta como agente de transformação do próprio homem – corresponde ao “poder de agir”, que dá força e sentido à vida. Para Spinoza, também citado por Frédéric Lenoir¹⁴, é na ação que o homem se realiza, confundindo-se a ação com a própria essência do homem. Uma das expressões da necessidade que o homem tem de agir sobre a natureza corresponde à criatividade, expressa em sua arte, que não se limita à produção de um objeto, mas projeta sua própria visão de mundo.

No lado oposto da ação e do trabalho, encontra-se a hiperatividade, armadilha a ser rechaçada. O excesso de ação produz o mesmo efeito maléfico que a ociosidade. Muitas vezes as pessoas se esquecem da necessidade de paz interior e sossego. Na agitação di-

11 Hanna Arendt, “Trabalho, obra e ação”, Trad. Adriano Correia. Rev. Theresa Calvet de Magalhães, *Cadernos de Ética e Filosofia Política* 7, 2/2005, p. 175-201.

12 Byung-Chul Han, *Sociedade do Cansaço*, Petrópolis, Vozes, 2017, p. 41 e ss.

13 Frédéric Lenoir, *Pequeno Tratado de Vida Interior*, Tradução de Clóvis Marques, Rio, Objetiva, 2010, p. 39 e ss.

14 Idem, p. 41.

ária em que se acostumou a viver – ler e responder e-mails, receber e enviar mensagens via WhatsApp, acompanhar o que acontece no Facebook, no LinkedIn, no Instagram... ignoramos a importância de jogar conversa fora, contemplar a natureza e relaxar nosso corpo e nossa alma.

Frédéric Lenoir faz referência a um amigo que, ao receber sua agenda no final do ano, anota, de forma aleatória, diversos dias do ano nos quais não assumirá qualquer compromisso – são períodos preciosos que lhe pertencem para estar consigo mesmo. Devemos conseguir fazer um contraponto ao trabalho onipresente na vida das pessoas – é difícil ao homem agitado aceitar a ideia de que, quando repousa, não está perdendo tempo, mas ganhando qualidade de vida.

Essa capacidade de vida contemplativa permite, muitas vezes, que em três horas seja possível produzir o que normalmente levaria três dias. Saber engajar-se em uma vida ativa, para que seja fecunda, há necessidade de aprender a meditar e conviver com o silêncio e a solidão, com distanciamento equilibrado da agitação. Diversos métodos de meditação são oferecidos, como a Meditação Transcendental, que permite certo equilíbrio entre a vida ativa e contemplativa.

Mais que isso, como sugere Greg McKeown¹⁵, é importante aprender a se dedicar apenas àquilo que entendemos por essencial, deixando de lado atividades menos importantes. Muitas vezes temos dificuldade de fazer tais escolhas, pela cultura de que só o trabalho salva o homem. Aliás, os prisioneiros quando entravam em Auschwitz encontravam em uma placa nos portões de entrada, a seguinte advertência: “arbeit macht frei” - o trabalho te liberta – hoje sabemos seu sinistro significado.

Conclusões

Para concluir, bastam duas referências: uma, envolvendo a questão do trabalho análogo à de escravo e a necessidade de revisão do Código Penal e, outra, relativa à escravidão do trabalho.

Em relação à primeira, avançou-se muito na afirmação dos direitos fundamentais do homem como trabalhador. A sociedade brasileira repudia trabalho análogo à escravidão, pela afronta ao princípio da dignidade humana. Apesar dos avanços no seu combate e erradicação, há ainda longo caminho a ser percorrido, nesse processo de profunda transformação da nossa sociedade, tornando realidade o ideal da cidadania, plantado com a Constituição da República, de 1988.

Entre os diversos obstáculos, aponta-se a construção de conceito claro e objetivo de trabalho análogo à escravidão. Se é claro o conceito de trabalho forçado, é muito ampla a noção de “jornada exaustiva” e mesmo de “condições degradantes”. Pelo excesso de subjetividade, gera enorme insegurança jurídica, retirando a esperada eficácia da legislação voltada à erradicação do trabalho análogo à escravidão.

Em relação ao segundo, não vivemos para trabalhar – trabalhamos para viver. São Bento, sintetizou essa regra de vida simples e contemplativa, na seguinte máxima: “ora et labora”.

15 Greg MacKeown, *Essencialismo – a disciplinada busca por menos*, Rio, Sextante, 2015, p.10.

Os Seguros Sociais Obrigatórios de 1919. Perspectiva jurídico-política

Filipe de Arede Nunes

Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Resumo | Em 1919, numa época em que a protecção aos mais desfavorecidos era incipiente e concentrada, essencialmente, nas regiões de Lisboa e do Porto, através de um pacote legislativo do governo de Domingos Pereira, foram instituídos, em bloco (tendo ficado apenas excluída a protecção no desemprego) os seguros sociais obrigatórios. Estes, que visavam a protecção na doença (Decreto n.º 5636), no trabalho (Decreto n.º 5637), e na invalidez, velhice e sobrevivência (Decreto n.º 5638), revelavam a ambição do legislador – a avaliar pelos riscos cobertos – e reconheciam a incapacidade financeira e económica do país, uma vez apenas os interessados concorreriam para o seu financiamento. Embora tenha existido um esforço no sentido da sua rápida implementação e universalização, e não obstante o controlado regozijo dos operários, este deparou-se com resistências várias, quer por parte do movimento mutualista, quer entre patrões e organizações profissionais. Demais, as condições económicas do país (mormente a inflação) tornaram inviável a operacionalização do sistema. O final da Primeira República – menos de dez anos depois da legislação de 1919 – colocou um ponto final ao modelo de seguros sociais obrigatórios, uma vez que a proposta de resposta ao problema social do Estado Novo assentava em pressupostos diversos e pretendia estruturar-se em torno das organizações corporativas.

Abstract | “**The 1919 Compulsory Social Insurances. Legal-Political Perspective.**” In 1919, at a time when the protection of the most disadvantaged was incipient and concentrated, essentially, in the regions of Lisbon and Porto, through a legislative package from the government of Domingos Pereira, the compulsory social insurances were instituted in bloc (with only the exclusion of unemployment protection). These, which aimed at protection in illness (Decree No. 5636), in work (Decree No. 5637), and in disability, old age and survival (Decree No. 5638), revealed the legislator’s ambition – to assess for the

risks covered – and recognized the country’s financial and economic incapacity, since only those interested would compete for its financing. Although there was an effort towards its rapid implementation and universalization, and in spite of the controlled rejoicing of the workers, it latter encountered various resistances, both on the part of the mutual movement and between employers and professional organizations. Furthermore, the country’s economic conditions (especially inflation) made the operation of the system unfeasible. The end of the First Republic – less than ten years after the 1919 legislation – put an end to the compulsory social insurance model, since the proposal to respond to the social problem of the *Estado Novo* was based on different assumptions and was intended to be structured in around corporate organizations.

1. Antecedentes históricos: a protecção social portuguesa em oitocentos

O ocaso da Grande Guerra – e as particulares circunstâncias políticas e sociais decorrentes de um conflito de efeitos globais e de consequências devastadoras¹ – permitiu, especialmente na Europa, o florescimento da ideia de criação de mecanismos de protecção social, mormente de sistemas de seguros sociais obrigatórios, o que se viria a concretizar, durante o século XX, numa heterogeneidade de modelos de Estado Social².

Os sistemas de seguros sociais obrigatórios que se vão desenvolver e generalizar, paulatinamente, a partir do fim do primeiro quartel de novecentos³ inserem-se num processo

-
- 1 “No decurso da I Guerra Mundial tivera já lugar uma inflexão significativa, a situação bélica viera propiciar uma maior intervenção do Estado em todos os domínios. A dimensão adquirida pelo número de estropiados temporário e definitivos prolongou a intervenção do Estado no domínio social durante os anos seguintes. O Estado teve de assumir uma responsabilidade no apoio aos feridos, aos mutilados e às suas famílias, e ainda em relação às viúvas e órfãos, que haviam atingido números sem precedentes. A conjuntura social e política – a revolução russa de 1917 e a intensa movimentação social do final da guerra – incidiu igualmente nesta evolução”, Miriam Halpern Pereira, “As origens do Estado-Providência: as novas fronteiras entre público e privado”, *O gosto pela história: percursos de história contemporânea*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2010, p. 182.
 - 2 *Vide*, desenvolvidamente, Filipe de Arede Nunes, *A construção jurídico-política do estado social em Portugal durante o Estado Novo (1933-1974). Contributo para o estudo da história do pensamento político em Portugal*, Lisboa, AAFDL, 2018, pp. 109-123. Em especial, “À semelhança do que se verifica com os conceitos de liberalismo, socialismo ou corporativismo a expressão Estado Social deve ser articulada no plural. A sua leitura no singular constituiria um ponto de partida perigoso uma vez que reduziria significativamente a amplitude potencial que resulta de uma análise da realidade e faria redundar toda a investigação da sua história ou qualquer tentativa de definição num conceito espartilhado e diminuído. Existiram, nos últimos cem anos, diversas modalidades de Estado Social sendo possível – num exercício de definição por intermédio de determinadas tipologias – enquadrá-las em função de certas características. No entanto, em última instância, é possível afirmar que cada uma das modalidades de Estado Social é única, com particularidades específicas e com singularidades ímpares”, p. 109. *Vide* também, Gosta Esping-Anderson, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1989.
 - 3 O século XIX, em diferentes latitudes, viu nascer um vasto acerco legislativo de protecção dos mais desfavorecidos, tanto através, por exemplo, das *Poor Laws* inglesas (que vinham desde o princípio do século XVII), como na criação de seguros sociais obrigatórios da Alemanha de Otto von Bismark.

mais vasto e são o produto de alterações estruturais e profundas no arquétipo económico⁴ de organização da sociedade na transição do século XIX para o século XX.

Em Portugal (como noutros países europeus) a protecção aos mais desfavorecidos recebeu um impulso significativo a partir dos anos trinta do século XIX através da organização de “sistemas embrionários de previdência social”⁵ pelas Associações de Socorros Mútuos. No entanto, muito antes do surgimento das Associações de Socorros Mútuos, já existia no país uma longa tradição de natureza assistencialista de cunho filantrópico (individual ou resultado da acção da Coroa⁶ e da Igreja Católica), de confrarias, irmandades e corporações⁷ onde se incluíam práticas mutualistas que remontavam aos reinados de D. Dinis e de D. Fernando⁸.

Ainda nos anos trinta do século XIX foi criado (através de um decreto de 6 de abril de 1835) o Conselho Geral da Beneficência que tinha com objectivo extinguir e reprimir a mendicidade. Neste mesmo período, como destaca Costa Goodolphim, o associativismo também se foi desenvolvendo⁹ sendo que as diferentes associações – voluntárias e de natureza privada – assumiam responsabilidades no domínio da educação e cultura bem como na protecção na saúde, na velhice e na viuvez. Para Miriam Halpern Pereira, estas associações tinham objectivos similares aos do futuro Estado-Providência dado que “mediante um sistema de socorros mútuos visava[m] criar condições de acesso à educação e saúde e assegurar recursos futuros em caso de necessidade, por doença, invalidez, velhice e desemprego”¹⁰.

O número de associações mutualistas (bem como dos seus associados) foi crescendo constantemente durante o século XIX e na transição para o século XX ultrapassava as seiscentas sendo certo, porém, que estas (cerca de 80 %) se concentravam nos distritos de Lisboa e Porto.

Estas associações – talvez porque muitos republicanos se encontravam entre os seus dirigentes – foram particularmente bem acolhidas durante a Primeira República¹¹ e neste período concretizaram-se várias ideias defendidas pelos mutualistas, nomeadamente foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social e dada autorização para a constituição da Federação Nacional das Associações de Socorros Mútuos.

4 *Vide*, sobre as alterações sociais que permitiram a centralidade da economia e dos mercados em todas as esferas da vida humana, Karl Polanyi, *A Grande Transformação*, Lisboa, Edições 70, 2012.

5 José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha, “O seguro social obrigatório em Portugal (1919-1928): acção e limites de um Estado providente”, *Análise Social*, vol. XLIV (192), 2009, p. 442.

6 “Chronistas coevos contam-nos como bondosas Rainhas dos primeiros seculos, a par do monasticismo poderoso, se não cansavam de semear o Bem, procurando suavizar a desgraça com zelo abundantemente christão. [...] a caridade de D. Mafalda, de Brites de Aragão e da Rainha Santa, cujas existências foram repletas de virtude, creando esmolatórios, aposentadorias para auxilio dos peregrinos, viandantes e estrangeiros; hospitais, albergarias, e tantos outros empreendimentos de beneficencia quase sempre completados com testamentos com disposições de fartas somas em legados, para *pitãça* dos pobres”, José Lobo D’Avila Lima, *Socorros Mutuos e Seguros Sociaes*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1909, pp. 151-152.

7 *Vide*, nesse sentido, Renato da Silva Pistola, *Entre o Mutualismo e o Capitalismo. Os caminhos do Montepio Geral*, Lisboa, 2018, pp. 85-87.

8 *Vide*, nesse sentido, A. Magalhães Bastos, “Origens e Tradições do Mutualismo Português e em especial do Portuense”, *Separata do Boletim Cultural da Câmara do Porto*, v. I, fasc. I, 1938.

9 Costa Goodolphim, *A Associação: história e desenvolvimento das associações portuguesas*, Lisboa, Seara Nova, 1974.

10 Miriam Halpern Pereira, *As origens...*, cit., p. 170.

11 *Vide*, nesse sentido, Miriam Halpern Pereira, *As origens...*, cit., p. 177.

Embora estas associações fossem, historicamente, favoráveis a uma forte autonomia face ao poder político, gradualmente foram surgindo vozes defendendo a intervenção do Estado¹², quer no âmbito da garantia de pensões de velhice e invalidez, quer no domínio da prestação de serviços educacionais.

Finalmente, e pese embora o facto de as vozes em defesa da intervenção estatal no domínio das mutualidades e da protecção social se terem adensado na transição do século XIX para o século XX, os diferentes governos da Primeira República mantiveram-se à margem do problema até ao fim da Grande Guerra, altura em que, no governo de Sidónio Pais, se decidiu conceder às associações mutualistas uma verba de 50.000\$00¹³, quantia que deveria ser utilizada para prestar apoio no âmbito da protecção na doença.

2. Os Decretos de 10 de maio de 1919: Generalidades

A legislação sobre os seguros sociais obrigatórios surgiu, em Portugal, imediatamente a seguir ao fim da Grande Guerra incluída num pacote legislativo do primeiro Governo de Domingos Leite Pereira¹⁴. Esta legislação concretizou, como vimos supra, ideias defendidas por autores ligados ao movimento mutualista como José Lobo D'Ávila Lima¹⁵ e Francisco Grilo¹⁶, mas também entre alguns deputados entre os quais Estevão de Vasconcelos (apre-

12 *Vide*, Costa Goodolphim, *A Previdência*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1889. Este autor defendia, ainda durante a monarquia “o estabelecimento de uma caixa de reformas para todos os cidadãos, compelindo-os, por quaisquer meios, a que todos sejam previdentes, para que todos olhem para o futuro”, p. 157. *Vide*, também, Francisco Grilo, *Mutualismo Rural e Crédito Agrícola*, Lisboa, Livraria Ferin, 1912. Esta figura do mutualismo português do início do século XX afirmava o seguinte: “Os profissionais de todas as indústrias e de comércio, devem estar ligados pela solidariedade mutualista obrigatória, contribuindo o Estado, patrão e profissional, numa percentagem mínima, mas assente numa base que possa fortalecer os alicerces da mutualidade”, pp. 375-392. *Vide*, ainda, as recomendações do Congresso da Mutualidade realizado em 1911, *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 45, Lisboa, Imprensa Nacional. Em particular, destaque para as teses IV (pedido de criação de lei sobre acidentes de trabalho), V (solicitação para que o Governo criasse uma caixa de aposentação para o proletariado), VII (pedido para a participação do Estado no apoio a viúvas e órfãos) e XVI (defesa da contribuição do Estado para o processo de promoção da previdência obrigatória).

13 *Vide* Decreto n.º 4803, de 10 de setembro de 1918. A justificação para a atribuição desta verba às associações mutualistas encontrava-se no preâmbulo do diploma: “Tendo a crise económica determinada pela guerra provocado uma extraordinária elevação dos preços dos medicamentos de forma tal que muitas associações mutualistas que socorrem na doença têm a sua situação financeira comprometida, e como estas colectividades desempenham uma missão altamente humanitária e útil à sociedade, especialmente às classes menos abastadas, é dever e interesse do Estado auxiliá-las e ajudá-las a vencer as dificuldades da hora presente”.

14 Miriam Halpern Pereira destaca que o pacote legislativo de 1919 (340 Decretos), e onde se incluem os diplomas relativos à criação dos seguros sociais obrigatórios, não obstante o facto de terem sido aprovados em vésperas de eleições “não se deveram a fins meramente eleitorais” e embora a conjuntura política de maio de 1919 tenha contribuído para a promulgação dessas medidas, não se estava perante “um projecto improvisado, nem de medidas sem sequência nos anos seguintes. Bem pelo contrário, o princípio da obrigatoriedade resistiria às sucessivas mudanças de governo e à própria derrocada do regime liberal, quando as bases do sistema viriam a ser reformuladas”, *As origens...*, cit., pp. 182-183.

15 “Nenhuma forma de intervencionismo legal melhor se conforma com a noção e programa solidaristas, que a generalização do seguro obrigatório, que não só permite elevar a condição das massas proletárias, mas amplamente facilita a realização de obras de previdência social, que redundam em obras de extrema utilidade colectiva”, José Lobo D'Ávila Lima, *Socorros...*, cit., p. 320.

16 “Chegou a hora de se estudar e de se encarar resolutamente o problema mutualista português. Temos de lançar os alicerces da mutualidade obrigatória sobretudo para a inabilidade, preparando um horizonte de bem-estar às classes activas do comércio e da indústria nas suas variadas manifestações”, Francisco Grilo, *Mutualismo...*, cit., p. 338.

sentou, em 1908, uma proposta de lei sobre o tema¹⁷ e, uma outra em 1911)¹⁸ e materializou uma perspectiva holística sobre os atributos e funções do Estado. Efectivamente, como salientam José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha, não se tratava de uma ideia nova, “mas sim de um projecto longamente amadurecido que, no final da I Guerra Mundial, conhecia, finalmente, as condições políticas necessárias à sua concretização”¹⁹.

No entanto, se havia defensores da criação de seguros sociais obrigatórios também houve oposição à sua concretização. Esta despontou, não apenas no seio do próprio movimento mutualista, mas também entre as organizações patronais ou até no corpo médico²⁰. Uma parte das críticas talvez se tenha devido à lei das 8 horas de trabalho aprovada em conjunto com os restantes diplomas²¹. Noutros casos as resistências decorreram das circunstâncias epocais, como foram as que resultaram das elevadas taxas de inflação, que não apenas limitaram as possibilidades financeiras do Estado, como levaram a uma rápida desactualização dos escalões salariais fixados para os beneficiários²².

Apesar das dúvidas e das dificuldades próprias do contexto específico que marcou a década de dez do século XX, o caminho em direcção à corporificação dos seguros sociais recebeu um novo impulso com a nomeação de Augusto Dias da Silva como Ministro do Trabalho, primeiro ainda no governo de José Relvas, e depois no governo de Domingos Leite Pereira²³.

Ainda no governo de José Relvas, em 27 de março de 1919, Augusto Dias da Silva nomeia, por portaria, cinco comissões para colaborarem na preparação daquelas que viriam a ser as leis que institucionalizaram os seguros sociais obrigatórios²⁴. Pouco tempo depois, em 10 de maio de 1919, ao contrário da tradição europeia na qual os seguros de protecção social surgiram espaçadamente, foram publicados os diplomas que permitiram introduzir no nosso país a protecção na doença (Decreto n.º 5636), a protecção decorrente de acidentes de trabalho (Decreto n.º 5637) e a protecção na invalidez, na velhice e de sobrevivência (Decreto n.º 5638). Apenas ficou de fora (no que concerne aos riscos sociais tradicionalmente cobertos por seguros voluntários ou obrigatórios) a protecção no desemprego.

17 *Vide, nesse sentido, Miriam Halpern Pereira, As origens... cit., p. 184.*

18 *Idem, p. 187.*

19 José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha, *O seguro social obrigatório... cit., p. 447.*

20 *Idem, p. 440.*

21 “As leis sobre os seguros sociais foram inicialmente um tanto ofuscadas pela lei das 8 horas, também contida neste pacote, que desencadeou um intenso debate e um forte movimento grevista, devido à resistência do patronato à aplicação do novo horário”, Miriam Halpern Pereira, *As origens... cit., pp. 182-183.*

22 José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha, *O seguro social obrigatório... cit., p. 440.*

23 Augusto Dias da Silva foi Ministro do Trabalho em dois governos distintos e sucessivos de 26 de janeiro a 30 de junho de 1919.

24 “Não parece saber-se grande coisa a respeito do trabalho das cinco comissões por ele nomeadas. Sabe-se apenas que os projectos dos decretos que instituíram os seguros sociais foram redigidos, com a suposta colaboração do Ministro, por dois funcionários do Ministério do Trabalho: o Director-Geral de Previdência Social, João Luís Ricardo, e o Chefe da Repartição de Companhias e Sociedades de Seguros, José Francisco Grilo”, António da Silva Leal, *Temas de Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1998, p. 105. *Vide ainda Miriam Halpern Pereira, quando refere que “o conjunto de leis sobre seguros sociais resultara do trabalho, efectuado em menos de quarenta dias, por dois funcionários do Ministério do Trabalho, destacados para o efeito, ainda no final do governo do José Relvas, pelo então ministro do Trabalho, Augusto Dias da Silva, membro do Partido Socialista. Eram dois homens muito ligados ao movimento mutualista e que o conheciam bem. João Ricardo da Silva fora membro do Conselho Central da Federação das Associações de Socorros Mútuos e médico mutualista na região de Montemor-o-Novo, antes de ser director da Previdência Social. José Francisco Grilo, mutualista partidário da obrigatoriedade, como já vimos, passara a chefe da repartição de companhias e sociedades de seguros no Ministério do Trabalho, onde fora primeiro chefe da repartição da mutualidade”, As origens... cit., p. 188.*

3. O seguro de protecção na doença (Decreto n.º 5636)

O Decreto n.º 5636 – que organizou o seguro social na doença²⁵ – visava proteger as classes menos protegidas, nomeadamente todos aqueles que estavam fora do socorro proporcionado pelas Associações Mutualistas²⁶. Inspirado na legislação inglesa de 1912²⁷ da responsabilidade David Lloyd George (à data Chancellor of the Exchequer)²⁸, emergia como consequência das imensas dificuldades económicas entre a população trabalhadora e a restrita influência das associações de cariz mutualista.

De carácter regional (concelhio), ficavam obrigados a inscrever-se neste seguro todos os indivíduos de ambos os sexos entre os 15 e os 75 anos de idade com rendimentos anuais inferiores a 900\$00 (artigo 3.º), conquanto não estivessem já inscritos “em associações de socorros mútuos de protecção na doença nem tivessem direito a pensão por invalidez, velhice e sobrevivência, através de alguma caixa de pensões e reforma”²⁹, bem como os proprietários, funcionário militares, civis e administrativos, comerciantes ou lojistas, industriais e capitalistas com rendimentos de qualquer ordem superiores a 900\$00 (artigo 4.º).

Os sócios efectivos, três meses depois de terem “satisfeito a primeira cota”, beneficiavam de direitos como os de utilizar os socorros do facultativo da mutualidade, quer nas consultas estabelecidas, quer em sua casa, sempre que a doença não lhes permitisse sair; ter por conta da mutualidade os medicamentos prescritos pelo facultativo desta; ou a recorrer, no caso de doença repentina e grave, não havendo médico na mutualidade, a qualquer facultativo estranho (artigo 29.º). Aos sócios de 1.ª, 2.ª e 3.ª classes, “seis meses depois do pagamento da primeira cota”, concedia-se o direito de receberem subsídios pecuniários, quando doentes ou impossibilitados temporariamente de trabalhar e de receberem subsídios pecuniários para banhos e usos de ares do campo (artigo 30.º). Dois anos depois da inscrição na mutualidade, todos os sócios adquiriam o direito “a que por seu falecimento” fosse entregue à sua família ou a quem provasse ter-lhe feito o funeral decente uma verba pecuniária (artigo 31.º). Às sócias parturientes era atribuído o direito “a hospitalização ou a socorros médicos, farmacêuticos e aos subsídios pecuniários normais durante o período de impossibilidade de trabalho, que nunca será inferior a 2 meses” (artigo 33.º).

25 “Uma das mais brilhantes conquistas do direito moderno”, *Diário do Governo*, Série I, Número 98, 8.º Suplemento, 10 de maio de 1919, p. 1025.

26 “Em Portugal dão-se ainda circunstâncias doutra ordem mais especial para se recorrer desde já ao seguro obrigatório na doença. Sendo um país pequeno e de cultura rudimentar da maior parte da população activa e de acanhados recursos de natureza económica, a influência da mutualidade livre quase se exerceu apenas nos grandes centros de Lisboa e Porto, estando assim sem assistência alguma mais de um terço da população total, cujo núcleo é, sem dúvida alguma, formado pelas classes laboriosas”, *ibidem*. “é exactamente nos grandes centros da actividade rural, industrial e marítima, onde predomina a numerosa população trabalhadora, em que faltam todos os elementos de mutualidade para socorros na doença e para todos os outros fins sociais, havendo apenas nalgumas dessas localidades a assistência rudimentar das misericórdias, à parte de alguns estabelecimentos hospitalares já importantes, criados pela benemerência pública das mais nobres iniciativas legadas à humanidade indigente”, *Diário do Governo* n.º 98/1919, 8.º Suplemento, I Série, 10 de maio de 1919, p. 1027.

27 *Idem*, sobre a evolução legislativa no âmbito das políticas de protecção social em Inglaterra, Roy Hay, “Employers and social policy in Britain: the evolution of welfare legislation, 1905-14”, *Social History*, Vol. 2, No. 4, (Jan., 1977), pp. 435-455.

28 *Idem*, sobre a influência de David Lloyd George no processo de edificação de um sistema de protecção social, Bentley Brinkerhoff Gilbert, “David Lloyd George: Land, the Budget, and Social Reform”, *The American Historical Review*, Vol. 81, No. 5 (Dec., 1976), pp. 1058-1066).

29 António da Silva Leal, *Temas...*, cit., p. 107.

As mutualidades de seguro social obrigatório na doença deveriam ainda, sempre que tal fosse possível (quando os fundos sociais o permitissem) “instalar creches e gotas de leite concelhias ou de juntas de freguesia, auxiliar a assistência escolar por meio de cantinas, assistência na aprendizagem e nas fábricas às crianças até 14 anos” (artigo 39.º), podendo estas, ainda, “possuir bairros sociais, criar concursos nocturnos e auxiliar a acção da higiene oral” (artigo 39.º, § único). Eram, por conseguinte, vastas as funções atribuídas a estas mutualidades, estando muito para além da concessão de protecção em caso de doença.

4. O seguro de protecção no trabalho (Decreto n.º 5637)

O segundo dos decretos respeitantes aos seguros sociais instituídos em 1919 visava amparar no âmbito dos desastres no trabalho, “abrangendo todos os riscos profissionais por conta doutro indivíduo ou entidade nos diversos ramos de actividade intelectual ou material” exercidos quer isoladamente, quer colectivamente (artigo 1.º).

Alicerçado na “teoria do risco profissional” e no princípio da responsabilidade patronal” – tal como a Lei n.º 83, de 24 de julho de 1913³⁰ – procurava dar resposta a um anseio das associações profissionais operárias³¹.

Nos termos deste diploma, os seguros de acidente de trabalho eram obrigatórios para todos os patrões, ficando por ele abrangidos todos os indivíduos ao seu serviço que recebessem salário, ordenado ou remuneração de qualquer espécie (artigo 1.º, § único). Por intermédio deste seguro, os inscritos gozariam de “direito à assistência clínica, hospitalar ou não, medicamentos e indemnizações”, sempre que fossem vítimas no exercício de funções e que produzissem doenças, incapacidades temporárias, permanentes, parciais ou totais ou morte (artigo 2.º). Embora a responsabilidade pelos acidentes corresse por conta das empresas e dos patrões utilizadores do trabalho³², estas entidades poderiam transferir a sua responsabilidade para “sociedades mútuas ou companhias de seguro obrigatório na doença, pelas indemnizações e tratamento clínico, devidos em caso de incapacidade temporária” (artigo 4.º, § 2.º). No caso de morte do trabalhador, havia lugar ao pagamento de pensões aos indivíduos enunciados no artigo 9.º Caso o acidente desse origem a incapacidade temporária, o trabalhador tinha direito a uma indemnização dependente do grau de incapacidade.

30 *Diário do Governo* n.º 171/1913, Série I, 24 de julho de 1913, pp. 2754-2755). Sobre esta lei referia-se no preâmbulo do Decreto n.º 5637 o seguinte: “O seu exercício durante os primeiros quatro anos representa já alguma coisa de importante e de interesse para a completa apreciação no campo jurídico e no domínio do direito social duma lei de protecção aos que trabalham inspirada nos mais nobres princípios da justiça”, *Diário do Governo* n.º 98/1919, 8.º Suplemento, Série I, 10 de maio de 1919, p. 1034.

31 “O ponto de vista que se apresenta [...] satisfaz a uma das mais legítimas aspirações das reclamações formuladas pelas associações profissionais operárias, tornando ao mesmo tempo extensivas a todas as profissões as responsabilidades em todo o risco – quer do trabalho intelectual nos gabinetes, laboratórios ou campos de estudo, quer nas variadíssimas formas que reveste o concurso da força humana com os elementos materiais em todos os ramos de actividade industrial, comercial, agrícola, marítima ou construtora, etc.”, *Diário do Governo* n.º 98/1919, 8.º Suplemento, Série I, 10 de maio de 1919, p. 1035.

32 Entre as entidades responsáveis pelas indemnizações decorrentes de desastres de trabalho estavam o Estado e as corporações administrativas. *Vide* artigo 4.º, alínea b.

5. O seguro de protecção na invalidez e velhice (Decreto n.º 5638)

Tal como no caso do Decreto n.º 5636, também o Decreto n.º 5638 se inspirou na legislação social inglesa da responsabilidade de David Lloyd George³³.

No preâmbulo do diploma reconheciam-se as dificuldades económicas em que vivia a generalidade da população portuguesa³⁴. Nesse sentido, se mesmo auferindo rendimentos viviam em situação de pobreza, na invalidez e velhice as arduidades adensar-se-iam³⁵. Estas circunstâncias apenas poderiam ser atenuadas através da criação de um seguro social obrigatório, uma vez que as mutualidades livres haviam sido incapazes de solucionar o problema³⁶. O objectivo passava por aproximar Portugal dos países que ocupavam “os primeiros lugares na civilização”³⁷.

Tal como se verificava relativamente aos outros seguros sociais, o seguro de protecção na invalidez e velhice seria financiado, exclusivamente, pelas partes, ou seja, patrões e trabalhadores.

A organização deste seguro – como aliás os restantes – tinha como base os concelhos (artigo 1.º, § 2.º) e abrangia todos os indivíduos entre os 15 e os 65 anos de idade (artigo 2.º), com salários superiores a 900\$00 (artigo 3.º), com excepção dos funcionários do Estado e das corporações administrativas, dos militares ocupados como trabalhadores, das pessoas doentes, das pessoas com direito apenas a alimentação gratuita (artigo 4.º) e ainda “os salarizados ou empregados de quaisquer empresas que tenham asseguradas pensões para os casos de invalidez, velhice e sobrevivência, continuando as caixas de pensões e reformas criadas por essas empresas ou entidades com a sua actual organização” (artigo 4.º § 1.º).

O seguro de protecção na invalidez e velhice constituía um encargo do Estado (através do Instituto de Seguros Sociais e Obrigatórios e de Previdência Geral) e garantia uma renda vitalícia e uma pensão de sobrevivência (artigo 6.º), variável em função do período de contribuição total (artigo 10.º), mas a que apenas seriam concedidas por inteiro quando os beneficiários tivessem completado 70 anos e efectuado pelo menos 30 anos de cotizações (artigo 15.º). Os patrões estavam obrigados a contribuir (artigo 7.º), tal como os empregados (artigo 8.º), não havendo qualquer participação do Estado no financiamento do sistema.

33 “Foi então que o valoroso estadista Lloyd George, honra da Inglaterra e glória da humanidade, lutou com fé, tenacidade e acção, contra as correntes conservadoras adversas, levando o Parlamento britânico a decretar em 1912 o *bill* dos seguros sociais obrigatórios contra a doença, invalidez e velhice”, *Diário do Governo* n.º 98/1919, 8.º Suplemento, Série I, 10 de maio de 1919, p. 1039.

34 “Na agricultura, comércio, indústrias fabris e mineiras e na pesca marítima se empregam em Portugal, aproximadamente 2.000:000 de indivíduos, que, apenas encontram, no salário que auferem, uma remuneração que mal chega para o sustento e manutenção da vida”, *Diário do Governo* n.º 98/1919, 8.º Suplemento, Série I, 10 de maio de 1919, p. 1039.

35 “Se na época em que a sua actividade profissional mais lhe permite produzir não consegue para si e sua família nenhum pecúlio que o coloque por algum tempo ao abrigo das dolorosas necessidades – graves infortúnios lhe estão reservados para os tenebrosos dias da invalidez e velhice!”, *ibidem*.

36 “Porém, as circunstâncias derivadas da invalidez e da velhice, das populações profissionais, pouco se modificaram entre nós com o concurso da assistência e da mutualidade livre. O exército dos inválidos e dos velhos – beneméritos veteranos da causa do trabalho – constitui num país pequeno, como o nosso, um sexto da sua população, ou seja, 1.000:000 de habitantes”, *ibidem*.

37 “Os seguros sociais obrigatórios estão em vigor na Europa, além da Grã-Bretanha, na Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suíça, Suécia e Noruega. A França tem já a reforma operária em determinadas circunstâncias, estando a caminho da plena legislação de seguros obrigatórios, apesar da sua vasta organização em todos os campos de previdência social. Em Portugal nenhuma legislação se fez ou esboçou até agora sobre o seguro social obrigatório na invalidez e velhice”, *Diário do Governo* n.º 98/1919, 8.º Suplemento, Série I, 10 de maio de 1919, p. 1040.

6. As Bolsas Sociais de Trabalho e o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral

No mesmo dia, foram publicados dois outros diplomas cujo objecto, ainda que apenas indirectamente, incidia sobre o processo de estruturação dos seguros sociais obrigatórios: um sobre as Bolsas Sociais de Trabalho (Decreto n.º 5639) e outro sobre o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (Decreto n.º 5640).

O primeiro, inspirado no decreto de 19 de março de 1893, tinha como objectivos, entre outros, a organização do recenseamento de todos os assalariados por empregos e profissões, a criação de ligações entre patrões e trabalhadores tendo em vista facilitar as contratações, a promoção da contratação de desempregados e o desenvolvimento de cursos nocturnos para trabalhadores analfabetos (*vide* artigo 2.º)³⁸.

Já o segundo, permitiu fundar um organismo estatal architectado para, como se expõe no preâmbulo, “garantir a eficaz colaboração dos serviços externos em todos os seus detalhes como as direcções especiais de cada um desses importantes ramos de previdência”, ou seja, foi a entidade concebida pelo Governo para tutelar o funcionamento dos seguros sociais obrigatórios tendo como deveres, como se destaca no artigo 1.º, “a execução, superintendência, administração e fiscalização de todas as leis e regulamentos para o exercício dos seguros obrigatórios em Portugal”. Importa ainda destacar que, no preâmbulo deste diploma, se sublinhava uma ideia central: a de que o Estado não contribuía financeiramente para a sustentabilidade do sistema³⁹.

7. História de um fracasso anunciado

O Decreto n.º 5640, que visava definir a estrutura do Instituto de Seguros Sociais e de Previdência Geral, haveria de ser objecto de uma profunda revisão na sequência da aprovação do Decreto n.º 11267, de 25 de novembro de 1925. Através deste diploma, proceder-se-ia à extinção do Ministério do Trabalho e da Previdência Social – criado em 1916 pela Lei n.º 494, de 16 de março – passando a administração do Instituto de Seguros Sociais e de Previdência Geral para o Ministério das Finanças (artigo 2.º). No preâmbulo, as críticas ao modelo de resposta ao problema social criado após o fim da I Guerra Mundial eram avassaladoras⁴⁰.

38 “A criação das bolsas sociais de trabalho surge como aquela em que o Estado é chamado a desempenhar uma intervenção e responsabilidades directas”, José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha, *O seguro social obrigatório...*, cit., p. 451.

39 “Com a sua criação teve-se em vista construir uma obra completa, sem todavia se deixar de reflectir nos encargos que ela podia representar para não tornar mais difícil a situação da Fazenda Pública. Nada se pede ao Estado, além das dotações orçamentais em vigor dos serviços internos e externos das Direcções Gerais de Previdência Social e de Assistência Pública, que passam desde já a constituir o primeiro cabouco do novo edifício social”, *Diário do Governo* n.º 98/1919, 8.º Suplemento, Série I, 10 de maio de 1919, p. 1048.

40 “Sem dúvida que, tanto dentro da Direcção Geral do Trabalho [...], como dentro do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, alguns serviços têm tomado sério incremento, como seja o do cadastramento, fiscalização e licenciamento das indústrias, criteriosos e cientificamente feitos, e o seguro contra os desastres no trabalho, que hoje atinge somas consideráveis. Mas a par disto, o que foram os chamados bairros sociais? O que é o seguro contra doença, velhice, invalidez e sobrevivência? Onde estão os efeitos do Decreto n.º 5:639 sobre as Bolsas Sociais do Trabalho? Porventura a Assistência Pública, essa grande obra republicana, aproveitou com a integração neste Ministério e particularmente no referido Instituto? Qual é a sua eficiência nas questões de trabalho?

As alterações legislativas de 1925 e as apreciações neutras e mesmo negativas ao modelo de seguros sociais criado em 1919 terão constituído o corolário de uma resistência – ainda que em muitos momentos passiva – à sua total concretização⁴¹. É que, apesar do esforço desenvolvido pelo Instituto de Seguros Sociais e de Previdência Geral no sentido de implementar e universalizar os seguros sociais obrigatórios em Portugal, o projecto, por motivos políticos e também económicos, não foi bem-sucedido⁴².

Apesar da miríade de obstáculos, no período da Ditadura Militar, o Governo procurava, ainda, aparentemente, concretizar os seguros sociais obrigatórios. Assim, por intermédio do Decreto n.º 15342, de 11 de abril de 1928⁴³, foi criada a Caixa Nacional de Previdência, bem como o Fundo Permanente de Previdência Social (cuja função consistia em “Efectuar os seguros dos bens do Estado, dos corpos e corporações administrativas e das entidades concessionárias e o seguro contra desastres no trabalho do pessoal ao seu serviço” (artigo 3.º, 1.º) e através do Decreto n.º 15343, de 11 de abril de 1928⁴⁴, foi remodelado, de forma integral, o seguro social obrigatório contra a invalidez, velhice e sobrevivência (artigo 1.º).

No entanto, menos de um mês depois, por interposto do Decreto n.º 15431, de 7 de maio de 1928⁴⁵, o Governo suspendeu os Decretos n.º 15342 e n.º 15343. Os considerandos invocados, alguns manifestamente incompreensíveis se se considerar o curto espaço de tempo passado entre a publicação dos Decretos de abril e do Decreto de maio⁴⁶. De outros

Ter-se há feito qualquer estudo, propaganda, tentativa sequer, para reduzir os conflitos entre classes, para as orientar num sentido cooperativista, o único social e politicamente defendido em todo o Mundo?”, *Diário do Governo* n.º 255/1925, Série I, 25 de novembro de 1925, p. 1620.

41 “A oposição do mutualismo livre ao modelo dos seguros sociais da I República não surge como um obstáculo decisivo para a sua concretização. Nas actas do conselho de administração há sinais de alguma reacção inicial por parte das mutualidades, mas a crer nos depoimentos expressos na documentação, essa rejeição ter-se-ia esbatido posteriormente. [...] Não encontramos, assim, indícios de uma rejeição veemente por parte do mutualismo livre, mas sobretudo desinteresse e apatia”, José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha, *O seguro social obrigatório...*, cit., p. 461. *Vide*, em sentido análogo, Miriam Halpern Pereira: “As atitudes em relação às leis de seguros sociais [...] foram diferenciadas. [...] Contrariamente ao que tem sido afirmado, e apesar de todas as resistências apontadas, iniciou-se rapidamente a organização destes seguros”, *As origens...*, cit., pp. 190-192.

42 *Vide*, nesse sentido, José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha: “os seguros sociais obrigatórios não chegaram a ser concretizados nos termos em que foram idealizados”, *O seguro social obrigatório...*, cit., p. 458. Os mesmos autores referem também que: “A resistência do momento mutualistas, que se via integrado de forma forçada no novo sistema de seguros sociais, a dificuldade em impor obrigatoriedade das contribuições no meio operário e o contexto conjuntural do pós guerra que, suscitando uma crescente inflação, desactualizava rapidamente os escalões dos possíveis beneficiários, bem como a instabilidade política que caracterizou a Primeira República e que, entre 1919 e 1926 se traduziu em 27 governos, José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha, “Corporativismo e Estado Providência (1933-1962)”, *Ler História*, n.º 45 (2003), pp. 114-115. Para Miriam Halpern Pereira: “A verdade é que há um motivo forte para este fracasso tão redundante: a inflação galopante do pós-guerra desactualizara o escalão que limitava a inscrição, esvaziando o universo dos beneficiários assim delimitado, de forma que já no ano seguinte se propunha a substituição do salário-limite máximo do universo dos beneficiários de 900\$00 para 1000\$00. Foi a inflação que impediu igualmente de pôr em prática o seguro de invalidez e velhice”, *As origens...*, cit., pp. 193-194. Já Pierre Guibentif afirma que: “ao ter sido elaborado sem correspondência nenhuma com projectos do movimento operário, praticamente no quadro de uma estratégia de afrontamento contra os (fracos) órgãos centrais do partido socialista. Além disso, evidentemente, descontentava os adversários políticos dos socialistas e os patrões, e não tinha, deste modo, hipótese nenhuma de implementação no decorrer dos tempos agitados da primeira República, tanto por motivos políticos como por motivos económicos”, “Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações como o corporativismo”, *Ler História*, n.º 5, 1985, p. 53.

43 *Diário do Governo* n.º 82/1928, Série I, 11 de abril de 1928, pp. 783-792.

44 *Diário do Governo* n.º 82/1928, Série I, 11 de abril de 1928, pp. 792-797.

45 *Diário do Governo* n.º 103/1928, Série I, 7 de maio de 1928, p. 1104.

46 “Considerando que o exercício da indústria de seguros pela referida Caixa, na forma como foi decretado, importa uma restrição importante à liberdade que regia a indústria particular, e que, além disso, o resseguro obrigatório de metade dos excedentes desta dita Caixa representa um objectivo tentado em países estrangeiros e abandonado

considerandos, extrai-se a ideia de que o motivo para a suspensão dos Decretos de abril se prendeu, por um lado, sobretudo, com pressões exercidas pelos interessados⁴⁷ e, por outro, com uma evidente incapacidade de organização e planeamento⁴⁸.

Pouco mais tarde, já durante a Segunda República, Pedro Teotónio Pereira⁴⁹, um dos mais importantes doutrinadores do Estado Novo, Subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, condenava de forma enfática a política social emergente dos seguros sociais obrigatórios afirmando que estes correspondiam a um “método estatista e socializante” e que, por exemplo, o seguro de desemprego havia criado “uma legião” de “desempregados profissionais, que o seguro de doença havia diminuído “em muita gente o desejo de ter saúde” e o seguro na velhice concorria para “relaxar o instinto individual da economia”⁵⁰. Em síntese, para um dos delfins de António de Oliveira Salazar, a continuação dos seguros sociais obrigatórios originaria uma “espécie de escravidão: – a duma minoria que produzisse e trabalhasse para sustentar e garantir o futuro da massa, todos os dias crescente, dos que, juntando-se aos verdadeiros desempregados, aos verdadeiros doentes, procurariam arranjar maneira de levar a vida direita”⁵¹. Em consonância com as palavras do então Subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, as políticas de resposta ao problema social seriam, a partir desse momento, significativamente distintas das tentadas anteriormente, assentes no modelo emergente da consolidação do sistema corporativo.

Em suma, a tentativa durante a Primeira República de instauração de um sistema de seguros sociais obrigatórios, embora se inserisse na lógica do seu tempo (os diferentes governos deste período acompanharam a evolução europeia no domínio da protecção social), obteve pouco ou nenhum sucesso. Embora a legislação fosse ambiciosa (conquanto o Estado não participasse no financiamento no sistema), a resistência de alguns sectores e a debilidade e instabilidade económica no país não permitiram que o modelo de seguros sociais obrigatórios triunfasse em Portugal.

aí por motivos que devem ser devidamente ponderados; Considerando que a remodelação do exercício geral da indústria de seguros nas bases e princípios adoptados pelo citado decreto não atinge o fim em vista de corrigir as deficiências e defeitos da legislação anterior por uma regulamentação que confira ao Estado, com a devida garantia, a função que lhe pertence de fiscalizador do exercício da indústria de seguros, por forma a evitar que esta se afaste das normas de correcção em que deve trabalhar e deixe de contribuir com o que é justo para as receitas públicas”, *ibidem*.

47 “Considerando que os preceitos do citado decreto provocaram da parte das companhias interessadas várias reclamações que exigem um cuidado estudo”, *ibidem*.

48 “Considerando que o decreto n.º 15:434, da mesma data, reorganizando o seguro social obrigatório na invalidez e velhice, pressupunha a existência de receitas que pelo decreto anterior se esperava obter, e exigia para uma regular execução condições económicas e financeiras que não se verificam no presente momento”, *ibidem*.

49 *Vide*, sobre o homem que exerceu alguns dos mais elevados cargos políticos durante o período do Estado Novo (subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, ministro do Comércio e da Indústria, deputado, procurador à Câmara Corporativa, embaixador), Fernando Martins, *Pedro Theotónio Pereira – O Outro Delfim de Salazar*, Lisboa, Dom Quixote, 2020.

50 Pedro Teotónio Pereira, “Corporações e previdência social. Primeiros aspectos”, *A batalha do futuro. Organização corporativa*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1937, pp. 47-49.

51 Pedro Teotónio Pereira, *Corporações...*, cit., pp. 49-50.

Entre as cidades e as serras: O descanso semanal e a organização do trabalho nos primeiros anos do regime corporativo

Leonardo Aboim Pires

Investigador do CEIS20/Universidade de Coimbra

Resumo | Dentro da retórica social dos fascismos, o corporativismo, estabelecido como plataforma de entendimento em contextos laborais durante o Estado Novo, enformou certas práticas relacionadas com a atividade dos trabalhadores. Algumas delas foram-se estabelecendo nas vésperas do autoritarismo como foi o caso da problemática do descanso semanal. Através da análise deste tema, numa perspetiva regional, procura-se entender o significado dos principais instrumentos da política laboral no Portugal dos anos 30.

Abstract | “**Between the cities and the mountains: the weekly rest and labour organization in early years of the corporatist regime**” Within the social rhetoric of fascisms, corporatism, established as a platform for understanding in labour contexts during the Estado Novo, shaped certain practices related to the worker’s activity. Some of them were established on the eve of authoritarianism as was the case of weekly rest. Through the analysis of this theme, from a regional perspective, we seek to understand the meaning of the main instruments of labour policy in Portugal in the 1930s.

Introdução

A emergência do corporativismo em Portugal, proporcionada com o estabelecimento do regime autoritário, alterou a política laboral, trazendo novos articulados sobre as condições em que deviam operar as atividades produtivas. Uma das questões debatidas foi o descanso semanal, instituído pelo Decreto n.º 24 402, de 1934. Esta questão já havia sido alvo da praxis governativa, durante a monarquia constitucional e durante a I República, mas será no Estado Novo que, através da sua faceta corporativa, uma nova atenção foi dada a tal temática.

Com este texto, e através da consulta documental realizada no Arquivo Nacional da Torre do Tombo (ANTT) e a leitura da imprensa periódica, é nosso objetivo analisar as reações à problemática do descanso semanal na década de 1930. Este foi o período embrionário do novo regime, no qual as políticas sociais de índole corporativa tentavam encontrar espaço de afirmação no seio da população coeva, estabelecendo o “triângulo corporativo” (Estado, patrões, trabalhadores)¹. De forma mais circunscrita, pretendemos perceber as ideias e argumentos em confronto, as assimetrias territoriais e a inserção desta questão nas realidades locais laborais, as clivagens entre grupos sociais que foram suscitadas pela legislação sobre a matéria em estudo, mas também o diálogo estabelecido entre as instituições governativas e os poderes locais e as relações entre centro/periferia.

1 Álvaro Garrido, “Corporativismo e política social: o triângulo corporativo”, in *Cem Anos de Políticas Sociais e do Trabalho*, Lisboa, MTSSS/GEP, 2017, pp. 75-82.

Ergonomias sociais e direitos laborais do liberalismo à República

Entre a Regeneração e a I República denotou-se um novo protagonismo das massas trabalhadoras, situação originada pelas mutações socioeconómicas ocorridas, com destaque para a transferência de população rural para meios urbanos para ser empregue nas fábricas que pontoavam as zonas periféricas de Lisboa, Setúbal e Porto. No que respeita às condições de trabalho, tópicos como o horário ou o direito de descanso dos trabalhadores tornaram-se cada vez mais presentes, estando circunscritos aos vários domínios da indústria. O regime em que operavam os assalariados rurais era muito distinto para que tais ideias pudessem encontrar correspondência na sociedade rural. A alteridade dos trabalhos agrícolas em relação ao trabalho urbano levava à sua exclusão nestes debates. Por várias décadas, homens, mulheres e crianças continuaram a ser apenas “nomes comuns, que receberam como jorna alguns réis e os caldos quentes habituais”². A diversificação de atividades económicas conduzia a uma situação na qual as formas de trabalho não-industrial também ocupavam um espaço de afirmação, como o trabalho administrativo e o comercial. Esta não era uma situação que se circunscrevesse a Portugal, existindo múltiplos exemplos de como este era um tema que estava no seio das lutas laborais da Europa. Tratava-se do culminar de um processo no qual “os trabalhadores foram ganhando e construindo consciência política e ensaiando, paralelamente, formas de organização e de luta”³.

O movimento republicano imiscuiu-se nestas reivindicações, através de um discurso que apresentava a República como uma panaceia, algo atrativo para “os que sentiam não ter mais lugar numa sociedade organizada para satisfazer interesses obsoletos”⁴. Todavia, o debate político não esteve contido aos movimentos de oposição à monarquia. A importância que a discussão foi ganhando nas elites políticas é visível na alvorada do século, tendo como exemplo paradigmático as discussões parlamentares. Em abril de 1904 surgiu o primeiro projeto de lei sobre o descanso dos trabalhadores. Nessa proposta era sugerido que todos os proprietários e gerentes de estabelecimentos comerciais concedessem, aos seus empregados, “sob pena de desobediência à autoridade, vinte e quatro horas seguidas de folga e de dispensa de trabalho em cada semana”⁵, tendo de ser encerrados todos os estabelecimentos de cada localidade. O dia de folga e dispensa laboral seria fixado no domingo.

Algumas associações de classe fizeram chegar à Câmara dos Deputados vários pedidos para a discussão e aprovação de legislação sobre o descanso semanal. Existia uma transversalidade geográfica nesta matéria com manifestações por parte das Associações de Classe dos Caixeiros de Lisboa e do Porto⁶, a dos Caixeiros de Confeitaria de Lisboa e a dos Caixeiros de Viseu⁷. Também a Associação Comercial de Lojistas de Lisboa⁸ pediu

2 Dulce Freire, “Quem construiu os socacos do Douro? Os trabalhos da vinha e a transformação da paisagem”, in Bruno Monteiro e Nuno Domingos (org), *Portugal em falta: altas improvável*, Porto, Santilana, 2017, p. 13.

3 Maria Alice Samara, «A questão social: à espera da “Nova Aurora”», in Fernando Rosas e Maria Fernanda Rollo (coord.), *História da Primeira República Portuguesa*, Lisboa, Tinta-da-China, 2009, p. 149.

4 Joaquim Romero Magalhães, *Vem aí a República!: 1906-1910*, Coimbra, Almedina, 2009, p. 175.

5 *Diário da Câmara dos Deputados (DCD)*, sessão n.º 58, 18 de abril de 1904, p. 3.

6 *DCD*, sessão n.º 91, 1 de junho de 1903, p. 14.

7 *DCD*, sessão n.º 52, 18 de dezembro de 1906, p. 3.

8 Sobre o posicionamento desta associação sobre o descanso semanal ver: Daniel Alves, “Half-freedom”: retail trade labour relations in Lisbon and the introduction of the weekly rest, 1870–1910”, in Leda Papastefanaki e Nikos Potamianos (ed.), *Labour History in the semi-periphery: Southern Europe, 19th-20th centuries*, Berlim, De Gruyter Oldenbourg, 2020, pp. 61-82.

que, na lei do descanso semanal, ficasse autorizada a regulação das horas de encerramento dos estabelecimentos comerciais, por parte das autoridades camarárias. Fora da esfera das instituições parlamentares, de notar que no Congresso das Associações de Classe, realizado em 25 de fevereiro de 1891 na cidade do Porto, além de outros assuntos, foi defendido a institucionalização do descanso semanal obrigatório.

Alguns desses grupos viram as suas pretensões convertidas em legislação. Não usufruindo até essa data do descanso dominical, contrariamente a outros serviços do Estado, o decreto de 7 de maio de 1903, consagrou o descanso aos domingos e outros dias santificados para os funcionários dos correios e telégrafos. Tal medida era vista como de “equidade e mesmo de justiça reduzir, tanto quanto possível [...] este excesso de trabalho que onera aqueles funcionários”⁹. Com o decreto com força de lei de 7 de agosto de 1907, foi dada à estampa a primeira lei que versou sobre esta questão, no governo de João Franco. Tal evento não pode ser desconectado dos princípios orientadores do franquismo sendo um deles a aproximação ao operariado, num ensaio de socialismo de Estado, de pendor bismarckiano. A proposta previa o descanso semanal dominical, de 24 horas consecutivas, em favor dos trabalhadores da indústria e do comércio e simultâneo para os trabalhadores de uma mesma empresa. Uma vez aprovado, o decreto de 7 de agosto de 1907, cuja matriz da proposta apresentada na Câmara dos Deputados se conservava praticamente na íntegra, alterou apenas um ponto: os governadores civis, uma vez ouvidas as associações de classe e as câmaras municipais, poderia fixar um dia alternativo ao domingo para descanso dos trabalhadores. O decreto determinava que não estavam obrigados ao descanso dominical, o pessoal das empresas de teatro e os acendedores de iluminação pública. Porém, a instituição do descanso permaneceu sob a dependência da regulamentação das câmaras municipais, em localidades que era manifesto o prejuízo trazido para o público com interrupção do trabalho nesse dia. A escolha do dia da semana estava igualmente dependente das entidades patronais. O incumprimento desta lei forçou a que, uma vez implantada a República, em 1910, o novo poder tivesse de encontrar uma nova abordagem para a regulação da vida jus-laboral dos portugueses em matéria de descanso.

A primeira questão relativa ao descanso semanal que os republicanos trataram foi sobre o espaço colonial. No decreto com força de lei de 17 de dezembro de 1910, o governo provisório institui que os governadores das colónias regulassem a concessão do descanso semanal por 24 horas, bem as classes a quem deveria ser aplicada a lei, ouvindo, previamente, os governos de cada distrito e o Conselho do Governo. Para o território da metrópole, a 9 de janeiro de 1911, através do Ministério do Interior e revogando o decreto de 1907, foi publicado um decreto com força de lei que regulamentava o descanso semanal, tendo sido alteradas algumas das suas disposições em 8 de março do mesmo ano. Como prova da diferenciação entre o novo regime e o anterior em matéria da questão social, o governo demonstrava o seu “empenho de zelar e proteger os legítimos interesses nacionais” não podendo “deixar de ligar a sua mais acurada atenção ao problema tão delicado e complexo do descanso semanal”¹⁰. Mais tarde, uma portaria de 7 de abril determinou que se tivessem por aprovados os regulamentos sobre o descanso semanal que, previamente, haviam submetidos junto do ministério. A 6 de outubro é publicada uma portaria para alterar o regulamento aplicado a Lisboa.

9 *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: ano de 1903*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1904, p. 219.

10 *Diário do Governo (DG)*, n.º 7, 10 de janeiro de 1911, p. 97.

Tais questões não se escudaram apenas nas diligências tomadas pelo Ministério do Interior. Iniciados os trabalhos constituintes, a problemática do descanso semanal encontrou novas formas de expressão. Foi neste contexto que foram enviadas três representações à Assembleia Nacional Constituinte, uma da Associação de Classes dos Proprietários de Padarias do Porto ¹¹, em junho de 1911 e outra da Associação de Classe das Costureiras e Ajuntadeiras de Lisboa ¹² e da Associação Comercial e Industrial de Famalicão ¹³, em agosto do mesmo ano. No decorrer dos trabalhos, algumas propostas pediam a criação de um código do trabalho no qual “se condensem, revistas e modernizadas, as disposições das leis respectivas em vigor e se estabeleçam desde já as normas fundamentais de garantia ao trabalhador, atendendo aos seus justos interesses” ¹⁴.

Apesar dos problemas governativos da I República e as alterações institucionais na área do trabalho ¹⁵, a legislação sobre o descanso semanal conheceu uma assinalável perenidade. A modificação mais significativa ocorreu com a publicação do decreto 5516, de 7 de maio de 1919 ¹⁶, tendo em vista a regulação do horário de trabalho dos trabalhadores e empregados do comércio e indústria no território continental e insular, estabelecendo oito horas diárias e quarenta e oito semanais. Fora deste regime apenas se encontravam os empregados de estabelecimentos de crédito de câmbios e de escritórios, que contavam com sete horas de trabalho diário. Porém esta lei acabou por ser fortemente contestada, com protestos vindos da Associação Comercial de Lisboa e da Associação Industrial Portuguesa. A oposição do patronato a estas questões não era inédita, permanecendo como uma realidade nos primeiros anos do autoritarismo, usando mecanismos vários para fazer valer as suas reivindicações. Com o governo da Ditadura Militar tais direitos sofreram alterações, como poderemos ver em seguida.

As questões laborais entre a Ditadura Militar e o Estado Novo

A realização das atividades profissionais teve impactos na produção legislativa republicana embora muito ficou por fazer. O golpe de 28 de maio de 1926, que terminou com a república parlamentar, teria de trazer consigo algumas novas noções operatórias sobre a governação. Contudo, nas políticas iniciais da Ditadura Militar denota-se a ausência de uma base explícita sobre as matérias socioeconómicas. A legislação sobre o trabalho só conheceria verdadeiras alterações com as primeiras leis corporativas, já nos primeiros anos da década de 1930.

Notando o internacionalismo que Portugal vivia em matéria laboral, isto é, era membro da Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde 1919, levava à ratificação de algumas medidas emanadas deste organismo. Assim, o governo de Ivens Ferraz publicou o decreto 15 362, de 3 de abril de 1928 ¹⁷, fazendo aprovar a convenção internacional de novembro

11 Arquivo Histórico Parlamentar (AHP), Assembleia Nacional Constituinte de 1911, Secção III, cx. 6, n.º 5, n.º 6, n.º 8.

12 AHP, Assembleia Nacional Constituinte de 1911, Secção VIII-B, cx. 7, n.º 13.

13 *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, n.º 56, 21 de agosto de 1911, p. 13.

14 *DANC*, n.º 5, 23 de junho de 1911, p. 7.

15 Em 1916, é criado o Ministério do Trabalho, sendo extinto pouco tempo depois, em 1924.

16 *DG*, Série I, n.º 95, n.º 95, 7 de maio de 1919, pp. 750-751.

17 *DG*, Série I, n.º 85, 14 de abril de 1928.

de 1921 sobre o descanso semanal nas indústrias que proviera da OIT. Por indústrias eram entendidas as seguintes atividades: minas, pedreiras e demais indústrias extrativas; todas as unidades fabris cujos produtos fossem manufaturados ou manipulados, bem como matérias-primas que fossem transformadas; construção de edifícios, obras públicas ou transportes de pessoas e mercadorias. Além do enquadramento institucional, poderemos inscrever a preocupação do governo português num movimento mais alargado no qual, em vários países, “outras reduções no tempo de trabalho assumiram a forma de reduzir a semana de trabalho de seis para cinco dias e meio e, posteriormente, para cinco dias”¹⁸.

Apesar da adesão às normas internacionais, o descanso dos trabalhadores encontrava-se dependente das disposições camarárias, existindo diferenças de concelho para concelho, o que instalava a dúvida no cumprimento da lei. O Ministério do Interior tentou, com o decreto 15 513, de 26 de maio de 1928, esclarecer as dúvidas na execução de diplomas reguladores do descanso semanal. No artigo 1.º é expressamente referido que “o encerramento e a cessação de laboração dos estabelecimentos comerciais e industriais, no dia destinado ao descanso semanal, só serão considerados obrigatórios nas localidades em que os respectivos regulamentos das câmaras municipais, elaborados e aprovados nos termos do decreto de 8 de março de 1911”¹⁹. Como se verá adiante, este é um tópico cuja resolução não foi simples uma vez que, na antecâmara da institucionalização do corporativismo, vários municípios não tinham um dia de descanso estipulado.

Diálogos desencontrados: posições locais sobre o descanso semanal

Para a compreensão desta questão será necessário avaliar o alcance social de algumas práticas decorrentes do novo governo. Como fonte principal para a averiguação das forças em presença, surge o inquérito promovido pela Associação Comercial e pela Comissão Administrativa de Leiria, realizado nos vários concelhos do país entre 1932 e 1933. Não tendo sido possível localizar as respostas do distrito do Porto, os resultados globais do inquérito encontram-se coligados no quadro 1.

Quadro 1 As respostas dos municípios ao inquérito sobre o descanso semanal

Distrito	Gozam o descanso dominical total ou parcialmente	Concordam com a sua generalização	Desinteressam-se	Não o aceitam voluntariamente
Aveiro	5	3	9	0
Beja	2	2	8	2
Braga	7	2	5	0
Bragança	2	7	2	1

18 Nuno Luís Madureira, “Working day, length of”, in William A. Darity (ed.). *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Nova Iorque, Gale, 2008, vol. 9, p. 134. (Agradecemos ao autor a cedência do texto.)

19 *DG*, Série I, n.º 121, 29 de maio de 1928, p. 1261.

Castelo Branco	3	1	5	2
Coimbra	4	2	8	3
Évora	2	5	5	2
Faro	1	1	8	5
Guarda	3	3	7	1
Leiria	1	4	2	9
Lisboa	3	0	3	8
Portalegre	3	2	11	0
Santarém	2	4	9	7
Setúbal	1	1	8	2
Viana do Castelo	3	3	4	0
Vila Real	9	1	4	0
Viscu	6	9	9	1
TOTAL	57	47	107	43

Fonte: ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Maços 457, 459, 460 e 461.

Percorrendo as várias respostas, um aspeto sobressai: em ambientes mais ruralizados, a realização de mercados e feiras, que na sua maioria era aos domingos, levou à oposição, umas vezes mais frontal e outras vezes menos assertiva, de algumas comissões administrativas. Este particularismo encontra as suas raízes nos finais do Antigo Regime, período no qual “a universalidade da semana de seis dias não passa, porém, de um princípio abstracto, permanentemente desmentido pela realidade”²⁰. Existia ainda uma “variabilidade de dias de trabalho anuais de bispado para bispado, sem que seja evidente qualquer regularidade na sua distribuição geográfica”²¹. Neste conjunto de características é possível encontrar alguma correspondência com as práticas laborais das primeiras décadas novecentistas.

Deste modo, a definição de tempo útil de trabalho estava sujeita a determinadas práticas que nem a ingerência do poder central conseguia suplantar. Em Estarreja era enunciado o grande prejuízo de tal medida que resultava “do facto de se realizar aos domingos um importantíssimo mercado”²², opinião partilhada pelas entidades de Oliveira de Azeméis. No restante distrito de Aveiro, “um dos mais buliçosos na movimentação contra o descanso dominical”²³, ressaltando Ílhavo onde tal matéria não estava estipulada, o descanso

20 Nuno Luís Madureira, *Mercado e privilégios: a indústria portuguesa entre 1750 e 1834*, Lisboa, Estampa, 1998, p. 262.

21 Isabel dos Guimarães Sá, “O trabalho”, in Pedro Lains e Álvaro Ferreira da Silva (coord.), *História Económica de Portugal (1700-2000)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, vol. I, p. 113.

22 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 460, [pt. 18/1], fl.8.

23 Fátima Patriarca, *A questão social no salazarismo, 1930-1947*, Lisboa, INCM, 1995, vol. 2, p. 393.

semanal era feito ou durante a tarde de domingo ou entre as 12h00/14h00 de domingo até às mesmas horas de segunda-feira. Apenas São João da Madeira concedia o último dia de semana para descanso dos trabalhadores. Em Anadia, sendo também “o domingo o dia em que mais transações fazem”²⁴ levou a um protesto dos comerciantes entregue à Associação Comercial e Industrial desta localidade e em Grândola também o domingo era visto como “o dia de maior comércio”²⁵.

Em Trás-os-Montes, isto era algo que também acontecia como em Mirandela onde o “domingo é dia de mercado local ao qual o povo agrícola do concelho vem abastecer-se”²⁶ e no concelho de Bragança pois aos “domingos é que fazem alguns negócios com as gentes das aldeias”. Idêntico argumento foi apresentado por Freixo-de-Espada-à-Cinta em que nesta “vila, muito agrícola, [...] composta na sua maioria, por operários rurais, os quais para ganharem o seu jornal, precisam de sair de casa às 6 horas da manhã, recolhendo às 21”²⁷ levou a que o sábado fosse o dia de descanso. O motivo invocado foi por existir uma “maior concorrência de gentes das freguesias aos domingos”²⁸.

Outras oposições surgiam devido às condicionantes socioeconómicas das regiões inquiridas. Um caso particularmente relevante surgiu no concelho de Celorico da Beira, na Guarda. Inquirida sobre esta matéria, a comissão administrativa municipal apresentou a seguinte razão para mostrar a sua oposição: “A única indústria deste concelho é o fabrico de queijo que se vende nos mercados dos 2.^{os} e 4.^{os} domingos de cada mês. Durante o ano, vendem-se dezenas de milhar de arrobas de queijo e o comércio sofreria imenso se o descanso semanal fosse ao domingo pois é nesses dias que faz as melhores transações e negócio”²⁹.

A especificidade de algumas profissões sobressaía nas respostas. Em Tabuaço, todas as classes profissionais descansavam ao domingo “menos os artistas”³⁰, tal como em Viana do Castelo onde “os que trabalham no teatro, cinema”³¹, os funcionários públicos e camarários descansavam noutros dias. Em Arganil, era demonstrado que “o descanso dominical é prejudicial ao comércio e a determinados officios, como barbeiros, etc., devendo por isso limitar-se a serviços de campo, de fábricas e a todos os que estejam incluídos no antigo costume de se não fazer ao domingo”³². Os comerciantes de Olhão também reclamaram sobre a obrigatoriedade do descanso para os trabalhadores ser ao domingo³³. Na Nazaré era referido que ao domingo os estabelecimentos do concelho se encontravam abertos por ser época balnear, embora não desejasse “interferir na vida económica dos restantes concelhos”³⁴. Outro concelho de vocação turística, Cascais, apontava os prejuízos que ocorreriam “nos ramos da pastelaria e casas de pasto”³⁵. Sintra afinava pelo mesmo diapasão pois, ao domingo, era o “dia de afluência de visitantes”³⁶.

24 *Diário de Notícias*, ano 68.º, n.º 23 779, 14 de abril de 1932, p. 9.

25 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 461, [pt. 27/2], fl. 8.

26 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 14/2], fl. 19.

27 *O Comércio de Viveres*, ano IV, n.º 90, 25 de junho de 1933, p. 7.

28 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 14/2], fl. 13.

29 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 461, [pt. 21/1], fl. 12.

30 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 457, [pt. 20/8], fl. 16.

31 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 26/3], fl. 4v.

32 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 461, [pt. 21/1], fl. 5.

33 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 460, [pt. 22/2], fls. 1-4.

34 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 457, [pt. 14/2], fl. 4.

35 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 461, [pt. 23/24], fl. 4.

36 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 461, [pt. 23/24], fl. 17.

No concelho de Beja, em 1932, era possível observar “uma forte corrente segunda-feirista por causa dos hábitos dos velhíssimos desta região, dos trabalhadores receberem os seus salários aos sábados, e domingo e o dia do seu descanso, e dizem os que nos contrariam”³⁷. Todavia, um ano mais tarde, o município já mostrava ser favorável ao estabelecimento do descanso dominical. Já em Serpa era notado “que o descanso dominical, [em] geral, nas regiões agrícolas é prejudicial aos trabalhadores rurais que vivem nos campos que descansando ao domingo aproveitam esse dia para ir aos povoados [sic] fazer as compras e todos os negócios da sua vida. Ao contrário essa classe de trabalhadores será forçada a perder um dia da semana para fazer o seu governo, por os estabelecimentos se acharem fechados ao Domingo”³⁸. Também os concelhos eborenses eram favoráveis a tais mudanças. A única opinião contrária veio de Borba. Para esta edilidade, o descanso dominical obrigatório era lesivo “dos interesses do concelho, pelo que deliberou abster-se de colaborar em qualquer manifestação ou pedido tendente a conseguir do governo que decrete o descanso dominical obrigatório para todas as classes e localidades do País”³⁹.

Outros distritos pautavam-se pela uniformidade de posições. Um exemplo dessa realidade foi Braga. Todos os concelhos mostraram a sua concordância com a proposta, mostrando que “nenhum prejuízo pode haver, mas antes importantes vantagens”⁴⁰. O patronato bracarense replicou este posicionamento. A Associação Comercial e Industrial de Vila Nova de Famalicão considerou “absolutamente simpático o movimento que tendem a iniciar no sentido de ser uniformizado em todo o país o dia destinado ao descanso semanal”⁴¹. Por sua vez, a Associação Comercial e Industrial de Fafe mostrou a “solidariedade desta colectividade para o justo fim que defendem”⁴². Duas razões podem explicar esta sintonia. A primeira é que o descanso ao domingo era uma realidade comum aos vários municípios, excetuando Amares. A segunda prende-se com fatores de ordem política, uma vez que esta foi uma zona que apoiou fortemente o Estado Novo, existindo ainda motivos de ordem simbólica uma vez que foi de Braga que partiu o golpe de 28 de maio de 1926, constituindo, em certo sentido, o berço do regime.

Noutros distritos esta uniformidade era construída na antinomia da realidade bracarense. No quadro regional sulista, mais precisamente, em Faro, a oposição ao descanso dominical foi muito clara. Com exceção da sede do distrito, os municípios de Olhão, Vila Real de Santo António, Lagos, Alportel, Lagos, Loulé, Monchique e Tavira tinham como dia de descanso a segunda-feira. Atendendo à situação, todos eles manifestaram preocupação com os prejuízos materiais que a legislação traria à região. Como justificacão, era apresentado o facto de que, como no caso de Loulé, “sendo muito grande o concelho, e constituído na sua maioria por agricultores, é aos domingos que eles se abastecem para não perderem o dia de semana”⁴³. Também as autoridades de Tavira argumentavam que era o “domingo o dia em que os camponeses vêm fazer as suas transações comerciais”⁴⁴. Ainda dentro do Algarve, algumas mudanças haviam sido tentadas previamente. Em Olhão, “já por vezes, parte do

37 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 460, [pt. 19/2], fl. 3.

38 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 460, [pt. 19/2], fl. 19.

39 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 461, [pt. 19/1], fl. 12.

40 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 13/3], fl. 4.

41 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 13/3], fl. 7.

42 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 13/3], fl. 13.

43 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 460, [pt. 22/1], fl. 10.

44 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 460, [pt. 22/1], fl. 13.

comércio local tem pedido para o descanso semanal ser ao domingo; porém há protestos doutros elementos também do comércio para que o descanso continue à segunda-feira”⁴⁵.

Em todo o país, o patronato foi voz ativa neste processo. Em Lisboa, em dezembro de 1932, decidira-se transferir o dia de descanso de quarta-feira para o domingo. Porém, a Associação Comercial e Industrial do Beato e Olivais mostrou oposição frontal, acabando por ser anulada essa resolução, em janeiro de 1933, *démarches* essas registadas com agrado pela União dos Interesses Económicos⁴⁶. A referida associação permaneceria como um grupo de oposição às tentativas de impor o descanso dominical⁴⁷. Outras, porém, manifestaram o seu agrado pela instituição de tal medida. A Associação Comercial e Industrial de Beja, afirmando-se como “dominguista”, salientou as facilidades de “a solução de ser um domingo para todo o país. E por estas razões estamos convosco”⁴⁸. Algo similar foi veiculada pela de Coimbra que “desde sempre defendeu o princípio do descanso uniforme, ao domingo, em todo o país”⁴⁹, tal como a de Macedo de Cavaleiros que entendia “ser decretado para todo o país o descanso dominical, devem vir penalidades para o infractores da lei”, tornando-se “necessária uma rigorosa vigilância da parte das autoridades para não causar tanto prejuízo ao comércio da sede”⁵⁰.

Noutras latitudes sociais e geográficas, a consciencialização cívica e política do associativismo de classe levou a intervenções sobre esta matéria. A Associação de Classe dos Empregados do Comércio Madeirense, secundada pelas Associações de Classe dos Vendedores de Víveres a Retalho e Empregados da Indústria Hoteleira da mesma ilha, manifestava o apoio à unificação do descanso semanal, representando “uma justa aspiração da nossa numerosa classe”⁵¹. No distrito de Setúbal, a Associação de Classe e Comércio e Indústria de Almada informou que “a dar-se descanso ao Domingo, nesta localidade, muito prejudicial seria tal medida à população agrícola que constitui a grande maioria dos habitantes deste concelho”⁵².

A instituição do Estado corporativo e as formas de intervenção no espaço laboral

Pedro Teotónio Pereira, num discurso pronunciado em 14 de dezembro de 1934, afirmou o seguinte: “As leis corporativas da Ditadura vieram falar aos trabalhadores uma linguagem nova. [...] Pôs-se como lema a dignificação do trabalho e do trabalhador”⁵³. Nestas palavras se pressente um objetivo: dever-se-ia marcar um contraponto com as disposições legais antecedentes, promovendo a organização corporativa do trabalho nacional. Sobre o descanso semanal, era considerado que a ausência de clareza na aplicação da lei levava a que, sacrificando o domingo, “com esse abuso e com todas as horas extraordinárias atingia-se o resultado lamentável de se favorecer a extensão do desemprego”⁵⁴.

45 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 460, [pt. 22/1], fl. 5.

46 *O Jornal do Comércio e das Colónias*, 80.º ano, n.º 23 796, 31 de janeiro de 1933, p. 2.

47 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 21/91].

48 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 460, [pt. 19/2], fl. 2.

49 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 461, [pt. 21/1], fl. 3.

50 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 14/2], fl. 4.

51 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 29/1], fl. 1.

52 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 459, [pt. 25/2], fl. 1.

53 *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (BINTP)*, ano II, n.º 2, 15 de dezembro de 1934, pp. 27-28.

54 *Cartilha do corporativismo*, Lisboa, União Nacional/ Secretariado de Propaganda Nacional, 1940, p. 43.

Lançadas as bases do regime, com a entrada em vigor da nova constituição, em abril de 1933, a regulação da atividade laboral teve um documento orientador para a concretização dessa aspiração⁵⁵. Será com a promulgação do Estatuto do Trabalho Nacional (ETN), em setembro do mesmo ano, que o Estado Novo criou um enquadramento normativo para a realização das várias atividades profissionais, no qual “o Estado tem um papel complementar no financiamento da assistência social e da proteção social”⁵⁶. Refira-se que neste texto se registou, “no corpo da lei, um conjunto de reivindicações que vinham sendo formuladas desde os finais do século XIX quanto à protecção dos trabalhadores”⁵⁷. Sobre o tema em análise, o ETN acabou por consagrar a seguinte fórmula, no seu artigo 26.º: “o trabalhador da agricultura, indústria e comércio tem direito a um dia de descanso por semana, que só excepcionalmente e por motivos fundamentados por deixar de ser ao domingo”⁵⁸. O respeito pelos feriados civis e religiosos era salvaguardado, além de que o trabalho realizado no período de descanso seria sempre pago em dobro. Na colaboração entre capital e trabalho, os contratos coletivos de trabalho seria a forma privilegiada de negociação entre patrões e trabalhadores. Desta forma, no artigo 34.º, o ETN estabelecia que tais contratos “conterão obrigatoriamente normas relativas ao horário e disciplina do trabalho, faltas regulamentares, descanso semanal, férias”⁵⁹.

Estando publicado o ETN, a legislação passou a estar enformada seguindo o estipulado na *magna carta* do corporativismo. O Decreto-Lei n.º 24 402, de 24 de agosto de 1934⁶⁰ promulgou o horário de trabalho nos estabelecimentos comerciais e industriais, estando incluído no texto a questão do descanso. Este decreto sofreria algumas alterações em 1936 e em 1960. No artigo 16.º podia ler-se o seguinte: “o pessoal dos estabelecimentos comerciais e industriais têm o direito a um dia de descanso por semana, que só excepcionalmente, e por motivos fundamentados, pode deixar de ser ao domingo”. A mudança de dia teria de ser homologada pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. Já no artigo 19.º enunciava-se que “todos os estabelecimentos comerciais e industriais deverão encerrar-se durante um dia completo em cada semana”, estando excluídos destas disposições os seguintes: indústrias de laboração contínua; serviços urbanos de transportes; estabelecimentos da área da medicina (farmácias, hospitais, casas de saúde e balneários), da restauração e hotelaria (hotéis, hospedarias, restaurantes, casas de pasto, cafés, pastelarias, leitarias e tabernas) e da venda de produtos alimentares (peixe fresco, aves, hortaliças, frutas e flores). Também as tabacarias, agências funerárias, de navegação e serviços de jornalismo de tiragem diária se encontravam abrangidos por este regime.

Todavia, em alguns sectores da sociedade, a aceitação deste documento não foi pacífica. Saliente-se a oposição de alguns grupos católicos, situação propiciada pelo confronto entre os defensores de uma visão laica da sociedade e os que se batiam pela regulamentação do convívio e normas sociais partindo da mundividência religiosa. No citado questionário, em

55 Para um enquadramento da questão ver: Álvaro Garrido, “The institutionalisation of a new social policy in the Portuguese Estado Novo. The struggle for a corporatist welfare (1933-1945)”, *Historia y Política*, 44, 2020, pp. 251-273.

56 António Rafael Amaro, “The late construction of Portugal Welfare State: the failure of the social corporatist State (1933-1974)” *Memoria y Civilización: anuario de Historia*, 21, 2018, p. 442.

57 Cristina Rodrigues, *Trabalhar em Portugal (1910/1933): análise da legislação sobre os direitos dos trabalhadores*, Lisboa, Instituto de Emprego e Formação Profissional, 2008, p. 52.

58 *DG*, Série I, n.º 217, 23 de setembro de 1933, p. 1656.

59 *Ibidem*, p. 1657.

60 *DG*, Série I, n.º 199, 24 de agosto de 1934, pp. 1617-1621.

maio de 1933, Alcanena referiu esta questão mostrando que “há localidades, onde, principalmente por motivos religiosos, o comércio não aceitaria o encerramento dominical”⁶¹. Apesar da satisfação demonstrada em alguns tópicos, as aspirações dos católicos viram-se fracassadas num aspeto: apenas existia a obrigatoriedade do descanso dominical para estabelecimentos industriais e comerciais, “deixando em aberto o dia de descanso semanal nos centros rurais”⁶², o que está em consonância com os vários apelos, vindos do poder local, sobre a questão das feiras, mercados e romarias acima mencionada.

Num regime que pretendia impor a ordem, o desagrado mostrado por alguns grupos e algumas localidades teria, necessariamente, ser revisto para mitigar efeitos mais viciosos. Ainda que algumas classes, como a dos retalhistas, considerassem que “está já tão batida esta tecla do encerramento ao Domingo, que até parece mais velha do que as outras”⁶³ era necessário esclarecer a situação. A 11 de dezembro de 1934, o Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social publicou um despacho que pretendeu dissipar quaisquer dúvidas existentes sobre o descanso semanal⁶⁴. A resolução dos atritos e reclamações foi feita através de três categorias: nos centros urbanos mais importantes, o descanso teria de ser feito ao domingo. Nos concelhos rurais e, mais vez, devido à realização dos mercados, teria de ser escolhido outro dia que não o domingo, devendo ainda prever-se exceções para as datas das feiras tradicionais. Reafirmando a hegemonia do Estado nestas questões, todas as deliberações tomadas pelas câmaras municipais ficavam sujeitas à aprovação do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, ficando ainda este encarregue do estudo de quaisquer dúvidas existentes, através da sua Repartição do Trabalho e Corporações. Tal questão permaneceria por sanar, mesmo depois das negociações conducentes à Concordata de 1940 e ainda durante o pós-guerra, com propostas legislativas apresentadas na Assembleia Nacional cujo teor passava pelo descanso semanal. Na base desta discussão encontrava-se uma “atitude de resistência contra os que tinham uma visão laica da sociedade e colocava-se como expressão do interesse na ressacralização da temporalidade”⁶⁵.

Mas além destas visões em confronto, a aplicação prática das novas disposições mostrava ser de difícil alcance. Era demonstrado que “como nos centros rurais ninguém cumpre, começam a ser impostas multas aos transgressores”⁶⁶. De Vila do Conde chegou o seguinte relato: “afirmam-nos alguns comerciantes da freguesia de Gião, que o professor oficial local, num dos últimos domingos, deu autorização ao comércio para abrir as suas portas. Podia dar-lhe para pior.... A Câmara vai tratar do assunto”⁶⁷. De Estômbar, era também assinalado que “as mercearias que na maior parte vendem vinhos abrem e fecham às horas que muito bem entendem”⁶⁸. Mais tarde, ainda era possível encontrar pedidos para que o

61 ANTT, Ministério do Interior, Gabinete do Ministro, Mç. 461, [pt. 26/1], fl. 18.

62 Maria Inácia Rezola, *O sindicalismo católico no Estado Novo, 1931-1948*, Lisboa, Estampa, 1995, p. 127.

63 *O Comércio de Viveres*, ano VI, n.º 141, 15 de janeiro de 1935, p. 4.

64 *BNTP*, ano II, n.º 2, 15 de dezembro de 1934, pp. 31-32.

65 Paula Borges Santos, *A política religiosa do Estado Novo (1933-1974): Estado, leis, governação e interesses religiosos*, Lisboa, FCSH/UNL, 2012 (tese de doutoramento em História), p. 154.

66 *O Comércio de Viveres*, ano VI, n.º 142, 5 de fevereiro de 1935, p. 2.

67 *O Comércio de Viveres*, ano VI, n.º 143, 15 de fevereiro de 1935, p. 3.

68 *O Comércio de Viveres*, ano VI, n.º 152, 15 de maio de 1935, p. 8.

descanso dominical não fosse decretado, como foi o caso de Penela⁶⁹ ou para ser alterado como em Bragança⁷⁰.

Comentários finais

O controlo da atividade laboral implica uma hierarquização, na medida em que a procura do lucro é uma das características fundamentais dos sistemas capitalistas. Tal observação encontra-se materializada nas técnicas e estruturas associadas a este objetivo, estabelecendo um quadro de normas sobre os vários aspetos no que à vertente humana do trabalho é respeitante. Horários, direitos, exequibilidade espacial das tarefas e o descanso são alguns tópicos associados a esta realidade. A transformação do espaço político e a intenção da reconfiguração dos quotidianos laborais espelhou-se, de forma nítida, nas leis promulgadas no Estado Novo, associados aos preceitos da “nova ordem” corporativa que teria de ser implementada.

O encontro entre este plano de ação e a resolução do descanso semanal acabou por enformar um novo caráter relacional entre Estado e trabalhadores. O processo de institucionalização do corporativismo neste campo mudou através do inquérito realizado entre 1932 e 1933 pelas várias zonas do país. A legislação salazarista basear-se-á neste diagnóstico e as ressonâncias dos diferendos e das posições invocadas tiveram impactos na formulação da lei, com as regras e exceções ao descanso semanal, diferenciando o trabalho nas cidades e nas zonas rurais. Todavia, limitou a margem de atuação das comissões administrativas municipais, impondo uma uniformidade, a nível nacional, indo ao encontro dos intentos centralizadores que marcarão o regime autoritário. A estandardização de práticas conduzia a uma visão impressiva das realidades locais que, em última instância, bipolarizava as relações de poder, em vários domínios: governo/poderes municipais e patrões/trabalhadores. Não se estranhe que, à época, se considerasse a legislação sobre o tema como as “vedações feitas de canas de algumas propriedades – são só eficazes para quem tem medo ou vergonha de as atravessar”⁷¹. Também as querelas suscitadas no seio do universo social dos católicos são demonstrativas como o desenho das políticas do Estado Novo teve de lidar com oposições, até da sua própria base de apoio. Além disso, a prática do descanso continuou a ser permanentemente violada, levando a queixumes, por exemplo, dos comerciantes que permaneciam como “os eternos escravos do balcão”⁷².

O que o debate sobre o descanso semanal demonstra é o alcance das perceções do social que o Estado Novo tinha não eram retóricas baseadas na neutralidade, produzindo estratégias que tendem a impor uma autoridade à custa dos outros, legitimando um projeto reformador. A modalidade prática escolhida pelo regime é demonstrativa de como o discurso produzido pelas elites foi imposto, não obstante as hesitações e oposições demonstradas, aliado ao postulado da amplitude lógica do ordenamento jurídico.

69 ANTT, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete do Presidente, cx. 7, proc. 194/4, n.º 8.

70 ANTT, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete do Presidente, cx. 16, proc. 309/8, n.º 12.

71 *O Comércio de Viveres*, ano VII, n.º 162, 25 de agosto de 1935, p. 2.

72 *O Comércio de Viveres*, ano IX, n.º 244, 5 de dezembro de 1937, p. 3.

Nótula sobre o contrato de trabalho e a codificação civil ¹

Luís Gonçalves da Silva

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Vice-Presidente do Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (IDT) e Director da Revista Internacional de Direito do Trabalho

Membro e Investigador do Centro de Investigação de Direito Privado (CIDP)

Advogado e Consultor da Abreu Advogados

Resumo | O texto analisa o modo como as codificações civis, em especial as portuguesas, regularam o contrato de trabalho, concluindo-se, por razões várias e diferentes, que este acabou por não merecer grande atenção do legislador civil.

Abstract | “**Notes on the employment contract and civil codification**” The text analyses the way in which civil codifications, especially Portuguese ones, regulated the employment contract, concluding that, for various and different reasons, it did not deserve much attention from the civil legislator.

1 O texto corresponde, a parte da conferência proferida, com título “O Código Civil de 1966 e o Direito do Trabalho”, em *Da Escravidão ao Trabalho Digno: Nos 150 Anos da Abolição da Escravidão em Portugal e nos 100 Anos da Criação da OIT*, organização do Instituto de História Contemporânea - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Teoria e História do Direito, Centro de Investigação de Direito Privado (CIDP), Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (IDT) e Organização Internacional do Trabalho – Lisboa.

§ 1.º Breve enquadramento

I. O movimento de extinção das corporações foi-se propagando pela Europa, tendo atingindo o seu apogeu com a Revolução Francesa², que, naturalmente, “contagiu” outros países³. A mutação das condições de trabalho seria inevitável num caminho doutrinariamente aberto pelo iluminismo⁴ e perante um povo numa aguda situação de desemprego e com acentuada carência de bens essenciais⁵; chegou-se, aliás, a considerar a própria intervenção estadual como responsável pela miséria e caos social existente, posição que foi criando cada vez mais espaço para o desenvolvimento do liberalismo político e económico⁶.

Ao acreditar na onnipotência da liberdade individual e ao preconizar os princípios da liberdade e da igualdade, a Assembleia Nacional Francesa não se limitou a afirmar na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (de 26 de agosto de 1789)⁷, que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos” (artigo 1.º, 1.ª parte) e que “a liberdade consiste

2 Paul Pic, *Traité Élémentaire de Législation Industrielle. Les Lois Ouvrières*, sixième édition, Arthur Rousseau, Paris, 1930, pp. 69-70. Para uma apreciação geral tendo presente diversos países da Europa, Georges Renard, *Syndicats, Trade-Unions et Corporations*, O. Doin et Fils, Paris, 1909, pp. 133 e ss.

3 Os valores presentes na Revolução Francesa influenciaram naturalmente vários países, apesar de alguns deles já terem iniciado o movimento de extinção das corporações. Foi o caso da Grã-Bretanha, em julho de 1799, através da *Combinations of Workmen Act* - alterada em 1800; sobre os diplomas, cfr., por exemplo, A. L. Morton e George Tate, *The British Labour Movement*, Lawrence & Wishart, London, 1979, p. 34.

4 Soares Martinez, “Ensaio de um Curso Básico de História do Direito - Peninsular, Romano e Português – 2012-2013”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, volume LV, 2014, n.ºs 1 e 2, p. 77.

5 Com informação pormenorizada, por exemplo, Pierre Jaccard, *História Social do Trabalho*, Círculo de Leitores, s.l., s.d., pp. 199 e ss.

6 Sobre o individualismo político, jurídico e o liberalismo económico, entre muitos outros, Alonso Olea, “La Abstencion Normativa en los Orígenes del Derecho del Trabajo Moderno”, AAVV, *Estudios de Derecho del Trabajo em Memoria del Professor Gaspar Bayon Chacon*, Editorial Tecnos, Madrid, 1980, pp. 15 e, ss e 18 e ss, respectivamente. Para uma análise mais profunda do liberalismo, a título de exemplo, Paulo Otero, *Instituições Políticas e Constitucionais*, volume I, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 179 e ss; Guido De Ruggiero, *Storia del Liberalismo Europeo*, terza edizione, Feltrinelli Editore, Milano, 1966, com uma análise do liberalismo inglês (pp. 91 e ss), francês (pp. 154 e ss), alemão (pp. 205 e ss) e italiano (pp. 266 e ss).

7 Esta Declaração precedeu a primeira Constituição Francesa (de 3 de setembro de 1791) e foi influenciada pelo *Bill of Rights* americano (1776), cfr. Guido Ruggiero, *Storia del Liberalismo Europeo*, cit., p. 67.

em fazer tudo aquilo que não prejudique outrem ...” (artigo 4.º)⁸, tendo também aplicado estes princípios ao trabalho, removendo, assim, do seu exercício qualquer obstáculo⁹.

Estava construída a cartilha do liberalismo moderno.

Em síntese, o liberalismo, principalmente na versão influenciada por Rousseau, opunha-se aos entes intermédios: “entre o indivíduo e o Estado não havia lugar para outros centros de poder”¹⁰.

II. O termo das corporações consagrou, nas certas palavras de Kahn-Freund, o “princípio de inexistência de qualquer mediação entre os indivíduos e a *volonté generale* manifestada pelo Estado. A fixação de salários e jornadas de trabalho era remetida para a negociação individual (*aux conventions libres d’individu à individu*) ...”¹¹. A nova organização do trabalho, assente na liberdade do trabalho e da grande indústria, era incompatível com quaisquer entes intermédios. O Estado concedia assim especial atenção à temática – ainda que, em alguns casos, indirectamente – das relações de trabalho, mais exactamente aos conflitos colectivos.

Por outro lado, a liberdade assente no individualismo e a proibição do associativismo profissional então instalada foi um factor importante para o progresso da economia da Europa Ocidental, notando-se que os resultados verificados em Inglaterra e em França relevaram para a propagação dos ideais liberais¹².

As relações laborais passaram a ser essencialmente regidas pela autonomia da vontade (individual), criando-se um novo modelo jurídico assente no capitalismo, traduzido pelos princípios da liberdade de iniciativa económica (liberdade de comércio) e da contratação, assente da autonomia da vontade, que “se converteram em dogma de fé”¹³. O individualismo eleito como vector central da sociedade não poderia naturalmente deixar de nortear as intervenções legislativas.

8 Veja-se sobre o tema, e com amplo desenvolvimento, Paul-Boncour, *Fédéralisme Économique*, deuxième édition, Félix Alcan, Paris, 1901, pp. 21 e ss.

9 Pode ver-se uma apreciação dos direitos individuais na sequência da Declaração de 1789 em A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Tome second, huitième édition, Recueil Sirey, Paris, 1928, em especial, pp. 568 e ss.

10 Freitas Do Amaral, *História das Ideias Políticas - Apontamentos*, volume II, Pedro Ferreira Editor, Lisboa, 1998, p. 247. Veja-se também Alonso Olea, *De la Servidumbre al Contrato de Trabajo*, 2.ª edición, Tecnos, Madrid, 1987, *passim*, com uma análise do pensamento entre os séculos XVI (Vitoria) e XIX (Hegel) sobre a relação de trabalho; e, Gaston Morin, *La Révolution des Faits Contre le Code*, Bernard Grasset, Paris, 1920, por exemplo, pp. 3 e ss.

11 Kahn-Freund, *Labour and the Law*, third edition, Stevens & Sons, London, 1983, p. 202.

12 Como relata Práxedes Zancada, *Derecho Corporativo Español – Organización del Trabajo*, Juan Ortiz Editor, Madrid, s.d., p. 10, na sessão das Cortes de Cádiz, de 3 de junho de 1813, o conde de Toreno argumentava com o exemplo de Inglaterra, afirmando que onde a indústria se desenvolvia sem obstáculos nem dificuldades, como por exemplo, Birmingham e Westminster, surgiam cidades ricas e prósperas.

13 Bruno Veneziani, “The Evolution of the Contract of Employment”, AAVV, *The Making of Labour Law in Europe - A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*, edited by Bob Hepple, Mansell Publishing, London, 1986, p. 55. Para uma análise evolutiva, Thilo Ramm, “Laissez-faire and State Protection of Workers”, AAVV, *The Making of Labour Law in Europe - A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*, edited by Bob Hepple, Mansell Publishing, London, 1986, pp. 73 e ss.

§ 2.º Código Civil (1867)

I. Os códigos oitocentistas alicerçados essencialmente na liberdade de trabalho, na autonomia da vontade, na igualdade e no individualismo¹⁴, “abandonaram o trabalho inteiramente à violência da concorrência e às alternativas da lei da oferta e da procura. O contrato de trabalho ocupa nesses Códigos um lugar obscuro e secundário, quando todos os contratos que se referem à propriedade mereceram a maior atenção e cuidado do legislador”¹⁵. E, deste modo, “os Códigos oitocentistas, repassados, por um individualismo absorvente, desviaram os olhos das questões sociais”^{16/17}, em que o trabalho subordinado era perspectivado como um fenómeno (económico) de troca da prestação pela retribuição.

De facto, o Código Civil francês (1804), “impregnado de individualismo dogmático dos juriconsultos do fim do século XVIII”¹⁸ - com relevante influência na codificação europeia¹⁹ - regulou a prestação subordinada como uma modalidade do *contrat de louage* (artigos 1710.º, 1779.º a 1781.º)²⁰, tal como *Código Civil español* (1889), *arrendamiento de obras y servicios* (artigos 1583.º a 1587.º)²¹ e o *Codice Civile del Regno italiano* (1865), *locazione delle opere* (artigos 1568.º, 1570.º, 1627.º a 1646.º)²².

II. Já o Código de Seabra (1867) tratou, no âmbito dos *contratos em particular* (título II), o serviço *doméstico* e o *salariado* como modalidade do contrato de prestação de serviços (artigos 1370.º a 1390.º e 1391.º a 1395.º, respectivamente), acolhendo também os valores

-
- 14 Por exemplo, Jorge Leite, *Direito do Trabalho*, volume I, Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2004, pp. 17-18.
- 15 Marnoco e Souza, “Caracteres da Legislação Operária”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, ano I, 1914, n.º 3, p. 96.
- 16 Almeida Costa e Figueiredo Marcos, *A Primeira República no Direito Português*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 57.
- 17 Para uma análise da codificação europeia, *vd.*, em especial, Menezes Cordeiro, *Teoria Geral do Direito Civil – Relatório*, policopiado, Lisboa, 1987, em particular, pp. 98 e ss; veja-se também Ojeda Avilés, “Los Código Civiles y la Exclusion del Contrato de Trabajo”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volume 2, 2014, n.º 1, pp. 1 e ss, www.adapt.it.
- 18 Paul Pic, “La Réforme du Code Civil et le Nouveau Code du Travail”, *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, 1911, tome dixième, p. 720.
- 19 *Vd.*, por exemplo, G.-P. Chironi, “Le Code Civil et son Influence en Italie”, AAVV, *Le Code Civil (1804-1904) - Livre du Centenaire*, tome 2, Arthur Rousseau, Paris, 1904, pp. 763 e ss; Carl Crome, “Les Similitudes du Code Civil Allemand et du Code Civil Français”, AAVV, *Le Code Civil (1804-1904) - Livre du Centenaire*, tome 2, Arthur Rousseau, Paris, 1904, pp. 587 e ss; E. Müller, “Le Code Civil en Allemagne – Son Influence Générale sur le Droit du Pays, son Adaptation des les Pays Rhénans”, AAVV, *Le Code Civil (1804-1904) - Livre du Centenaire*, tome 2, Arthur Rousseau, Paris, 1904, pp. 627 e ss.
- 20 O Código de Napoleão (1804) previa o *contrat du louage d’ouvrage et industrie* (capítulo III), que fazia parte do Título VIII (*Du Contrat de Louage*) e do Livro III (*Des Différents Manières dont on Accuieret la Propriété*). Este capítulo III era formado por um único artigo (1779), que previa as três espécies principais de *louage et d’industrie*. As três espécies deram origem a igual número de secções, denominando-se a secção I *Du louage des domestiques et Ouvrieres*. Para uma análise do regime francês *vd.*, por exemplo, Claude Didry, “Du Louage d’Ouvrage au Contrat de Travail, une Autre Histoire du Droit du Travail”, *Droit Ouvrier*, n.º 854, 2019, pp. 1 e ss; Paul Pic, “La Réforme du Code Civil et le Nouveau Code du Travail”, *cit.*, pp. 719 e ss.
- 21 A matéria laboral encontra-se no título VI do Código espanhol de 1889 e denomina-se *del contrato de arrendamiento* e, além dos arrendamentos rústicos e urbanos (capítulo II, artigos 1542.º a 1582.º), o legislador trata do *arrendamiento de obras y servicios* (capítulo III, artigos 1583.º a 1603.º) que está dividido em três secções: *del servicio de criados y trabajadores asalariados, las obras por ajuste o precio alzado e de los transportes por agua y tierra, tanto de personas como de cosas*. Para uma análise da matéria, Manresa e Navarro, *Comentarios al Código Civil Español*, Tomo I, terceira edición, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1907, pp. V e ss (introdução), bem como *Comentarios al Código Civil Español, Comentarios al Código Civil Español*, Tomo X, segunda edición, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1908, pp. 704 e ss; Gil De La Villa, *La Formación Histórica del Derecho Español del Trabajo*, “Crítica del Derecho”, Comares, Granada, 2003, pp. 66 e ss, e 78. Igualmente relevante é a já citada obra de Alonso Olea, *De la Servidumbre al Contrato de Trabajo*, *cit.*, em especial, pp. 11 e ss.
- 22 Sobre a regulação italiana, *vd.*, a obra de referência, Lodovico Barassi, *Il Contratto di Lavoro nel Diritto Positivo Italiano*, vol. I, seconda edizione, Società editrice libraria, Roma, 1915, *passim*.

liberais reinantes^{23/24}. Na verdade, o Código²⁵ - elaborado na linha do Código de Napoleão (1804) – apresentava uma feição acentuadamente liberal e individualista²⁶, não contendo respostas aos anseios do operariado²⁷.

Na esteira da feição individualista acima referida, o Código Civil continha uma manifestação e insuficiente regulação do contrato de trabalho^{28/29}. Deve, no entanto, sublinhar-se

- 23 O diploma previa, como referimos, no âmbito do livro II (*Dos direitos que se adquirem por facto e vontade propria e de outrem conjuntamente*), *Dos contratos em particular* (título II) e entre as modalidades do contrato de prestação de serviços (capítulo IV – *Do contrato de prestação de serviços*), o serviço doméstico (artigos 1370.º a 1390.º, cujo regime seria apenas revogado, mais de um século depois, pelo Decreto-Lei n.º 508/80, de 21 de outubro), o serviço salariado (artigos 1391.º a 1395.º, correspondia efectivamente ao do contrato de trabalho, apesar de não existir qualquer referência expressa enquanto tal, decorrendo do artigo 1392.º a obrigação do serviço de prestar trabalho “... conforme as ordens e direcção da pessoa servida”) e a aprendizagem (artigos 1424.º a 1430.º), consagrando, assim, o contrato de prestação de serviços fora do quadro da locação, cfr. sobre estes contratos, Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho*, volume II, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 57 e ss, bem como *Manual de Direito do Trabalho*, cit., pp. 51 e ss; Menezes Leitão, *Direito do Trabalho*, 6.ª edição, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 32 e ss; Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, 9.ª edição, Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito de Lisboa, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 84-85. Para uma análise pormenorizada, Cunha Gonçalves, *Tratado de Direito Civil em Comentário ao Código Civil Português*, volume VII, Coimbra Editora, 1933, pp. 539 e ss, e 752 e ss; Margarida Seixas, *Pessoa e Trabalho no Direito Português (1750-1878): Escravo, Libertado e Serviço*, “Tese”, AAFDL, 2016, em especial, pp. 692 e ss; M. da C. Tavares da Silva, *Direito do Trabalho* (Apontamentos das Lições de Direito do Trabalho da Dra. Maria da Conceição Tavares da Silva, ao curso do 2.º ano), policopiado Instituto de Estudos Sociais, Lisboa, 1964/1965, pp. 89-90 e 328 e ss; Ruy Ulrich, *Legislação Operaria Portuguesa (Exposição e Critica)*, “Estudos de Economia Nacional”, volume II, França Amado - Editor, Coimbra, 1906, pp. 109 e ss, em especial 119 e ss.
- 24 Não se deve ignorar que o Código Civil (de 1867) continha, em matéria de contrato de aprendizagem, uma limitação quanto ao tempo de trabalho, segundo a qual “nenhum aprendiz, antes dos quatorze anos, pôde ser obrigado a trabalhar mais de nove horas em cada vinte e quatro; nem, antes de dezoito, mais de doze” (artigo 1427.º); apesar de se tratar de uma norma bastante avançada para a época, o seu cumprimento não foi exemplar.
- 25 Para um enquadramento da codificação de 1867, *vd.*, por todos, Menezes Cordeiro, *Teoria Geral do Direito Civil – Relatório*, cit., pp. 211 e ss, bem como, do mesmo Professor, *Da Modernização do Direito Civil, Aspectos Gerais*, volume I, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 31 e ss, com análise da pré-codificação portuguesa (pp. 21 e ss). E ainda Almeida Costa, “Enquadramento Histórico do Código Civil Português”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, volume XXXVII, 1961, pp. 138 e ss; Reis Marques, “O Liberalismo e a Codificação do Direito Civil em Portugal”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, suplemento ao volume XXIX, Coimbra, 1986, em particular, pp. 182 e ss; Margarida Seixas, “Regular o Trabalho, Evitar a Opressão: O Direito Português entre a Metrópole e as Províncias Ultramarinas na Segunda Metade do Século XIX”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 33, 2016, p. 251 e ss.
- 26 Almeida Costa, “Enquadramento Histórico do Código Civil Português”, cit., p. 154, refere-se à “... poderosa feição individualista do nosso Código Civil. Nele, toda a vida jurídica aparece tipicamente construída apenas do ângulo do indivíduo, do sujeito de direito, desaparecendo o que há de institucional e de objectivo nas relações sociais e jurídicas. Trata-se, na verdade, da mais completa hipertrofia do aspecto subjectivo do direito, aliás bem característica do clima do Liberalismo”.
- 27 Saliêntava Antunes Varela, “Do Projecto ao Código Civil”, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 161, 1966, p. 80, “... a codificação levada a bom termo pelos homens de 1867 representa, no plano jurídico, a definitiva transição de uma sociedade feudal, de feição acentuadamente monástica e senhorial, para uma economia burguesa de vinculada expressão liberal”.
- 28 Ruy Ulrich, *Legislação Operaria Portuguesa (Exposição e Critica)*, cit., p. 119, salienta ainda que não é de estranhar tal defeito que também se nota nos códigos dos outros países, atribuindo as razões das lacunas às duas influências predominantes da sua redacção: a) direito romano e b) Código de Napoleão. Face à diminuta regulação, escreveu Marnoco E Souza, “Caracteres da Legislação Operária”, cit., p. 96, que o Código “ignora inteiramente o operário”. Idêntica crítica seria realizada por Cunha Gonçalves, *Tratado de Direito Civil em Comentário ao Código Civil Português*, volume VII, cit., p. 572, estranhando que o serviço doméstico tivesse sido objecto de vinte artigos, enquanto o serviço salariado se ficasse por meros cinco. A doutrina tem justificado a omissão de referências expressas ao contrato de trabalho e de maior desenvolvimento da área laboral. M. da C. Tavares da Silva, *Direito do Trabalho*, cit., p. 327, defende que “seria grave pecado de anacronismo censurar o Código por não regular o contrato de trabalho nem com o desenvolvimento nem nos moldes que, volvido o século, se tornariam feição. O próprio nome de contrato de trabalho, que parece ter-se generalizado sobretudo a partir da Lei belga de 10 de março de 1900, era ainda insólito nesta época. Nada surpreende, pois, que no Código haja sido antes utilizada uma outra nomenclatura”. Também Menezes Cordeiro explica que, *Manual de Direito do Trabalho*, Almedina, Coimbra, 1989, reimpresso, 1994, p. 52, e *Direito do Trabalho*, volume I, Almedina, Coimbra, 2018, p. 122 “o Código de Seabra veio traduzir a elaboração doutrinária anterior à sua aprovação; ora tal elaboração desconhecia o fenómeno juslaboral”. Para uma análise desenvolvida, *vd.* Cunha Gonçalves, *op. cit.*, pp. 572 e ss; também com interesse, Adolpho Lima, *O Contrato do Trabalho, Esboço Histórico – Crítica do Actual Contrato do Trabalho – Contrato Colectivo do Trabalho*, Antiga Casa Bertrand, Lisboa, 1909, pp. 139 e ss.
- 29 A designação legal de *contrato de trabalho* teve origem na Lei belga de 10 de março de 1900, tendo encontrado depois acolhimento no Código das Obrigações suíço (artigo 319.º, de 30 de março de 1911) e posteriores codificações (por exemplo, França). Sobre a evolução do contrato de trabalho em diversos países, incluindo da *common law*, *vd.*, por exemplo, Riva Sansverino, “Il Rapporto Individuale di Lavoro nella Legislazione Comparata”, AAVV, *Atti della Commissione per lo Studio dei Problemi del Lavoro*, II, L’Ordinamento del Lavoro nella Legislazione Comparata, Ministero per la Costituente, Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A., Roma, 1946, pp. 153 e ss, em especial, pp. 156 e ss; Bruno Veneziani, “The Evolution of the Contract of Employment”, cit., pp. 31 e ss, com referências ao papel do Direito Romano (pp. 32 e ss), em especial, pp. 56 e ss; analisando

que, “no plano dogmático, desvenda-se, em golpe antecipador, a ideia de subordinação jurídica que se viria a tornar uma marca decisiva da relação de trabalho”³⁰. Na realidade, como nota Lobo Xavier, «os códigos civis do século XIX ocultam pudicamente a ideia de que um homem livre estava subordinado a outro homem livre e não deixam quase lugar a uma noção capaz do contrato de trabalho. No final desse século, apesar do seu desenvolvimento industrial e da perfeição da sua ciência jurídica, a Alemanha não consagra no BGB o contrato de trabalho, mantendo a fórmula do contrato de serviço (*Diensvertrag*). A excepção nas codificações liberais é a do Código Civil português de 1867, em que o Visconde de Seabra consigna ao trabalhador assalariado, com desarmante naturalidade, “o ser obrigado a prestar o trabalho a que se propôs conforme as ordens e direcção da pessoa servida”. Surge assim no Direito português, antecipando as legislações do século XX, a ideia de “direcção” patronal, que é outra face do conceito de “subordinação jurídica”»^{31/32}.

§ 3.º Código Civil (1966)

I. A elaboração do Código Civil do século XX ocorreria num ambiente social, económico e jurídico substancialmente diferente do diploma de Seabra. Na verdade, depois de o liberalismo político e económico, acompanhado da proibição do associativismo, terem originado consequências económico-sociais nefastas³³ - tendo mesmo sido sustentado que “a história do liberalismo, de facto, pertence às páginas mais obscuras da História da

o século XX, particularmente em Itália, Luigi Mengoni, “Il Contratto di Lavoro nel Secolo XX”, AAVV, *XIII Congressi Nazionali di Diritto del Lavoro - Diritto del Lavoro alla svolta del Secolo, 2000*, Associazione Italiana del Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale, www.aidlass.it, Ferrara, 2000, pp. 1 e ss. Para uma apreciação geral e comparada do contrato de trabalho, G. H. Camerlynck, “Le Contrat de Travail dans le Droit des Pays Membres de la C.E.C.A. (Rapport Synthèse)”, AAVV, *Le Contrat de Travail dans le Droit des Pays Membres de la C.E.C.A.*, Dalloz et Sirey, Paris, s.d., pp. 13 e ss, em especial, 22 e ss.

30 Almeida Costa e Figueiredo Marcos, *A Primeira República no Direito Português*, cit., p. 58.

31 Lobo Xavier, “A Constituição Portuguesa como Fonte do Direito do Trabalho e os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores”, AAVV, *El Trabajo y la Constitución. Estudios en Homenaje al Profesor Alonso Olea*, coordenador Montoya Melgar, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, pp. 422-423.

32 No âmbito da segunda codificação, o Código Alemão (de 1896, tendo entrado em vigor em 1900, artigos 611 a 630), seguiu posição substancialmente idêntica e – não tendo autonomizado o contrato de trabalho (*Arbeitsvertrag*) do contrato de serviços (*Dienstvertrag*) - assentou no pensamento jurídico burguês-liberal e romanista-individualista ainda que tenha sentido tenuemente os ventos da nova concepção jurídico-social, cfr. Gustav Radbruch, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, tradução, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1930, pp. 92-93. Para mais desenvolvimentos, Ludwing Enneccerus, *Derecho Civil (Parte General)*, volumen primero, Bosch, Barcelona, 1934 (tradução de Pérez González e José Aguer), em especial, pp. 33 e ss. Para o desiderato de sensibilização de que o Estado deve intervir e regular o livre jogo do mercado para proteger a parte mais débil, afastando-se do individualismo e do liberalismo, foram especialmente relevantes as posições, expressas aquando do projecto do Código Civil, de Antonio Menger, *Il Diritto Civile e Il Proletariato, Studio Critico sul Progetto di un Codice Civile per l'Impero Germanico*, Fratelli Bocca, Torino, 1894, tradução, publicado originariamente, de forma faseada, em 1889 e 1890, em especial, pp. 120 e ss (XXXIX). E se as primeiras codificações ainda poderiam ter como explicação - quanto à protecção do trabalhador - o facto de a Revolução Industrial estar em execução, a codificação Alemã (1900), apesar de consagrar, a cargo do empregador, um dever de assistência injuntivo (§§ 617 e ss), o que não deixa de constituir uma surpresa relevante face ao vínculo obrigacional tradicional, já não pode assentar nessa aparente justificação, cfr. Menezes Cordeiro, “Da Situação Jurídica Laboral; Perspectivas Dogmáticas do Direito do Trabalho”, *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 42, 1982, p. 99. A resposta encontra-se na inexistência de uma disciplina juslaboral estável, não estando a Ciência do Direito habilitada a fornecer aos legisladores bases sólidas em matéria laboral, concluindo, assim, pela incapacidade do direito civil em fazer o necessário enquadramento dogmático da matéria laboral, cfr. Menezes Cordeiro, *Manual de Direito do Trabalho*, cit., pp. 48-49, bem como, do mesmo Autor, *Direito do Trabalho*, volume I, cit., pp. 117-118. Também sobre a questão, Gustav Radbruch, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, cit., p. 92-93.

33 Sobre o impacto da Revolução Industrial pode sumariamente ver-se, Bob Hepple, “Welfare Legislation and Wage-Labour”, *The Making of Labour Law in Europe - A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*, edited by Bob Hepple, Mansell Publishing, London, 1986, pp. 117 e ss.

humanidade”³⁴ – era imperiosa a regulação do Estado, face a um Direito Civil, assente nos dogmas da igualdade e da liberdade, incapaz de as impedir ou atenuar^{35/36}.

II. Esta situação social e económica - historicamente conhecida como *Questão Social*³⁷ – obrigaria a uma intervenção dos poderes públicos e levaria a acções colectivas dos trabalhadores; esta necessidade foi denunciada, desde logo, tanto pelas doutrinas socialistas³⁸, como pela doutrina social da Igreja³⁹, abandonando o Estado à abstenção normativa, ca-

34 Thilo Ramm, “Laissez-faire and State Protection of Workers”, cit., p. 75.

35 Com mais desenvolvimentos, entre muitos outros, Gaston Morin, *La Loi et le Contrat - La Décadence de leur Souveraineté*, Felix Alcan, Paris, 1927, por exemplo, pp. 49 e ss e 97 e ss; Marnoco e Souza, *Ciência Económica*, Prelecções feitas ao Curso do 2.º Ano Jurídico do Ano de 1909-1910, “Colecção de Obras Clássicas do Pensamento Económico Português”, Banco de Portugal, Lisboa, 1997, por exemplo, p. 188, e, do mesmo Professor, “Caracteres da Legislação Operária”, cit., pp. 95 e ss. Veja-se também Cunha Gonçalves, *A Evolução do Movimento Operário em Portugal*, Adolpho de Mendonça, Lisboa, 1905, pp. 40 e ss; Adolpho Lima, *O Contrato de Trabalho*, cit., por exemplo, pp. 111 e ss.

36 Para mais desenvolvimentos, Alonso Olea, *Introducción al Derecho del Trabajo*, 6.ª edición, Civitas, Madrid, 2002, em especial, pp. 401 e ss; Pierre Jaccard, *História Social do Trabalho*, cit., pp. 204 e ss e 245 e ss; bem como, Paul Bureau, *Le Contrat de Travail, Le Rôle des Syndicats Professionnels*, Félix Alcan, Paris, 1902, pp. 77 e ss e 101 e ss; Georges Ripert, *Les Forces Creatrices du Droit*, deuxième édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, reprint, 1955, pp. 256 e ss. Há diversos relatos sobre vários países europeus reveladores da situação em que se encontravam os trabalhadores, documentos que foram importantes para analisar a gravidade dos problemas sociais existentes. A título de exemplo, *vd.* M. Cambon, *Les Conditions du Travail en Espagne - Rapport Adressé au Ministre des Affaires Étrangères*, Berger-Levrault et Cie, Paris, 1890, pp. 15 e ss; o relatório, solicitado pelo Instituto de França, de René Villermé, *Tableau de l'État Physique et Moral des Ouvriers Employés dans les Manufactures de Coton, de Laine et de Soie*, tome premier, Jules Renouard et Cie., Paris, 1840, levaria a opinião pública a pressionar o Governo a elaborar a lei sobre o trabalho das crianças empregadas nas manufacturas e fábricas de laboração contínua, diploma que seria raramente aplicado; Eugène Buret, *De la Misère des Classes Laborieuses en Angleterre et en France - De la Nature de la Misère, de son Existence, de ses Effets, de ses Causes, et de l'Insuffisance des Remèdes Qu'on lui Opposés Jusqu' Ici; Avec l'Indication des Moyens Propres a en Affranchir les Sociétés*, Tome Second, Jules Renouard et Compagnie, Paris et Leipsig, 1841, em especial pp. 19 e ss.

37 Para um enquadramento abrangente, entre outros, André Liesse, *La Question Sociale*, Léon Chailley, Paris, 1894, *passim*; Josef Biederlack, *La Cuestión Social, Principios Fundamentales para su Estudio y Solución*, Tipografía El Castellano, Burgos, 1908, reedição de Analecta Ediciones, Navarra, 2005 (tradução *Die Soziale Frage*, sétima edição, de António de Madriaga y Pedro de Obregón), em especial pp. 207 e ss, sublinhando que questão social e questão obreira não são sinónimos, ainda que esta reclame um interesse especial; Ferdinand Tönnies, *Desarrollo de la Cuestión Social*, “Colección Labor”, n.º 116, Editorial Labor, Barcelona-Buenos Aires, 2.ª edición, 1933, tradução de Manuel Reventós, *passim*.

38 Apesar das várias correntes da doutrina socialista, merece destaque o Manifesto do Partido Comunista (1848), da responsabilidade de Karl Marx e Frederick Engels (socialismo marxista), no qual os Autores assentando numa luta de classes entre o proletariado e burguesia e na exploração dos trabalhadores, defendem a supressão da propriedade privada, a coalizção e a revolução dos trabalhadores (Karl Marx e Frederick Engels, *Manifesto do Partido Comunista*, Biblioteca do Marxismo-Leninismo, Edições Avante, Lisboa, 1999. Para uma análise do socialismo marxista, por exemplo, Freitas do Amaral, *Histórias das ideias Políticas (Apontamentos)*, volume II, cit., pp. 145 e ss.

39 Merece também especial referência, desde logo por ser fundadora da doutrina social da igreja, a Encíclica *Rerum Novarum*, datada de 15 de maio de 1891, sob a assinatura do Papa Leão XIII, que versou sobre a situação dos trabalhadores. Assente numa perspectiva personalista, a Encíclica critica o liberalismo económico existente – bem como o socialismo, pois defende a propriedade individual - e invoca a necessidade de legislação social que proteja os trabalhadores e o direito ao associativismo profissional, colocando assim em causa a estrutura social existente. Ponto central desta Encíclica é o direito de associação, podendo ler-se, por exemplo, a propósito deste tema que “... um Estado que proibisse aos cidadãos associarem-se, atacar-se-ia a si mesmo, pois tanto ele como as associações privadas tiram a sua origem de um mesmo princípio, a natural sociabilidade do homem”; acrescentando ainda: “Pois uma lei não merece obediência senão enquanto é conforme com a recta razão e desse modo lei eterna de Deus”, Leão XIII (S.S.), *Rerum Novarum*, 1891, e Pio XI (S.S.), *Quadragesimo Anno*, 1931, Rei dos Livros, Lisboa, 1991, p. 55, entendimento reiterado por Pio XI (S.S.), *Encíclica Quadragesimo Anno*, 1931, cit., pp. 81 e ss; vejam-se também as críticas às teses socialistas (pp. 19 e ss). Vejam-se também as observações do dominicano e académico Henri-Dominique Lacordaire, “Cinquante-Deuxième Conférence - Du Double Travail de l'Homme”, *Conférences de Notre-Dame de Paris*, tome III (anos 1846-1848), Librairie Poussielgue Frères, Paris, 1872, pp. 471 e ss. Para mais desenvolvimentos sobre a doutrina social da igreja, *vd.*, entre outros, Martim de Albuquerque, “A Doutrina Social da Igreja”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, volume XVIII, 1964, pp. 409 e ss; Riva Sansaverino, *Il Movimento Sindacale Cristiano dal 1850 al 1939*, Cesare Zuffi, Roma, 1950, com uma análise da Encíclica *Rerum Novarum* e respectivos antecedentes (pp. 121 e ss), incluindo também o período anterior e posterior à Encíclica (pp. 17 e ss e 149 e ss), tendo presente diversos países; AAVV, *A Organização Internacional do Trabalho e a Encíclica Social de João Paulo II Centesimus Annus - Comemoração do Centésimo Aniversário da Rerum Novarum (1891-1991)*, volume I, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1994. Por sua vez, pode encontrar-se uma exposição e posterior análise (muito) crítica da Encíclica (de 1891) em Afonso Costa, *A Igreja e a Questão Social, Analyse Critica da Encyclica Pontificia De Conditione Opificum, de 15 de maio de 1891*, Dissertação Inaugural para o Acto de Conclusões Magnas na Faculdade de Direito, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1895, pp. 131 e ss.

racterística (ainda) dos primeiros quartéis do século XIX, e tendo passado a intervir - ainda que inicialmente de forma avulsa, cirúrgica e pontual -, dando assim os primeiros passos embrionários do moderno Direito do Trabalho⁴⁰. Surge então a altura do “intervencionismo humanitário”⁴¹ que sucede ao “período tirânico”⁴². A interferência legislativa ocorreu em diversos países europeus, naturalmente com especial incidência na área do direito individual e das condições de trabalho, embora contendo limitações aplicativas (por exemplo, menores, mulheres), pois ainda houve muito caminho a trilhar até à generalização protectora dos trabalhadores e à previsão – não pontual - de sistemas assistenciais⁴³.

Os Estados ganhavam consciência da necessidade de interferir⁴⁴, o que aconteceria um pouco por toda a Europa, passando a imporem regras de protecção dos trabalhadores (v.g., trabalho infantil, feminino, tempo de trabalho e acidentes)⁴⁵, «convertendo o *laissez faire* da história moderna numa “aberração breve”»⁴⁶, assente na máxima de Henri-Dominique Lacordaire “entre o rico e o pobre, o amo e o serviçal, o senhor e o escravo, é a liberdade que oprime e a lei que liberta. O direito é a espada dos grandes, o dever é o escudo dos pequenos”⁴⁷.

Estava aberto o caminho para a tutela específica do trabalhador⁴⁸ que se traduziria em longas décadas de intervenções particulares, desde logo, na temática do contrato de trabalho.

40 Explica Mayer-Maly, “Vorindustrielles Arbeitsrecht”, *Recht der Arbeit*, München, 1975, n.º 1, p. 63, que a ideia de estruturar o direito privado como modelo geral das relações entre sujeitos iguais deixou pouco espaço para uma doutrina jurídica sobre as especialidades das relações laborais. Por esta razão, e não devido às consequências da industrialização, o Direito do Trabalho no século XIX teve que voltar a começar do início.

41 G. H. Camerlync e G. Lyon-Caen, *Précis de Droit du Travail*, 7.ª edição, Dalloz, Paris, 1975, p. 7.

42 Salmerón y García, *El Contrato Colectivo del Trabajo*, Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, Anales Tomo XIII, Memoria 1.ª, Establecimiento Tipográfico de Fortanet, Madrid, 1914, p. 29, que se refere, deste modo, às relações entre o capital e o trabalho no que respeita à primeira metade do século XIX.

43 Para uma análise geral, Alonso Olea, *Introducción al Derecho del Trabajo*, cit., pp. 461 e ss, em especial, pp. 464 e ss; Bob Hepple, “Welfare Legislation and Wage-Labour”, cit., pp. 114 e ss, em especial, pp. 122 e ss, e 133 e ss; Pierre Jaccard, *História Social do Trabalho*, cit., pp. 245 e ss, já anteriormente salientado.

44 Tendo sido, aliás, no final do século XIX, iniciadas tentativas de regulação internacional que concedessem alguma protecção ao operariado. A primeira tentativa data de março de 1890 (Conferência de Berlim), que reuniu diversos países, entre os quais Portugal, com o intuito de fixação de regras que protegessem os trabalhadores. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria, Thilo Ramm, *Per una Storia della Costituzione del Lavoro Tedesco – La Costituzione del Lavoro dello Stato Imperiale*, tradução Antonio Capobianco, Lorenzo Gaeta, Roberto Romei e Gaetano Vardaro, “Per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno”, 31, Giuffrè, Milano, 1989, p. 38; Ruy Ulrich, *Legislação Operária Portuguesa (Exposição e Crítica)*, cit., pp. 17 e ss, em especial 20 e ss.

45 Salienta Giovanni Cazzetta, “Legge e Stato Sociale. Dalla Legislazione Operaia ai Dilemmi del Welfare “senza Legge”», AAVV, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, vol. 46, tomo I, Giuffrè, Milão, 2017, p. 133: “A abertura a uma “ingerência governamental” capaz de *prevenir* e não apenas de *reprimir* é acompanhada, naturalmente, pelo medo do fim da autonomia dos indivíduos e do advento de um sistema dominado por uma autoridade encarregada pela regulação de tudo, pela convicção (...) de que a presença de um órgão de tutela feito para “prever e prover” anularia o impulso ao racionamento, geraria nas “classes populares falsos conceitos em relação aos deveres do Estado e esperanças e pretensões exageradas” (itálicos no original).

46 Alonso Olea, “La Abstencion Normativa en los Orígenes del Derecho del Trabajo Moderno”, cit., p. 38.

47 Henri-Dominique Lacordaire, “Cinquante-Deuxième Conférence - Du Double Travail de l’Homme”, *Conférences de Notre-Dame de Paris*, tomo III (anos 1846-1848), Librairie Poussielgue Frères, Paris, 1872, p. 494.

48 Paul Pic, *La Protection Légale des Travailleurs et le Droit International Ouvrier*, Félix Alcan, Paris, 1909, p. 7, identifica três tipos de objectos legislativos: a) a segurança e higiene dos estabelecimentos industriais e comerciais; b) a protecção directa do trabalhador (mulheres e crianças e a todos os trabalhadores); c) a protecção do salário. Escreve Claude Fohlen, *O Trabalho no Século XIX*, “Breviários de Cultura – 4”, Editorial Estúdios Cor, Lisboa, 1974, tradução de Almeida Melo, *Le Travail au XIX Siècle*, “Que Sais-Je?”, Press Universitaires de France, s.d., p. 57, a propósito da intervenção legislativa, que “a lista destas regulamentações pode parecer impressionante, mas é preciso ter presente que nenhuma medida foi tomada para a sua aplicação efectiva, deixada à boa vontade dos próprios industriais e à sua consciência”. Para mais desenvolvimentos, com indicação de diversos diplomas de alguns países da família romano-germânica e da *common law*, Lucien Clerc, *Essai sur le Contrat Collectif de Travail (Art. 322-323 C.O.)*, *Précédé d’un Exposé Historique sur les Législations des Divers États*, Dissertation, Imprimerie la Concorde, Lausanne, 1922, pp. 11 e ss; Adolpho Lima, *O Contracto do Trabalho ...*, cit., pp. 215 e ss, com uma extensa lista de diplomas de diferentes países; Paul Pic, *op. cit.*, pp. 37 e ss; do mesmo Autor, *Traité Élémentaire de Législation Industrielle. Les Lois Ouvrières*, cit., 1930, pp. 72 e ss e 76 e ss.

III. Entre nós, e depois de alguns diplomas avulsos relativos às condições de trabalho⁴⁹, surge, em 1937, o primeiro regime específico do contrato de trabalho - Lei n.º 1:952, de 10 de março⁵⁰ - no qual, nas palavras de um deputado, “a liberdade de contratar cede perante as exigências sociais”⁵¹, concedendo maior protecção aos trabalhadores. Na doutrina do regime político, na nova lei inscreveram-se:

“... os grandes princípios que traduzem o espírito eminentemente social da economia corporativa e criam uma nova ordem jurídica destinada a substituir as fórmulas individualistas do passado.

A preocupação principal dessa lei é a defesa dos interesses do trabalhador; dentro dos limites em que essa defesa é legítima e compatível com as exigências vitais dos outros factores de produção”⁵².

49 Em 1855, através do Decreto de 27 de agosto (*Collecção Official de Legislação Portuguesa*, anno de 1855, Imprensa Nacional, Lisboa, 1856, pp. 294-303), e depois de o Código Penal (de 1852) ter criminalizado actos com reflexo na saúde (crimes contra a saúde pública, artigos 248.º e ss), foram regulados os estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos, facto para a qual terá contribuído a luta operária, determinando-se a obrigação de licença prévia para o seu funcionamento (*Diário do Governo*, de 7 de setembro de 1855, n.º 211, <http://legislacaoregia.parlamento.pt>) Não se trata ainda de proteger os trabalhadores, mas de tutelar a saúde, segurança e fazenda pública e dos vizinhos.

Já no último quartel do século XIX surgiram diversos diplomas que revelam as primeiras preocupações directas com a situação dos trabalhadores. Com efeito, é possível identificar uma regulação na Lei de 29 de abril de 1875 (*Collecção Official de Legislação Portuguesa*, anno de 1875, Imprensa Nacional, Lisboa, 1876, pp. 125-127), que extinguiu a condição servil nas províncias ultramarinas -, que contém algumas normas de tutela do prestador de actividade, que se encontrava em situação de “tutela publica” (artigo 2.º), embora o trabalho fosse “... declarado livre para o fim de poderem ajustar as suas condições, e receberem o salario ajustado” (artigo 4.º).

O núcleo da intervenção legislativa incidiu, no entanto, particularmente sobre o operário da indústria. Merece relevo a Lei de 23 de março de 1891 (*Collecção Official de Legislação Portuguesa*, anno de 1891, Imprensa Nacional, Lisboa, 1892, pp. 100-105), que regula a concessão do exclusivo do fabrico dos tabacos, encontrando-se nela diversas regras que visam proteger os trabalhadores, tais como a obrigação dos concessionários de na elaboração de regulamentos, a que estavam adstritos a elaborar, atenderem aos “... direitos adquiridos; a que o dia de trabalho para os operarios, continua sendo de oito horas garantidas” (artigo 5.º, n.º 9.º, alínea c). Especialmente relevante foi, com base no Decreto de 10 de fevereiro de 1890 (*Diário do Governo*, de 14 de fevereiro, n.º 46, <http://legislacaoregia.parlamento.pt>), a regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores fixada, por iniciativa de Tomás Ribeiro, pelo Decreto de 14 de abril de 1891 (*Diário do Governo* de 22 de abril de 1891, n.º 88, <http://legislacaoregia.parlamento.pt>), salientando-se a fixação, como regra, de idade mínima de doze anos para a admissão (artigo 2.º); limitação do período diário normal de seis horas para os menores até doze anos e dez horas para os menores com mais de doze anos (artigo 3.º e § único); proibição de trabalho ao domingo para os menores (artigo 4.º); proibição da prestação do trabalho nocturno dos menores do sexo masculino até doze anos e do sexo feminino de qualquer idade (artigo 7.º) e limitações para os menores com mais de 12 anos (artigo 8.º); determinação de regras sobre higiene e segurança, exigindo, por exemplo, a limpeza e a ventilação dos locais de trabalho (artigo 14.º). No final da monarquia, houve uma intervenção legislativa do Governo de João Franco, através do Decreto de 3 de agosto de 1907 (*Diário do Governo*, de 8 de agosto de 1907, número 175, *Collecção Official da Legislação Portuguesa*, Anno de 1907, Imprensa Nacional, Lisboa 1908, <http://net.fd.ul.pt/legis/1907.htm#>), que, ampliando a protecção dos trabalhadores, determinou a obrigatoriedade de “... quaisquer empresas e empresas industriaes ou commerciaes, singulares ou collectivas, serão obrigadas a dar, pelo menos, vinte e quatro horas consecutivas de descanso em cada semana a todos os seus empregados” (artigo 1.º), em regra, o domingo (artigo 4.º). Para mais desenvolvimentos, com diversas indicações doutrinárias, Gonçalves da Silva, *Da Eficácia da Convenção Colectiva*, volume I, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, pp. 199 e ss.

50 O legislador definiu o contrato de trabalho como “... toda a convenção por força da qual uma pessoa se obriga, mediante remuneração, a prestar a outra a sua actividade profissional, ficando, no exercício desta, sob as ordens, direcção ou fiscalização da pessoa servida” (artigo 1.º).

51 A afirmação é de Querubim Guimarães e foi proferida no debate ocorrido na Assembleia Nacional, no dia 27 de janeiro de 1937, a propósito da discussão da Proposta de Lei sobre o regime jurídico dos contratos de prestação de serviços, *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, de 27 de janeiro de 1937 (Discussão sobre a Proposta de Lei n.º 128 relativa aos contratos de prestação de serviços), ano de 1937, sessão n.º 109, 28 de janeiro de 1937, n.º 111, p. 340. Sobre o regime do contrato de trabalho à luz do quadro normativo então aplicável, *vd.*, Cunha Gonçalves, *Dos Contratos em Especial*, Edições Ática, Lisboa, 1953, pp. 121 e ss; Margarida Seixas, “*Primeira Lei do Contrato de Trabalho em Portugal: Lei n.º 1.952, de 10 de março de 1937*”, AAVV, *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, coordenação de Beck Varela e Solla Sastre, Dykinson, Madrid, 2018, em particular, pp. 488 e ss; Raúl Ventura, *Teoria da Relação Jurídica de Trabalho - Estudo de Direito Privado*, volume I, Imprensa Portuguesa, Pórtó, 1944, em especial, pp. 103 e ss e 308 e ss, bem como, aquelas que são as primeiras lições de Direito do Trabalho, *Lições de Direito do Trabalho*, 1948/1949, publicadas em *Estudios Em Homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura*, volume II, coordenação de Oliveira Ascensão, Ruy de Albuquerque, Martim de Albuquerque e Romano Martinez, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2003, pp. 551 e ss.

52 *Dez Anos de Política Social (1933-1943)*, Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, Sub-Secretariado de Estado das Cor-

VI. Em 1966, quase três décadas depois, o regime do contrato de trabalho constante da Lei n.º 1:952 seria revogado. Há muito que o diploma de 1937 era visto como necessitando de modificações⁵³, tendo o novo quadro (Decreto-Lei n.º 47 032, de 27 de maio de 1966⁵⁴) introduzido novidades, nomeadamente, no direito individual^{55/56}.

O diploma de 1966 teve a preocupação, desde logo, de reconhecer, de forma expressa, diversas matérias que poderiam ser reguladas pela fonte convencional, clarificando a natureza das normas legais⁵⁷. Por outro lado, identificou as fontes especiais aplicáveis ao

porações e Previdência Social, Lisboa, 1943, p. 89.

53 Por exemplo, já em 1944, Martins de Carvalho “O Que São e o Que Deveriam Ser as Convenções Colectivas de Trabalho para Empregados e Operários”, *O Direito*, ano 126.º, 1994, I-II, p. 351, considerava “... indispensável e da maior urgência a revisão da Lei n.º 1952”, itálico no original, exemplificando com os regimes de aviso prévio e de férias; chamava também a atenção para a importância de identificar as matérias que eram supletivas e imperativas face à convenção colectiva.

54 O artigo 1.º fixaria a noção de contrato de trabalho, que seria também consagrada no Código Civil (artigo 1152.º (“Contrato de trabalho é aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a autoridade e direcção desta”).

55 Podem identificar-se as principais inovações no preâmbulo, *Diário do Governo*, de 27 de maio de 1966, I série, número 125, pp. 830 e ss, bem como nos trabalhos preparatórios que a seguir citaremos. Igualmente importante é a consulta, no Ministério do Trabalho, da compilação de diversos textos de M. da C. Tavares da Silva, *Proposta de Lei sobre o Regime do Contrato de Trabalho*, dactilografado, s.d. *passim*, que tem presente a proposta inicial do Governo e o Parecer da Câmara Corporativa.

56 Corria o ano de 1960, quando o Governo, no dia 23 de setembro, aprovou e posteriormente remeteu à Assembleia Nacional, Projecto de Proposta de Lei n.º 517 (regime do contrato de trabalho). O texto, publicado nas *Actas da Câmara Corporativa*, de 6 de outubro de 1960, n.º 109, VII Legislatura, pp. 1163 e ss, surge denominado *Projecto de Proposta de Lei n.º 517 - regime do contrato de trabalho*, podendo, no entanto, ler-se, no final do inítrito que se trata de uma “... proposta de lei, que o Governo tem a honra de submeter à apreciação da Assembleia Nacional” (p. 1170). Consultando o *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, de 20 de dezembro de 1961 (*Proposta de Lei n.º 6 - regime do contrato de trabalho*), VIII Legislatura, ano de 1961, 5.º suplemento ao n.º 4, pp. (138) 359 e ss, surge, como se verifica, como Proposta de Lei n.º 6, *regime do contrato de trabalho*, tratando-se de textos iguais.

A Proposta de Lei desenvolvia-se ao longo de 45 bases sem epígrafes nem qualquer divisão sistemática, tendo o Governo na sua introdução justificado a necessidade de novo diploma com a desactualização da Lei n.º 1:952 – não obstante os avanços realizados através da convenção colectiva e dos despachos de regulamentação relativamente a diversas actividades profissionais – impondo-se fixar um mínimo de condições ou de garantias nas relações entre as partes do contrato de trabalho; e para a actualização pretendida, a proposta tomou em consideração a jurisprudência, o aperfeiçoamento das convenções colectivas e dos despachos de regulamentação. O Governo confessa ainda que ponderou, por um lado, realizar uma codificação, mas tal atrasaria o trabalho, além de causar dificuldades à evolução de um ramo de direito tão mutável; por outro, foi objecto de reflexão a inclusão do regime geral da convenção colectiva (e das comissões corporativas, estas alteradas), mas motivos de ordem prática desaconselharam essa opção, apesar de não ficar abandonado o propósito, cfr. *Actas da Câmara Corporativa*, de 6 de outubro de 1960 (*Proposta de Lei n.º 517 - regime do contrato de trabalho*), cit., p. 1166.

Mais tarde, a Câmara Corporativa pronunciou-se sobre a matéria, no Parecer n.º 45/VII, datado de 14 de novembro de 1961, tendo sido relator Galvão Telles (*Diário das Sessões da Câmara Corporativa*, ano 1961, n.º 4, 20 de dezembro, pp. 372 e ss). O Professor da Faculdade de Direito de Lisboa, também a colaborar nos trabalhos do futuro Código Civil, elaborou um novo texto que foi apresentada pela Câmara Corporativa ao Governo em substituição do Projecto de Proposta de Lei n.º 517, constituindo, portanto, em termos práticos, um parecer negativo.

Trata-se de um articulado superior ao inicialmente apresentado pelo Governo que se estende por setenta e sete artigos, contendo diversas normas atinentes aos instrumentos colectivos, sem especiais alterações de fundo face ao que Galvão Telles tinha apresentado aquando do projecto do Código Civil, embora existam diferenças, desde logo, pelo facto de se tratarem de diplomas com natureza diferente (laboral e civil).

Na sequência desta contra-proposta da Câmara Corporativa, o Governo decidiu elaborar um novo texto, tendo incumbido Pessoa Jorge da tarefa, ficando assim o procedimento do articulado sob a sua responsabilidade e controlo.

O Anteprojecto elaborado pelo Professor da Escola de Lisboa (Pessoa Jorge, “Contrato de Trabalho – Anteprojecto do Diploma Legal”, *Estudos Sociais e Corporativos*, ano IV, 1965, n.º 13, pp. 247 e ss) era composto por 124 artigos.

A 23 de setembro de 1964, o Governo mandou publicar *Projecto de Diploma Legal (Revisão Ministerial) (Direito do Trabalho, Contrato de Trabalho, Projecto de Diploma Legal (Revisão Ministerial)*, Ministério das Corporações e Previdência Social, Lisboa, 1964), permitindo, deste modo, uma participação pública do documento, que, fruto dos diversos contributos entretanto ocorridos, teve novas alterações, face ao diploma aprovado.

O conteúdo do diploma então aprovado foi também – além da relevância dos diversos textos propositivos acima referidos - influenciado pelos regimes convencionais; o próprio legislador o reconhece ao afirmar “... não obstante a falta de um diploma actualizado, o direito substantivo do trabalho não deixaria, por isso, de ser objecto de constante esforço de renovação através das frequentes revisões operadas nas convenções colectivas, onde, cada vez mais, se tem revelado evidente a influência de tal evolução na doutrina e na jurisprudência do trabalho”, dando, aliás, como exemplo, o regime das férias e feriados consagrado em diversas convenções, *Diário do Governo*, de 27 de maio de 1966, cit., pp. 830 e 833.

57 A título de exemplo, artigos 44.º, n.º 3 (sobre o período experimental), 60.º, n.º 3 (fixação do período de férias), 79.º (especiais garantias de emprego ou de retribuição), 88.º, n.º 1 (fixação da retribuição), 89.º, n.º 3 (forma de pagamento da retribuição), 116.º, (acesso das mulheres à profissão), 120.º, n.º 2 (limite de idade mínima).

contrato, fixou a hierarquia entre elas e delimitou os espaços de aplicação entre as fontes superiores e inferiores. Tratou-se de temas que tinham merecido a atenção da doutrina, obtendo agora resolução expressa sob a forma de lei⁵⁸.

V. Também em 1966, foi publicado o Código Civil^{59/60}. Apesar de propostas de regulação do contrato de trabalho, o diploma conferiu uma atenção residual a esta figura, limitando-se a fixar a sua noção (artigo 1152.º)⁶¹ e optando por uma norma remissiva para regulação especial (artigo 1153.º)⁶².

A matéria dos contratos em especial foi da responsabilidade de Galvão Telles⁶³ que apresentou uma proposta de um capítulo sobre o contrato de trabalho, que continha duas secções (*I - disposições preliminares e II - trabalho em empresas*).

Na secção I, era definido o contrato de trabalho (artigo 1.º)⁶⁴, identificadas as suas espécies (artigo 2.º), regulada a celebração de actos jurídicos (artigo 3.º) e realizada uma referência a princípios, nestes termos: “Nos artigos seguintes contêm-se princípios orientadores da regulamentação do contrato de trabalho, a desenvolver por outras fontes de direito, em ordem a assegurar o máximo de justiça e de produtividade” (artigo 4.º).

58 Pode ver-se observações ao diploma em Simões Correia, *Novo Regime Jurídico do Contrato de Trabalho (Decreto-Lei n.º 47/032, de 27 de maio de 1966)*, Livraria Editora Pax, Braga, 1966, *passim*. O diploma de 1966 seria posteriormente substituído pelo Decreto-Lei n.º 49/408, de 24 de novembro de 1969, cfr. sobre a versão inicial Almeida Policarpo e Monteiro Fernandes, *Lei do Contrato de Trabalho Anotada*, Almedina, Coimbra, 1970, *passim*. O diploma de 1969, objecto de diversas alterações, seria revogado pelo Código do Trabalho de 2003 (aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto (artigo 21.º, n.º 1, alínea a)), cfr., na versão anterior à cessação, Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito de Lisboa, Almedina, Coimbra, 2002, em particular, pp. 273 e ss.

59 O Código Civil foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47/344, de 25 de novembro de 1966, tendo entrado essencialmente em vigor no dia 1 de junho de 1967 (artigo 2.º). A sua elaboração foi desencadeada por Vaz Serra, na sequência do Decreto 33:908, de 4 de setembro de 1944 (artigo 1.º), *Diário do Governo*, de 4 de setembro de 1944, série I, número 196, pp. 830 e ss, onde se encontra a justificação para um novo Código.

60 Afirava Antunes Varela, “Do Projecto ao Código Civil”, cit., pp. 13-14: “Entre as directrizes fundamentais, que parece terem merecido o aplauso geral, convém pôr em relevo as seguintes:

I.ª A acentuação social, ainda que moderada, do direito privado moderno, a qual se traduz no criterioso cerceamento dos princípios da liberdade negocial e da autonomia da vontade, no apreciável engrossamento das regras imperativas destinadas a esconjurar os perigos da desigualdade económica ou social entre os sujeitos da relação jurídica, no maior relevo concedido aos ditames da boa fé e aos postulados da justiça comutativa, e ainda no apelo mais frequente que a lei faz aos juízos de equidade do julgador;”. Para uma análise da segunda codificação, *vd.*, por todos, Menezes Cordeiro, *Teoria Geral do Direito Civil – Relatório*, cit., pp. 331 e ss. Pode ainda ver-se, Correia De Mendonça, “As Origens do Código Civil de 1966: Esboço para uma Contribuição”, *Análise Social*, vol. XVIII (72-73-74), 1982-3.º-4.º-5.º, pp. 829 e ss, em especial, pp. 845 e ss; *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra Editora, 4.ª edição, 2005, por Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto, pp. 81 e ss, em especial, 85 e ss; José Hermano Saraiva, “Apostilha Crítica ao Projecto do Código Civil”, *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 27, 1967, pp. 5 e ss; Antunes Varela, “Do Projecto ao Código Civil”, cit., pp. 5 e ss, em especial, pp. 12 e ss; do mesmo Autor, “A Elaboração do Código Civil”, AAVV, *A Feitura das Leis*, I volume, coordenação de Rebelo de Sousa e Jorge Miranda, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 1986, pp. 17 e ss, *maxime*, pp. 21 e ss.

61 A noção consagrada é igual à constante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 47/032, de 1966.

62 Sustentava Antunes Varela, “Do Projecto ao Código Civil”, cit., p. 18: “É útil, porém, lembrar que o Código Civil constitui não só o repositório específico de toda a legislação civil, mas a matriz natural de todo o direito privado disperso por variadíssimos diplomas, desde o Código Comercial, as leis do trabalho e dos direitos de autor até aos Códigos do Registo Civil, Predial e do Notariado; e que, nesses termos, mal se poderia conceber que nele se não fizesse alusão às fontes do direito privado, ou se não definissem as regras que dentro deste amplo e qualificado sector presidem à interpretação e aplicação das leis”.

63 Galvão Telles, “Aspectos Comuns aos vários Contratos. Exposição de Motivos referente ao Título do Futuro Código Civil Português sobre Contratos em Especial”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, volume VII, 1950, pp. 234 e ss, “Contratos Cívís - Exposição de Motivos”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lisboa*, volume IX, 1953, pp. 144 e ss, e “Contratos Cívís - Projecto”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lisboa*, volume X, 1954, pp. 161 e ss. O articulado está publicado em Galvão Telles, “Contratos Cívís - Projecto”, cit., pp. 219 e ss, encontrando-se uma breve explicação das opções em “Contratos Cívís - Exposição de Motivos”, cit., pp. 204 e ss.

64 De acordo com o artigo: “contrato de trabalho é aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar o seu trabalho intelectual ou manual a outra pessoa, sob a direcção desta”. Galvão Telles, “Contratos Cívís - Exposição de Motivos”, cit., p. 202, considerou redundante a parte final contida no artigo 1.º da Lei n.º 1:952, de 10 de março de 1937 (“... sob as ordens, direcção ou fiscalização da pessoa servida”). Como se verifica, a noção legal acrescentou na sua parte final a referência à “autoridade”.

Quanto a *fontes de direito*, o projecto de Galvão Telles, na secção II - *trabalho em empresas*, reconhecia a convenção como fonte, determinando que “os contratos individuais de trabalho em empresas são regidos pela lei, pelos regulamentos e pelas convenções colectivas de trabalho, segundo a indicada ordem de precedências”⁶⁵; e acrescentava de seguida: “as cláusulas destas convenções prevalecem no entanto sobre as normas dispositivas das fontes superiores” (artigo 5.º, § 1.º).

A relação entre as cláusulas individuais e as normas imperativas tiveram também atenção especial, prevendo-se que estando o preceituado individualmente em divergência com as normas imperativas seriam aquelas substituídas, *de iure*, por estas, ainda que fossem anteriores (artigo 5.º, § 2.º).

No que respeita ao princípio do tratamento mais favorável - denominado do melhor tratamento do prestador de trabalho -, o mesmo era considerado critério de interpretação e qualificação da natureza das normas, determinando: “Em caso de dúvida, a interpretação e aplicação das normas e usos sobre contratos de trabalho, e das respectivas cláusulas, bem como a qualificação das mesmas normas imperativas ou dispositivas, deve fazer-se à luz do princípio do melhor tratamento do prestador de trabalho, sem prejuízo da produção” (artigo 7.º, § 1.º)⁶⁶.

A opção por uma regulação diminuta da temática laboral, mais precisamente, do contrato de trabalho foi sustentada por Vaz Serra, e depois acompanhada por Galvão Telles, citando-o, afirmando que “... entre nós o direito relativo às relações entre o trabalhador e a empresa (prescindindo já de outros aspectos) não pode dizer-se que tenha alcançado uma fase definitiva ou suficientemente estável para consentir a sua codificação, não parecendo, por isso, aconselhável, nas matérias abrangidas pela legislação social, ir além da enunciação de alguns princípios mais gerais (nos contratos em especial e na responsabilidade civil). Deixar-se-á às leis especiais o cuidado de desenvolver a regulamentação”⁶⁷.

Estava assim explicada a opção do regime do contrato de trabalho no Código Civil.

65 A secção III (*Outras formas de trabalho*) previa, sob a epígrafe *Contrato de trabalho não inerente ao funcionamento de uma empresa* (artigo 14.º): § 1.º – O contrato de trabalho que tem por objecto serviços não inerentes ao funcionamento de uma empresa, designadamente serviços domésticos, rege-se pelas disposições aplicáveis da Secção anterior, devidamente adaptadas, e pelas mais constantes de legislação complementar. § 2.º – As convenções colectivas não são, porém, extensivas ao contrato de trabalho doméstico”.

66 Explicava Galvão Telles, “Contratos Cíveis - Exposição de Motivos”, cit., p. 205: “Esta preferência, este favor *iuris* concedido ao trabalhador, justifica-se pensando que ele é na maioria dos casos a parte social e economicamente mais fraca e que por virtude de tal privilégio jurídico se contraria um pouco este desequilíbrio de facto”.

67 Vaz Serra, “A Revisão Geral do Código Civil - Alguns Factos e Comentários”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, volume XXII (1946), 1947, p. 493, sendo também relevante pp. 464-465, 473 e ss; Galvão Telles, “Contratos Cíveis - Exposição de Motivos”, cit., p. 199. Ao exposto acrescentava Galvão Telles, *op. cit.*, p. 200: “a exposta orientação justifica-se plenamente O Direito do Trabalho, de tão larga importância nos tempos que correm e diante de qual se abre um futuro promissor, encontra-se ainda em franca evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial, embora já estejam lançados os fecundos germes do seu desenvolvimento e crescimento. Uma vez que a sua elaboração ainda não está completa, se bem que se possam dar como mais ou menos definidas as directrizes fundamentais das suas transformações, seria prematuro aprisioná-lo nos quadros estáveis de um Código, e parece prudente apenas fixar neste essas directrizes, deixando o mais para a legislação complementar”, cfr. igualmente o Parecer da Câmara Corporativa n.º 45/VII (regime do contrato de trabalho) *Diário das Sessões da Câmara Corporativa*, ano 1961, n.º 4, 20 de dezembro, pp. 373 (3), no qual, Galvão Telles na qualidade de relator, invoca também o facto de os trabalhos do Código Civil não estarem ainda para breve.

A escravidão contemporânea e o trabalho decente no âmbito do Mercosul

Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante

Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie

Professor Convidado em diversos Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu. Doutor em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

Mestre em Integração da América Latina pela USP/PROLAM. Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas

Resumo | O presente texto se propõe a traçar, a partir de dados da ONU e de diversos instrumentos jurídicos internacionais, os aspectos gerais da escravidão contemporânea e os fundamentos do trabalho decente (OIT). Tais fundamentos se mostram imprescindíveis para o estudo do tema e sua melhor compreensão no âmbito do Mercosul e de seus estados-membros, considerando os diversos casos existentes, o sistema jurídico regional e os dados sociais do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Abstract | “**Contemporary slavery and the decent work within the Mercosur scope**”

This text proposes to present, using data from the UN and several international legal instruments, the general aspects of contemporary slavery and the foundations of decent work (ILO). Such fundaments are essential for the study of the theme and its better understanding in the scope of Mercosur and its member states, considering the various existing cases, the regional legal system and the social data of the World Bank and of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Introdução

Nesse estudo, após apresentar diversos aspectos do trabalho decente e do sistema jurídico internacional de proteção, nosso objetivo é de direcionar a discussão sobre o trabalho escravo e trabalho forçado para o âmbito do Mercosul e seus estados-membros.

Para alcançar tal propósito, foram trazidos dados da Organização das Nações Unidas (ONU, 2018) que indicam que a escravidão contemporânea, em suas diversas configurações, afeta mais de 40 milhões de pessoa em todos os continentes.

Além disso, procurou-se analisar os principais instrumentos jurídicos internacionais que tratam do tema, para, em especial, a compreensão dos conceitos de trabalho escravo e trabalho forçado e do sistema de proteção do trabalho (OIT).

Os aspectos do trabalho decente e seus elementos essenciais, bem como os diplomas normativos regionais, a dimensão social do Mercosul e o detalhamento de vários casos de trabalho escravo ou forçado que ocorridos nos estados-membros, são indispensáveis para análise do tema e fizeram parte desse estudo.

Por fim, não deixando de lado outras causas sociais, econômicas e políticas que possam contribuir para o agravamento dos problemas sociais e para a manutenção do trabalho escravo e forçado, a partir da dados do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), procurou-se identificar a causa principal desse “crime contra todos” na região.

1. A escravidão contemporânea e suas cicatrizes

Historicamente, a escravidão acompanha a humanidade desde seus primórdios e é o fruto de guerras, de perseguições religiosas, de questões sociais e raciais etc.

Apesar da expansão dos direitos no século XX, adentramos o século XXI, sem “abandonar” esse crime contra a humanidade.

Os dados da Organização das Nações Unidas (ONU) não demonstram redução significativa no número de pessoas em condições de trabalho escravo, trabalho forçado ou situações equiparadas nas últimas décadas.

Segundo a ONU, existiam mais de 40,3 milhões de homens, mulheres e crianças que vivem na escravidão contemporânea em 2019. De acordo com esses dados, eram quase 25 milhões de pessoas em situação de trabalho forçado e 4,8 milhões vítimas da exploração sexual. Além disso, mais de 15 milhões de mulheres estavam em casamento forçados.

2. Concepções terminológicas

Do ponto de vista jurídico, a escravidão é o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do direito de propriedade (art. 1.º, Convenção sobre a Escravatura, 1926).

A Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (1956) reforça os conceitos de escravidão¹ existentes e traz outras concepções, como a servidão por dívidas e outras formas sociais de servidão².

No âmbito da Convenção 29, da OIT (1930), a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade (artigo 2.º, 1). Além de conceituar, a OIT também procurou elencar situações que não poderiam ser consideradas como trabalho forçado ou obrigatório (artigo 2.º, 2), a saber: a) qualquer trabalho ou serviço exigido em virtude das leis sobre o serviço militar obrigatório e que só compreenda trabalhos de caráter puramente militar; b) qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais dos cidadãos de um país plenamente autônomo; c) qualquer trabalho ou serviço exigido de um indivíduo como consequência de condenação pronunciada por decisão judiciária, contanto que esse trabalho ou serviço seja executado sob a fiscalização e o controle das autoridades públicas e que dito indivíduo não seja posto à disposição de particulares, companhias ou pessoas privadas; d) qualquer trabalho ou serviço exigido nos casos de força maior, isto é, em caso de guerra, de sinistro ou ameaças de sinistro, tais como incêndios, inundações, fome, tremores de terra, epidemias, e epizootias, invasões de animais, de insetos ou de

1 Artigo 7.º - Para os fins da presente Convenção:

§1. “Escravidão”, tal como foi definida na Convenção sobre a Escravidão de 1926, é o estado ou a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem todos ou parte dos poderes atribuídos ao direito de propriedade, e “escravo” é o indivíduo em tal estado ou condição.

§2. “Pessoa de condição servil” é a que se encontra no estado ou condição que resulta de alguma das instituições ou práticas mencionadas no artigo primeiro da presente Convenção.

§3. “Tráfico de escravos” significa e compreende todo ato de captura, aquisição ou cessão de uma pessoa com a intenção de escravizá-la; todo ato de aquisição de um escravo para vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão, por venda ou troca, de uma pessoa adquirida para ser vendida ou trocada, assim como, em geral, todo ato de comércio ou transporte de escravos, seja qual for o meio de transporte empregado.

2 Artigo 1.º - ...

§1. A servidão por dívidas, isto é, o estado ou a condição resultante do fato de que um devedor se haja comprometido a fornecer, em garantia de uma dívida, seus serviços pessoais ou os de alguém sobre o qual tenha autoridade, se o valor desses serviços não for equitativamente avaliado no ato da liquidação da dívida ou se a duração desses serviços não for limitada nem sua natureza definida.

§2. A servidão, isto é, a condição de qualquer um que seja obrigado pela lei, pelo costume ou por um acordo, a viver e trabalhar numa terra pertencente a outra pessoa e a fornecer a essa outra pessoa, contra remuneração ou gratuitamente, determinados serviços, sem poder mudar sua condição.

parasitas vegetais daninhos e em geral todas as circunstâncias que ponham em perigo a vida ou as condições normais de existência de toda ou de parte da população; e) pequenos trabalhos de uma comunidade, isto é, trabalhos executados no interesse direto da coletividade pelos membros desta, trabalhos que, como tais, podem ser considerados obrigações cívicas normais dos membros da coletividade, contanto, que a própria população ou seus representantes diretos tenham o direito de se pronunciar sobre a necessidade desse trabalho.

Em caráter complementar, a Convenção 105 da OIT (1957) dispõe sobre o dever dos estados de adotarem práticas para eliminar o trabalho forçado ou obrigatório e não admitem mecanismos como: a) medida de coerção, ou de educação política ou como sanção dirigida a pessoas que tenham ou exprimam certas opiniões políticas, ou manifestem sua oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida; b) método de mobilização e de utilização da mão-de-obra para fins de desenvolvimento econômico; c) medida de disciplina de trabalho; d) punição por participação em greves; e) medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

Por sua vez, a CADH (1969) não considera “trabalhos forçados ou obrigatórios” aqueles: a) normalmente exigidos de pessoa reclusa em cumprimento de sentença ou resolução formal expedida pela autoridade judiciária competente. Tais trabalhos ou serviços devem ser executados sob a vigilância e controle das autoridades públicas, e os indivíduos que os executarem não devem ser postos à disposição de particulares, companhias ou pessoas jurídicas de caráter privado; b) serviço militar e, nos países em que se admite a isenção por motivo de consciência, qualquer serviço nacional que a lei estabelecer em lugar daquele; c) o serviço exigido em casos de perigo ou de calamidade que ameacem a existência ou o bem-estar da comunidade; d) o trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais.

Seja de uma forma ou de outra, a proteção do ser humano não pode ser deixada de lado ou minimizada, com isso, não se pode admitir nenhuma forma ou espécie de “escravidão contemporânea” (artigo 4.º, DUDH; artigo 6.º, CADH; artigo 8.º, Declaração Sociolaboral do Mercosul).

3. O trabalho decente e a eliminação do trabalho escravo e forçado

A expansão do sistema capitalista nos séculos XVIII e XIX e as premissas da luta operária, com reivindicações de direitos coletivos e individuais, pressupõe uma concepção fundamental: “um trabalho livre”.

Em países como a Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Estados Unidos entre outros, durante o século XIX, a conquista dos direitos sociais é o resultado da luta, das manifestações, do sangue derramado e da morte de inúmeros trabalhadores e trabalhadoras que buscavam condições mínimas de trabalho.

Somente com a Constituição Mexicana de 1917, é que os aspectos sociais do trabalho alcançam o patamar de proteção constitucional, com a garantia que “toda pessoa tem direito ao trabalho digno e socialmente útil” (artigo 123.º).

Com o final da 1.ª Guerra Mundial e a celebração do Tratado de Versailles (1919), nasce a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o compromisso de seus membros se empenharem a assegurar condições de trabalho equitativas e humanitárias (Pacto da Sociedade das Nações, artigo 23.º).

No século XX, os fundamentos sociais, econômicos e políticos do “trabalho livre” estão consolidados.

Nesse contexto, foi aprovada a Convenção 29 (1930), a qual trata da eliminação do trabalho forçado ou obrigatório.

Já em maio de 1944, a Declaração de Filadélfia trouxe os princípios fundamentais da OIT, entre eles, o qual o “trabalho humano não é uma mercadoria” e foi seguida pela Convenção 105 (1957) sobre abolição do trabalho forçado.

No cenário internacional, os mecanismos jurídicos para a abolição e total eliminação das diversas formas de escravidão e trabalho forçado e garantia do direito à liberdade se fortalecem em um sistema internacional de proteção e garantias. Com destaque para a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (DUDH, 1945).

Além disso, se somam ao sistema de proteção internacional a Convenção sobre a Escravatura (1926)³, a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (1956) e o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966) etc.

No Continente Americano, também há a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH, 1969), mais conhecido como Pacto de San José da Costa Rica, e a Declaração Sociolaboral do Mercosul (2015)⁴.

Em 1998, com seu diretor-geral Juan Somavia, a OIT fixou oito Convenções, as quais integram a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho como elementos iniciais da concepção do “trabalho decente” e, como premissa da proteção, reafirmou a “necessidade de eliminar todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório”.

Nesse momento, a OIT se focou em temas fundamentais e adotou como elementos iniciais do trabalho decente: a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) a abolição efetiva do trabalho infantil; d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

As oito Convenções da OIT são: (a) Convenção 29 – Trabalho Forçado (1930); (b) Convenção 87 – Liberdade Sindical e proteção do direito de sindicalização (1948); (c) Convenção 98 – Direito de sindicalização e de negociação coletiva (1949); (d) Convenção 100 – Igualdade de remuneração (1951); (e) Convenção 105 – Abolição do trabalho forçado (1957); (f) Convenção 111 – Discriminação (emprego e ocupação) (1958); (g) Convenção 138 – Idade Mínima (1973); (h) Convenção 182 – Piores Formas de Trabalho Infantil (1999).

A partir de então, Jean Pélissier, Gilles Auzero e Emmanuel Dockès assinalam que a OIT concentra seus esforços em defender um trabalho decente para todos, como decorrência da dignidade da pessoa humana⁵.

Segundo Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston e Jasmien Van Daele⁶, o conceito de trabalho decente foi a forma de expressar o objetivo geral da OIT e um caminho para harmonizar os seus diferentes programas. Com isso, o trabalho da OIT foi unificado em torno de quatro objetivos estratégicos, sendo eles: direitos no trabalho, emprego, proteção

3 Emendada pelo Protocolo Aberto à Assinatura ou à Retificação em 1953.

4 A Declaração Sociolaboral do Mercosul teve seu texto inicial aprovada em 1998 e foi revisada em 2015.

5 Jean Pélissier, Gilles Auzero e Emmanuel Dockès. *Droit du travail*. 26.^a ed. Paris: Dalloz, 2011, p. 39.

6 Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston, Jasmien Van Daele. *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2009, p. 238-239.

social e diálogo social, que proporcionariam um conteúdo substancial do programa de trabalho decente.

Para os juslaboralistas, a concepção de trabalho decente também significa entender e reformular objetivos econômicos e social em uma economia global em plena evolução, de modo que foi colocado como uma estratégia política e substantiva e gestão, refletindo a preocupações dos trabalhadores, bem como os dos empregadores em torno do desenvolvimento de negócios, como um dos principais determinantes de criação de emprego, e ainda respondeu às necessidades dos países em desenvolvimento de encontrar melhores meios de incluir os objetivos de trabalho e emprego em desenvolvimento, e ao mesmo tempo ofereceu um meio de promover padrões fundamentais de trabalho na economia global, que poderia satisfazer os países industrializado sem cair no impasse da controversa cláusula social.

Em junho de 2008, durante a 97.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, foi aprovada a Declaração sobre Justiça Social para um Globalização Equitativa, uma das primeiras manifestações de um organismo internacional sobre o mundo globalizado e a grave crise financeira internacional que eclodiria três meses depois.

Nesses últimos anos, tem-se reafirmado a necessidade de uma ampliação de proteção e de políticas públicas para o trabalho decente, com a adoção de um Pacto Mundial para o Emprego (“Para se recuperar da crise: um pacto global de empregos”, 2009) e, entre outros diversos documentos, uma acentuada preocupação com o futuro do trabalho na 4.^a Revolução Tecnológica (“Plataformas de trabalho digital e o futuro do trabalho. Para um trabalho decente no mundo online”, 2018; “Trabalhar para um futuro promissor”, 2019, etc.).

Em 2014, reconhecendo a necessidade de complementar o sistema de proteção e preencher lacunas sistêmicas, bem como a violação dos direitos humanos e da dignidade de milhões de mulheres e homens, meninas e meninos, contribui para a perpetuação da pobreza e interpõe-se na realização do trabalho decente para todos, a OIT lança a campanha *50 Freedom*⁷, com o objetivo de promover e alcançar a ratificação do Protocolo sobre o Trabalho Forçado, apoiado em diversas Convenções, em especial, aquelas destinadas a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório⁸.

Além disso, no âmbito da OIT,⁹ o “papel sustentável e social das empresas” foi enfatizado na Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social (Declaração EMN, 1977). A Declaração EMN sofreu algumas atualizações, sendo a mais recente em 2017, e está em sintonia com os princípios orientadores globais para as empresas (Comissão de Direitos Humanos da ONU, 2011) e com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (ONU, 2015). Nesse contexto, também se destaca o Pacto Global (2013)¹⁰.

No âmbito regional, a Declaração Sociolaboral do Mercosul atribuiu aos estados-membros o papel central no processo de desenvolvimento regional a partir de dois eixos, o trabalho decente (artigo 2.^o) e a empresa sustentável (artigo 3.^o). Além disso, reafirmou-

7 Em parceria com a Confederação Sindical Internacional e a Organização Internacional de Empregadores.

8 O Protocolo sobre Trabalho Forçado entrou em vigor em novembro de 2016.

9 CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. Sociedade, tecnologia e a luta pelo emprego. São Paulo: LTr, 2018, p. 108.

10 Sem caráter normativo, o Pacto Global é uma iniciativa desenvolvida pelo ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, com o objetivo de mobilizar a comunidade empresarial internacional para a adoção, em suas práticas de negócios, de valores fundamentais e internacionalmente aceitos nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção refletidos em 10 princípios. O Pacto Global é uma iniciativa importante e base para a criação da ISO 26000 de RSE.

se a centralidade do emprego nas políticas públicas, para o desenvolvimento sustentável e econômico da região (artigos 21.º e 22.º).

4. Apontamentos sobre a dimensão social do Mercosul

O Tratado de Assunção é o instrumento constitutivo do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (1991), consolidado pelo Protocolo de Ouro Preto (1994).

No primeiro momento, integravam o Mercosul a República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. Posteriormente, também passaram a fazer parte do Bloco Regional a República Bolivariana da *Venezuela* (2012)¹¹ e o Estado Plurinacional da Bolívia (2015), além dos países associados, como Chile, Colômbia, Equador, Peru etc.

Inicialmente, a integração econômica regional dos estados-membros não pareceu se preocupar com as questões sociais e trabalhistas, na medida em que não havia, de forma expressa, dispositivos que cuidassem da relação de trabalho no Tratado de Assunção e também porque apenas após a reivindicação de setores da sociedade é que se criou um Subgrupo de Trabalho destinado ao estudo dos problemas trabalhistas.

Diante da pequena expressividade do trabalhador individual perante os interesses econômicos no processo de integração, pela preocupação imediata do trabalhador com seus interesses do dia a dia, como a manutenção do emprego e a perda do poder aquisitivo dos salários e ainda pela dificuldade de compreensão exata do cenário internacional, pode-se afirmar que a defesa dos direitos dos trabalhadores da região tem sido feita pelas entidades sindicais dos países do Mercosul que se unificaram na Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)¹².

Apenas com o Protocolo de Ouro Preto, houve previsão do Foro Consultivo Econômico Social (FCES), o qual foi criado oficialmente em junho de 1996 em Buenos Aires.

Em 1996, quando foram retomadas as discussões no Subgrupo 10, a CCSCS apresentou o projeto de um instrumento de proteção aos direitos trabalhistas, que foi discutido de forma tripartite e aprovado em 1998 sob a denominação Declaração Sociolaboral do Mercosul (DSL)¹³.

Durante a XV Cúpula Social do Mercosul realizada em junho de 2012, foi lançado o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), a qual reúne políticas sociais comuns que visam erradicar a miséria, a fome, a pobreza e o analfabetismo, além de universalizar os serviços de saúde pública, entre outros fins. O PEAS possui relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) das Nações Unidas. A estrutura do PEAS contempla dez Eixos: Eixo 1 – Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades

11 A Venezuela está suspensa desde 2016.

12 A Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) é um organismo de coordenação e articulação das centrais sindicais dos países do Cone Sul criada em Buenos Aires, com o apoio da Organização Regional dos Trabalhadores (ORIT), a qual é vinculada às Organizações Sindicais Livres (CIOLS), em 1986.

Entre outros, são membros da CCSCS a Confederación General del Trabajo (CGT) da Argentina, Central Obrera Boliviana (COB) da Bolívia, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS) do Brasil, Central Unitaria de Trabajadores (CUT) do Chile, Central Unitaria de Trabajadores (CUT) do Paraguai e Plenário Intersindical de Trabajadores (PIT/CNT) do Uruguai.

13 A Declaração Sociolaboral do Mercosul foi assinada pelos Presidentes Carlos Saul Menem (Argentina); Fernando Henrique Cardoso (Brasil); Raul Alberto Cubas Grau (Paraguai) e Julio Maria Sanguinetti (Uruguai), em 10/12/1998, na cidade do Rio de Janeiro.

sociais; Eixo 2 – Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; Eixo 3 – Universalizar a Saúde Pública; Eixo 4 – Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; Eixo 5 – Valorizar e promover a diversidade cultural; Eixo 6 – Garantir a inclusão produtiva; Eixo 7 – Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; Eixo 8 – Promover a Sustentabilidade Ambiental; Eixo 9 – Assegurar o Diálogo Social; Eixo 10 – Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Em julho 2015, houve a revisão da Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998), com foco no trabalho decente e no desenvolvimento sustentável e econômico da região (artigos 2.º, 3.º, 21.º e 22.º).

5. O trabalho escravo ou forçado no âmbito do Mercosul

Apesar do sistema de proteção jurídica, a exploração desmensurada do trabalho humano pela escravidão, como ocorre em outros Continentes, também está presente no âmbito do Mercosul.

No início de 2011, foram resgatadas mais de 50 pessoas que eram exploradas em condições de trabalho escravo pelas empresas agrícolas na região de Buenos Aires¹⁴.

Dois anos após, surgiram problemas de trabalho escravo na cadeia produtiva no setor têxtil, em especial, da empresa espanhola Zara¹⁵.

Em 2015, existiam cerca de 3.000 oficinas têxteis ilegais na capital Argentina, o que favorecia a situação irregular de imigrantes, o tráfico de pessoas e as condições de trabalho escravo, evidenciadas por mais de 200 denúncias judiciais¹⁶.

No setor agropecuarista da região do Chaco (Paraguai), ocorreram diversas denúncias de trabalho escravo entre a população indígena (2018). A região é responsável por abastecer com couro setores da economia internacional, como as montadoras alemã BMW e as francesas Citroën, Peugeot e Renault¹⁷.

No Brasil, também há denúncias de trabalho em condições análogas à trabalho escravo nos centros urbanos e na área rural¹⁸.

Entre os casos de maior repercussão, se destaca o caso de José Pereira e a Fazenda Brasil Verde ocorrido no final dos anos 80, cidade de Sapucaia (Pará), o qual ensejou a condenação internacional do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁹ em outubro de 2016.

Nas últimas décadas, apesar das dificuldades existentes, o Brasil está comprometido com o combate ao trabalho escravo e seus efeitos e elaborou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (2003), promovendo alteração do sistema jurídico interno²⁰ e realizando diversas operações com o objetivo de resgatar trabalhadores nessas condições.

14 <https://reporterbrasil.org.br/2011/01/associacao-argentina-denuncia-trabalho-escravo-no-pais/>, acessado em 22/09/2019.

15 <https://reporterbrasil.org.br/2013/04/zara-e-denunciada-por-escravidao-na-argentina/>, acessado em 23/09/2019.

16 [17 <https://reporterbrasil.org.br/2018/09/condenacao-por-trabalho-escravo-no-paraguai-expoe-fornecedores-de-montadoras-europeias/>, acessado em 23/09/2019.](http://www.esquerdadiario.com.br/Viver-e-morrer-diante-de-uma-maquina-de-costura-trabalho-escravo-na-Argentina, acessado em 23/09/2019.</p></div><div data-bbox=)

18 Segundo informações da Secretaria de Inspeção do Trabalho, em 2018, o número de trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo chegou a 1.723, sendo registrados 1.200 trabalhadores no meio rural e 523 casos na área urbana.

19 Instituição judicial autônoma da Organização dos Estados Americanos (OEA).

20 Entre as alterações jurídicas, duas se destacam: a) alteração do Código Penal, para conceituar dois tipos penais, no seguintes

Em decorrência desses problemas e buscando estabelecer programas de cooperação regional, em meados de 2015, os Ministros do Trabalho dos estados-membros do Mercosul assinaram uma Declaração Contra o Tráfico de Pessoas e o Trabalho Escravo e aprovaram a criação de Plano Estratégico Mercosul de Emprego e Trabalho Decente.

6. A situação de miséria e de vulnerabilidade

Nos países da América Latina, existem inúmeros fatores como a violência para o abandono social, contudo, um fator determinante para a existência do trabalho escravo ou forçado é a miséria e a fome que atinge centenas de pessoas.

O relatório bienal do Banco Mundial sobre Pobreza e Prosperidade Compartilhada, intitulado “Montando o Quebra-Cabeça da Pobreza” indica que existem três bilhões e 400 milhões de pessoas que vivem na pobreza (46 % da população global, 2015)²¹.

Dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, ONU) apontam para uma população de 185 milhões pessoas abaixo da linha da pobreza, sendo considerados 66 milhões em extrema pobreza na América Latina (2018)²².

Na Argentina, estima-se que 35 % da população está em situação de pobreza (2019), enquanto 22,2 % da população está em situação semelhante no Paraguai (2015) e, no Brasil, há mais de 13 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza extrema (2019).

Sem descartar outros aspectos que possam contribuir para o agravamento do problema, em pleno século XXI, a situação de vulnerabilidade social e econômica extrema decorrente da miséria e da fome coloca centenas de pessoas em risco iminente e real de trabalho escravo ou forçado, vez que, para sobreviver e em busca de melhores condições de vida, essas pessoas se submetem às condições de trabalho desumanas e, outras vezes, abandonam sua família, sua história e seu país.

Conclusão

A realidade e o sofrimento de milhões de pessoas não podem esperar nem mais um dia.

termos: “Redução a condição análoga à de escravo: artigo 149 – Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: ... Tráfico de Pessoas: artigo 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alugar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou V - exploração sexual.” b) alteração da Constituição Federal – expropriação de propriedades urbanas e rurais: “artigo 243 – As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no artigo 5.º

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.”

21 Pessoas que vivem com menos de 3,20 dólares por dia (países de renda média-baixa), enquanto 5,50 dólares por dia é a linha-padrão para países de renda média-alta.

22 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Panorama Social da América Latina 2018. p. 14-16.

Das campanhas de produtividade ao *trabalho humano*: Uma evolução tecida nas teias do Estado Novo

Ana Carina Azevedo

IHC-NOVA FCSH e HTC-NOVA FCSH/CEF-UC

Resumo | Neste capítulo pretende-se refletir sobre a evolução do discurso referente aos impactos da industrialização no mundo do trabalho, atentando nas publicações que, no Portugal do terceiro quartel do século XX, se dedicaram à temática. Após as campanhas de produtividade dos anos de 1950 terem dividido opiniões entre operariado e patronato, aprofunda-se um discurso que tende a salientar as lógicas de humanização do trabalho, aliando a necessária melhoria da produtividade à problemática salarial e das condições de trabalho. Mais do que intérprete da realidade, necessariamente múltipla, este discurso é consequência de um conjunto de fatores que se conjugam no Portugal da época. A difusão internacional da *Escola das Relações Humanas* e os seus benefícios para um regime como o Estado Novo; as premissas do corporativismo, entre o novo fôlego que adquirem na época e as suas dissensões internas; a progressiva modernização da legislação laboral; o peso da Doutrina Social da Igreja e do Catolicismo Social; e o voluntarismo de uma geração de economistas que iria dar início ao desenvolvimento dos estudos sociais em Portugal.

Abstract | “From the Productivity Campaigns to a humane work: an evolution tangled in the webs of the “Estado Novo” In this chapter we intend to analyse the evolution of the discourse regarding the impacts of industrialization on the Portuguese world of work, looking at the publications devoted to the subject in the third quarter of the 20th century. After the productivity campaigns of the 1950s divided opinions between workers and employers, there is a strengthening of a discourse that tends to emphasize the logics of humanization of work, combining the necessary improvements in productivity with the problem of wages and working conditions. More than interpreting the reality, which is necessarily multiple, this discourse is the consequence of a set of factors that came together at the time. The international dissemination of the School of Human Relations and its

benefits for a regime like the “Estado Novo”; the logics of corporatism, tangled between the new strength they acquired at the time and their internal dissensions; the progressive modernization of the labour law; the weight of the Church’s Social Doctrine and the Social Catholicism; and the voluntarism of a generation of economists who would start the development of the social studies in Portugal.

Introdução

O século XX foi marcado por profundas alterações no mundo do trabalho¹. O desenvolvimento de princípios e métodos oriundos do taylorismo, fordismo e fayolismo deixariam marcas na organização industrial e administrativa, bem como impactos profundos nas condições de trabalho e na situação do operariado. Paulatinamente, surgiriam, igualmente, estudos que advogavam a necessidade de desenvolver as condições físicas, mentais e organizacionais do trabalho, como forma de melhorar a produtividade individual e coletiva. Estas temáticas têm sido profusamente estudadas, sendo diversas as visões relativas aos impactos dos vários métodos de estudo e racionalização do trabalho que foram sendo colocados em prática, bem como sobre os seus verdadeiros propósitos e consequências².

Mercê de diversos fatores, entre os quais se destacam a expansão internacional das firmas de consultoria em organização³; o voluntarismo de alguns indivíduos ou empresas; e uma cada vez maior rede internacional de transferência de conhecimentos, estes prin-

-
- 1 Esta investigação foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito da Bolsa de Pós-Doutoramento com referência SFRH/BPD/113250/2015. O IHC é financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito dos projetos UIDB/04209/2020 e UIDP/04209/2020.
 - 2 Como exemplo, cf. Malathi Rao, "Scientific management in retrospect", *The Indian Journal of Political Science*, 21 (1), 1960, pp.9-24; Louis Fry, "The maligned FW Taylor: a reply to his many critics: conceptual notes", *The Academy of Management Review*, 1 (3), 1976, pp. 124-129; Jean-Pierre Durand (dir.), *Vers un Nouveaux Modèle Productif?*, Paris, Syros/Alternatives, 1993; John Tomaney, "A new paradigm of work organization and technology?", in *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, Blackwell Publishers Ltd, 1994, pp. 157-194; Stephen Waring, *Taylorism Transformed: Scientific Management Theory Since 1945*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994; Riccardo Giorgio Zuffo, "Taylor is dead, hurray Taylor! The "human factor" in scientific management: between ethics, scientific psychology and common sense", *Journal of Business & Management*, 17 (1), 2011, pp. 23-41.
 - 3 Matthias Kipping, "American management consulting companies in western Europe, 1920 to 1990: products, reputation, and relationships", *The Business History Review*, 73 (2), 1999, pp. 190-220; Celeste Amorim e Mathias Kipping, *Selling Consultancy Services: The Portuguese Case in Historical and Comparative Perspective*, Reading, University of Reading, 1999; Ana Carina Azevedo, "O desenvolvimento do setor da consultoria e a difusão da organização científica do trabalho em Portugal: uma relação próxima?", *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*, 38 (1), 2013, pp. 137-154.

cípios chegam a Portugal, sempre adaptados à realidade nacional e dependentes do nível de desenvolvimento económico do país. Após a II Guerra Mundial, um outro elemento é adicionado à equação: o conceito de produtividade, largamente difundido pelo Plano Marshall. Simultaneamente, difundem-se, igualmente, algumas teorias que incidem na defesa da centralidade do fator humano e defendem a melhoria das suas condições de vida e trabalho como elemento essencial para o incremento da produtividade. No Portugal do pós-guerra, estas lógicas iriam, também, articular-se com o desenvolvimento do corporativismo, com a modernização da legislação laboral e com o surgimento dos estudos sociais.

Este capítulo pretende evidenciar a evolução do discurso sobre o impacto das lógicas produtivistas nas condições de trabalho na indústria, ao longo do terceiro quartel do século XX. Não sendo possível num estudo desta natureza acompanhar as realidades das várias comunidades operárias, propõe-se uma análise do discurso presente nas publicações que se dedicaram à temática da industrialização e ao seu impacto no operariado. Num primeiro momento, destacam-se, pela sua importância, os impactos das campanhas de produtividade nas condições de trabalho, cobrindo sobretudo a década de 1950. Num segundo momento é feito o levantamento dos principais temas tratados nas publicações editadas desde o final dos anos de 1950 e até 1974, procurando evidenciar a argumentação utilizada e identificar os seus autores. Foram excluídas publicações de carácter puramente técnico, tais como relatórios e estudos, privilegiando aquelas nas quais são visíveis reflexões sobre os impactos da industrialização no operariado. Por último, procurou-se interpretar o(s) discurso(s) presente(s) nestas publicações à luz das idiosincrasias do Estado Novo e do percurso dos seus autores, articulando o desenvolvimento do corporativismo, com a Doutrina Social da Igreja, o surgimento dos estudos sociais e as sempre presentes prioridades do regime.

As campanhas de produtividade e o seu impacto nas condições de trabalho

Em Portugal, são visíveis alguns indícios de métodos tendentes ao aumento da produção pelo acréscimo dos ritmos de trabalho desde os finais do século XIX⁴. Seria, porém, no pós II Guerra Mundial que se verificaria um aprofundamento do estudo e aplicação de princípios vocacionados para a melhoria do desempenho dos operários e das instalações fabris, agora profundamente marcados pelo conceito de produtividade. Na conjuntura dos *30 anos gloriosos* do crescimento económico, este conceito difunde-se paulatinamente na Europa, na esteira do Plano Marshall e das lógicas de transferência de conhecimento das quais Portugal é devedor. Tal como concluiu Maria Fernanda Rollo, a procura da produtividade torna-se fulcral neste contexto, tendo a campanha promovida pela *Economic Cooperation Administration* marcado de forma clara as visões desenvolvimentistas dos países europeus. O Programa de Assistência Técnica e Produtividade, lançado pelo *Anglo-American*

4 Como exemplo, cf. “S. Bartolomeu de Messines”, *O Corticeiro*, Lisboa, 19 de novembro de 1910. Citado em Maria Filomena Mónica, *A Formação da Classe Operária Portuguesa. Antologia de Imprensa Operária (1850-1934)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1982, p. 80; “O arsenal da Marinha”, *A Obra*, 553, 9 de setembro de 1905, p. 2; Fernando d’Almeida Loureiro e Vasconcelos, *A Rotina e o Trabalho Scientificamente Organizado. O Taylorismo*, Lisboa, Tipografia do Comércio, 1918; Jaime de Almeida Leitão, *Organização Científica do Trabalho no Fabrico de Telha e de Tijolo*, Lisboa, Sociedade Industrial de Tipografia, 1942; e “A escravidão nos tempos modernos na Companhia das Fábricas de Cerâmica”, *Avante! Órgão Central do Partido Comunista Português*, 22, novembro de 1936, p.3.

Council on Productivity em 1948, pretendia introduzir nos países da Europa Ocidental os métodos de produção e gestão norte-americanos⁵. Acabando por sobreviver ao próprio Plano Marshall, foi responsável por uma *corrida pela produtividade* na Europa Ocidental à qual Portugal não será imune. A ele estarão ligadas as missões de estudo, conferências, cursos e projetos técnicos que incidiram sobre a produtividade industrial e a melhoria da eficiência da Administração Pública.

É importante lembrar que, em meados do século XX, os métodos de estudo e racionalização do trabalho tinham evoluído, não se conotando já com o taylorismo puro do início do século. Continuariam a responder a um objetivo de melhoria da eficácia do trabalho e diminuição dos custos. Porém, tinham evoluído a partir do conceito abrangente de organização científica do trabalho, moldando-se mediante o contacto com as concepções fordistas, fayolistas e mayolistas, para citar as mais relevantes. Foram, igualmente, adaptados às realidades de cada continente e/ou país, criando modelos híbridos que contradiziam o conceito de *one best way*⁶.

O intercâmbio possibilitado pelo Programa de Assistência Técnica e Produtividade proporcionou a transferência de conhecimento dos EUA para os países sob auxílio norte-americano. Esta transferência tinha, também, outras origens, sendo de salientar o papel das firmas de consultoria, ou a importância da participação portuguesa em organismos internacionais, decorrente da maior abertura ao exterior encetada na época⁷. No entanto, destaca-se, pela sua importância no estudo que será apresentado sobre o caso português, o desafio lançado por este programa aos países europeus, incitando-os à organização de campanhas de produtividade e à constituição de centros nacionais de produtividade⁸.

De uma forma geral, estas campanhas tinham como principal objetivo o desenvolvimento de um *estado de espírito* entre o patronato e os trabalhadores que possibilitasse a introdução das mudanças necessárias à melhoria da produtividade. Em Portugal enfrentaram forte oposição, quer por parte dos trabalhadores, quer por uma parte dos industriais, tendo, também, o Governo mantido uma certa desconfiança no que a elas dizia respeito, bem como uma certa resistência aos métodos preconizados e à sua difusão na comunicação social. As críticas à campanha de produtividade adquirem especial ênfase no jornal *Avante*, propriedade do clandestino Partido Comunista Português, não só por serem entendidas como mais um atentado contra os trabalhadores, mas também pela oposição do Partido à expansão das lógicas norte-americanas na Europa. Mantendo estas questões em mente, a análise das páginas do *Avante*, sobretudo na década de 1950, acaba por possibilitar a reflexão sobre uma realidade que não era abordada pelas publicações marcadas pela censura⁹. Além de permitir concluir sobre alguns dos impactos dos novos métodos de trabalho no quotidiano

5 Maria Fernanda Rollo, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a Economia Portuguesa dos Anos 50*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007, pp. 377-379.

6 Ana Carina Azevedo, *A Organização Científica do Trabalho em Portugal Após a II Guerra Mundial*, tese de doutoramento (policopiada), Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2014.

7 Ana Carina Azevedo, *A Organização Científica do Trabalho em Portugal Após a II Guerra Mundial*, cit., pp. 24-60.

8 O Estado Novo protelou continuamente a criação de um Centro Nacional de Produtividade por temer parte das premissas nas quais estes se encontravam assentes. Sobre este assunto, cf. Maria Fernanda Rollo, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a Economia Portuguesa dos Anos 50*, cit., pp. 292-308.

9 Da mesma forma, publicações como *A Indústria Portuguesa* e *A Indústria do Norte*, sendo da responsabilidade das Associações Industriais Portuguesa e Portuense, referem-se, sobretudo, aos ganhos económicos das campanhas de produtividade e não ao seu impacto nas condições de trabalho.

dos operários, permite, também, verificar de que modo as campanhas de produtividade acabaram por abrir caminho à introdução destes métodos no tecido produtivo nacional.

Duas grandes problemáticas são enfatizadas nas páginas do *Avante*. Por um lado, o já referido perigo dos processos de *americanização*, ou seja, de expansionismo norte-americano e capitalista em Portugal. Por outro, os impactos negativos da aplicação de métodos tendentes a melhorar o nível de produtividade do trabalho, considerados fisicamente desgastantes e causadores de desigualdades e injustiças. Pelas críticas feitas verifica-se que os métodos mais aplicados se baseavam no aumento dos ritmos de trabalho e no estabelecimento de metas de produção, definidos através do recurso à cronometragem. Conotado nas páginas do jornal como “uma nova forma de exploração e escravidão importada dos Estados Unidos”¹⁰, o aumento dos ritmos de trabalho tinha implicações na saúde dos trabalhadores, sobretudo dos mais idosos e débeis, sendo ainda responsável pelo perigo de aumento de acidentes de trabalho causados pelo cansaço¹¹. Implicava, igualmente, um maior risco de desemprego, quer pelo facto das mesmas tarefas poderem passar a ser desenvolvidas por menos operários, quer pelo perigo de despedimento dos trabalhadores que não conseguissem suportar as novas cadências. A reserva de desempregados criada poderia ainda ser usada como artifício para recusar aumentos salariais ou suprimir reivindicações operárias¹².

O estabelecimento de metas de produção, muitas vezes criticadas pelo seu carácter irreal¹³, relacionava-se, igualmente, com o estabelecimento de prémios de produtividade, repercutidos em eventuais aumentos salariais. Contudo, são feitas várias críticas ao modo como estes prémios eram geridos em determinadas fábricas, permitindo contornar o retorno positivo que poderiam propiciar aos trabalhadores. Desde a efemeridade dos prémios de produtividade, que terminam mais rapidamente do que as imposições quanto aos ritmos de trabalho e aos aumentos de produção¹⁴; passando pelo facto desses prémios não serem incluídos no salário, não contando, assim, para a Caixa de Previdência¹⁵; até ao desenvolvimento de formas de contornar o pagamento dos prémios¹⁶, várias foram as diligências utilizadas pelo patronato.

Porém, a realidade apresentada nas páginas do *Avante* não deve fazer crer que os métodos tendentes à melhoria da produtividade foram implementados de forma alargada em Portugal. De facto, estes seriam colocados em prática apenas por algumas indústrias e sempre de forma parcial e dirigida às necessidades¹⁷. Contudo, a análise de outras fontes permite constatar preocupações semelhantes no que diz respeito ao perigo de desumanização do trabalho que estes implicavam. Excetuando estudos de carácter puramente técnico, as publicações relativas ao desenvolvimento industrial português entre 1950 e 1974

10 “Organizar e multiplicar as lutas pelas reivindicações imediatas. Eis a tarefa do momento”, *Avante! Órgão Central do Partido Comunista Português*, 177, maio de 1953, p. 6.

11 “Os trabalhadores lutam contra a ‘Campanha de Produtividade’”, *Avante! Órgão Central do Partido Comunista Português*, 184, janeiro de 1954, p. 3.

12 “Os trabalhadores lutam contra a ‘Campanha de Produtividade’”, cit., p. 3; “Os tubarões da CUF intensificam a exploração dos trabalhadores”, *Avante! Órgão Central do Partido Comunista Português*, 184, janeiro de 1954, p. 3.

13 “Os tubarões da CUF intensificam a exploração dos trabalhadores”, cit., p. 3.

14 “Contra as empreitadas, trabalhos a prémio e outras formas de exploração. Intensifiquemos a luta por melhores salários”, *Avante! Órgão Central do Partido Comunista Português*, 179, agosto de 1953, p. 3.

15 “Pelas empresas”, *Avante! Órgão Central do Partido Comunista Português*, 335, novembro de 1963, p. 3.

16 “Contra as empreitadas, trabalhos a prémio e outras formas de exploração. Intensifiquemos a luta por melhores salários”, cit., p. 3.

17 Ana Carina Azevedo, *A Organização Científica do Trabalho em Portugal Após a II Guerra Mundial*, cit., p. 289.

atribuem uma importância relevante às problemáticas sociais ligadas à industrialização, tais como a questão salarial, a preocupação com os ritmos de trabalho excessivos ou com o bem-estar do trabalhador. Esta realidade prende-se com a conjugação de vários fatores que, no Portugal do pós-guerra, atribuiriam primazia às *relações humanas* no processo de desenvolvimento industrial e socioeconómico nacional.

O desenvolvimento das *relações humanas*

Internacionalmente, o pós II Guerra Mundial testemunhou uma maior preocupação com o fator humano na indústria e com os efeitos físicos, mentais e sociais da aplicação de métodos puramente produtivistas. A preocupação com as *relações humanas* difunde-se na Europa nas décadas de 1950 e 1960 devido à expansão internacional do chamado mayolismo. A *Escola das Relações Humanas* - designação inicialmente atribuída ao *organizational behaviour* -¹⁸, desenvolveu-se com os trabalhos de Elton Mayo e seus seguidores após a experiência de Awthorne¹⁹. Defendia uma forma alternativa – ou, no mínimo, complementar - de melhorar o nível de produtividade das empresas, atentando sobre os fatores sociais e mentais que tinham impacto na produtividade individual. Argumentava que esta não se encontrava somente relacionada com contrapartidas financeiras mas, sobretudo, com o grau de satisfação do operário, decorrente da qualidade das condições e relações de trabalho e do seu nível de motivação²⁰. Como tal, era indispensável que fosse prestada uma maior atenção aos impactos negativos dos métodos oriundos do taylorismo e fordismo na saúde e bem-estar do trabalhador.

Estes estudos, liderados por cientistas sociais, apresentaram uma grande projeção junto do patronato, quer nos EUA do pós New Deal, quer na Europa do pós II Guerra Mundial, desenvolvendo um discurso que defendia uma maior atenção sobre a necessidade de humanização do trabalho. No entanto, não só as premissas da *Escola das Relações Humanas*, mas também a sua genuína preocupação com o bem-estar dos trabalhadores, têm vindo a ser criticadas há várias décadas. Por um lado, as acusações de falta de cientificidade e de fabricação de resultados têm sido uma constante, bem como a afirmação de que o sucesso desta corrente se deve ao apoio dado ao *Grupo de Mayo* pela Universidade de Harvard e por grandes empresários, como Rockefeller²¹. Por outro, têm também sido enfatizados os seus objetivos ocultos que explicariam, em grande medida, o interesse dos grandes industriais nas suas conclusões.

As premissas de Mayo desencorajavam o radicalismo operário, atribuindo-lhe a culpa por deficiências de gestão; encorajavam a cooperação espontânea entre os trabalhadores e o patronato; e secundarizavam as motivações monetárias, dando prioridade às atitudes

18 Kyle Bruce e Chris Nyland, “Elton Mayo and the deification of human relations”, *Organization Studies*, 32 (3), 2011, p. 384.

19 Elton Mayo, “The Hawthorne experiment: Western Electric Company”, in Jay Shafritz, J. Steven Ott e Yong Suk Jang (orgs.), *Classics of Organization Theory*, Stamford, Cengage Learning, 2015, pp. 134-141.

20 Özgür Önday, “Human resource theory: from Hawthorne experiments of Mayo to groupthink of Janis”, *Global Journal of Human Resource Management*, 4 (1), 2016, p. 102.

21 Kyle Bruce e Chris Nyland, “Elton Mayo and the deification of human relations”, cit., p. 398; Richard Gillespie, *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

do trabalhador e às relações laborais²². O trabalho de Mayo e dos seus seguidores chega a ser descrito como um “fascismo corporativo com uma face humana”²³. As suas premissas permitiriam o surgimento de um operariado obediente, o que tornou as *relações humanas* populares entre o patronato que temia as movimentações operárias²⁴. Simultaneamente, a *Escola das Relações Humanas* propiciava ao patronato um conjunto de ideias e práticas que lhe permitiriam negar aos trabalhadores um papel ativo nas tomadas de decisão no local de trabalho e, por extensão, na sociedade²⁵. A autoridade atribuída aos gestores permitia a manutenção da coesão social, criando um conjunto de ferramentas de acalmia das massas operárias²⁶.

Mas a *Escola das Relações Humanas* não foi origem única do discurso que defendia uma maior preocupação com as condições de trabalho. Na verdade, em meados do século XX, várias lógicas se movimentam no mesmo sentido. Recorde-se que, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Declaração de Filadélfia de 1944, convertida em texto constitucional em 1946, havia determinado a subordinação das políticas económicas nacionais a um objetivo social, ligando o desenvolvimento socioeconómico ao princípio dos direitos humanos²⁷. Também no setor católico esta questão é bastante visível. Nos anos de 1950 e 1960, com o reforço do Catolicismo Social²⁸, a Igreja chamaria, cada vez mais, a atenção para o facto do processo de industrialização, com a necessária racionalização de métodos e processos de trabalho, não poder permitir a desumanização do trabalhador e a sua transformação em simples instrumento de produção²⁹.

Os métodos tendentes à melhoria da produtividade deveriam, assim, ter em consideração o respeito pela adequação do trabalho ao trabalhador, a questão salarial, a justa repartição dos rendimentos e a necessidade de atenuar os impactos negativos da monotonia das tarefas repetitivas e da dureza dos métodos de trabalho mais fortemente ligados à tradição taylorista³⁰. Somente deste modo a melhoria da produtividade poderia ser atingida tendo como base uma visão da empresa enquanto comunidade de pessoas³¹. Uma visão na qual as relações entre patronato e operariado não seriam marcadas pela luta de classes, mas

22 Jeff Muldoon, Joshua Bendickson, Antonina Bauman e Eric Liguori, “Reassessing Elton Mayo: clarifying contradictions and context”, *Journal of Management History*, 26 (2), 2020, pp. 167-171.

23 Michael Rose, *Industrial Behaviour: Theoretical Developments since Taylor*, Harmondsworth: Penguin, 1978, p. 121.

24 Kyle Bruce e Chris Nyland, “Elton Mayo and the deification of human relations”, cit., pp. 391-392; Daniel Bell, “Adjusting men to machines: social scientists explore the world of the factory”, *Commentary*, 4, 1 de janeiro de 1947, pp. 79-88.

25 Kyle Bruce e Chris Nyland, “Elton Mayo and the deification of human relations”, cit., p. 384.

26 Ellen O’Connor, “The politics of management thought: a case study of the Harvard Business School and the Human Relations School”, *Academy of Management Review*, 24 (1), 1999, p. 124.

27 Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, tese de doutoramento (policopiada), Coimbra, Universidade de Coimbra, 2012, p. 97.

28 Veja-se o magistério de Pio XII, as Cartas Encíclicas *Pacem in Terris* (1963) e *Ecclesiam Suam* (1964), ou as conclusões do Concílio Euménico Vaticano II. Soares Martínez, *Economia Política*, Coimbra, Almedina, 1995, pp. 299-301.

29 *Carta del Cardenal Secretario de Estado, en Nombre del Papa Juan XXIII, a la 47 Semana Social de Francia*, 1960. (http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19600713_semana-social_sp.html), consultado em 2019/10/11).

30 *Discurso del Papa Pablo VI a los Participantes en la Conferencia Internacional sobre la Ergonomía y los Factores Ambientales*, 1968. (http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/speeches/1968/september/documents/hf_pvi-spe_19680921_ergonomia_sp.html), consultado em 2019/10/11).

31 João XXIII, Carta Encíclica *Mater et Magistra*, 1961. (http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_jxxiii_enc_15051961_mater_po.html), consultado em 2019/10/11).

por um ambiente de leal cooperação, compreensão e apreço³² e na qual o trabalhador não corria o risco de ser escravizado pelos métodos de racionalização do trabalho utilizados³³.

Os leigos católicos tinham um papel essencial neste processo de humanização do trabalho³⁴. E, de facto, em Portugal, estes temas foram apresentados e debatidos nos congressos da Juventude Universitária Católica (JUC) e da Juventude Operária Católica (JOC), bem como nos Congressos de Homens Católicos e nas Semanas Sociais. O I Congresso Nacional da JUC, realizado em 1953, resultou, inclusivamente, na aposta de vários jucistas na ocupação de cargos de responsabilidade em organismos do Estado ligados ao desenvolvimento industrial, como o Instituto Nacional de Investigação Industrial e o Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra. A partir destes órgãos, os antigos jucistas pretendiam fazer incidir as normas do humanismo cristão nas questões do trabalho, salários e repartição dos rendimentos. Também em cargos governativos surgem nomes ligados a este setor, como Rogério Martins, João Salgueiro ou João Cravinho, sobretudo durante o marcelismo. Esta geração jucista acabaria por desenvolver sinergias com um grupo de antigos estudantes do Instituto Superior Técnico que abraçava preocupações sociais. Eduardo Gomes Cardoso, José Torres Campos, Mário Cardoso dos Santos ou Carlos Correia Gago, inserem-se nestas fileiras³⁵. Destes grupos surgiram os nomes que mais abordam a temática das *relações humanas* nas publicações da época³⁶.

Estas questões estavam, também, em linha com as prioridades do Estado Novo, com os princípios corporativistas presentes na Constituição de 1933 e no Estatuto do Trabalho Nacional e no modo como estes procuraram conjugar-se com a Doutrina Social da Igreja³⁷. Os objetivos de pacificação social, de solidariedade entre classes e de desproletarização da sociedade; bem como a negação de um papel mais ativo aos trabalhadores e as lógicas do salário justo, defendidos pela *Escola das Relações Humanas* e pelo Catolicismo Social, eram também caros aos objetivos do Estado Novo.

32 *Carta del Cardenal Amleto Giovanni Cicognani, en Nombre del Santo Padre Juan XXIII a Monseñor Joseph Gerald Berry, Arzobispo de Halifax, Presidente de las Semanas Sociales del Canadá*, 1961. (http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19611015_gerald-berry_sp.html, consultado em 2019/10/11).

33 Paulo VI, Carta Encíclica *Populorum Progressio*, n.º 28, 1967. (http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_pvi_enc_26031967_populorum_po.html, consultado em 2019/10/11); *Discurso del Santo Padre Pablo VI a la Organización Internacional del Trabajo en el 50 Aniversario de su Fundación*, 1969. (http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/speeches/1969/june/documents/hf_pvi_spe_19690610_cinquantesimo-oil_sp.html, consultado em 2019/10/11).

34 *Carta del Cardenal Secretario de Estado, en Nombre del Santo Padre Juan XXIII, a la XXI Semana Social de España*, 1962. (http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/card-cicognani/documents/rc_seg-st_19620709_sociali-spagna_sp.html, consultado em 2019/10/11).

35 Paulo Fernandes de Oliveira Fontes, *Elites Católicas na Sociedade e na Igreja em Portugal. O Papel da Ação Católica Portuguesa (1940-1961)*, tese de doutoramento (policopiada), Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2006, pp. 1140-1141.

36 Adérito Sedas Nunes, “As ‘relações humanas’: significado e deturpações”, *Análise Social*, 1 (1), 1963, p. 104.

37 Álvaro Garrido, *Queremos una Economía Nova: Estado Novo e Corporativismo*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2016, p. 90.

A primazia do fator humano entre o corporativismo e os estudos sociais

Atentando nas publicações referentes à temática da industrialização editadas em Portugal entre 1950 e 1974, verifica-se uma crescente preocupação com a defesa da centralidade do fator humano no processo de desenvolvimento industrial. No seu conjunto, argumentavam ser necessário evitar os perigos sociais resultantes das alterações em curso no mundo fabril³⁸, sendo criticadas as teses puramente produtivistas que não consideravam as repercussões físicas, mentais, emocionais e morais da industrialização. Neste âmbito, quatro elementos são referidos de modo mais consistente: a questão salarial; a defesa da visão do trabalhador enquanto Homem, dotado de intelecto e caráter, e a luta contra a sua alienação³⁹; o perigo do aumento do desemprego; e, por último, o impacto, nas condições de trabalho, das medidas tendentes a melhorar a produtividade.

A questão salarial é, talvez, o aspeto mais referido nas publicações da época, sendo que o próprio corporativismo lhe reservava um papel relevante⁴⁰. Para os teóricos corporativistas – bem como para o Catolicismo Social –⁴¹, a lógica do salário suficiente era essencial para a cooperação entre operários e patronato, devendo bastar à subsistência do trabalhador, permitindo-lhe restaurar as forças, conservar a vida e constituir família⁴². O próprio Estatuto do Trabalho Nacional fazia referência ao “salário humanamente suficiente”, ou ao “maior salário compatível com a justa remuneração dos outros fatores da produção”⁴³. De facto, apesar de dever bastar às necessidades do operariado, este não deveria colocar em causa a “ordem económica, jurídica e moral da sociedade”, nem prejudicar ou sobrepor-se ao “direito de conservação ou amortização do capital das empresas”⁴⁴. Talvez por este motivo estas publicações não se refiram com especial incidência à questão do salário mínimo, apresentado no Estatuto do Trabalho Nacional como o correspondente à necessidade de subsistência⁴⁵.

A relação entre o salário e a produtividade é, igualmente, debatida, sendo argumentado que o esforço tendente à melhoria da produtividade deveria basear-se no aumento paralelo do rendimento e da remuneração⁴⁶. Além disso, para autores como Mário Cardoso dos Santos, José Torres Campos ou Mário Murteira, a elevação dos salários deveria ser uma pré-condição - e não uma consequência - da melhoria da produtividade⁴⁷. Paralelamente, é, igualmente, sugerida a necessidade de introdução de incentivos indiretos à melhoria do rendimento dos trabalhadores, como a criação de órgãos de participação ao nível da empresa; o apoio à formação e aperfeiçoamento profissionais; melhores condições mate-

38 Adérito Sedas Nunes, *Dois Aspetos de Modernização da Economia Nacional*, Lisboa, s.n., 1960, p. 5.

39 Rogério Martins, *Caminho de País Novo*, Lisboa, Gris, 1970, p. 29.

40 Carlos Bastien, *Para a História das Ideias Económicas no Portugal Contemporâneo: a Crise dos Anos 1945-1954*, tese de doutoramento (policopiada), Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, 1989, p. 217.

41 Soares Martínez, *Economia Política*, cit., p. 293.

42 Fernando Seabra, *O Corporativismo e o Problema do Salário*, Lisboa, Centro de Estudos Económicos-Corporativos, 1943, p. 44.

43 Decreto-Lei n.º 23048, artigos 21.º e 7.º, *Diário do Governo*, I série, 217, 23 de setembro de 1933, pp. 1655-1656.

44 Decreto-Lei n.º 23048, artigos 21.º e 16.º, cit., p. 1656.

45 Decreto-Lei n.º 23048, artigo 24.º, cit., p. 1656.

46 António Malta, “As relações humanas e as políticas de produtividade”, *Indústria Portuguesa*, 445, 1965, p. 159.

47 Mário Cardoso dos Santos e José Torres Campos, “Evolução da produtividade do trabalho, da remuneração e do emprego na indústria transformadora”, *Análise Social*, VII (27-28), 1969, p. 556; Mário Murteira, “Política nacional de salários e produtividade”, *Análise Social*, X (38), 1973, pp. 229-268.

riais; e a introdução de cláusulas relativas às relações humanas nos contratos coletivos de trabalho; sem esquecer o estabelecimento de novas regalias ao nível da Segurança Social⁴⁸.

Neste âmbito, não poderia ser esquecida a crítica à desumanização do trabalhador. Muitas das publicações defendem que a visão do operário como simples máquina não se enquadrava na conceção cristã do trabalho⁴⁹, nem nas premissas da *Escola das Relações Humanas*. Como tal, são criticados os métodos que não permitem o desenvolvimento das capacidades do operário, transformando-o num simples executor, escravo do ritmo das máquinas e inconsciente do seu papel no processo produtivo⁵⁰. Na mesma linha surgem reflexões sobre o grau de monotonia e automatismo de alguns trabalhos industriais⁵¹. No seu conjunto, argumenta-se que somente as *relações humanas* poderiam evitar o perigo de alienação do operário, causado pelos métodos de racionalização do trabalho mais ligados à tradição taylorista/fordista⁵².

Estes métodos traziam, também, consigo a sombra do desemprego. Na sequência dos alertas deixados na década de 1950 pelo jornal *Avante*, também as publicações da década seguinte referem não ser aceitável que os novos métodos de trabalho utilizados pudessem ter como consequência a diminuição das necessidades de mão de obra e, conseqüentemente, o aumento do desemprego⁵³. Da mesma forma, estes não deveriam contribuir para a diminuição das condições de trabalho, sobretudo no que dizia respeito ao aumento da fadiga causada pelo acréscimo das cadências. Alertava-se ainda para a necessidade de melhorar a segurança no trabalho; alcançar uma melhor adaptação da máquina ao Homem e do Homem à tarefa⁵⁴; e melhorar a formação profissional dos operários, assente em novos modelos de ensino técnico⁵⁵.

Apesar do longo caminho que havia ainda a percorrer em prol do estabelecimento de condições de trabalho dignas, importa não esquecer que ao longo do Estado Novo estas testemunharam uma relativa evolução, quer por intervenção estatal, quer através da negociação coletiva ou devido aos condicionalismos da conjuntura⁵⁶. Dá-se uma modernização da legislação laboral, com as reformas a tentarem, pelo menos aparentemente, alinhar-se com as normas internacionais, sempre que estas não colocassem em risco as prioridades do regime. Os técnicos agrupados em redor do Centro de Estudos Sociais e Corporativos (CESC) contribuíram para a construção de parte da legislação laboral da época⁵⁷. Também

48 Américo Santos, *Incentivos à Produtividade - Trabalho e Previdência*, Lisboa, Gabinete de Planeamento do Ministério das Corporações e Previdência Social, 1972, pp. 12-17.

49 Como exemplo, cf. Guilherme Braga da Cruz, “Bases sociológicas, morais e jurídicas da conceção cristã do trabalho”, *O problema do Trabalho, Semanas Sociais Portuguesas*, Lisboa, Tipografia da União Gráfica, 1950, pp. 39-60.

50 Jacques Rolão, *Racionalização e Organização do Trabalho*, Lisboa, Junta Nacional dos Produtos Pecuários, 1965, p. 16; Manuel Canhão, *Humanização do Trabalho*, Lisboa, Portugália Editora, 1946, p. 105.

51 Armando Cardoso, *A Psicologia na Organização Científica do Trabalho*, Porto, Maranaus, 1951, p. 15.

52 Adérito Sedas Nunes, *Situação e Problemas do Corporativismo*, Lisboa, Editorial Império, 1954, p. 167.

53 João Moura, “Modernização industrial e emprego”, *Análise Social*, 1 (2), 1963, p. 218.

54 Adérito Sedas Nunes, “As ‘relações humanas’: significado e deturpações”, cit., p. 106; José Pereira Athayde, *A Produtividade e a Organização Científica do Trabalho*, Barcelos, UCIDT, 1957, p. 20; António Malta, “As relações humanas e as políticas de produtividade”, cit., p. 159; Mário Cardoso dos Santos, “O estudo do trabalho”, *Indústria Portuguesa*, 446, 1965, p. 217.

55 Veja-se o caso da Formação Profissional Acelerada e do papel dos *tecnocatólicos* no processo. Albérico Costa, *FPA: a Fábrica Lecionada: Aventuras dos Tecnocatólicos no Ministério das Corporações*, Porto, Profedições, 2008.

56 Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, cit., p. 475.

57 António Monteiro Fernandes, “A legislação do trabalho e a “primavera política”, in José Maria Brandão de Brito e Paula Borges Santos (orgs.), *Os Anos Sessenta em Portugal: Duas Governações, Diferentes Políticas Públicas?*, Porto, Edições Afrontamento, 2020, pp. 132-133.

os trabalhos desenvolvidos no Gabinete de Estudos Corporativos (GEC) e, posteriormente, no Gabinete de Investigações Sociais (GIS) são essenciais para a compreensão da temática.

Quer no GEC, quer no CESC ou no GIS, circularam elementos da já referida *geração jucista*⁵⁸, responsável pelos principais estudos sobre o tema e integrante de alguns dos organismos ligados ao desenvolvimento económico e industrial. A par das suas intenções de incluir as normas do humanismo cristão nas questões do trabalho através da sua colaboração nestes organismos, a evolução da sua relação com o corporativismo é, igualmente, relevante para compreender a sua produção científica. Apesar de num primeiro momento terem tentado desenvolver a doutrinação do corporativismo, alguns elementos desta geração, como Adérito Sedas Nunes, cedo confirmaram as suas reservas quanto à possibilidade de este ser efetivamente implementado em Portugal. Primeiramente, era necessário que fosse estudada a realidade social nacional, como etapa prévia de uma mudança na organização social que permitisse a instituição das corporações⁵⁹. Estes estudos acabariam por constituir um novo elemento de pesquisa, prosseguido mesmo após o progressivo afastamento desta geração em relação à doutrinação corporativista. A sua desilusão face ao corporativismo deveu-se, sobretudo, à descrença na vontade do Estado Novo em concretizar o modelo que propunham⁶⁰. Um modelo baseado nos objetivos de justiça social; de melhoria da organização do trabalho e das relações sociais na empresa; e de aproximação a modelos europeus de Previdência e Segurança Social; sem esquecer a temática da reforma da empresa e a humanização das relações de trabalho⁶¹.

A defesa destes princípios e a necessidade de proceder a estudos que refletissem sobre a realidade social, conduziram ao desenvolvimento dos estudos sociais em Portugal. Herdando as premissas, as ferramentas metodológicas e alguns dos agentes do Catolicismo Social, estes estudos tiveram como consequência um maior interesse sobre as condições sociais do desenvolvimento económico, num processo que acabaria por abrir caminho à posterior institucionalização da Sociologia nos currículos académicos⁶². Explicaria, também, a ênfase atribuída às *relações humanas* nas publicações sobre o desenvolvimento industrial nacional, bem como o empenho dos seus autores na sua divulgação. Por último, é importante ter em consideração que o facto de os estudos sociais terem sido inicialmente enquadrados em organismos como o GEC, o CESC ou o GIS lhes permitiu gozar de uma relativa liberdade. Tal como sucedia com os Planos de Fomento, sobre os quais Salazar afirmara apresentarem excertos mais nocivos para o regime do que muitas das notícias alvo de censura⁶³, os estudos sociais acabavam por permitir reflexões sobre o mundo do trabalho que não teriam lugar em outras publicações⁶⁴.

58 Adérito Sedas Nunes, “Histórias, uma história e a História: sobre as origens das modernas Ciências Sociais em Portugal”, *Análise Social*, 24 (100), 1988, p. 51.

59 Nuno Estevão Ferreira, *A Sociologia em Portugal: da Igreja à Universidade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2006, pp. 164-169.

60 Carlos Bastien, “O Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras e o corporativismo (1934-1974)”, documento de trabalho n.º 46, Lisboa, Gabinete de História Económica e Social, 2011, pp. 18-19.

61 José Luís Cardoso, “O Gabinete de Estudos Corporativos (1949-1961) e a génese de uma biblioteca moderna de ciências sociais”, *Análise Social*, 206, 2013, pp. 198-199.

62 Nuno Estevão Ferreira, *A Sociologia em Portugal: da Igreja à Universidade*, cit., pp. 164 e 223.

63 Joaquim da Silva Pinto, “Algumas considerações e evocações sobre os anos finais do Salazarismo e a fase marcelista do regime da Constituição de 33” in João Medina (org.), *História de Portugal*, 17, Amadora, Ediclube, 2004, p. 417.

64 “Entrevista a Mário Murteira por José Manuel Rolo”, *Análise Social*, 46 (200), 2011, p. 567.

Conclusão

O desenvolvimento industrial que teve lugar ao longo do século XX foi devedor da aplicação de lógicas produtivistas, baseadas em métodos de trabalho muitas vezes conotados com novas formas de escravidão. Mas, simultaneamente, viu também surgirem teorias que defendiam a humanização do trabalho, com a melhoria das suas condições e o respeito pelo trabalhador como elemento central das preocupações laborais. Portugal não foi alheio a esta realidade. Ao sabor das idiosincrasias do Estado Novo e do impacto da conjuntura interna e externa, o terceiro quartel do século XX assistiu a um crescimento industrial sem precedentes. Os impactos do Programa de Assistência Técnica e Produtividade fazem-se sentir, com uma transferência de métodos de organização científica do trabalho para algumas indústrias, que permite a melhoria da produtividade, mas tem como consequência uma deterioração das condições de trabalho. Na esteira das novas lógicas do pós-guerra, outros fatores entrariam na equação, como o recurso a firmas de consultoria – que havia já sido iniciado anteriormente –, ou a transferência de conhecimento possibilitada pela maior abertura do país ao exterior.

Mas seria na transição entre as décadas de 1950 e 1960 que se daria um incremento do(s) discurso(s) relativo(s) à industrialização e às questões sociais anexas. O número de publicações sobre o tema cresce consideravelmente, apresentando como característica principal um enfoque nas questões da humanização do trabalho. Mais do que intérprete da realidade, necessariamente múltipla, este discurso é consequência de um conjunto de fatores que se conjugam no Portugal da época. A difusão internacional da *Escola das Relações Humanas* e os seus benefícios para um regime como o Estado Novo; as premissas do corporativismo, entre o novo fôlego que adquirem na época e as suas dissensões internas; a progressiva modernização da legislação laboral; o peso da Doutrina Social da Igreja e do Catolicismo Social; e o voluntarismo de uma geração de economistas que iria dar início ao desenvolvimento dos estudos sociais em Portugal. Esta realidade múltipla seria responsável pela presença de um discurso que evoluiria das lógicas puramente produtivistas do imediato pós II Guerra Mundial, para a defesa de um trabalho mais digno a partir dos anos de 1960.

A proibição de trabalho forçado^{1/2}

Claudia Madaleno
Professora Auxiliar
Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

Resumo | Em termos de evolução histórica, o caminho para a proibição do trabalho forçado foi demorado, mas atualmente esta é consagrada de forma pacífica nos Estados Democráticos. A proibição de trabalho forçado encontra-se prevista na Constituição Portuguesa e em diversos textos e convenções internacionais. Esta proibição é o resultado da evolução histórica, assentando na liberdade e na dignidade da pessoa humana. No entanto, persistem situações excecionais de trabalho dito não livre, assentes nas regras da necessidade, proporcionalidade e adequação. A especial vulnerabilidade do trabalhador não é suficiente para consubstanciar uma situação de trabalho forçado, desde que garantidas a liberdade de vinculação e as condições exigíveis para a realização da prestação.

-
- 1 Este texto corresponde, no essencial, à palestra com o título “Instrumentos internacionais de combate ao trabalho forçado”, proferida na Conferência Internacional “Da escravidão ao trabalho digno. Nos 150 da abolição da escravatura em Portugal e nos 100 anos da criação da OIT”, realizada em Lisboa, nos dias 21 e 22 de novembro de 2019, organização do Instituto de História Contemporânea – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Teoria e História do Direito – Universidade de Lisboa (THD), Centro de Investigação de Direito Privado (CIDP), Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (IDT) e Organização Internacional do Trabalho – Lisboa.
 - 2 Abreviaturas utilizadas: CC – Código Civil Português; CRP – Constituição da República Portuguesa; Cf. – Conferir; CT – Código do Trabalho; Ed. – Edição; LCT – Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49.408, de 24 de novembro de 1969; OIT – Organização Internacional do Trabalho; Vol. – Volume; UE – União Europeia

Abstract | “The prohibition of forced labour” In terms of historical evolution, the prohibition of forced labour has been long, but today it is peacefully accepted in Democratic States. The prohibition of forced labour is provided in the Portuguese Constitution and in several international texts and conventions. This prohibition is the result of a historical evolution. It’s fundamentals are the freedom and the dignity of the human person. However, exceptional non-free labour situations persist, based on the rules of necessity, proportionality and adequacy. The special vulnerability of the employee is not enough to substantiate a situation of forced labour, provided that freedom of employment and the conditions required for the performance of the activity are guaranteed.

1. Introdução

I. Numa sociedade democrática, a liberdade é o pressuposto da celebração de qualquer contrato^{3/4}, regra esta que se aplica naturalmente também ao contrato de trabalho⁵. Como refere Galvão Telles, é a valorização da pessoa humana que a leva a considerá-la capaz de se obrigar, pelo que se pode caracterizar a obrigação como o expoente da liberdade⁶, e, dentro deste, o contrato destaca-se como o principal exemplo dessa manifestação.

A validade do contrato de trabalho depende assim da existência de liberdade de vinculação por parte dos indivíduos, ainda que, de um modo geral, seja através do trabalho que

3 Assim, Pedro Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, 9.^a edição, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 37 e 38, onde afirma que “*Só existe contrato de trabalho na medida em que a atividade seja exercida de forma livre*”, apelando ainda à aplicação do princípio contido no artigo 405.º CC.

4 José Andrade Mesquita, *Direito do Trabalho*, 2.^a edição, AAFDL, Lisboa, 2004, p. 39, afirma que “*o contrato de trabalho é livre na sua formação. Uma vez em execução, institui-se um mecanismo de subordinação jurídica que leva a que o trabalhador abdique de uma parcela da sua liberdade. Mas, no momento da celebração do contrato, o trabalhador é necessariamente livre, em termos formais, de aceitar ou não.*”. Também Mário Pinto / Pedro Furtado Martins / António Nunes de Carvalho, *Comentário às Leis do Trabalho*, Vol. I – Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho (Decreto-Lei n.º 49 408, de 24-XI-69), LEX, Lisboa, 1994, p. 23, afirmam que “*se trata de uma actividade livre, cuja prestação decorre da vontade do trabalhador*”, apelando ao artigo 47.º da Constituição e considerando que hoje em dia este regime não se refere tanto à questão do trabalho humano livre por oposição à escravatura ou servidão, mas antes ao exercício da liberdade de trabalho e da liberdade de escolha da profissão.

5 Sobre esta figura, cf., por todos, António Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho*, II – Direito Individual, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 109 e seguintes. Cf. também do mesmo Autor, com interesse para este tema, *Direito do Trabalho*, I – Direito Europeu. Dogmática geral. Direito Coletivo, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 443 e 444; Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte II – Situações Laborais Individuais, 7.^a edição, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 19 e seguintes; Pedro Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 299 e seguintes; Pedro Romano Martinez / Luís Miguel Monteiro / Joana Vasconcelos / Pedro Madeira de Brito / Guilherme Machado Dray / Luís Gonçalves da Silva, *Código do Trabalho Anotado*, 12.^a edição, Almedina, Coimbra, 2020, anotação ao artigo 11.º, pp. 74 e seguintes; Luís Menezes Leitão, *Direito do Trabalho*, 5.^a edição, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 107 e seguintes.

6 CF. Inocêncio Galvão Telles, *Direito das Obrigações*, 7.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 58 e, do mesmo Autor, *Manual de Direito das Obrigações*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 1957, p. 75, onde salienta que o contrato é a lei das partes, com referência ao disposto no artigo 1134.º do *Code Civil*.

as pessoas obtêm o seu meio de subsistência. Com efeito, o facto de o homem necessitar de trabalhar para garantir a sua sobrevivência não retira à celebração do contrato a liberdade necessária para a sua validade⁷.

Diferentemente, não pode um sujeito impor a outrem a realização de trabalho, contra a vontade deste, ou mediante a ameaça de qualquer mal, físico ou psíquico, sob pena de infringir a proibição de trabalho forçado ou obrigatório.

II. O trabalho contra vontade ou trabalho obrigatório encontra-se expressamente proibido pela Lei Fundamental, no seu artigo 47.º, número 1⁸, nos termos do qual todos têm o *direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho*, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à própria capacidade.

Deste preceito retira-se não apenas um sentido negativo, de proibição de trabalho forçado ou obrigatório, como igualmente uma vertente positiva, de possibilidade de escolha e de exercício da profissão pretendida⁹.

A imposição de trabalho contra vontade do sujeito equivale a uma situação de escravidão¹⁰, prevista e punida atualmente pelo artigo 150.º do Código Penal¹¹. Este crime corresponde a uma grave violação da dignidade da pessoa humana, que é objetificada por outrem, atingindo-se um resultado equivalente à recondução da pessoa escravizada ao objeto de um direito de propriedade do autor da exploração.

III. O trabalho forçado, também dito trabalho escravo, é hoje em dia considerado um crime contra a humanidade¹², já que assenta na objetificação ou mercantilização da pessoa, pressupondo assim uma forma de domínio de uma pessoa sobre outra, assente na ideia de que, se não trabalhar, o indivíduo poderá sofrer consequências negativas. Do ponto de vista histórico, a sua proibição traduz ainda o resultado de uma longa luta contra a escravatura, que persistiu durante vários séculos em diversas partes do mundo.

Atendendo à progressiva e hoje em dia indiscutível abolição da escravatura nos países democráticos, poderia pensar-se que a previsão deste tipo criminal seria desajustada à realidade atual, em que esta figura não passaria de um resquício histórico. Todavia, a escravatura assume hoje novos contornos¹³, relacionados quer com a exploração laboral de mão-de-obra, principalmente agrícola e industrial, quer com a exploração e tráfico de pessoas, que visam essencialmente a indústria do sexo e a extração de órgãos.

Num sentido menos gravoso, algumas situações especiais de contrato de trabalho também configuram situações de particular vulnerabilidade do trabalhador, podendo em certos casos apresentar algumas parecenças com aquela figura. Porém, havendo liberdade de vinculação

7 Assim, Pedro Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, cit., p. 39.

8 Acerca da liberdade de trabalho no regime anterior ao Código do Trabalho, veja-se o artigo 36.º da LCT. Sobre este regime, cf. Mário Pinto / Pedro Furtado Martins / António Nunes de Carvalho, *Comentário às Leis do Trabalho*, Vol. I – Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho (Decreto-Lei n.º 49 408, de 24/11/1969), cit., pp. 169 e 170.

9 Sobre o artigo 47.º da CRP, cf. J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 652 e seguintes.

10 A escravidão foi prevista como tipo de crime no artigo 161.º do Código Penal de 1982.

11 Igualmente relevante é o artigo 222.º do Código Penal, que prevê o crime de burla relativa a trabalho ou emprego.

12 Portugal aboliu a escravatura em 1761. Atualmente, é de referir a Convenção de Genebra sobre Escravatura, assinada em 25/09/1926, aprovada por decreto com força de Lei n.º 14046, de 21 de junho de 1927, confirmada e ratificada por Carta do Presidente da República datada de 26/08/1927.

13 Neste sentido, veja-se também o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27 de novembro de 2013, Processo n.º 322/04.1TAMLG.P1, Relator Augusto Lourenço, disponível em www.dgsi.pt.

do indivíduo, não será possível falar de trabalho forçado nestes casos, ainda que se trate de contrato especial de trabalho. Desse modo, afigura-se algo criticável a afirmação feita pelo legislador no âmbito da Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto, no sentido de que este diploma combate as formas modernas de trabalho forçado, procedendo à décima primeira alteração ao Código do Trabalho, à quinta alteração ao regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho, e à terceira alteração ao regime jurídico do exercício e licenciamento das agências privadas de colocação e das empresas de trabalho temporário¹⁴. Com efeito, trata-se de alterações ao regime do trabalho temporário, da segurança e saúde no trabalho, das agências de colocação e das empresas de trabalho temporário, situações em que, havendo liberdade de vinculação por parte do trabalhador, não será possível qualificar como trabalho forçado.

2. Enquadramento jurídico.

I. Do ponto de vista jurídico, a proibição do trabalho escravo ou forçado encontra-se consagrada atualmente em diversos textos internacionais.

Em primeiro lugar, é de referir o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, nos termos do qual se estabelece, no artigo 8.º, que ninguém será mantido em escravatura, sendo proibida a escravatura e o tráfico de escravos, sob todas as suas formas. Contudo, é admissível, por decisão judicial, o cumprimento de uma pena de trabalhos forçados imposta por um tribunal competente.

II. Igualmente relevante é o disposto no artigo 5.º da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, que proíbe a escravidão, o trabalho forçado e o tráfico de seres humanos. Do mesmo modo, o artigo 15.º da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* estabelece que todas as pessoas têm o direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite. Assim, os cidadãos da União Europeia têm a liberdade de procurar emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de prestar serviços em qualquer Estado Membro. Quanto aos nacionais de países terceiros que sejam autorizados a trabalhar no território dos Estados Membros, têm direito a condições de trabalho equivalentes àquelas de que beneficiam os cidadãos da UE.

Por sua vez, o artigo 4.º da *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* determina que ninguém pode ser mantido em escravidão ou servidão, ou ser constrangido a realizar um trabalho forçado ou obrigatório.

III. Especificamente no âmbito da OIT, tem já mais de noventa décadas o primeiro texto dedicado à proibição do trabalho forçado. Trata-se da *Convenção sobre o trabalho forçado, de 1930*, que se seguiu à *Convenção relativa à escravatura, de 1926*, aprovada no âmbito da Sociedade das Nações. Posteriormente, é de referir a *Convenção suplementar de 1956 relativa à abolição da escravatura, do tráfico de escravos e das instituições e práticas análogas à escravatura*, e, por parte da OIT, a *Convenção n.º 105 sobre a abolição do*

14 A lei altera aspetos do trabalho temporário (artigos 174.º e 551.º do CT, artigo 16.º da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro e artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro).

trabalho forçado, de 1957. Igualmente relacionada com este tema é ainda a *Convenção sobre a proteção do salário, de 1949*^{15/16}.

A convenção de 1930, aprovada em pleno contexto colonial, foi o primeiro passo para restringir os abusos até então praticados, iniciando-se a transição para o reconhecimento completo dos direitos dos trabalhadores ditos indígenas.

Com efeito, à data, o Regulamento do Trabalho Indígena, de 26 de novembro de 1899¹⁷, introduzia a figura do “trabalho compelido”, 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, sendo que, se não o fizesse livremente, a autoridade pública poderia impor o cumprimento de tal obrigação¹⁸.

IV. A Convenção de 1930 estabelece como princípio essencial a dignidade da pessoa humana e a proteção do bem jurídico essencial da liberdade, impondo aos Estados o compromisso de suprimir o trabalho forçado ou obrigatório, sob todas as suas formas. Ainda assim, admite várias situações excepcionais e um período transitório de vigência do trabalho forçado propriamente dito, isto é, proibido, embora unicamente para fins públicos e a título excepcional.

Em primeiro lugar, de entre as situações excepcionais em que o trabalho forçado ou obrigatório era permitido, o número 2 do artigo 2.º incluía as seguintes: (i) trabalho exigido em virtude de leis sobre o serviço militar obrigatório; (ii) trabalho que faça parte de obrigações cívicas normais dos cidadãos; (iii) trabalho exigido como consequência de uma condenação judicial, desde que exercido sob a vigilância e o controlo de autoridades públicas e não seja feito ao serviço de entidades privadas; (iv) trabalho exigido em caso de força maior; (v) pequenos trabalhos executados no interesse direto da coletividade pelos seus membros que possam ser considerados como obrigações cívicas normais.

Em segundo lugar, esta convenção foi alvo de críticas devido à previsão de um período transitório de cinco anos para a efetividade da proibição de trabalho forçado, no qual este continuava a ser tolerado¹⁹. Contudo, nos termos desta convenção, nunca o trabalho obrigatório ou forçado poderia ser realizado em proveito de particulares (artigo 1.º, nú-

15 Portugal ratificou as Convenções n.ºs 29 e 105 da OIT sobre a abolição do trabalho forçado, conforme resulta do Decreto-Lei n.º 40.646, de 16 de junho de 1956, publicado no *Diário do Governo*, 1.ª Série, n.º 123, de 16 de junho de 1956, e do Decreto-Lei n.º 42.381, de 13 de julho de 1959, publicado no *Diário do Governo*, 1.ª Série, n.º 158, de 13 de julho de 1959, pelo que, de acordo com o disposto no artigo 8.º, número 2, da Constituição, fazem parte do seu Direito interno. A Convenção de 1926 foi ratificada por Portugal pelo Decreto com força de lei n.º 14.046, de 21 de junho de 1927. A Carta de Confirmação e Ratificação encontram-se publicadas no *Diário do Governo*, 1.ª Série, n.º 1, de 2 de janeiro de 1929. A Convenção de 1956 foi aprovada para ratificação por Portugal pelo Decreto-Lei n.º 42.172, de 2 de março de 1959. A Convenção de 1949 foi ratificada por Portugal, conforme resulta do Decreto n.º 88/81, de 14 de julho, publicado no *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 159, de 14 de julho de 1981.

16 Igualmente relevante neste tema é a Convenção n.º 182 da OIT, sobre Relativa à Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e à Ação Imediata com vista à sua Eliminação, que foi adotada pela Conferência Geral da OIT em 17 de junho de 1999 e ratificada por Portugal, cf. o Decreto do Presidente da República n.º 28/2000, de 1 de junho de 2000.

17 Pode ser consultado aqui: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1427.pdf>.

18 A situação era especialmente exacerbada em alguns países, tendo levado mesmo a que, em 8 de agosto de 1929, o *Daily Telegraph* tenha publicado 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.

19 O número 2 do primeiro artigo da convenção afirmava desde logo que “o trabalho forçado ou obrigatório poderá ser empregado durante o período transitório unicamente para fins públicos e a título excepcional”.

mero 2 e artigo 3.º). Diferentemente, já o trabalho forçado ou obrigatório em benefício de entidades públicas, na estrita medida em que a convenção o admitia, poderia ser exigido nos termos dos artigos 9.º a 24.º²⁰.

V. Por contraste com a convenção de 1930, a convenção de 1957 é significativamente mais abrangente no que concerne à proibição de trabalho forçado, não tanto pela proibição em si, que se mantém, mas principalmente pela mitigação das situações excepcionais admitidas e pela ausência de um período transitório para a efetivação da proibição.

Assim, o artigo 1.º da convenção de 1957 exemplifica algumas formas de trabalho forçado proibidas: (i) como medida de coerção ou de educação política, ou como sanção a pessoas que tenham ou exprimam certas opiniões políticas ou que manifestem a sua oposição ideológica à ordem política, social ou económica estabelecida; (ii) como método de mobilização e de utilização de mão-de-obra com fins de desenvolvimento económico; (iii) como medida de disciplina do trabalho; (iv) como punição, pela participação em greves; (v) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

VI. A Convenção relativa à escravatura, de 1926 e a Convenção suplementar de 1956 relativa à abolição da escravatura, do tráfico de escravos e das instituições e práticas análogas à escravatura, impunham aos Estados Membros a obrigação de eliminar a servidão por dívidas e a servidão de gleba. Na primeira, a servidão era imposta como pagamento de uma dívida, enquanto na segunda uma pessoa era obrigada, por lei, por costume ou por contrato, a viver e trabalhar numa terra pertencente a outrem e a prestar-lhe, com ou sem remuneração, serviços, sem liberdade para alterar a sua condição.

No Direito romano, é de referir a figura do nexum²¹, utilizada para designar os devedores que haviam obtido um empréstimo de dinheiro em condições muito severas, que tornavam muito difícil o seu ressarcimento, sendo que, se tal não se verificasse, poderiam ser obrigados a trabalhar para o credor; a ele se encontrando, literalmente, ligados^{22/23}. A existência da dívida e a condenação do devedor era decretada judicialmente, ao que se seguiam 30 dias de benevolência, podendo o devedor solver a dívida nesse período. Caso contrário, operava a manus iniectio, sendo o devedor capturado e levado a juízo. Se nem o devedor nem o terceiro cumprissem, o credor poderia levar o devedor, mantendo-o em cárcere privado, que podia perdurar durante um período de 60 dias, em que o devedor poderia ser levado a feiras, com vista a que alguém o resgatasse, podendo também o próprio devedor entregar-se ao credor – nexum dare.

20 Poderiam estar em causa, por exemplo, trabalhos de construção ou conservação que obrigassem à permanência em certo local por período prolongado, transporte de pessoas ou mercadorias, trabalho no âmbito das culturas para evitar a fome ou uma escassez de produtos alimentares, entre outros.

21 Sobre a origem romana da obrigação, cf. António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil Português*, Tomo VI – Direito das Obrigações. Introdução. Sistemas e Direito europeu. Dogmática geral, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 35 e seguintes. Cf. também Ugo Brasiello, *Obbligazione (Diritto Romano)*, *Obbligazione (Diritto Romano)*, em *Novissimo Digesto Italiano*, Volume Undicesimo, p. 557, que considera que o *nexum* “*implica certamente un vincolo per cui ad una persona, che si trova in una data situazione giuridica, derivata una costrizione materiale; onde il soggetto cadeva in uno stato di prigionia di fatto, e forse riscattava il debito col suo lavoro*”.

22 H. F. Jolowicz, *Historical introduction to the study of Roman law*, University Press, Cambridge, 1954, p. 167.

23 Segundo Diósdí, é no entanto discutível se o *nexum* correspondia a uma forma independente de contrato, para além das três categorias reconhecidas na Lei das XII Tábuas. Neste sentido, cf. Gy. Diósdí, *Contract in Roman Law. From the Twelve Tables to the Glossators*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981, p. 30.

Após o decurso dos 60 dias, o credor podia ficar com o devedor, como seu escravo, vendê-lo ou matá-lo ²⁴.

Estas convenções impunham igualmente a obrigação de eliminar quaisquer instituições ou práticas mediante as quais uma mulher, sem liberdade, fosse prometida em casamento em troca de uma compensação em dinheiro ou em espécie, aos pais, tutor ou família, ou a qualquer pessoa ou grupo de pessoas, bem como instituições ou práticas mediante as quais o marido ou outra pessoa pudesse ceder a outrem uma mulher, a título oneroso ou em que a qualquer título ou por morte do marido pudesse ser transferida para outra pessoa, e instituições ou práticas mediante as quais uma criança ou adolescente com menos de 18 anos fosse entregue, pelos pais ou por outra pessoa, a terceiro, mediante remuneração ou sem ela, com o fim de explorar a pessoa ou o trabalho da criança ou do adolescente.

VII. Relevante neste domínio é ainda a *Convenção sobre a proteção do salário, de 1949*. Com efeito, um pressuposto e indício da celebração livre do contrato de trabalho reside na convenção de pagamento da justa retribuição pela atividade a que o trabalhador se obriga ^{25/26}. O salário deve ser pago diretamente ao trabalhador interessado, a não ser que a legislação nacional, uma convenção coletiva ou uma sentença arbitral disponham em sentido diverso ou que o trabalhador aceite solução diferente ²⁷.

O estabelecimento de uma relação laboral sem retribuição ofende não apenas o conceito de trabalho propriamente dito, como remonta também à situação de escravatura, historicamente abolida ²⁸.

VIII. Mais recentes, no âmbito da OIT, são o Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o trabalho forçado e a Recomendação n.º 203 de 2014, emitidos com base no pressuposto da insuficiência das convenções n.º 29 e n.º 105 e à consequente necessidade de medidas adicionais.

Nestes novos documentos, os Estados Membros assumem o dever de adotar medidas eficazes para prevenir e eliminar a utilização do trabalho forçado ou obrigatório, bem como para proporcionar às suas vítimas a proteção e o acesso ao Direito, com vista à reparação dos danos sofridos. São dados alguns exemplos do tipo de medidas pretendidas, destacando-se o dever de proporcionar educação e informação destinadas em especial às pessoas consideradas particularmente vulneráveis, educação destinada aos empregadores, esforços para garantir a legislação relativa à prevenção do trabalho forçado ou obrigatório e o controlo do seu cumprimento e o fortalecimento dos serviços de inspeção do trabalho

24 Neste sentido, cf. Sebastião Cruz, *Direito romano (Ius Romanum)*, I – Introdução. Fontes, 4.ª edição, Coimbra, 1984, pp. 185 e seguintes, em especial a p. 191.

25 Sobre a retribuição, em anotação ao artigo 258.º do CT, cf. Pedro Romano Martínez / Luís Miguel Monteiro / Joana Vasconcelos / Pedro Madeira de Brito / Guilherme Machado Dray / Luís Gonçalves da Silva, *Código do Trabalho Anotado*, cit., pp. 630 e seguintes.

26 Assim, Pedro Romano Martínez, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 592 e seguintes.

27 Sobre a retribuição, cf., por todos, António Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho*, II – Direito Individual, cit., pp. 689 e seguintes; Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte II – Situações Laborais Individuais, cit., pp. 523 e seguintes, salientando, na página 547, o “*principio da suficiencia salarial*”, na medida em que a retribuição não pode ser inferior ao valor necessário a prover pelas necessidades básicas do trabalhador e da sua família, o que se reconduz à “*função alimentar*” da retribuição; Luís Menezes Leitão, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 339 e seguintes, sublinhando, na p. 342, que o salário deve permitir ao trabalhador uma “*existência condigna*”.

28 António Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho*, II – Direito Individual, cit., p. 714, sublinha que “*A suficiencia minima diz-nos que a retribuição não deve descer abaixo de um minimo considerado necessario para a sobrevivencia do trabalhador e da sua familia.*”.

e medidas para a proteção das pessoas, em particular os trabalhadores migrantes, contra possíveis práticas abusivas e fraudulentas no processo de contratação e colocação.

A Recomendação n.º 203 impõe também aos Estados Membros o dever de adotar medidas de prevenção que incluam o respeito e a promoção dos princípios e direitos fundamentais dos trabalhadores, a promoção da liberdade sindical e da negociação coletiva, programas de combate à discriminação e ao trabalho infantil e demais medidas que permitam atingir os objetivos do Protocolo. Devem também ser identificadas as causas geradoras de vulnerabilidade dos trabalhadores no domínio do trabalho forçado ou obrigatório e organizadas campanhas de sensibilização dirigidas em particular aos que se encontram em situação de maior risco de ser vítimas de trabalho forçado ou obrigatório, de maneira a que estejam informados e se possam proteger de tais práticas.

A Recomendação autonomiza as medidas de orientação e de informação aos trabalhadores migrantes, que devem ocorrer antes da partida e após a chegada destes, habilitando-os a trabalhar no estrangeiro. São ainda referidas em especial as políticas que os Estados devem criar de forma a proteger os trabalhadores estrangeiros, incluindo aqueles que se encontram em situação irregular, os quais, pela natureza das coisas, estão numa situação ainda mais vulnerável.

A nível da proteção das vítimas, devem ser criadas medidas eficazes em termos de assistência imediata, recuperação e readaptação, de entre as quais se destacam a proteção da vítima, da sua família e das testemunhas da situação de trabalho forçado ou obrigatório contra atos de intimidação e represálias, alojamento adequado e apropriado, cuidados de saúde, incluindo assistência médica e psicológica, assistência material, proteção da vida privada e da identidade, assistência social e económica, incluindo o acesso a oportunidades de educação e formação e acesso a trabalho decente.

3. A proibição de trabalho forçado.

I. Na convenção da OIT de 1930, há trabalho forçado desde que se preencham cumulativamente os seguintes requisitos: (i) o trabalho seja imposto por outrem a favor de terceiro; (ii) tal imposição decorra com base em determinada ameaça, ou seja, sob consequência de sofrer um castigo caso não o realize; (iii) o sujeito não se tenha oferecido para realizar, voluntariamente, esse trabalho.

Estes requisitos consubstanciam a existência de uma situação de domínio de uma pessoa sobre outra, de forma constringedora da sua liberdade de decisão e de ação.

II. Na linha da convenção de 1930, por trabalho forçado pode entender-se *todo o trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob ameaça de qualquer castigo e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido de livre vontade*. A ameaça de penalização pode corresponder a uma restrição física ou a violência, a uma situação de burla e ameaça, de manipulação de salários, de pagamentos antecipados ou de dívidas resultantes da cobrança ilegal de custos relacionados com o trabalho. A ausência de remuneração, ou de uma estipulação de remuneração (que pode não ser efetivamente paga), não está necessariamente presente no conceito atual de trabalho forçado.

Assim, para que de trabalho livre se possa falar, a liberdade ou a voluntariedade deve existir não apenas no momento da vinculação, mas também na vigência da relação e no momento da cessação.

No entanto, sempre se dirá que se trata de um conceito a densificar de acordo com as circunstâncias económicas, sociais e culturais de cada época, muito embora assente na ideia essencial da liberdade e da dignidade da pessoa humana.

III. O estabelecimento de um vínculo de trabalho forçado pode equivaler à prática do crime de escravidão, previsto e punido pelo artigo 159.º do Código Penal. Esta norma motiva a emissão de jurisprudência, que auxilia ao desenvolvimento e à compreensão de alguns conceitos.

A maior parte da jurisprudência que se encontra disponível relativa a este tipo criminal trata das situações de emigração de trabalhadores para Espanha, no âmbito de redes destinadas à sua angariação, com vista a trabalhar em campos agrícolas e em condições de saúde abaixo do limiar do razoável.

É ponto assente hoje em dia que o crime de escravidão consubstancia uma situação de domínio de uma pessoa sobre outrem, equivalente ao direito de propriedade sobre uma pessoa, não sendo considerado necessário que a vítima se encontre retida em regime de cativeiro. Admite-se assim que possa estar em causa uma situação de coação física ou moral ou a exploração de uma dependência económica da vítima.

De entre as várias formas de escravidão, releva neste momento analisar em particular a escravidão laboral. Assim, no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 21 de junho de 2017²⁹, considerou-se que a escravidão laboral ocorre “*nos casos em que a vítima é objeto de uma completa relação de domínio por parte do agente, vivenciando um permanente “regime de medo”, não tendo poder de decisão sobre o modo e tempo da prestação do trabalho e não recebendo qualquer parte da sua retribuição*”. O Tribunal especifica aqueles que, no seu entendimento, constituem os requisitos constitutivos de tal situação: (i) existência de uma relação de domínio por parte do agente; (ii) vivendo em permanente regime de medo; (iii) não podendo decidir sobre o modo e tempo da prestação de trabalho; (iv) não recebendo qualquer parte da sua retribuição. No caso em apreço, de acordo com o recorrente, deveria ser afastada a qualificação como escravidão laboral, uma vez que não se encontravam verificados os chamados “*identificadores da situação de escravidão laboral*”, tais como “*a retenção de documentos do trabalhador, a retenção de salários, a imposição de produção de trabalho durante longos períodos temporais, controlo permanente e contínuo, confinamento a espaços, proibição de contactos e movimentos, isolamento social, desconhecimento da língua, sujeição a maus tratos, coação e ameaça*”.

Em causa estava, também aqui, a situação de emigração de trabalhadores, de Portugal para Espanha, tendo ficado provado que um grupo de pessoas, através de formas de intimidação e violência física, aterrorizava os trabalhadores com vista a obterem, à sua custa e contra a sua vontade, lucros, patrimoniais e económicos, que sabiam não lhes serem devidos, aproveitando-se da circunstância daqueles que já se encontram fragilizados pela própria condição de emigrantes e de trabalhadores, que se encontram longe das suas famílias, e, na maior parte das vezes, em situação ilegal. Relativamente a algumas das vítimas, ficou mesmo demonstrado que a alimentação não satisfazia as necessidades básicas e consistia

29 Processo n.º 2731/04.7JAPRT.P1.S1, Relator Pires da Graça, disponível em www.dgsi.pt.

nos restos da comida que era destinada à alimentação dos animais. Outras vezes, nem a alimentação diária era servida. Era também frequente a proibição de contacto com os familiares.

Deste modo, na perspetiva do tribunal, o conjunto dos factos provados fornecia globalmente uma gravidade elevada, já que se estava perante ilícitos que atentavam contra a privação da liberdade, não tendo os arguidos demonstrado um juízo de censura, pelo que se manteve a condenação e a pena aplicada pelo crime de escravidão.

IV. No Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 9 de dezembro de 2015³⁰ considerou-se que, no crime de escravidão *“não está apenas em causa a exploração do ser humano, feita por outro, mas abrange todas as formas de servidão humana”*. Assim, *“o bem jurídico protegido por tal incriminação é o interesse da sociedade no reconhecimento e salvaguarda da personalidade individual de toda a pessoa humana”*. O tribunal claramente afirma que o domínio ou a sujeição próprios deste crime podem ser operados por qualquer meio, não implicando necessariamente o cativeiro da vítima, sendo os mais frequentes o tráfico de seres humanos, a escravidão sexual, a escravidão laboral e a extração de órgãos. Em relação à escravidão laboral, considerou que a mesma requer que a vítima não tenha qualquer poder de decisão sobre o número de horas de trabalho que tem de prestar. Pode estar também em causa uma situação de exploração laboral, em que a vítima se vê impedida de alterar a sua condição só pela sua livre vontade.

V. No Acórdão do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 27 de novembro de 2013³¹ foi também analisado o crime de escravidão, aqui referido como escravatura, concluindo-se que *“comete o crime de escravatura quem, verificados os restantes elementos do tipo, obteve o trabalho de outrem mediante burla relativa a promessa de trabalho e emprego ainda que não se trate de um trabalho forçado “ab initio””*. O Tribunal sublinhou que são traços característicos da escravatura: (i) o trabalho forçado ou obrigatório, mediante a prática ou ameaça de qualquer tipo de castigo; (ii) o exercício de um direito de propriedade sobre a pessoa escravizada por parte de outrem, recorrendo a castigos ou a ameaças da sua prática; (iii) a desumanização; (iv) a limitação da liberdade de movimentos.

Por seu turno, segundo o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 30 de janeiro de 2013³², com referência ao crime de escravidão, *“cabe na previsão legal a escravidão laboral, nos casos em que a vítima é objecto de uma completa relação de domínio por parte do agente, vivenciando um permanente “regime de medo”, não tendo poder de decisão sobre o modo e tempo da prestação do trabalho e não recebendo qualquer parte da sua retribuição”*. Neste caso, a convenção de uma retribuição não afetou a qualificação, até porque o trabalhador não a chegou a receber.

30 Processo n.º 9238/13.0TDPRT.P1, Relator Borges Martins, disponível em www.dgsi.pt.

31 Processo n.º 322/04.1TAMLG.P1, Relator Augusto Lourenço, disponível em www.dgsi.pt.

32 Processo n.º 1231/09.3JAPRT.P1, Relator José Piedade, disponível em www.dgsi.pt.

4. A admissibilidade de formas de trabalho “não livre”.

I. Não obstante a proibição genérica de trabalho forçado ou obrigatório, subsistem hoje em dia algumas formas de trabalho não espontâneo, ditas excepcionais, pacificamente aceites numa sociedade democrática e fundamentada na liberdade e na dignidade da pessoa humana^{33/34}.

Assim, são admitidos o serviço militar obrigatório, a requisição civil³⁵, o trabalho penitenciário e a prestação de trabalho a favor da comunidade, por se basearem em motivos legítimos, previstos e regulados na lei, os quais são plenamente justificados ao abrigo do artigo 18.º da CRP. Ou seja: sendo certo que limitam a liberdade do indivíduo, certo é também que se baseiam em motivos legítimos, sendo por isso necessários, adequados e proporcionais ao objetivo pretendido.

II. A admissibilidade de exceções à proibição não é recente. Já na convenção da OIT de 1930 eram admitidas várias situações excepcionais, com a restrição de que tal trabalho forçado ou obrigatório não poderia ser exigido de qualquer pessoa, mas somente de “*adultos válidos do sexo masculino cuja idade não seja inferior a 18 anos e superior a 45*”. Esta convenção também limitava temporalmente o período máximo em que alguém poderia estar sujeito a trabalho forçado ou obrigatório, o qual não poderia exceder sessenta dias num período de doze meses, aqui se incluindo o tempo necessário das deslocações para chegar ao local de trabalho e para o regresso a casa. Por fim, era prevista uma contrapartida para o trabalho forçado ou obrigatório, além de que o trabalhador receberia a proteção contra acidentes de trabalho e doenças profissionais.

III. A excecionalidade da previsão de certos trabalhos não livres consta igualmente de outros textos internacionais. Assim, o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos exclui do conceito de trabalhos forçados ou obrigatórios: (i) os trabalhos ou serviços normalmente exigidos a uma pessoa presa em virtude de uma decisão judicial legalmente aplicada, ou a uma pessoa que tendo sido presa em virtude de tal decisão se encontre em liberdade condicional; (ii) o serviço de carácter militar e, nos países em que se admite a objeção de consciência, o serviço cívico que devem prestar, conforme a lei, aqueles que se oponham ao serviço militar por esta razão; (iii) o serviço imposto em casos de emergência ou calamidade que ameacem a vida ou o bem-estar da comunidade; e (iv) o trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais.

IV. Também o artigo 4.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem exclui deste conceito: (i) qualquer trabalho exigido normalmente a uma pessoa submetida a detenção nas condições previstas pelo artigo 5.º da Convenção, ou enquanto estiver em liberdade condicional; (ii) qualquer serviço de carácter militar ou, no caso de objetores de consciência, nos países em que a objeção de consciência for reconhecida como legítima, qualquer outro serviço que substitua o serviço militar obrigatório; (iii) qualquer serviço exigido no

33 Sobre estas situações, cf. Pedro Romano Martínez, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 38 e 39, indicando o serviço militar obrigatório, a requisição civil, o trabalho penitenciário e o trabalho a favor da comunidade.

34 Cf. ainda António Menezes Cordeiro, *Direito do Trabalho*, II – Direito Individual, cit., p. 110. O autor salienta que nos diplomas que consubstanciam medidas de apoio à criação de emprego é muitas vezes promovida a celebração de um contrato de trabalho, mas não a ponto de se poder considerar que o mesmo é obrigatório. Realça ainda que, por vezes, essa obrigação surge do lado do empregador, com o objetivo de atingir outros fins, tal como é o caso da obrigação de contratação de trabalhadores com deficiência, por forma a cumprir uma determinada quota.

35 Neste sentido, cf. também José Andrade Mesquita, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 39 e 40.

caso de crise ou de calamidade que ameacem a vida ou o bem-estar da comunidade; (iv) qualquer trabalho ou serviço que fizer parte das obrigações cívicas normais.

V. Com efeito, no trabalho penitenciário ou trabalho prisional está em causa o regime próprio de Direito Penal e as funções de recuperação e de reintegração do indivíduo.

Já no serviço cívico imposto a objetores de consciência estará em causa a contrapartida pela possibilidade de recusa da realização da atividade.

Por seu turno, o serviço exigido em caso de emergência ou de calamidade pública terá como fundamento uma situação de força maior ou de estado de necessidade, com consequente redução das liberdades dos sujeitos em prol de um bem maior.

Por último, o trabalho que faz parte das obrigações cívicas normais, como por exemplo as obras de manutenção de um edifício, com vista a prevenir a sua ruína, tem também em vista garantir o funcionamento de uma sociedade, reduzindo riscos de ocorrência de danos ilícitos em terceiros.

VI. Diversamente, apesar de alguns contratos de trabalho especiais denotarem uma particular vulnerabilidade por parte do trabalhador, esta não é suficiente para os qualificar como trabalhos forçados, já que se encontra ainda aqui a liberdade suficiente para garantir a válida celebração do negócio. Ainda assim, quando as condições mínimas de liberdade no momento da vinculação e de realização do trabalho em condições compatíveis com a dignidade da pessoa humana não se encontrem verificadas, terá de se aferir em concreto acerca da sua existência.

Enquiring into Others: The International Labour Office's Attempts to Grasp the Early Soviet Labour System (1920)

Marine Dhermy-Mairal

University of Geneva

Laure Piguet

University of Geneva – Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Resumo | “Como inquirir sobre os Outros? As tentativas do Bureau Internacional do Trabalho para compreender o período inicial do sistema laboral soviético (1920)”

O objetivo do nosso artigo é descrever e analisar o inquérito sobre a Rússia Soviética publicado pelo *Bureau* Internacional do Trabalho em 1920. Criada em 1919 para promover a justiça social e melhorar as condições de trabalho, a instituição, conforme estipulado na sua Constituição (Parte XIII do Tratado de Paz), tinha, nomeadamente, a missão de recolher informação e “conduzir [...] investigações especiais” sobre questões laborais. Os mistérios e lendas que rodeavam o sistema soviético e, entre outros factores, a sua nova organização do trabalho nos primeiros anos representaram uma oportunidade ideal para a OIT colocar a ciência em ação. Conhecer e compreender essa nova organização económica e social, que era vista de diversas formas, quer como inovadora, quer como incompreensível, distante ou afrontosa, rapidamente se tornou numa questão importante tanto para seus defensores como para seus opositores. Mas, como este artigo irá demonstrar, analisar algo emergente, totalmente diverso dos sistemas existentes, ainda em processo dinâmico de desenvolvimento, mostrou-se difícil. O nosso artigo apresentará em primeiro lugar os objetivos da investigação. Em seguida, abordaremos como os colaboradores da OIT tentaram apreender essa forma emergente de organização do trabalho alternativa, através da análise do sistema de classificação *ad hoc* e das categorias que desenvolveram. Vamos concentrar-nos, em particular, nas dificuldades que a instituição teve para alcançar suas ambições universalistas, mesmo na construção da ciência e na produção de conhecimento.

Abstract | The aim of our article is to describe and analyze the enquiry on Soviet Russia published by the International Labour Office in 1920. Created in 1919 for promoting social justice and improving labor conditions, the institution, as stipulated in its Constitution (Part

XIII of the Peace Treaty), had notably the mission to collect information and to “conduct [...] special investigations” on labor issues. The mysteries and legends surrounding the Soviet system and, among other things, its new labor organization in its first years represented an ideal opportunity for the ILO to put science into action. Knowing and understanding this new economic and social organization, which was seen variously as innovative, incomprehensible, distant, or outrageous, rapidly became an important issue for both its supporters and its opponents. But, as this paper will demonstrate, analyzing something newly emerging, totally different from existing systems, and still in a dynamic process of development has proven difficult. Our article will first present the aims of the enquiry. Then, it will turn on how ILO collaborators tried to grasp this emerging alternative form of labor organization through the analysis of the *ad hoc* classification system and categories they developed. We shall focus in particular on the difficulties the institution had to achieve its universalist ambitions, even in science making and knowledge production.

Introduction

In *The Truth about the Peace Treaties*, the Prime Minister of the United Kingdom David Lloyd George recalled that, in their discussions of the Russian issue at the Paris Peace Conference in 1919, the Allied leaders “were, in fact, never dealing with ascertained, or, perhaps, even ascertainable, facts. Russia was a jungle in which no one could say what was within a few yards of him”¹. This lack of information, noted at the time and confirmed by historians², occurred despite the fact that Russia was the focus of attention in post-war Europe. The military implications of the revolutions of 1917³ and Russia’s abrupt change from “Europe’s laggard Eastern train” to its realization of “Europe’s most advanced ideal, Socialism”⁴, is enough to explain why it became a major concern to understand what was going on there. As historian Martin Malia wrote, “the Soviet ‘experiment’ loomed as the great Other in terms of which the world was obliged to define itself”⁵. Numerous press reports, records, pamphlets, and books were published as early as 1917 in Western Europe and North America⁶: the “East” was, more than ever, “under Western eyes”⁷. Some of these early writings were first-person accounts, relying on impressions, rumors, and the

1 David Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties*, (vol. 1), London, Victor Gollancz, 1938, pp. 326-327.

2 Marc Ferro, *L'Occident devant la révolution soviétique: L'histoire et ses mythes*, Brussels, Éd. Complexe, 1980, p. 55 ; Sophie Cœuré and Jean-François Fayet, “Les révolutions russes vues de l'Europe en guerre”, *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, no 135, 2017, p. 42.

3 Sophie Cœuré and Jean-François Fayet, “Les révolutions russes vues de l'Europe en guerre”, cit., p. 41.

4 Martin Malia, *Russia under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum*, Cambridge (Mass.), The Belknap Press, 1999, p. 246.

5 Martin Malia, *Russia under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum*, cit., p. 3.

6 For a list of the many works produced until 1921, see: International Labour Office (ILO), *Bibliography of Industrial and Labour Questions in Soviet Russia*, Geneva, 1922.

7 Martin Malia, *Russia under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum*, cit.

individual experiences of journalists and Russian refugees⁸. Others tried to understand this changing reality in an objective way using scientific methods. English trade union delegates, for instance, went to Russia with the aim of making “an independent and impartial inquiry into the industrial, political and economic conditions in Russia”⁹.

An important contribution to the abundance of writings on the new Soviet system was the creation in 1919 of the League of Nations and its associated institutions, which launched of an enquiry into the economic life of Russia. The impetus was given in 1920 by the Governing Body of the International Labour Organization (ILO), which suggested that “a Commission should be appointed [...] to study the industrial conditions and the situation of the working classes in certain eastern European countries, and, in particular, in Soviet Russia”¹⁰. This suggestion is not surprising, considering the importance that the founders and officials of the ILO attached to science and knowledge production, in particular statistical knowledge¹¹. Indeed, Article 396 of the constitution of the ILO (Part XIII of the Peace Treaty), which defined the functions of its permanent secretariat (the Office), puts in first place “the collection and distribution of information on all subjects relating to the international adjustment of conditions of industrial life and labour”¹².

Through a detailed analysis of the Soviet enquiry launched by the ILO, this paper will focus on the attempts by its officials to grasp an emerging alternative form of labor organization, and the difficulties they faced. Using the sociology of quantification approach¹³ and the socio-history of international organizations¹⁴, we will examine the scientific production of this knowledge about this new “other” by studying how it was constructed, in order to understand its shape, its very limited content, and, above all, its ideological biases. In this analysis, we will follow the global turn taken by recent studies in the history of this institution, by raising the question of its capacity to fulfill its universalist ambitions¹⁵.

8 See for instance *Le bolchévisme à l'œuvre: Impressions de témoins suisses*, Geneva, Imprimerie de la Tribune de Genève, 1918; Francesco Ciccotti, *Com'è governata la Russia*, Bologna, Zanichelli, 1920; Alfons Paquet, *Im Kommunistischen Russland: Briefe aus Moskau*, Jena, Eugen Diederichs Verlag in Jena, 1919; Vincenzo Vacirca, *Cio che ho visto nella Russia Soviettista*, Milan, Edizione Avanti, 1921; Herbert G. Wells, *Russia in the Shadows*, New York, George H. Doran, 1921.

9 British Labour Delegation to Russia 1920, *Report*, London, Pelican Press, [undated], p. 5.

10 *Minutes of the Second Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in Paris, January 26-28, 1920*, International Labour Office, 1920, p. 21.

11 On this topic, see: Marine Dhermy-Mairal, “Du danger des enquêtes savantes. Faire œuvre de science dans l'entre-deux-guerres au Bureau International du Travail”, *Revue d'Histoire moderne & contemporaine*, n° 62, vol. 4, 2015, pp. 7-32; Dzovinar Kévonian, “La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale”, *Les cahiers Irice*, n° 2, pp. 81-106; Laure Piguët, “La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d'attelage des wagons de chemins de fer (1923-1931)”, *Le mouvement social*, n° 263, 2018, pp. 31-43.

12 *Part XIII (Labour) of the Treaty of Versailles of 28 June 1919*, International Labour Office, Geneva, [undated], p. 7.

13 On this French approach to the study of statistics, see for instance Rainer Diaz-Bone and Emmanuel Didier, “The Sociology of Quantification—Perspectives on an Emerging Field in the Social Sciences”, *Historical Social Research*, vol. 41, n° 2, 2016, pp. 7-26.

14 On this approach to the study of International Organizations, see: Sandrine Kott, “Les organisations internationales, terrains d'études de la globalisation: Jalons pour une approche socio-historique”, *Critique internationale*, n° 52, 2011, pp. 11-16.

15 Sandrine Kott, “La justice sociale dans un monde global. L'Organisation internationale du travail (1919-1929)”, *Le mouvement social*, n° 263, 2018, pp. 4-5.

Dispelling the “Mirage of the Bolshevik Paradise”¹⁶

In its first ten years, the ILO worked to “secure [its] survival [...], to stake out and, if possible, expand its areas of activity”, among other things, under the leadership of the French socialist Albert Thomas, who was at that time the director of the Office¹⁷. The strategies adopted by ILO officials to attain these goals were mainly a combination of diplomacy and technical activities¹⁸. Part of the plan was to become a center of information (a “clearing house” as Thomas called it¹⁹) on labor questions and social policies from all over the world. The mysteries surrounding Soviet Russia thus presented an ideal opportunity for the Office to play this role, but of course, as we will see, the ideological competition between the social liberal foundation of the ILO (class cooperation) and Bolshevism (class struggle)²⁰ also underlay the launching of an enquiry into labor conditions in the “far East”.

Within the Office, the discussion of Soviet Russia started during the second meeting of the Governing Body in January 1920 as a result of a motion by Franciszek Sokal, the Polish government representative²¹. Sokal argued that “there was a great need for *impartial* information as regards the industrial conditions” in Eastern Europe, particularly in Russia, and that the ILO was “the best qualified body to undertake this work”, as the “enquiry should be carried out in an *impartial* manner”²². Primarily for diplomatic and organizational reasons, the ILO first consulted with the Council of the League of Nations on this matter. A resolution was adopted in March 1920 by the Council stipulating that two Commissions of Enquiry should go to Soviet Russia. The ILO’s commission was to study social questions specifically and the League of Nations’s economic questions. The two should coordinate their research in order to ensure that their results did not diverge, since some members of the Council worried that the image of the newly created institutions would be damaged if there were substantial differences between the findings of the two commissions²³.

As far as can be deduced from the archives of the ILO, the objective of the enquiry was to compare hearsay to reality, and second-hand knowledge to first-hand knowledge. As one government representative in the ILO argued, “[t]he information available [on Soviet

16 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, London, Harrison & Sons, [undated], p. vi.

17 Daniel Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, Geneva, De Gruyter Oldenbourg, International Labour Organization, 2019, p. 36.

18 Daniel Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, cit., pp. 37-38. On the technical activities of the ILO in the interwar period, see: Véronique Plata-Stenger, *Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy. The ILO Contribution to Development (1930-1946)*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2020.

19 Albert Thomas, “L’Organisation du travail. Origine – développement – avenir”, *Revue internationale du travail*, vol. 1, n° 1, 1921, p. 6.

20 Daniel Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, cit., pp. 78-79. On the more specific topic of the relation of Albert Thomas with Soviet Russia, see Adeline Blazkiewicz-Maison, “Albert Thomas et les révolutions russes: de l’espoir de février à l’antibolchévisme d’octobre”, 1917, *les révolutions russes: regards des socialistes français et européens*, Journée d’études, 12 octobre 2017, [on line: <https://www.youtube.com/watch?v=QFPb1sz-Ivg>].

21 The ILO has a particular tripartite structure, with worker, employer, and government representatives all contributing to forming policy.

22 *Minutes of the Second Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in Paris, January 26-28, 1920*, cit., pp. 20-21.

23 *Procès-verbal of the Third Session of the Council of the League of Nations held in Paris on 12th and 13th March, 1920*, p. 4, in ILOA D26/20.

Russia] was contradictory, and was generally admitted to be insufficient”²⁴. Knowing the reality of labor conditions in Russia was seen as crucial for ILO officials to be able to determine whether Bolshevism was what it claimed to be. As Thomas wrote, the principal aim of the enquiry – the Commission’s mandate – was “to end the great moral trouble that prevails about Bolchevism within the working masses in western Europe” by showing what the Bolsheviks were really doing in Russia²⁵. Similarly, Léon Jouhaux, a trade unionist and worker representative at the ILO, said: “The mind of the working classes was being affected by the stories of certain forms of industrial organisation which were leading them to believe that there were superior methods of industrial organisation”²⁶. What was at stake was the ideological competition between the ILO (among others) and Soviet Russia for the allegiance of the working class, thus showing that the general project of the ILO – that is, reforming the “existing political and economic order”²⁷ – was much more desirable for workers than overthrowing capitalism. Thomas made no secret of the fact that the enquiry was to serve as a propaganda²⁸ tool. He argued for the enquiry saying that: “Many indeed of the workers’ leaders feel the necessity of being armed in their defence against the criticisms of those who claim inspiration from the results achieved in Bolshevik Russia”²⁹. Reading the sources reveals a strong (and unreported) tension between the assertion of the need for impartial facts in order for the world “to form an opinion”³⁰, and the idea of using those facts to delegitimize communist ideals.

Finding facts about the “great Other”³¹

At the same time that these diplomatic negotiations were going on, the enquiry was launched by a special section of the ILO dedicated to Russian questions, headed by Guido Pardo, a jurist by training and a former section chief at the Italian ministry of labor³². The eagerness of the Office to set up the enquiry – an eagerness which would be reproached by employer representatives³³ – suggests its importance for the officials of the ILO. They did not even wait

24 *Minutes of the Second Session of the Governing Body of the International Labour Office. Held in Paris, January 26-28, 1920*, cit., p. 21.

25 *Letter of Albert Thomas to Eric Drummond, February 27, 1920*, in League of Nations archives, Commission of enquiry into Russia, R 558/11/1286. (our translation).

26 *Minutes of the Second Session of the Governing Body of the International Labour Office. Held in Paris, January 26-28, 1920*, cit., p. 21.

27 Sandrine Kott, “ILO: Social Justice in Global World? A History in Tension”, *International Development Policy*, n° 11, 2019, p. 3.

28 Propaganda is nowadays a “disgraced word”, but it was widely used before the Second World War and had a positive connotation, especially in socialist circles. On this topic see: Fabrice D’Almeida, “*Propagande*. Histoire d’un mot disgracié”, *Mots. Les langages du politique*, n° 69, 2002, pp. 137-142. Thomas often used the word (for instance, “oral propaganda”) to qualify the efforts of the institution to reach public opinion. (*Report of the Director*, Geneva, International Labour Office, 1922, p. 890).

29 “Appendix V, Item 5 of the Agenda. Report on the Enquiry in Russia”, *Minutes of the Third Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in London, March 22-25, 1920*, International Labour Office, 1920, p. 44.

30 *Minutes of the Third Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in London, March 22-25, 1920*, cit., p. 20.

31 Martin Malia, *Russia under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum*, cit., p. 3.

32 “Personal file. Guido Pardo”, in ILOA.

33 *Minutes of the Third Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in London, March 22-25, 1920*, cit., p. 21.

for their Commission to obtain authorization from Soviet authorities to enter the territory, though they never in fact obtained this authorization, notably on the pretext the institution was a traitor to the workers because of its orientation to cooperation between classes³⁴.

Thus, between February and March 1920, the collaborators of the Russian Section at the ILO decided on the processes of the enquiry and its modes of investigation, and began collecting information. The enquiry on Soviet Russia was to be set up following an initial compilation and study of second-hand documentation³⁵, the idea being perhaps that a better understanding of the situation was needed to guide future investigators. In addition to on-site observation and interviews, the enquiry was to gather information *via* questionnaires mixing quantitative and qualitative approaches, and by analysis of newspaper reports and public speeches. In an undated document, the materials to be used by the enquiry were defined as follows: published documentation, witness reports, and on-site investigation (a mode that turned out to be impossible, as the Commission was never be able to enter Soviet Russia)³⁶. Using a vast network of contacts in France, England, Germany, Switzerland, Sweden, and Italy, the collaborators of the Russian Section managed in a little over a month to assemble 1,500 “official and private publications in Russia”, “books written by travelers and journalists returned from Russia”, and “articles and reviews from papers” on Russia³⁷.

By April 1920, the Office had already published a report entitled *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia*³⁸, which, as its title suggests, contains a large bibliography, the text of the questionnaire used “in order to show under what conditions and with what aim the work has been undertaken”, and a first compilation of the information collected³⁹. In the Introduction, readers were cautioned that this information had been gathered “in a very short space of time” and that the enquiry was still in progress. Despite this incompleteness, the Office felt that this work in progress could already “contribute directly or indirectly to the *perplexing* study of the Soviet System”⁴⁰. The particular choice of word to describe the study is enough to understand how people felt in the face of the new Soviet system. In the original French version, the word used to describe the enquiry is *délicat*, meaning “delicate” or “difficult.” Rapid publication seemed above all to serve the legitimization strategy of the institution, as it was written in the minutes of the third meeting of the Governing Body: “Although its results show hasty improvisation, they do the Office credit”⁴¹.

In its conception, the methods of investigation chosen by the ILO collaborators were entirely in conformity with the neo-positivist epistemological framework of the social

34 *Letter of Guido Pardo to Albert Thomas*, June 1, 1920, in ILOA CAT 10-82-1, p. 7.

35 “Moyens de l’enquête”, in ILOA, *Enquête sur le bolchévisme* (unclassified), p. 3.

36 “Moyens de l’enquête”, in ILOA, *Enquête sur le bolchévisme* (unclassified).

37 “Appendix V, Item 5 of the Agenda. Report on the Enquiry in Russia”, in *Minutes of the Third Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in London, March 22-25, 1920*, cit., p. 44.

38 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, London, cit.

39 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. x.

40 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. v. (our emphasis).

41 *Minutes of the Third Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in London, March 22-25, 1920*, cit., p. 44.

sciences in that era⁴². According to this conception, in order to have the most accurate description of the world, a scientist had to build his knowledge from “observable facts”, ideally quantitative, and present them objectively, thus avoiding having the description being influenced by assumed norms of any kind⁴³. In practice, however, the collection of facts for the enquiry was carried out through a questionnaire (described as an “instrument of research”⁴⁴). Created by the collaborators of the Russian Section, it was intended to help those who were assisting in gathering information from all over Europe⁴⁵. This guide was designed to help them to grasp this new form of labor organization and the conditions of the working class with “the necessary unity and uniformity”, but also to enable them to sort out from the complex reality they would be confronted with only that information related to the mission of the ILO (“those questions which appear to us to come within the province of the International Labour Office”⁴⁶).

The questionnaire was designed according to a complex system of classification, involving a “segmentation of the world [...] a set of boxes [...] into which things can be put to then do some kind of work – bureaucratic or knowledge production”⁴⁷. In line with the broader mission of the institution, this system of classification consisted of nine categories, all related to labor legislation and the working conditions in agriculture and industry⁴⁸. To inform these categories, data of different kinds were sought, primarily legislative and statistical. As was later explained when the final enquiry was published in 1924: “The statistical and other information given in the appendices is intended to illustrate the practical application of the Soviet Government’s legislation and policy affecting labour”⁴⁹. Thus, Bolshevik social legislation needed to be collected so that investigators could understand the vision of society in Soviet Russia, and statistics were needed in order to measure the gap between theory and reality. How this classification system and its categories were created, and by whom, remains a mystery, as the ILO archives are unfortunately silent or at best very unclear on this point. In the *Report on the Enquiry in Russia*, submitted most probably by the Russian Section to the Governing Body during its third meeting, the use

42 Dorothy Ross, “Changing Contours of the Social Science Disciplines”, in Theodore M. Porter and Dorothy Ross (eds), *The Cambridge History of Science*, (vol. 7: *The Modern Social Sciences*), Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 215.

43 Lissel Quiroz, “Le leurre de l’objectivité scientifique. Lieu d’énonciation et colonialité du savoir”, *La production du savoir : formes, légitimations, enjeux et rapport au monde*, Colloque, Université Côté d’Azur, 19-20 septembre 2019, [on line: <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-02422696>].

44 “Appendix V, Item 5 of the Agenda. Report on the Enquiry in Russia”, in *Minutes of the Third Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in London, March 22-25, 1920*, cit., p. 44.

45 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. x.

46 “Appendix V, Item 5 of the Agenda. Report on the Enquiry in Russia”, in *Minutes of the Third Session of the Governing Body of the International Labour Office, Held in London, March 22-25, 1920*, cit., p. 44.

47 Geoffrey C. Bowker and Susan Leigh Star, *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2000, p. 10.

48 The preamble of Part XIII of the Peace Treaty listed the tasks devoted to the institution: “the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures.” (*Part XIII [Labour] of the Treaty of Versailles of 28 June 1919*, International Labour Office, Geneva, [undated], p. 3).

49 ILO, *Industrial Life in Soviet Russia, 1917-1923*, Studies and Reports, Series B (Economic Conditions), n° 14, Geneva, 1924, p. 161.

of the words “we”, “us”, and “our” when describing the elaboration of the classification system suggests that it was a collective effort by collaborators of the institution. During this short period of time, the Russian Section was included jurist Pardo and James Farquhar, a British English teacher, probably recruited by the Office because of his knowledge of Russian⁵⁰. The importance attached to Soviet legislation and to the role of law in establishing of this new labor system is probably a result of Pardo’s contribution to the design of the questionnaire. Members of the Governing Body were also invited to criticize and to propose additions or corrections to a first draft, but only one, the worker representative Jan Oudegeest, responded in writing to this request. Oudegeest made some remarks on the need to eliminate some questions or categories that were too closely connected with political issues in Soviet Russia⁵¹, but his opinion will not be considered. Thus, as is always the case in such exercises, the working out of this system of classification and its categories was a social practice⁵². As such, it was informed, as we will see, by personal and collective ideals, beliefs, preconceptions, and stereotypes, and by the final goals of the classification.

Looking for free labour in Soviet Russia?

The questionnaire and its classification system were intended to guide investigators in their attempts to grasp information and impartial facts, telling them what to search for and how to look at it. Four of the nine categories were well established and have been widely used, in one form or another, in studies concerning labor conditions, both past and present, in Europe and North America; these were “social welfare”, “liberty of associations – trade unions”, “material situation of the working classes”, and “agricultural work”⁵³. The remaining five categories were created *ad hoc* and were designed to “penetrate the mystery of Soviet Russia”⁵⁴. These new categories were “State control for the protection of the workers”, “freedom of labour”, “relations between the state and industry”, “material results of the Bolshevik regime”, and “moral results”⁵⁵.

50 “Personal file. James Farquhar”, in ILOA.

51 “Note on Russian Enquiry distributed by Monsieur Oudegeest at meeting of Governing Body”, in ILOA D R6/17.

52 On this topic, see: Alain Desrosières, *Pour une sociologie de la quantification. L’argument statistique I*, Paris, Presses de l’École des mines, 2008, pp. 10-12; Wendy N. Espeland and Mitchell L. Stevens, “A Sociology of Quantification”, *European Journal of Sociology*, n° 49, 2008, pp. 401-436.

53 For instance, in the *Fourth Abstract of Foreign Labour Statistics* published by the Labour Department of England, the following categories are used: “occupations of the people”, “fluctuations in employment”, “wages”, “hours of labour”, “trade unions”, “trade disputes”, “conciliation and arbitration”, “co-operation”, “workmen’s insurance”, “subsidized unemployment funds”, “labour registries”, and “labour colonies.” In its first *Yearbook of Labour Statistics* published in 1936, the ILO used the following categories: “unemployment and employment”, “hours of work”, “wages”, “cost of living and retail prices”, “workers family budget”, “emigration and immigration”, and “industrial relations.” (Board of Trade [Labour Department], *Fourth Abstract of Foreign Labour Statistic*, London, Darling & Son, 1911; ILO, *Yearbook of Labour Statistics 1935-1936: First Year of Issue*, Geneva, Albert Kundig, 1936). The ILO also tried to measure “social policy”, unsuccessfully. (John Berten, “Failed Indicatorisation: Defining, Comparing and Quantifying Social Policy in the ILO’s *International Survey of Social Services* of the Interwar Period”, *Historical Social Research*, vol. 44, n° 2 [168], 2019, pp. 175-201).

54 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. xxv.

55 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., pp. xi-xxiv.

These four classifications reveal, each in different ways, a strong process of “othering” the Soviet system at work in this enquiry. This notion of “othering”, derived from gender and postcolonial studies, can be defined as:

*Discursive processes by which powerful groups, who may or may not make up a numerical majority, define subordinate groups into existence in a reductionist way which ascribe problematic and/or inferior characteristics to these subordinate groups. Such discursive processes affirm the legitimacy and superiority of the powerful and condition identity formation among the subordinate*⁵⁶.

In such processes, social activities such as classification and categorization are fundamental⁵⁷, since “[d]ominated out-groups are Others precisely because they are subject to the categories and practices of the dominant in-group and because they are unable to prescribe their own norms”⁵⁸. Using this concept derived from gender and postcolonial studies is of heuristic value here, since the question of describing an emerging economic system and pattern of labor organization seems, as we will see, to be inextricably linked to the way Russia was perceived in the “West” as possessing distinct “institutions [...] and national traits of character”⁵⁹.

To illustrate how this othering process works in this enquiry, we will now focus on the most notable of the *ad hoc* categories used in this questionnaire, namely, “freedom of labour”, by studying its content in detail. Since “free labor” was considered a given of the wage-labor relationship and the norm in Western European liberal-capitalist societies, it had never been measured by statistics or defined by law. Starting from zero, ILO collaborators had to choose which aspects of reality would help them grasp the situation of workers in the labor system of Soviet Russia.

They identified five elements into which investigations should be made: “Contracts”, “Compulsory Labour”, “Collective Agreements”, “Right to Strike”, and “Penalties”. Three of these subcategories focused on the freedom of actions of workers (collectively or individually) in the system (contracts, collective agreements and right to strike). The other two subcategories, “collective agreement” and “right to strike”, were intended to investigate the existence of two modes of collective actions for workers promoted in the social liberal model of the ILO and conceived of as serving to regulate capitalism⁶⁰. Details given in the questionnaire demonstrate, for instance, that the ILO collaborators were seeking under the subcategory “Contracts” to determine whether “the worker [has] the right to work where he *chooses*”, whether “he [has] a *free choice* of the trade he desires to follow and of the locality where he *wishes* to work”, and whether “he [has] the *right* to break a contract”⁶¹. These three questions embody the Western European conception of contractual labor as

56 Sune Q. Jensen, “Othering, Identity Formation and Agency”, *Qualitative Studies*, vol. 2, n° 2, 2011, p. 65. The notion was first systematized in Gayatri Chakravorty Spivak, “The Rani of Sirmur: An Essay in Reading the Archives”, *History and Theory*, vol. 24, n° 3, 1985, pp. 247-272.

57 Ruth Lister, *Poverty*, Cambridge, Polity Press, 2004, p. 101.

58 Jean-François Staszak, “Other/Otherness”, in Rob Kitchin and Nigel Thrift (eds), *International Encyclopedia of Human Geography*, (vol. 8), Oxford, Elsevier, 2008, p. 43.

59 Martin Malia, *Russia under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum*, cit., p. 5.

60 Daniel Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, cit., p. 7.

61 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. xv. (our emphasis).

*free labor*⁶². Capitalism was the implicit norm of ILO collaborators and individual liberty their core social value, and thus constituted the perspective from which they tried to grasp the “other”; the starting point of their investigations into Soviet labor organization was thus wage labor and freedom. By contrast, the other two subcategories – “compulsory labor” and “penalties” – focused on the range of control by the State over workers and the extent of legal coercion on individuals – in other words, on the absence of freedom. More precisely, the ILO officials were trying to determine whether “the State [can] compel a man to work”, “if so, in what cases”, “in which industries”, and “under what conditions” and “[w]hat are the penalties laid down for the violation of a work contract” “[f]or refusal to work”, and “[f]or strikes”⁶³.

In their attempts to grasp the situation of the worker in the Soviet labor system, the collaborators of the Russian Section claimed to be investigating “free labor”. But as they wrote in an appendix to their questionnaire, through this category they were actually trying primarily to understand “compulsory labor”, which they considered to be the defining characteristic of Soviet Russia (“[it] characterizes the Bolshevik régime”)⁶⁴. Indeed, at the time when this first phase of the ILO enquiry was concluded, in March 1920, the new Soviet system was under war communism. Already in 1918, the Soviet constitution had established that “the universal obligation to work is introduced for the purpose of eliminating the parasitic strata of society and organizing the economic life of the country” (article 3, paragraph f)⁶⁵. An obligation to work was thus introduced in order to modify the composition of society by eliminating its “parasites”, namely, capitalists and the bourgeoisie making their living by the work of others⁶⁶. The constitution had also asserted that “the Russian Socialist Federated Soviet Republic considers work the duty of every citizen of the Republic, and proclaims as its motto: ‘He shall not eat who does not work’” (article 18)⁶⁷. The aim of this rule was to proclaim that every citizen equally depends on his own labor, and only on his labor, to live, and not on income from any form of capital⁶⁸.

In the compilation of the information that had been collected, this legal text was quoted by Pardo, who judged it “in no way alarming”, since “the moral duty of work is recognized in every *civilised* country”⁶⁹. He was more concerned about a decree by the Council of People’s Commissars issued on January 29, 1920, entitled “On the Order of Universal Labour Conscription.” This decree was the final step in a long process of establishing compulsory

62 Robert J. Steinfeld, *The Invention of Free Labor: The Employment Relation in English and American Law and Culture, 1350-1870*, Chapel Hill, London, The University of North Carolina Press, p. 3.

63 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., pp. xv-xvi.

64 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. xvi.

65 *Constitution of the Russian Soviet Federated Socialist Republic, adopted by the Fifth All-Russian Congress of Soviets, July 10, 1918*, in *Constitute: The World’s Constitutions to Read, Search, and Compare*, [online: <https://bit.ly/36eDKvi>].

66 Elena V. Sychenko, “The History of Forced Labour in Soviet Russia”, *SENTENTIA: European Journal of Humanities and Social Sciences*, n° 2, 2013, p. 9.

67 *Constitution of the Russian Soviet Federated Socialist Republic, adopted by the Fifth All-Russian Congress of Soviets, July 10, 1918*, in *Constitute: The World’s Constitutions to Read, Search, and Compare*, [online: <https://bit.ly/36eDKvi>].

68 Silvana Malle, *The Economic Organization of War Communism 1918-1921*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 479.

69 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. 106. (our emphasis).

labor which had started gradually under the impetus of civil war. All citizens were obliged “to provide their labour at the request of the authorities in all economic fields”⁷⁰. This new form of labor organization was interpreted by Pardo as revealing that workers had lost control over their work as a result of the principle that “[w]ork is a social obligation, the State has the right to oblige the citizen to work and even to assign to him the work he must do”⁷¹. Despite the paucity of information that the investigators managed to obtain concerning the reality of compulsory labor, he heavily insisted on this point, writing in italics the conclusion that “*Human labour is the property of the State*”, implying with this wording that Soviet citizens had lost their freedom and had become slaves of the state.

Pardo’s shift from the right to oblige someone to work to the dramatic conclusion that from that time on, in Soviet Russia, human labor belonged to the State, is slightly confusing, inasmuch as it comes from an enquiry that was supposed to be based on facts and only on facts. With these terrifying words, a terror visually highlighted by the italics, the investigator and the institution that published the document claimed that Soviet authorities had crossed a line that should not be crossed. This laying down of a boundary between what is acceptable and what is not, between what is normal and what is not, is of course strengthened by the use a few lines before of the formula “in every *civilised* country.” With these words, Pardo was again drawing a line between “us, the civilized”, who have the correct conception of the relation between the individual human being and his or her labor on the one hand and society and others on the other. In civilized places, labor is considered a duty, but no one shall be obliged to work. From the moment when someone can be legally compelled to work, thus losing his so-called freedom of choice, one swings from civilization to barbarism.

This negative conception of the Soviet idea of an obligation to work (without having any idea of what the reality was) is very likely also to have been nurtured by two centuries of Western European economic discussions of the differences between “Western” and “Eastern” economies. Indeed, it was not unusual for Western Europeans to look for unfree labor in other countries (and of course not in their own), especially in Russia:

*in comparisons between the economies of Russia and the major European countries [...] free labor is said [by economists] to form the basis of capitalist economic growth, whereas it is precisely unfree labor that explains the economic backwardness of Russia*⁷².

These analyses were based on the (false) idea that the labor system was organized on the basis of free labor in the “West” and forced labor (serfdom) in the “East”, forced labor being the explanation for the supposed “economic backwardness of Russia”⁷³. While whitewashing the role of slavery in “Western” economies, it “permitted the invention of a difference between ‘Western’ and ‘Eastern’ Europe in the 18th century, with the latter becoming synonymous with backwardness [...] and despotism”⁷⁴.

70 Silvana Malle, *The Economic Organization of War Communism 1918-1921*, cit., 1985, p. 480.

71 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. 106.

72 Alessandro Stanziani, “Free Labor – Forced Labor: An Uncertain Boundary? The Circulation of Economic Ideas between Russia and Europe from the 18th to the Mid-19th Century”, *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, vol. 9, n° 1, 2008, p. 27.

73 Alessandro Stanziani, “Free Labor – Forced Labor: An Uncertain Boundary? The Circulation of Economic Ideas between Russia and Europe from the 18th to the Mid-19th Century”, cit., p. 27.

74 Alessandro Stanziani, “Free Labor – Forced Labor: An Uncertain Boundary? The Circulation of Economic Ideas between Russia and Europe from the 18th to the Mid-19th Century”, cit., pp. 27-28.

The questionnaire developed by the ILO to help investigators would also obviously operate like a lens, making it possible to see a certain object but at the same time rendering invisible both the background and other objects of possible general interest⁷⁵. Classification and categorization can help reveal certain aspects of reality, but at the same time they obscure other aspects⁷⁶. This impact of classification is a part of the “othering” process that operated in the enquiry: the definition of others in a reductionist way⁷⁷. Seeing the Soviet alternative through the lens of the ILO’s belief in the possibility of reforming the capitalist-liberal system, and constrained by immediate political objectives – propaganda for one – the enquiry focused on the obligation to work in the Soviet system without taking into consideration its general context of war and rapid industrialization. Moreover, rather than considering it as an alternative economic and labor organization – perhaps even a step forward in the march of History and Progress or a tool for the socialization of the means of production – labor conscription was labeled with “problematic and/or inferior characteristics”⁷⁸, namely, those of compulsory labor.

In a long text concluding the presentation of the questionnaire, most likely written by Thomas, the following assertion is made: “The Bolsheviks have won further popularity with the working masses of the Western democracies by spreading the idea of compulsory work for all”⁷⁹. This idea that there was widespread sympathy for agreement with the idea of compulsory labor for all might explain the strange conception of the category “Freedom of labour”, which was actually developed to investigate its opposite, “forced labor”. That is, the ILO enquiry employed a category in its classification system that was bound to lead to the conclusion they wanted, namely, that the obligation to work is equivalent to forced labor, and that workers in Soviet Russia had lost their freedom of choice. When one recalls that one of the missions of the ILO enquiry was to prove to workers that the Western European form of labor organization was superior, to serve as a propaganda tool for trade unionists, and that the investigation was part of the huge ideological battle against Bolshevism that started in 1917, it is reasonable to speculate that it was at least partly intended to bring to the fore the alleged advantages of the liberal-capitalist economic system for workers – namely, freedom of choice – and to remind them of these advantages.

Conclusion

From the creation of the ILO in 1919, its officials, in particular Thomas, sought to turn its secretariat into an international social sciences laboratory⁸⁰. Resolving the mysteries of the new “other” of the Soviet labor system was an ideal opportunity to put science into action and to participate in the building of the ILO’s reputation as a “clearing house”⁸¹,

75 Geoffrey C. Bowker and Susan Leigh Star, *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*, cit., p. 6.

76 Geoffrey C. Bowker and Susan Leigh Star, *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*, cit., p. 5.

77 Sune Q. Jensen, “Othering, Identity Formation and Agency”, in *Qualitative Studies*, cit., p. 65.

78 Sune Q. Jensen, “Othering, Identity Formation and Agency”, cit., p. 65.

79 ILO, *Systematic Questionnaire and Bibliography on Labour Conditions in Soviet Russia Prepared for the Mission of Enquiry in Russia*, cit., p. xxvii.

80 Marine Dhermy-Mairal, “Du danger des enquêtes savantes: Faire œuvre de science dans l’entre-deux-guerres au Bureau International du Travail”, cit., pp. 8-9.

81 Daniel Maul, *The International Labour Organization: 100 Years of Global Social Policy*, cit., p. 39.

one way among others to prove its usefulness and to legitimize its existence⁸². Due to the exceptional circumstances in which the first stage of the enquiry into Soviet Russia was carried out – in a context of limited information, rumors, false news, and propaganda, and by a newly created institution – it is a particularly interesting case in which to study knowledge and science in the making. ILO officials, as well as representatives at the Governing Body, sought to penetrate the secret of Soviet Russia in the most scientific manner (mainly via statistics), thus ensuring, in their opinion, the impartiality of their enquiry. At the same time, however they said explicitly, and even publicly in various publications, that they were driven by immediate and urgent political objectives, especially the need to convince Western European workers of the superiority of their class solutions to social inequalities through class cooperation. The facts collected were to be used as propaganda tools against the revolutionary plan of the Bolsheviks for improving the conditions of the working class. The Soviet system was indeed not studied in itself, but for the sake of a certain goal (propaganda) and from a certain perspective (Western European ideals, values, and stereotypes). The contradiction between the idea of the impartial standpoint of ILO and the use of the results for immediate political aims, which seems obvious from our present perspective, was apparently never raised and most probably never crossed the minds of those involved. Of course, more than a century later and thanks to numerous studies in the sociology of science and postcolonial studies, the myth of an objective social scientist and impartial social science has already faded away.

In addition to this, the enquiry into Soviet Russia illustrates how biased observation in social science works in practice. The questionnaire and its classification system, which were considered necessary to help filter a reality saturated with facts of different natures, inevitably pushed these attempts to grasp a complex social reality in a certain direction. The celebration of “free labor” and the view that the obligation to work was equivalent to slavery, show that even in collecting information and making science, the ILO failed to embrace its universal aspiration by not taking into consideration forms of labor that are not “(male) industrial labour based on regular employment contracts”⁸³. Even without addressing the question of the reality of the working conditions in the Soviet labor system, the obligation to work could have been analyzed from a completely different standpoint, as indeed it had been. For instance, an entirely different significance was given to this innovation of Soviet Russia in the report of a British delegation to Russia sent by the Labour Party and Trades Union Congress in 1920. In the delegation’s report, this form of labor was contextualized and to some extent depolitized or deideologized (“[g]reat efforts have been made for the economic reconstruction of the country”), and was described as a positive duty for the citizen (“[t]he idea of the duty of all citizens to take part in reconstructive work for the State is being inculcated to a degree unknown elsewhere”⁸⁴). Likening Russia to its supposed former backwardness was of course part of the process of delegitimizing the Bolshevik project, thus proclaiming the superiority of the Western European labor system and Western European values.

82 On this topic, see: Dzovinar Kévonian, “La légitimation par l’expertise: Le Bureau international du travail et la statistique internationale”, cit., pp. 81-106.

83 Daniel Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, cit., p. 54.

84 British Labour Delegation to Russia 1920, *Report*, cit., pp. 8-9.

Portugal e a OIT: Cem anos de história

Cristina Rodrigues

Investigadora integrada no Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa (IHC/UNL)

Resumo | Portugal é membro fundador da Organização Internacional do Trabalho (1919). Ao longo destes cem anos, e tomando por base as convenções internacionais do trabalho e a sua apropriação (ou não), por parte do ordenamento jurídico português, distinguem-se quatro períodos nas relações entre Portugal e a OIT, fortemente marcados pela natureza dos regimes políticos que se sucederam no país e também pelas suas condicionantes socioeconómicas. Primeiro, um período de aproximação durante a Primeira República (1919-1933); seguido de um período de fechamento e indiferença em relação à OIT durante as décadas de 1930 e 1940; a partir de meados da década de 1950, um intenso processo de reaproximação até à queda do regime em 1974; finalmente, um longo período de colaboração, que coincide com o regime democrático (1974-2019).

Abstract | “**Portugal and the ILO: A Century of history**” Portugal is a founding member of the International Labour Organization (1919). Over the last hundred years, based on International Labour Standards and their internalization (or not) by the Portuguese legal system, four periods have been identified in terms of relations between Portugal and the ILO. These are strongly marked by the nature of the political regimes that have occurred in the country and by its socioeconomic conditions. First, a period of convergence during the First Republic (1919-1933); followed by a period of isolation and indifference towards the ILO during the 1930s and 1940s; from the mid-1950s, an intense process of reengagement until the fall of the regime in 1974; finally, a long period of collaboration, which coincides with the democratic regime (1974-2019).

Abertura

Portugal entrou na Grande Guerra em março de 1916. Até ao final do conflito, em 11 de novembro de 1918, o país foi palco de guerra nas suas então colónias africanas, e enviou as suas tropas para a Flandres e para França, com dramáticas consequências em termos de vidas humanas que se perderam ou ficaram mutiladas, mas também com gravíssimos efeitos no plano material. É, pois, na condição de potência beligerante que Portugal participou na Conferência de Paz de Versalhes, em junho de 1919, sendo assim um dos membros fundadores da OIT.

Ao longo destes longos cem anos a relação entre Portugal e a OIT conheceu diferentes períodos, que se foram sucedendo e alterando em função da situação política, económica e social do país e da evolução da própria OIT. Durante estes cem anos, de maneira expressa ou tácita, em voz alta ou em surdina, a OIT desempenhou um papel decisivo para a construção do espaço jurídico português e para a evolução das condições de vida e de trabalho dos cidadãos portugueses.

A forma mais direta e visível desta influência é a ratificação de convenções, ou seja, quando existe uma apropriação formal das normas internacionais do trabalho. Todavia, a influência da OIT em Portugal vai muito além 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 nas matérias sociais e laborais, 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, económica, mas também política do país. Após a ratificação, a existência de uma adequação normativa às exigências internacionais e, nessa sequência, de uma adequação real e efetiva, são mais dois planos a considerar. Finalmente, as convenções não ratificadas, que muitas vezes iluminam os percursos que a legislação sociolaboral

portuguesa não podia – por razões de ordem política, no período anterior a 1974 – ou não tinha condições – de natureza social e económica – para trilhar¹.

Os matizes desta relação centenária são imensos, permitindo identificar quatro grandes momentos.

Tempos de proximidade (1919-1933)

A primeira fase, de convergência, durou de 1919 a 1933. Os alicerces políticos e ideológicos em que se fundou a República, apesar das conhecidas dificuldades das suas concretizações na prática, convergiam com os ideais e valores da OIT.

Durante este período, a legislação portuguesa é diretamente influenciada pelo Bureau Internacional do Trabalho (BIT), mesmo antes de haver ratificação das convenções internacionais². Tal sucedeu logo em maio de 1919, por exemplo, com a lei das oito horas de trabalho, integrada num conjunto de leis de proteção dos trabalhadores, largamente tributária dos princípios da OIT³. Ou quando, em 1927, se integrou na legislação portuguesa o espírito das normas da OIT sobre o trabalho de mulheres e menores, antes de qualquer apropriação formal.

Em setembro de 1925, o primeiro e carismático Diretor-geral da OIT deslocou-se a Lisboa⁴. Albert Thomas insistiu junto do Governo sobre a necessidade de proceder à ratificação das normas internacionais do trabalho, o que só aconteceria no final da década, já durante a ditadura militar (1928, 1929, 1932), que precedeu a criação do Estado Novo.

Durante esta primeira fase, foram ratificadas sete convenções da OIT, a um ritmo que só se repetiu várias décadas depois. As convenções relativas às 8 horas de trabalho e ao descanso semanal, bem como à reparação de acidentes de trabalho, são ratificadas. Mas muitas outras convenções não seriam ratificadas, como as que tratavam da proibição do trabalho infantil antes dos 14 anos, a instituição de 12 semanas de licença remunerada após o parto ou a reparação de doenças profissionais. Nestes casos, a evolução social do país não era compatível com a adoção destas normas, que só seriam ratificadas 50 anos depois, já no período democrático. No caso da Convenção n.º 29, que proíbe o trabalho forçado, não foi adotada por razões políticas, pois era entendida como uma ingerência externa nos assuntos do país, neste caso nos seus domínios coloniais.

Para além deste movimento em torno das convenções, vale a pena sublinhar a participação dos representantes portugueses nas atividades da Organização e a atitude que perpassa por toda a relação entre o governo português e Genebra. A responsabilidade de Portugal como membro fundador é frequentemente referida, servindo de incentivo à ratificação de

1 A base desta comunicação e do texto que agora se apresenta é a investigação para doutoramento defendido na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, que se encontra publicado em Cristina Rodrigues, *Portugal e a OIT – 1933-1974*, Porto, Edições Afrontamento, 2013. Nesta referência encontra-se uma bibliografia exaustiva sobre o tema da relação Portugal OIT.

2 Para este período anterior à instituição do Estado Novo, veja-se Cristina Rodrigues, *Trabalhar em Portugal (1910-1933): Análise da legislação sobre os direitos dos trabalhadores*, Lisboa, Instituto do Emprego e Formação Profissional, 2008.

3 A OIT ainda não fora formalmente instituída. Assim, a lei das oito horas de trabalho em Portugal precede a própria Convenção n.º 1 da OIT, que consagra esta regra.

4 O relato da sua deslocação a Lisboa encontra-se publicado em Dorothea Hoetker e Sandrine Kott, *À la rencontre de l'Europe au travail: Récits de voyages d'Albert Thomas (1920-1932)*, Paris, Éditions La Sorbonne, 2015.

convenções. E, com frequência, é o próprio diretor-geral, Albert Thomas, quem se dirige pessoalmente aos organismos nacionais, encorajando-os a participar e agradecendo-lhes os seus esforços relativamente à OIT.

Apesar das boas intenções deste período inicial, marcado por uma relação favorável com a OIT, a verdade insofismável é que o espaço económico e sociolaboral do país estava longe das referências da Europa desenvolvida, plasmada no conjunto de normas internacionais do trabalho adotadas pela OIT, o que determinou os resultados exíguos em matéria de transposição dessas normas.

Após este período de convergência no plano ideológico e político, com algumas concretizações no plano da internalização dos instrumentos internacionais do trabalho, Portugal entrou num longo período de isolamento e indiferença perante a Organização. A partir de 1933, ano da criação do Estado Novo, até ao pós-guerra, Portugal não acompanhou a atividade normativa da OIT.

Tempos de fechamento (1933 - 1956)

O ano de 1933 marca a instituição do Estado Novo, que faz uma inflexão política e ideológica relativamente ao período da República, fundando-se em valores antidemocráticos e antiliberais e no conceito de Nação, num quadro de fechamento e afastamento das influências internacionais.

Inicia-se assim um período de distanciamento dos princípios e normas da OIT. Com efeito, embora Portugal tenha mantido o envio de relatórios regulares sobre as convenções ratificadas e assegurado a participação em conferências, o que garantiu a manutenção de uma relação formalmente “normal”, a verdade é que, entre 1933 e 1956, ratificou apenas a Convenção n.º 45 (1935), em 1937, que proibia o emprego de mulheres no trabalho subterrâneo, que tinha pouco significado prático no país, dada a pequenez do sector e a composição social da sua mão-de-obra.

Neste longo período, desde a instituição do Estado Novo, em 1933, e 1956, ano da primeira ratificação portuguesa do período pós-guerra, a OIT expandiu consideravelmente o seu *corpus*, naquela que foi a idade de ouro da sua produção normativa⁵. Este contexto normativo, que consagra um vasto conjunto de direitos sociais e laborais, será um pano de fundo em que os estados nacionais se irão inspirar para caminharem no sentido do Estado Social, num processo gradual que se realiza a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

Ao longo deste longo período, Portugal não ratificou nenhuma convenção, à exceção da referida convenção sobre o trabalho subterrâneo das mulheres. Há vários fatores que o explicam: o atraso social e económico, que não permitiu elevar as condições de vida dos trabalhadores, mas também motivos políticos, como a falta de liberdade sindical, que era uma pedra angular do regime, ou ainda relacionados com as questões coloniais, como o trabalho forçado e as condições de trabalho dos “povos indígenas” nos espaços ultramarinos.

5 Sobre a OIT como instituição produtora de normas vejam-se, entre outros, Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation Internationale du Travail – Étude sur une agence productrice de normes*, Paris, PUF, 1998 e Nicolas Valticos, “Cinquante années d’activité normative de l’Organisation Internationale du Travail”, *Revue Internationale du Travail*, vol. 100, n.º 1, 1969, pp. 219-259.

Para além destas razões concretas, o afastamento de Portugal da OIT deve-se a uma atitude de natureza político-ideológica, contrária aos fundamentos, princípios e práticas da Organização, que defendia a autonomia do Estado português e a prossecução dos seus desígnios históricos, tanto na metrópole como no Ultramar, sem ingerência internacional.

No entanto, esta atitude de autonomia, e mesmo de “desconexão”, do Estado português face à OIT, que se manteve até meados da década de 1950, coexistiu com a manutenção de laços formais, ao manter-se o envio de relatórios sobre as obrigações decorrentes da ratificação das Convenções, e a participação das delegações portuguesas nas Conferências Internacionais do Trabalho, momentos que serviram para exaltar as políticas sociais e laborais nacionais em Genebra.

Da parte da OIT, vale a pena sublinhar uma certa indiferença quanto ao isolamento e à falta de respostas positivas do regime português, provavelmente devido a outras questões mais importantes que surgiram durante este período, como as fortes divisões ideológicas e políticas que conduziram à Segunda Guerra Mundial, o próprio conflito e os esforços de reconstrução pós-guerra.

Tempos de reaproximação (1956 - 1974)

Com a democratização e a descolonização generalizada e global após a Segunda Guerra Mundial, Portugal encontra-se cada vez mais isolado e procura legitimidade junto das organizações internacionais. Quanto à OIT, organização da qual é membro no ativo e com a legitimidade de ser membro fundador, Portugal iniciará um longo processo de aproximação, através sobretudo da ratificação das normas internacionais. Este movimento começa simbolicamente com a ratificação da convenção que proíbe o trabalho forçado em África, antes mesmo da alteração da legislação nacional que o autorizaria. Um total de treze convenções foram ratificadas até 1974.

Foram ratificadas todas as convenções de natureza política, nomeadamente as relativas ao trabalho em África. A única exceção é a da convenção que versa a liberdade sindical, que era vista como contrária à natureza do regime, assente nos Sindicatos Nacionais (únicos). Quanto às convenções de importância económica e social, poucas foram ratificadas, o que não se deve a razões ideológicas ou políticas, mas a uma impossibilidade, que revela o fosso existente entre o nível socioeconómico de Portugal e o dos países mais desenvolvidos. Até convenções que garantiam patamares mínimos, como as do trabalho infantil, da proteção da maternidade, ou da segurança social, permaneceram sem ratificação.

Desde 1956, as ratificações seguiram-se. Algumas convenções tinham um elevado valor político e, por conseguinte, deveriam obrigatoriamente ser ratificadas, como as relativas ao trabalho em África, devido ao “bom efeito” que tal teria em Genebra. Outras convenções, cuja ratificação não criava qualquer dificuldade, avançaram para melhorar a imagem do país junto da OIT. Note-se que a Organização também não permanecia inalterada, quer na sua forma, quer nas suas práticas, evoluindo em função do curso da história e crescendo em número de países membros, por via da descolonização⁶.

6 Sobre a história da OIT vejam-se, entre outros Gerry Steiner *et al*, *L'OIT et la quête de justice sociale*, 1919-2009, Genève, Bureau International du Travail, 2009 e Daniel Maul, *The International Labour Organization : 100 years of global social policy*, Genève, ILO/ De Gruyter Oldenbourg, 2019.

No espaço de década e meia, Portugal ratificou sete convenções sobre direitos humanos e direitos no trabalho, três sobre qualidade no trabalho, uma sobre proteção social e duas sobre emprego e pobreza. O importante era ratificar o maior número possível de convenções de valor político, num contexto em que o país procurava legitimidade externa, dado o isolamento internacional que se agravava face à natureza autocrática do regime e à sua vocação colonial, assente na visão de Portugal como uma nação una e pluricontinental, com um pequeno espaço metropolitano na Europa e vastos espaços ultramarinos, do Minho a Timor.

Foi então iniciada uma sucessão de ratificações: a Convenção n.º 29 (1930), sobre o trabalho forçado, em 1956, mesmo antes de as condições legais do país permitirem, pois só em 1962, com a publicação do Código do Trabalho Rural, é que todas as formas de proteção administrativa e coação sobre os trabalhadores africanos cessariam. Em 1959, a Convenção n.º 105 (1957), também sobre a abolição do trabalho forçado, e a Convenção n.º 111 (1958), sobre a discriminação no emprego e na profissão. Em 1960, as Convenções n.º 104 (1955), sobre a abolição das sanções penais (trabalhadores indígenas) e a n.º 107 (1957), sobre as populações indígenas e tribais. Em 1964, a Convenção n.º 98 (1949), sobre o direito de organização e negociação coletiva. Em 1967, a Convenção n.º 100 (1951), sobre a igualdade salarial.

Com efeito, no domínio dos direitos humanos e do trabalho, Portugal, durante este período, ratificou uma parte importante das convenções existentes. A Convenção n.º 87 (1948) sobre a liberdade de associação e a proteção do direito sindical, contrária à natureza do regime, baseado em sindicatos únicos, não foi ratificada e só o seria depois do 25 de abril de 1974.

O reduzido número de convenções ratificadas nos domínios da qualidade do trabalho, da proteção social e do emprego e pobreza também é significativo: numa altura em que Portugal quis impressionar a OIT, a impossibilidade de transpor as normas internacionais denuncia a natureza muito limitada dos direitos dos trabalhadores portugueses, que viviam e trabalhavam em condições socioeconómicas muito frágeis.

Quanto às convenções de alcance económico e social, a sequência de ratificações foi a seguinte: em 1959, a Convenção n.º 26 (1928), sobre métodos de fixação dos salários mínimos, a Convenção n.º 106 (1957), sobre descanso semanal no comércio e nos serviços, e a Convenção n.º 89 (1948), sobre o trabalho noturno das mulheres; em 1960, a Convenção n.º 12 (1921), sobre acidentes de trabalho na agricultura; em 1962, a Convenção n.º 81 (1947), sobre a inspeção do trabalho; em 1972, a Convenção n.º 88 (1948), relativa à organização do serviço de emprego.

Em todas estas ratificações de convenções de alcance social, sublinha-se um traço comum, que é a existência de legislação nacional prévia que as possibilita. As ratificações são feitas porque tal é possível em relação ao quadro jurídico português preexistente e visam, em última análise, também obter o reconhecimento e apoio da OIT. No caso das convenções de alcance político a situação é diferente; neste caso, a sua ratificação força a adaptação ou adequação da legislação interna, atuando como motor de mudança na realidade portuguesa, primeiro a nível normativo, e depois, em sequência, a nível prático.

Apesar da pressão exercida pela OIT sobre a matéria do trabalho infantil, Portugal, até 1974, apenas ratificou a Convenção n.º 6 (1919), sobre a proibição do trabalho noturno dos menores, não tendo ratificado nenhuma convenção sobre a idade mínima para o trabalho. A OIT definiu os 14 anos como limiar mínimo em 1919 e os 15 anos em 1937. Em Portugal,

a lei fixa os 12 anos como idade mínima para o trabalho até quase ao final do período do Estado Novo. Esta realidade só se alterou em 1970, com a introdução de legislação que elevou o limiar para os 14 anos, no espírito de um movimento mais alargado da sociedade portuguesa sobre os direitos da criança, ligado ao aumento da escolaridade mínima para seis anos e obrigatória até aos 14 anos. Na verdade, só em 1970 Portugal poderia ter ratificado a Convenção da OIT de 1919 (que estabeleceu a idade mínima de 14 anos), que foi alterada logo em 1937, fixando a idade mínima para o trabalho nos 15 anos. Um atraso significativo que não permitiu seguir a referência internacional⁷.

No que diz respeito ao trabalho das mulheres, foram ratificadas as convenções que limitavam o trabalho subterrâneo e noturno. No entanto, aquelas que previam a proteção da maternidade, quer seja a Convenção n.º 3 (1919), quer a Convenção n.º 103 (1952), não foram adotadas, nem poderiam ter sido, à luz da legislação portuguesa da época. Com efeito, as doze semanas de licença de maternidade, previstas pela OIT desde 1919, só se refletiram na legislação portuguesa em 1974. A licença era de apenas 30 dias, com direito a um terço do salário, se a trabalhadora tivesse mais de um ano de “bons e efetivos serviços” (o que dependia da avaliação do empregador). Esta licença, prevista - embora, na prática, pouco praticada - desde 1934, foi aumentada para 60 dias, sob a forma de seguro de maternidade, em 1963, mas não foi generalizado a todas as mulheres, inicialmente foi concedido apenas a certos grupos profissionais, como foi o caso do funcionalismo público.

No domínio da saúde e da segurança no trabalho, nenhuma convenção poderia ser ratificada, à luz da lei portuguesa. Quanto ao exame médico dos adolescentes, antes do início da relação de trabalho, a legislação laboral portuguesa nunca a impôs, embora existisse uma lei sobre a inspeção médica dos menores empregados desde 1948. O novo regulamento relativo ao trabalho infantil, do final dos anos 60, continuou a não prever este exame médico preliminar. No que se refere às convenções relativas às condições saúde e segurança no trabalho, não existia legislação que abrangesse os domínios em causa que permitisse a ratificação. Apesar desta impossibilidade de ratificação é importante sublinhar que, entre a legislação de 1936, sobre a reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, que continha normas genéricas de prevenção em matéria de saúde e segurança e a legislação que a revoga, de 1965 (que só entrou em vigor em 1971), houve uma enorme mudança, com a nova lei a ir muito além de uma lógica de reparação, incluindo como fins a prevenção de riscos e a reintegração profissional.

Também não houve ratificação das convenções sobre férias pagas. No entanto, entre a lei de 1937, que determinava a concessão de férias apenas pelas empresas com mais de seis empregados, ou vinte assalariados (o que excluía a maior parte das empresas nacionais), por um exíguo número de dias, e dependendo da antiguidade na casa e da avaliação por parte do empregador, e a legislação de 1969, vai um grande salto, com a fixação de uma duração mínima obrigatória de férias que aumentava em função da antiguidade do trabalhador, independentemente das funções desempenhadas e da dimensão da empresa. As férias perdem o carácter de liberalidade, são imperativas e correspondem a um direito fundamental dos trabalhadores. Ainda assim, Portugal ficou sempre aquém das referências internacionais, pelo que a ratificação não foi possível.

7 Longos desacertos com os padrões internacionais, a que Mário Murteira chamou “anomalias de calendário” – Mário Murteira, “Do Estado obsoleto à nação democrática (Portugal na periferia europeia na 2.ª metade do século XX”, *Análise Social*, vol. XXII (91), 1986, pp. 259-277.

As matérias relativas ao horário de trabalho e ao descanso semanal foram objeto do maior número de ratificações e sem grande demora em relação à OIT. No entanto, a convenção sobre a extensão das oito horas ao comércio e aos serviços não chegou a ser ratificada, embora a lei interna o permitisse, o que se deveu ao sistemático incumprimento a que era votada. Neste caso, tendo havido uma consagração legal em 1919, mesmo antes da ratificação da convenção, depois confirmada pela legislação do Estado Novo, a lei interna era concordante com as obrigações assumidas. Assim, quanto a esta matéria, a OIT interveio a jusante, a partir do final da década de 1950, com a Comissão de Peritos a supervisionar o cumprimento das obrigações assumidas quanto à lei das oito horas na metrópole, mas sobretudo a sua extensão aos territórios ultramarinos.

No que diz respeito aos salários mínimos, apenas uma de cinco convenções foi ratificada, com 31 anos de atraso, estabelecendo métodos para a fixação destes salários, num quadro legislativo interno que o tornou possível. A ratificação tardia desta norma, e a dificuldade de ratificar as outras, reside menos na letra da lei do que na colisão entre o substrato ideológico das convenções internacionais, assente no princípio democrático da igualdade de participação dos trabalhadores e a prática nacional, na qual a audição dos interessados era vista como uma formalidade sem consequências.

Quanto à proteção social, o nível de influência formal da OIT é ainda menor. Excluindo as convenções ratificadas em 1929, sobre a reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, e a sua extensão à agricultura em 1960, não foi ratificada qualquer outra convenção sobre segurança social, nem as que cobriam riscos isolados em matéria de doença, velhice, invalidez ou morte, nem tão-pouco a Convenção n.º 102 (1952), que estabelece a norma mínima de segurança social. No que diz respeito aos trabalhadores migrantes, houve apenas uma convenção ratificada, em 1929, que previa a igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em caso de 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 social⁸. 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 inspeção do trabalho e a área do emprego foram ratificadas as convenções sobre inspeção do trabalho e sobre organização do serviço de emprego, com 15 e 24 anos de atraso, ficando por ratificar 8 convenções. A existência da Inspeção do Trabalho no Portugal metropolitano desde 1948 autorizaria a ratificação da convenção respetiva, não fora o facto de o serviço não existir nos espaços ultramarinos. Esta extensão aconteceu em 1961, em contexto de grande movimentação

8 Cristina Rodrigues e Daniel Carolo, “A Previdência Social”, in Paula Borges Santos e José Maria Brandão de Brito (Orgs.), *Os anos sessenta em Portugal: duas governações, diferentes políticas públicas?*, Porto, Edições Afrontamento, 2020, pp. 147-174.

interna perante o estabelecimento da comissão de inquérito da OIT, quanto ao trabalho forçado em África, 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 infraestruturas 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 longos 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 de todos 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 de 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 sociolaboral 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.

Neste período, a atividade convencional da OIT reduz-se substancialmente. As grandes referências normativas vêm das décadas anteriores e é sobre elas que Portugal se projeta, 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 em condições de assumir.

Por outro lado, as particularidades do regime português no plano político e colonial levam a um escrutínio severo por parte da OIT. A ratificação de uma convenção por si só deixa de ser um garante de tranquilidade no relacionamento com a Organização, que passa a verificar cuidadosamente a adequação normativa interna aos compromissos internacionais e mesmo a coincidência das práticas com as normas legais que as enquadravam. 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 diretos, incidindo na maioria das convenções ratificadas.

O alegado incumprimento das obrigações em matéria de trabalho forçado por parte de Portugal levou à queixa do Gana contra o país e ao estabelecimento da primeira Comissão de Inquérito da história da OIT⁹. Por outro lado, as queixas apresentadas contra Portugal ao Comité da Liberdade Sindical da OIT, a partir de 1961, deram origem a cinco longos processos em que o regime foi posto em causa.

A composição da Organização mudou, por sua vez, na sequência dos processos de descolonização e do surgimento de novos países membros e com a formação de um po-

9 Oksana Wolfson, Lisa Tortell & Catarina Pimenta, 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, s/d).

deroso bloco geopolítico socialista e antiliberal, que modificou a abordagem tradicional da Organização, tradicionalmente assente na perspetiva dos países fundadores europeus.

A fase final das relações entre Portugal e a OIT, no período do Estado Novo, tem vários matizes. Por um lado, trata-se de um período de convergência a nível normativo, com um impulso significativo a nível de ratificações. Por outro lado, revela claramente as diferenças político-ideológicas entre o Estado Novo e os valores da OIT e a impossibilidade de consensos em áreas cruciais. Além disso, o controlo da OIT é exercido em vários planos, obrigando o regime a respeitar as obrigações assumidas e, simultaneamente, pondo a descoberto o progressivo isolamento de Portugal dadas as suas posições num mundo que mudava rapidamente. Para além das questões políticas, há que admitir que a persistência singular de um regime autoritário, com a posse de vastos 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 ONU e a OIT, como sua agência especializada.

De 1956 a 1974, pode-se falar de um longo período de reaproximação de Portugal à OIT. No plano político, contudo, essa aproximação foi fortemente condicionada pela natureza antidemocrática do regime e pela intenção de perpetuar o colonialismo. No plano social, o endémico subdesenvolvimento social e económico do país limitou a adesão aos padrões internacionais.

Tempos de colaboração (1974-2019)

Esta fase do relacionamento entre Portugal e a OIT é seguida por um longo período de colaboração, que começou com o 25 de abril de 1974 e a consolidação da democracia, após a Constituição de 1976, e dura até hoje¹⁰.

O regime democrático e a melhoria das condições socioeconómicas do país, designadamente na sequência da adesão à Comunidade Económica Europeia, aproximaram Portugal de uma Europa mais desenvolvida. Foram criadas as condições para um movimento ímpar de ratificações, com um período cada vez mais curto entre a aprovação da OIT e a sua incorporação na ordem jurídica nacional.

É de assinalar que um número significativo de convenções da OIT foi mesmo ratificado antes da adesão à CEE, com o objetivo de o governo português poder demonstrar aos seus futuros parceiros europeus que o país reunia as condições para a adesão, dada a relação estreita entre as normas da OIT e os instrumentos regulamentares da UE.

As primeiras ratificações que tiveram lugar têm um significado político profundo e só seriam possíveis num quadro democrático. É o caso da Convenção n.º 135 (1971) sobre representantes dos trabalhadores, ratificada em 1976, e da Convenção n.º 87 (1948), sobre a liberdade de associação e a proteção do direito sindical, que faz parte do núcleo

10 A última fase do relacionamento entre Portugal e a OIT (1974-2019) não foi objeto da investigação para doutoramento a que atrás se aludiu. O texto que agora se apresenta sobre este período resulta de pesquisas posteriores e que se encontram parcialmente vertidas no seguinte trabalho, onde se acha uma bibliografia detalhada: Cristina Rodrigues, “Largos dias têm cem anos – Portugal e a OIT”, in António Casimiro Ferreira (Org.), *A Organização Internacional do Trabalho no Direito do Trabalho Português - Reflexos e limitações de um paradigma sociojurídico*, Coimbra, Almedina e Centro de Estudos Sociais, 2019, pp. 17-33.

das convenções fundamentais, e também da Convenção n.º 11 (1921), sobre o direito de associação na agricultura, ambas ratificadas em 1977.

Portugal ratificou todas as oito convenções fundamentais da OIT: cinco já no regime anterior; a Convenção n.º 87, em 1977, correspondendo a fortes e generalizadas exigências do mundo do trabalho¹¹; a Convenção n.º 138 (1973), que fixa a idade mínima para trabalhar aos 16 anos, em 1998; e a Convenção n.º 182 (1999), sobre a interdição das piores formas de trabalho das crianças, em 2000.

Quanto às convenções de governo, consideradas prioritárias pela OIT, devido às suas implicações, Portugal aderiu à Convenção n.º 81 (1947) sobre inspeção do trabalho em 1962. As outras foram ratificadas na década de 1980: em 1981, a Convenção n.º 122 (1964), sobre política de emprego e a Convenção n.º 144 (1976), sobre consultas tripartidas sobre as normas internacionais do trabalho e, em 1983, a Convenção n.º 129 (1969) sobre a inspeção do trabalho na agricultura, alargando assim as competências da inspeção do trabalho às zonas rurais.

No que diz respeito às convenções técnicas (relativas às condições de trabalho, proteção social, segurança e saúde no trabalho, etc.), a década de 1980 correspondeu a um amplo movimento de ratificações, tendo sido ratificadas 29 convenções, 17 das quais de âmbito genérico e 12 relativas a categorias específicas de trabalhadores (marítimos, enfermeiros, funcionários públicos), o que levou a uma interessante recuperação do tempo perdido. Na década de 1990, foram ratificadas oito convenções, de abrangência genérica. Desde o início do século, houve outras dez ratificações. As últimas quatro foram a Convenção n.º 189 (2011), sobre o trabalho doméstico, ratificada em 2015; a Convenção do Trabalho Marítimo (MTC), de 2006, ratificada em 2016; a Convenção n.º 187 (2006), sobre o quadro promocional para a saúde e segurança no trabalho, ratificada em 2017 e, finalmente, a Convenção n.º 188, referente ao trabalho na pesca (2007), ratificada em 2019.

Tendo ratificado as oito convenções fundamentais e as quatro convenções de governo, bem como a maioria das convenções técnicas em vigor, Portugal ocupa um lugar de destaque no conjunto dos países membros da Organização, no que toca à apropriação das normas internacionais do trabalho, uma posição honrosa para um país que, durante décadas, não pôde aderir às normas internacionais por razões políticas ou socioeconómicas.

11 Areivindicação de “total liberdade sindical, com ratificação da convenção n.º 87 da OIT”, a par de outras reivindicações de natureza política e económica, consta do manifesto publicado a 27 de abril de 1974, que marca o aparecimento público da Intersindical. Cf. José Maria Brandão de Brito e Cristina Rodrigues, *A UGT na história do movimento sindical português 1970-1990*, Lisboa, Tinta-da-China, 2013.

Fecho

Em breves pinceladas, descreveram-se os tempos da relação entre Portugal e a OIT, vistos sob o prisma da apropriação das normas internacionais do trabalho. Ao longo destes quase cem anos, viveram-se períodos muito distintos nesta relação.

O pano de fundo traçado pelo conjunto das normas da OIT foi muitas vezes um cenário distante, traçando um futuro que não era alcançável por Portugal, por razões políticas e de atraso socioeconómico. Outras vezes, esse conjunto de normas, consagrando direitos sociais e melhores condições de trabalho, constituiu um incentivo ao desenvolvimento do país no plano sociolaboral. Nas últimas décadas, fruto da instauração do regime democrático e da evolução socioeconómica do país, foi possível, em muitos planos, aderir às normas internacionais e respeitar as obrigações delas decorrentes.

Hoje, a importância da OIT e dos desígnios que persegue renova-se a cada dia que passa. O trabalho digno e sustentável para todas as pessoas do mundo continua um objetivo difícil e longínquo. O mandato da OIT, que saiu da Grande Guerra, há cem anos, assume hoje, pois, um renovado e fundamental papel para a justiça social e para a paz, num mundo marcado pelo mercado global e pela desregulação¹².

De Portugal, espera-se que seja um membro ativo da OIT, capaz de criar condições para o trabalho digno dentro de portas, mas também que coopere no espaço internacional, em particular no espaço da língua portuguesa, assumindo as responsabilidades da sua longa história.

12 Veja-se a Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho Adotada pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 108.ª sessão, 2019, disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_749807.pdf.

Albert Thomas e a presença portuguesa no Bureau International du Travail: O Ministério de Bettencourt-Rodrigues e a OIT

Soraia Milene Carvalho

Doutoranda em História Contemporânea na FLUL

Investigadora do Centro de História da ULisboa

soraiamilenecarvalho@campus.ul.pt

Resumo | O presente trabalho resulta da análise desenvolvida sobre as acções de António Maria de Bettencourt-Rodrigues (1854-1933) no período da Ditadura Militar de 1926, momento em que soçobrou a pasta dos Negócios Estrangeiros (1926-1928); o antigo diplomata deparava-se com problemas que descredibilizavam a imagem do país no exterior: a questão da presença assídua das delegações portuguesas nas Organizações Internacionais – nomeadamente, na SDN e na OIT –, e a sua respectiva participação nas discussões fomentadas, constituíam-se eixos de inequívoca apreensão, não obstante a carência de uma estrutura organizativa ministerial que permitisse às delegações lusas corresponderem aos requisitos internacionais.

O artigo debruça-se nas leituras e memórias do antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros que, quando confrontado com aquela realidade, particularmente através de Albert Thomas (1878-1932), viu-se na contingência de entabular negociações; concluímos a análise com o desfazamento encontrado por Bettencourt-Rodrigues, entre a necessária participação efectiva de Portugal em Genebra à luz do Tratado de Paz (1919) e a desorganização ministerial que impossibilitava – chegados à Ditadura Militar – uma esclarecida comparência das delegações portuguesas na OIT: salientamos a criação da Secretaria Geral Portuguesa da SDN no MNE concretizada pelo então ministro.

Abstract | “Albert Thomas and the Portuguese presence at the International Labour Organization: the Ministry of Bettencourt-Rodrigues and the ILO.” The present work results from the analysis developed on the actions of António Maria de Bettencourt-Rodrigues (1854-1933) in the period of the Military Dictatorship of 1926, when he was Minister of Foreign Affairs (1926-1928); the former diplomat faced problems that discredited the country’s image abroad: the issue of the assiduous presence of Portuguese delegations in International Organizations – namely, in the LON and the ILO – and their participation in the discussions promoted, were axes of unequivocal apprehension, despite the lack of a ministerial organizational structure that would allow the Portuguese delegations to meet international requirements.

The article focuses on the readings and memories of the former Minister of Foreign Affairs who, when confronted with that reality, particularly through Albert Thomas (1878-1932), found himself in the contingency of enter into negotiations; we conclude the analysis with the gap found by Bettencourt-Rodrigues, between the necessary effective participation of Portugal in Geneva in the light of the Peace Treaty (1919) and the ministerial disorganization that made it impossible – arrived at the Military Dictatorship – an enlightened show of the Portuguese delegations in the ILO: we highlight the creation of the Portuguese General Secretariat of the LON in the MNE, concretized by the ancient minister.

A criação da Secretaria Geral Portuguesa da Sociedade das Nações no Ministério dos Negócios Estrangeiros, acarretava desde a Conferência da Paz (1919-1920) o sintoma da desordem conveniente: quanto mais longe das negociações genebrinas, menos Portugal parecia comprometido, não obstante os encargos relativos à verba do Ministério que, como veremos, também durante o exercício *bettencourtiano* seriam alvo de atenção, acentuando o novel ministro “(...) a extrema modicidade”¹ daquela, no intuito de se corresponder a incumbências resultantes do Tratado de Versalhes. De resto, o incremento das relações com a OIT durante o ministério de António Maria de Bettencourt-Rodrigues deveu-se, nomeadamente, à iniciativa de Albert Thomas – director da Organização Internacional do Trabalho e “o grande obreiro da OIT”² – não obstante o modo como foram entendidas as suas acções, levando o então ministro dos Negócios Estrangeiros até Genebra para prestar possíveis satisfações, na esteira das incompreendidas ausências lusas entre os Estados membros da Organização.

Notas biográficas de António Maria de Bettencourt-Rodrigues (1854-1933)

Nascido em Cabo-Verde a 6 de março de 1854, António Maria de Bettencourt-Rodrigues formou-se em Psiquiatria na École de Médecine de Paris³. De regresso a Portugal, viria a exercer medicina no Hospital de Rilhafoles, partindo para o Brasil em 1892, motivado por

-
- 1 Pedro Soares Martinez, *A Ditadura Militar e a Política Internacional (1926-1933)*, Coimbra, Almedina, 2015, p. 282.
 - 2 Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, Porto, Edições Afrontamento, 2013, p. 72.
 - 3 Ernesto Castro Leal, “A ideia da Confederação Luso-brasileira nas primeiras décadas do século XX”, *Estudos Filosóficos*, 3, 2009, p. 236. URL: <http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/estudosfilosoficos/article/view/2381/1653>

questões políticas e profissionais⁴. Em terras de Vera Cruz seria promotor de uma autêntica aproximação do Brasil ao Velho Continente, nomeadamente, aos países latinos da Europa.

Aquando da ditadura militar de Pimenta de Castro, foi Ministro Plenipotenciário e Enviado Extraordinário de Portugal em Paris (1915)⁵; novamente nomeado por Sidónio Pais (1872-1918), voltaria ao exercício deste cargo em 1917⁶, permanecendo na capital francesa até ao início de 1920⁷. Participou, assim, na primeira delegação portuguesa enviada à Conferência da Paz, na qualidade de Ministro de Portugal em Paris. Por quezílias referentes à destituição de Egas Moniz (1874-1955) como Presidente da Delegação e sucessiva nomeação de Afonso Costa (1871-1937) para o mesmo cargo, retirar-se-ia na cena internacional parisiense.

Na década de 1920 dedicar-se-ia de feição arreigada à ideia de “Uma Confederação Luso-brasileira”, publicando trabalhos sobre o projecto acalentado⁸. No final do decénio, seria convidado a ocupar a pasta dos Negócios Estrangeiros pelo General Óscar Carmona (1969-1951), promovendo reformas no quadro ministerial que levariam o Autor a equacionar a importância de ressaltar em obra escrita, os trabalhos empreendidos no contexto da ditadura⁹. Sublinhe-se, Bettencourt-Rodrigues foi Ministro dos Negócios Estrangeiros entre 12 de julho de 1926 e 9 de novembro de 1928¹⁰. Neste período, uma das tarefas em que se empenhou eram resultado das inestimáveis preocupações com a imagem de Portugal além-fronteiras: a presença portuguesa em Genebra e o modo como as delegações procediam junto das Organizações Internacionais do pós-guerra (SDN e OIT), mereceram a atenção do ministro, particularmente quando confrontado por missivas de Albert Thomas que davam conta da falta de comparência lusa naquelas Instituições.

O vulto de Bettencourt-Rodrigues ficou, assim, marcado pelas experiências ditatoriais que assolaram o país durante a I República (1915/1917-1918) e, em suma, lhe decretaram o seu término (1926-1928); esculpiu as suas ideias republicanas numa matriz presidencialista¹¹ e na interpretação dos fenómenos do pós I Guerra Mundial: em concordância com as teses então em voga referentes aos “blocos internacionais”¹² – espaços político-económicos que agrupariam os Estados pelo critério étnico-racial, na esteira dos nacionalismos eferescentes, no período Entre guerras – tendo por base o *Darwinismo Social*. Estas ideias enformaram o seu pensamento e o modo como viria a proceder enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros; junto da OIT, Bettencourt-Rodrigues levaria a cabo uma política

4 Ernesto Castro Leal, “A ideia da Confederação Luso-brasileira nas primeiras décadas do século XX”, cit., p. 236; Soraia Milene Marques Carvalho, *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2019, p. 101. URL: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37599>.

5 Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Anuário diplomático e consular português 1915*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1916, p. 157.

6 Soraia Milene Carvalho, “António Maria de Bettencourt-Rodrigues (1854-1933). Biografia política de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da Ditadura Militar de 1926”, *Estudos* IDI/MNE, 2019, p. 17. URL: https://idi.mne.gov.pt/images/docs/estudos/Bettencourt_Rodrigues.pdf.

7 Soraia Milene Carvalho, “António Maria de Bettencourt-Rodrigues (1854-1933). Biografia política de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da Ditadura Militar de 1926”, cit., pp. 18-21.

8 Bettencourt-Rodrigues, *Prováveis alianças e agrupamentos de nações. Uma Confederação Luso-brasileira: factos, opiniões e alvites*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1923.

9 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1929, pp. 8-9.

10 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 3.

11 Soraia Milene Marques Carvalho, *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*, cit., p. 110.

12 Bettencourt-Rodrigues, *Prováveis alianças e agrupamentos de nações. Uma Confederação Luso-brasileira: factos, opiniões e alvites*, cit., pp. 9-20.

(re)conciliadora: conhecedor da desorganização ministerial e da falta de verba do MNE para fazer face às exigências de Genebra, ver-se-ia na contingência de prometer a Albert Thomas (1878-1932)¹³ o *quase* impossível a breve trecho: a resolução dos problemas lusos na Organização Internacional do Trabalho.

Albert Thomas e Bettencourt-Rodrigues: Uma nova relação Portugal-OIT

A chegada de António Maria de Bettencourt-Rodrigues ao MNE, a 12 de julho de 1926, acarretava uma nova fisionomia nas relações mantidas por Portugal em Genebra; se a posição portuguesa no final da I Guerra Mundial incidia na comparticipação ao lado dos Aliados, nomeadamente, naquilo que respeitava à Organização Internacional do Trabalho – tal qual Canto e Castro (1862-1934)¹⁴ reflectia a 23 de janeiro de 1919 em documento enviado a Paris com a estratégia lusa à Conferência da Paz¹⁵ –, meses depois de tomar conta da pasta dos Negócios Estrangeiros, um ofício do Chefe da Legação de Portugal em Berna fazia notar a necessidade de uma Secretaria Permanente para tratar dos assuntos referentes à Sociedade das Nações¹⁶. Ora, necessidade vinda detrás: muito antes, outros diplomatas a colocaram em evidência, nomeadamente, Jaime Batalha Reis¹⁷ (1847-1935)¹⁸ que chegara a criar uma Secretaria da SDN provisória¹⁹, a que não obsta, por isso, a percepção cabal da I República relativamente às “formas multilaterais da organização da sociedade internacional”, como Medeiros Ferreira enfatizou²⁰, para o contexto imediato à I Guerra Mundial.

No âmago destas preocupações, residia o problema da assiduidade das delegações portuguesas nas Organizações do pós-guerra, sintoma que fazia Bettencourt-Rodrigues equacionar um problema antecedente: o país não podia afastar-se dos desígnios estabelecidos em 1919; por outro lado devia romper com a ideia formulada anos antes na Conferência da Paz, onde havia sido considerado no “grupo de nações de interesses limitados”²¹. Esta premissa embora impulsionasse Bettencourt-Rodrigues – como o próprio Autor referiu²² –, importante será notarmos que o maior alento para redimir as posições lusas e reformular o desempenho de Portugal em Genebra, viria do exterior.

Desta feita, no contexto da ditadura militar, se por um lado verificamos observações como as de José Medeiros Ferreira, referentes à panóplia de convenções da OIT incidentes

13 Primeiro Director da Organização Internacional do Trabalho (1919-1932).

14 João do Canto e Castro da Silva Antunes Júnior foi oficial da Marinha e Presidente da República Portuguesa entre 16 de dezembro de 1918 e 5 de outubro de 1919, durante quase todo o período da Conferência da Paz em Paris.

15 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, in Filipe Ribeiro de Menezes; Pedro Aires Oliveira (org.), *A Primeira República Portuguesa: Diplomacia, Guerra e Império*, Tinta da China, Lisboa, 2011, pp. 357-358.

16 Soraia Milene Marques Carvalho, *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*, cit., p. 150.

17 Soraia Milene Marques Carvalho, *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*, cit., p. 21.

18 Jaime Batalha Reis foi um agrónomo e diplomata português, integrou a “Geração de 70”; após a implantação da I República, será Ministro Plenipotenciário de Portugal em São Petersburgo e ver-se-á envolvido no cenário da revolução russa de 1917. No final na I Guerra Mundial é enviado à Conferência da Paz em Paris onde desenvolveu contributos para a construção da nova ordem internacional.

19 Teresa Gomes Branco, *A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais*, Universidade de Évora, 2013, p. 58.

20 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 356.

21 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 22.

22 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 22.

na indústria e ratificadas entre 1928 e 1929, como resultado das preocupações acrescidas sobre as questões laborais nas colónias africanas²³, certo é que devemos sublinhar os trabalhos antecedentes, mormente, do período inicial da ditadura militar. A partir de 1926 é-nos possível falar numa relação *reatada*: segundo o então ministro, Portugal havia participado nas “duas primeiras” sessões da Organização Internacional do Trabalho, realizadas em Washington (1919) e em Génova (1920)²⁴; as delegações lusas eram “incompletas” na sua constituição, não cumprindo os termos estipulados pelo Tratado de Versalhes, particularmente, naquilo que respeitava ao artigo 389.º do mesmo documento²⁵.

Esta realidade levou Albert Thomas – Director da OIT – a redigir uma missiva a 24 de fevereiro de 1926, destinada ao Ministro dos Negócios Estrangeiros: segundo enfatizava, era notório que de ano para ano os Estados membros tendiam a aumentar em número, no âmbito da Organização; todavia, Portugal destacava-se pelas suas ausências, uma vez que não enviava delegações completas às discussões realizadas na OIT²⁶. Na linha de Bettencourt-Rodrigues, o director da OIT frisava:

*“O envio d’uma delegação completa ás sessões da Conferencia constitue uma das obrigações que os Governos assumiram quando os respectivos países se tornaram membros da Organização Internacional do Trabalho”*²⁷.

Mais, Albert Thomas fazia acentuar o desagrado suscitado pela situação:

*“(...) o próprio Tribunal Permanente de Justiça Internacional, n’um aviso consultivo de 31 de julho de 1922, indicou que o compromisso estipulado nesse artigo [artigo 389.º do Tratado de Versalhes] não comportava apenas um simples dever de ordem moral, mas sim, fazia parte do Tratado e constituía uma obrigação que ligava entre si as partes contractantes”*²⁸.

Através dos trechos da nota enviada pelo Director da OIT, Bettencourt-Rodrigues caracterizava a posição portuguesa naquele momento, considerando a “falsa situação” em que o país se encontrava, na esteira dos compromissos assumidos e concordando amplamente com Albert Thomas: “não cumpríamos” – asseverou António Maria –, que não procurou demonstrar o contrário, anos mais tarde, nas suas memórias²⁹.

Nesta conformidade, o então ministro dos Negócios Estrangeiros via-se na contingência de estabelecer o contacto com o Director da Organização Internacional do Trabalho, dando-lhe como satisfação a carência “de um organismo apropriado” que permitisse a Portugal criar “as devidas relações” com a OIT³⁰. Esta conversa ocorrera quando em setembro de 1926, Bettencourt-Rodrigues rumou a Genebra na qualidade de Presidente da delegação

23 José Medeiros Ferreira, *A República Corrigida e Aumentada*, Lisboa, Edições 70, 2015, p. 171.

24 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 26.

25 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 26.

26 Albert Thomas, Nota de 24 de fevereiro de 1926, in Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 26.

27 Albert Thomas, Nota de 24 de fevereiro de 1926, in Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., pp. 26-27.

28 Albert Thomas, Nota de 24 de fevereiro de 1926, in Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 27.

29 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 27.

30 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 27.

lusa à VI Assembleia Sociedade das Nações³¹; aproveitando a ocasião, visitou as “instalações do ‘Bureau [OIT]’”: fazia assim a promessa a Albert Thomas de, quando em Lisboa, estudar “o assumpto e prontamente o resolveria”, tal qual grafou das suas reminiscências do período ministerial³².

No final do ano as relações tornavam-se mais cordiais: Albert Thomas escrevia uma nota ao ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, dando conta do seu interesse por saber organizada a secretaria lusa que iria assegurar os contactos com a SDN e, por isso, de maneira idêntica com a OIT³³; salientamos que Albert Thomas mostrava-se *prazenteiro* ao descobrir “(...) que uma secção especial do Secretariado português era encarregada das relações com o ‘Bureau Internacional do Trabalho’”³⁴. Mais, mostrava-se convicto da “benemerita iniciativa” de Bettencourt-Rodrigues, ficando-lhe reconhecido pelo estreitamento de relações entre a OIT e a República Portuguesa³⁵, acrescentando o desejo de rápido contacto entre a Organização e a nova Secretaria³⁶.

A criação da Secretaria Geral Portuguesa da SDN no MNE (1926-1928)

Observador atento da Sociedade das Nações, Bettencourt-Rodrigues considerava-a relevante do ponto de vista das relações internacionais do pós-guerra³⁷; sublinhava a necessária interdependência dos Estados e a sua consecutiva ruína, advertindo o Autor para a ruptura a que essas relações eram propícias no período em causa, consumando-se num “(...) aspecto de um perigoso antagonismo”³⁸. Desta feita, o diplomata sublinhava a falta de maturação da *nova ordem internacional*: ainda não chegara o momento em que os “povos” desejassem impedir os confrontos entre si, assumindo a SDN um desígnio manifesto na manutenção da paz – por isso, Portugal não deveria ficar aquém das expectativas³⁹.

Mais do que isso, Bettencourt-Rodrigues retomava a lógica da manutenção do espaço imperial português como premissa estruturante para a manutenção de um contacto frequente com Genebra, como se tal se tratasse de “(...) um excelente posto de observação e de defeza commum”: para isso, segundo o Autor, não bastavam relações episódicas nas Assembleias anuais, tornavam-se necessárias “relações que se afirmem por uma acção continua e uma assídua colaboração em todos os seus organismos”⁴⁰, tal qual sublinhava nas suas memórias ministeriais.

Destacamos que o ministério *bettencourtiano* recuperou projectos concebidos no início da década para a formação de uma secretaria que colmatasse as necessidades entre o MNE, a SDN e a OIT; assim, cabe-nos ressaltar o projecto de Jaime Batalha Reis datado de 1921

31 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 27.

32 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 28.

33 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 28.

34 Albert Thomas, Nota de 14 de dezembro de 1926, in Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 28.

35 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 28.

36 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 28.

37 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 22.

38 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 22.

39 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 22.

40 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 23.

para a criação do referido secretariado⁴¹. De resto, a secretaria geral só viria a realmente surgir em 1926, por Decreto n.º 12.674 de 6 de novembro do mesmo ano; obedecia, na íntegra, ao projecto delineado por Batalha Reis, o qual havia sido enviado à Comissão redactora do Pacto da SDN durante a Conferência da Paz (1919), e instado pela urgência da criação do secretariado luso, desde então: eram as condicionantes da Conferência de Paris que o exigiam, enviando novo memorandum a 1 de março de 1921, no qual elucidava as estruturas que deviam ser contempladas naquele exercício organizativo, tal qual Bettencourt-Rodrigues não olvidou⁴².

Esta nova estrutura fundada dentro do quadro ministerial, tinha em vista o tratamento da documentação recebida da Sociedade das Nações e o seu respectivo estudo, especialmente naquilo que respeitava a questões portuguesas dentro da Organização Internacional, não obstante o incremento “das necessárias ligações entre esse organismo e as diferentes comissões e departamentos do ministério dos estrangeiros, ou de outros ministérios”⁴³; na lógica *bettencourtiana*, tornava-se fundamental que as delegações portuguesas enviadas a Genebra conseguissem participar activamente nas discussões suscitadas: para tal era necessária a análise prévia das questões através da secretaria lusa da SDN; caso contrário, as delegações continuariam mal informadas, com actuações pela rama nos desígnios internacionais debatidos no período em análise. Desta feita, na esteira do trabalho de Teresa Gomes Branco, cabe-nos salientar que a secretaria almejada constituía-se na “primeira grande construção institucional dedicada à representação e contacto permanente entre Portugal e a Sociedade das Nações”, na linha das análises solicitadas anteriormente ao adjunto da Legação Portuguesa em Berna, Rodrigo Rodrigues, sobre a matéria, destacando-se a carência do organismo⁴⁴. Mais, quando estabelecida a comparação com França, Itália ou Inglaterra, Portugal ficava aquém do exercício pretendido pela inexistência de “secções especiais do Secretariado a funcionar na suas capitais, além dos Secretariados de Genebra”, integrando o país o núcleo das 12 nações sem representação permanente naquele centro diplomático suíço⁴⁵.

Na linha de Jaime Batalha Reis, o antigo ministro dos negócios estrangeiros destacava do memorandum de 1921 a necessidade de “uma educação” no que concernia ao espírito internacional edificado com a SDN⁴⁶; desta forma, o primeiro assegurava no início da década a inadmissibilidade de “as antigas Direcções Políticas dos Ministerios dos Negocios Estrangeiros e os representantes acreditados, junto dos diversos Estados” continuarem a tratar as questões internacionais na linha da “antiga diplomacia”, o que significava um tratamento voltado apenas para os interesses nacionais dos distintos Estados⁴⁷. Observe-se a inspiração de Batalha Reis que, no âmbito da Conferência da Paz, imbuíra-se havia

41 Soraia Milene Marques Carvalho, *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*, cit., p. 146.

42 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 24.

43 Jaime Batalha Reis, Memorandum de 1 de março de 1921, in Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 25.

44 Teresa Gomes Branco, *A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais*, cit., p. 61.

45 Teresa Gomes Branco, *A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais*, cit., p. 61.

46 Jaime Batalha Reis, Memorandum de 1 de março de 1921, in Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 24.

47 Jaime Batalha Reis, Memorandum de 1 de março de 1921, in Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., pp. 24-25.

contribuído para a edificação de uma ordem manifestamente contrastante das “(...) secret alliances, the unjust wars, the conferences where the old, selfish European powers drew arbitrary lines on the maps”, na linha de Margaret MacMillan⁴⁸.

Esta questão enformava a ideia de que, por isso, também os delegados enviados à SDN – tanto à Assembleia como ao Conselho da Organização –, teriam de tratar os assuntos internacionais na esteira da nova ordem: só assim, na lógica acalentada, conseguiria a Sociedade das Nações impedir a guerra⁴⁹. Bettencourt-Rodrigues tomava este pensamento como axiomático: “Não foi outro o intuito a que obedeceu o Decreto n.º 12.674 de 6 de novembro de 1926, que definitivamente organisa, no ministério dos negócios estrangeiros, o Secretariado português da Sociedade das Nações”⁵⁰; atribuía, assim, os créditos do exercício a Batalha Reis que prontamente havia manifestado o ensejo na resolução do dilema.

De resto, o antigo ministro não deixava de aprimorar o resultado obtido com a organização da Secretaria: dentro desta, simultaneamente, era criada uma secção “destinada às relações a que nos comprometemos com a Organização Internacional do Trabalho (Bureau International du Travail)”⁵¹; sublinhando por contraste a ruptura que quase se manifestara com a OIT: “(...) Portugal, a despeito dos compromissos tomados, alheou-se por completo d’esse organismo, deixando de participar nos seus trabalhos e desinteressando-se da sua atividade”⁵²; esta ideia, partilhada por Soares Martinez coloca em relevo a contrariedade lusa face ao artigo 389 do Tratado de Versalhes, mencionando o Autor que até àquele momento, “desconhecíamos pura e simplesmente” as questões desenvolvidas em Genebra “ou tratávamos de designar, ‘ad hoc’, um ou mais funcionários, para delas se ocuparem, em condições de manifesta improvisação”⁵³.

Esta realidade era retratada por Bettencourt-Rodrigues a partir do momento em que entrou para o MNE e nove sessões da OIT haviam já decorrido: o ministro indignava-se ao constatar que “só às duas primeiras, que se efectuaram respectivamente em Washington e Genova, nos annos de 1919 e 1920, se pode dizer que foram enviadas delegações portuguesas, mas ainda assim incompletas”⁵⁴, uma vez que não correspondiam aos termos do artigo 389 do Tratado de Versalhes:

*“ARTICLE 389. The meetings of the General Conference of Representatives of the Members shall be held from time to time as occasion may require, and at least once in every year. It shall be composed of four Representatives of each of the Members, of whom two shall be Government Delegates and the two others shall be Delegates representing respectively the employers and the workpeople of each of the Members. Each Delegate may be accompanied by advisers, who shall not exceed two in number for each item on the agenda of the meeting”*⁵⁵.

48 Margaret MacMillan, *Peacemakers: The Paris Conference of 1919 and its Attempt to End War*, Jonh Murray, Londres, 2002, p. 92.

49 Jaime Batalha Reis, Memorandum de 1 de março de 1921, in Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 25.

50 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 25.

51 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., pp. 25-26.

52 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 26.

53 Pedro Soares Martinez, *A Ditadura Nacional e a Política Internacional (1926-1933)*, cit., p. 280.

54 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 26.

55 International Labour Office, *Officiel Bulletin*, abril 1919-agosto 1920, I (1), Genebra, 1923, pp. 333-334.

De resto, o restante artigo equacionava o envio de conselheiras para questões que se relacionassem com a mulher, assim como o envio de delegados não governamentais em estreita ligação com as organizações industriais, a limitação do uso da palavra e voto pelos assessores, a comunicação dos nomes dos delegados e respectivos assessores enviados, o exame das credenciais dos delegados representantes e a respectiva recusa ou admissão destes à luz do mesmo artigo⁵⁶; assim, destacamos, na linha de Cristina Rodrigues, “o tripartismo” da OIT que assumia a sua participação “em todos os órgãos importantes de representantes dos governos, das associações sindicais e das associações patronais”⁵⁷, constituindo-se de sobremaneira um dilema na resolução portuguesa.

Desta feita, após 6 de novembro de 1926 a organização dos serviços da Secretaria Geral da SDN no Ministério dos Negócios Estrangeiros, ficou a cargo de Augusto de Vasconcelos (1867-1951)⁵⁸, o qual na qualidade de director da mesma mereceu o tributo de Bettencourt-Rodrigues que não deixou de frisar a “activa colaboração e especialíssima competência d’esse muito ilustre diplomata”⁵⁹; tornava-se assim possível uma colaboração estreita com Genebra, onde a OIT surgia de feição primacial nos objectivos a desenvolver: Bettencourt-Rodrigues enfatizava que, em 1928, na nova Secretaria haviam entrado “alem de um sem numero de impressos e publicações da S. das N., 1136 notas e officios, dos quaes 260 pertencem á secção do B.I.T.E”, não obstante António Maria sublinhar que o número de correspondência saída do MNE foi ainda “muito maior”, na esteira dos seus compromissos, entre a qual constavam “relatórios e resultados de inqueritos”⁶⁰ que demonstravam o efectivo trabalho Portugal-Genebra.

Todavia, a análise *bettencourtiana* aprofundava-se: na linha do Autor, a secção que mantinha uma assídua correspondência e relação com a Organização Internacional do Trabalho, na esteira da promulgação do Decreto n.º 12.674, permitia “(...) que Portugal pela primeira vez” ratificasse convenções sobre o Trabalho⁶¹; entre estas, Bettencourt-Rodrigues destacava as correspondentes ao descanso semanal e ao número de horas de trabalho, assim como às questões das doenças profissionais e desastres ocorridos no meio laboral tanto para trabalhadores nacionais, como estrangeiros⁶².

Isto significava, antes de mais, que Portugal se comprometia com a OIT – na linha de Cristina Rodrigues⁶³ –, após as ratificações concretizadas, vinculando-se desse modo à Organização⁶⁴ – como Bettencourt-Rodrigues asseverou – : “todos os paizes aderentes (...) teem de apresentar anualmente relatórios sobre a aplicação das convenções que ratificam e para os quaes colaboraram”, na medida em que delegados dos referidos países – inclusive

56 International Labour Office, *Officiel Bulletin*, abril 1919-agosto 1920, I (1), Genebra, 1923, pp. 333-334.

57 Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, Edições Afrontamento, Porto, 2013, p. 71.

58 Augusto César de Almeida Vasconcelos Correia foi médico e Lente de Medicina, Presidente do Ministério (1911-1912), Ministro dos Negócios Estrangeiros (1911-1914), Ministro de Portugal em Madrid (1911/1914-1918), Ministro de Portugal em Londres (1918-1919), membro das delegações portuguesas à Conferência da Paz (1919-1920) e Ministro Plenipotenciário de Portugal na SDN (1923-1937), constituindo-se num dos defensores mais fervorosos da Sociedade das Nações e do seu papel no mundo.

59 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 29.

60 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 29.

61 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., pp. 29-30.

62 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 30.

63 Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, cit., p. 72.

64 Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, cit., p. 72.

de Portugal – haviam comparecido nas respectivas sessões da OIT⁶⁵, reforçando o antigo ministro a dinâmica com a Organização durante o seu mandato.

A isto não obsta que a I República tenha assinado entre 1919 e 1926 “todas as convenções aprovadas na OIT”, porém, as suas ratificações tardias, não equivaleram a mero descuido da República, como Medeiros Ferreira sublinhou face a ideias evidenciadas nesta matéria⁶⁶, sendo identicamente inequívocas as preocupações referentes ao trabalho escravo e obrigatório nas colónias – diplomas da OIT com “zelo ratificativo” entre 1928 e 1929⁶⁷ –, coincidentes com a ditadura militar⁶⁸: Bettencourt-Rodrigues não deixou de enfatizar as questões da necessária participação portuguesa em Genebra, motivações decorrentes da manutenção do império colonial e estratégia portuguesa na política externa.

Conclusão

Atendendo às necessidades e espaço de ruptura encontrado entre Portugal e Genebra – não podemos distar dos problemas referentes às finanças lusas que delineavam, na linha de José Medeiros Ferreira, “grande parte da política externa da Primeira República”⁶⁹ –, sublinhamos o contributo de António Maria de Bettencourt-Rodrigues, aquando da sua chegada ao MNE, na criação da Secretaria Geral Portuguesa da Sociedade das Nações no Ministério dos Negócios Estrangeiros, destacando o seu impacto no incremento da relação Portugal-Genebra: a premissa da (re)aproximação dos lusos, inclusive, da OIT, era justificada pelas notas trocadas entre o ministro e Albert Thomas, não obstante os esforços aplicados na criação do secretariado, visível a sua documentação no Arquivo da SDN à guarda do Instituto Diplomático do MNE⁷⁰.

No entendimento de Bettencourt-Rodrigues, Portugal tinha todo o interesse na salvaguarda da relação com Genebra, considerando o seu império colonial; esta ideia adjacente em outras obras do autor⁷¹, tornavam-no permeável ao pensamento da conveniência do país, em saber e colaborar de perto com a SDN e, identicamente, com a OIT⁷². Similarmente, Bettencourt-Rodrigues considerava a pertinência da ligação na perspectiva da posição estratégica que Portugal e as ilhas adjacentes – Madeira e Açores – dispunham na cena internacional; o diplomata referia: “(...) tanto no ponto de vista naval, como no ponto de vista da navegação aérea, interesses, em suma, de toda a ordem a acautelar e a zelar (...)”, constituindo-se nos pontos centrais que deviam *medir o pulso* ao entendimento dos lusos com as Organizações Internacionais genebrinas, revelando o Autor a sua intransigência na matéria, no decurso dos anos que se seguiram à Conferência da Paz (1919-1920).

Assim, a ressalva da organização da Secretaria Portuguesa da SDN, durante o ministério *bettencourtiano*, saldava-se numa inequívoca concretização: a defesa manifesta das ideias

65 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 30.

66 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 380.

67 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 378.

68 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 378.

69 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 353.

70 Soraia Milene Marques Carvalho, *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*, cit., pp. 26-58.

71 Bettencourt-Rodrigues, *Prováveis alianças e agrupamentos de nações. Uma Confederação Luso-brasileira: factos, opiniões e alvites*, cit., pp. 185-186.

72 Bettencourt-Rodrigues, *Vinte e Oito Mezes no Ministerio dos Negocios Estrangeiros*, cit., p. 23.

do então ministro sobre a estrutura em que o país dever-se-ia integrar para cumprir de maneira escrupulosa os deveres estabelecidos anos antes; transtornos resultantes da entrada da Alemanha em 1926 para o Conselho da SDN, na qualidade de membro permanente⁷³; preocupações respeitantes ao empréstimo financeiro solicitado por Portugal à SDN, no referido período⁷⁴; e, similarmente, a preparação do terreno para a década de 1930, quando Portugal chegaria ao Conselho Executivo da Sociedade das Nações (agosto de 1931), na qualidade de membro temporário⁷⁵, não obstante a realidade portuguesa se caracterizar no período pela transição manifesta do regime político, na linha de Medeiros Ferreira⁷⁶.

Ressalvamos os novos contornos que se desenhavam entre Portugal e Genebra, desde a primeira metade do ano de 1926: recordamos na esteira do mesmo autor, a eleição de Afonso Costa, em março, para Presidente da Assembleia da Sociedade das Nações, sendo que os governos ditatoriais prosseguiram, efectivamente, “uma política externa de contornos legitimadores”⁷⁷ no panorama genebrino; estabelecendo-se o diálogo com a premissa do término da primeira experiência republicana: a falta de adaptação ao novo sistema internacional a descoberto anos antes e desenhado em 1919, na linha de António José Telo, gerou à nascença a sua vertigem⁷⁸, não se constituindo caso inédito na Europa do Sul⁷⁹. De resto, o ministério *bettencourtiano* inserido no contexto ditatorial, tentaria responder prontamente às quezílias que rodeavam Portugal, tanto nos corredores como nas Assembleias da SDN e da OIT: a cordialidade inerente ao diplomata e ministro, não deixou de configurar a impreterível reaproximação verificada desde a sua chegada à pasta dos Negócios Estrangeiros; não obstante, o trabalho desenvolvido antes do seu exercício ministerial: porém, a nova legitimação junto da SDN e da OIT, ficaram intimamente ligadas ao papel desempenhado por Bettencourt-Rodrigues na mediação dos interesses Portugal-Genebra.

73 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 370.

74 Soraia Milene Carvalho, “O empréstimo financeiro solicitado por Portugal à Sociedade das Nações”, Estudos IDI/MNE, 2018, pp. 2-14. URL: https://idi.mne.gov.pt/images/curiosidades/SDN/soraia_milene_carvalho.pdf; José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., pp. 380-384.

75 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 372.

76 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 372.

77 José Medeiros Ferreira, “A Globalização da Primeira República”, cit., p. 372.

78 António José Telo, *Primeira República II: Como Cai um Regime*, Lisboa, Editorial Presença, 2011, p. 313.

79 António José Telo, *Primeira República II: Como Cai um Regime*, cit., p. 318.

Qua homo est – O tratamento teológico da *restitutio* na caracterização jurídica moderna da escravidão

Ana Caldeira Fouto

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Grupo de Ciências Histórico-Jurídicas. Investigadora do Centro IURIS – Instituto de Investigação Interdisciplinar

Resumo | O regime jurídico da escravidão foi extensamente desenvolvido nos tratados *De Restitutione*, como parte de uma análise mais ampla do dever de restituir e do direito à restituição. A função da teologia na construção de um discurso moderno de fundamentação das soluções jurídicas está bem patente na estrutura interna deste tipo literário e, em particular, no lugar central que o regime jurídico da escravidão neles ocupa. Em especial, é nossa intenção demonstrar o papel que a caracterização do estatuto do escravo enquanto *homem* desempenha na exposição do regime jurídico da escravidão e na elucidação do significado da *restitutio*, bem como na definição moderna dos *direitos*.

Abstract | “*Qua homo est* – the theological elaboration of *restitutio* in the early-modern legal characterization of slavery” The legal regime of slavery was extensively developed in *De restitutione* treatises, as part of a wider analysis of the duty of restitution and the right to restitution. The role of theology in the modern construction of a discourse of justification of legal solutions is patent in the internal structure of that literary type and, particularly, in the development of the juridical regime of slavery. We intend to demonstrate the importance of the qualification of the slave as *man* to the presentation of the juridical regime of slavery and to the elucidation of the meaning of *restitutio*, as well as to the modern definition of *rights*.

Introdução

A matéria da *restitutio* e a metodologia subjacente à sua organização expositiva são especialmente relevantes para a compreensão da formação de um conceito moderno de *direito*, com efeitos que se prolongaram historicamente às definições adoptadas pela pandectística.

A tipologia substancialmente diversificada das obras produzidas em contexto académico torna-se relevante na análise da recepção e desenvolvimento do conceito de *direito*: não só as definições elaboradas no âmbito dos tratados *De Iustitia et de Iure* e dos tratados *De Legibus*, mas também a produção teológica sobre matéria que, sendo juridicamente mais restrita, tinha implicações directas no plano espiritual, designadamente no âmbito da confissão como sucede com os tratados *De Restitutione*, permitem compreender a formação de uma linguagem inovadora, fundamental para a consolidação do pensamento jurídico moderno, traduzida na integração de matérias anteriormente tratadas de forma parcelar numa prévia reflexão sobre a origem e definição do *dominium* que veio dotar o discurso jurídico de uma sistemática até então ausente.

1. A matéria da *restitutio* na produção literária da Segunda Escolástica

A elaboração dos tratados *De Restitutione* integra-se no âmbito da leccionação da Teologia Escolástica e Moral, integrando-se a matéria na exposição da *pars* II-II^o da *Summa* de S. Tomás de Aquino.

O acolhimento da obra do Aquinate como eixo central no ensino da teologia na escolástica peninsular foi fundamental para o desenvolvimento moderno não só de uma matéria

jurídica como a da *restitutio*, mas também de uma sistemática jurídica inovadora das fontes das obrigações, inexistente na tradição do *ius civile*¹.

A *restituição* é introduzida por S. Tomás de Aquino na reflexão sobre a justiça, qualificando a *restitutio* enquanto “*acto da justiça comutativa tanto quando a coisa de um está em poder de outro por vontade daquele, como sucede no mútuo ou no depósito; como quando está contra a vontade, como na rapina ou no furto*”².

Os termos em que a questão é introduzida deixam antever o valor da elaboração teórica de comentário ao pensamento do aquinate na passagem em causa para o desenvolvimento de uma teoria geral do *dominium* na Escolástica Peninsular, integrado por sua vez numa teoria da justiça.

É este um dos aspectos fundamentais para a matéria que nos ocupa – a do estatuto jurídico do escravo enquanto titular de *direitos*.

O desenvolvimento teológico da *restitutio* forneceu uma matriz de elaboração teórica sobre um elemento fundamental à concepção moderna dos *direitos*: a do *sujeito* jurídico; neste caso específico, aquele sobre quem recai a obrigação de restituir.

O facto de a *restitutio* ser definida enquanto *actus* releva especialmente para esse enquadramento.

Por um lado, remete a teorização para um âmbito pragmático, que interessa aos teólogos na medida em que permite determinar os pressupostos da absolvição do pecado de ter o que não é seu. De facto, a exigência da restituição como requisito da remissão do pecado fora estabelecida por S. Agostinho na sua *Epistola ad Macedonium*³ e a partir daí fora acolhida no *Decretum* de Graciano⁴, estabelecendo-se como princípio geral de direito no *Liber Sextus* de Bonifácio VIII⁵.

Por outro lado, verifica-se que os tratados *De Restitutione* centram a construção do instituto na determinação do *dominium*. Sucede, porém, que a definição de S. Tomás de Aquino não refere o conceito de *dominium*, pelo que é particularmente relevante a centralidade que os tratados atribuem à definição de *dominium* e, especialmente, a recepção de Gerson e de Conradus a partir da doutrina de Vitoria, que estabelecera em termos bastante latos o alcance do termo *dominium* usado por si em matéria de *restitutione*⁶.

Esta matéria é igualmente relevante para uma definição moderna do *sujeito* jurídico, na medida em que a problematização se detém não só na qualidade de *quem* tem obrigação

1 Wim Decock, *Theologians and Contract Law: The Moral Transformation of the Ius Commune (ca. 1500-1650)*, Martingoinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012, pp. 514-517; Thomas Duve, “La teoría de la restitución en Domingo de Soto: Su significación para la historia del derecho privado moderno”, in Juan Cruz Cruz, *La ley natural como fundamento moral y jurídico en Domingo de Soto*, Eunsa, Pamplona, 2007, p. 187; Jan Hallebeek, *The Concept of Unjust Enrichment in Late Scholasticism*, Nijmegen, 1996, pp. 20-22.

2 *Summa Theologiae*, II-II, q.62, a. 1.: “*Et ideo restitutio est actus commutativae iustitiae, quando scilicet res unius ab alio habetur, vel per voluntatem eius, sicut in mutuo vel deposito; vel contra voluntatem eius, sicut in rapina vel furto*”.

3 “*Quod autem in epistola tua sequitur, ubi dicis: Verum nunc, ut mores nostri sunt, et sceleris poenam cupiunt sibi homines relaxari, ed id propter quod scelus admissum est possidere; pessimum hominum genus commemoras, cui poenitendi medicina omnino non prodest. Si enim res aliena, propter quam peccatum est, cum reddi possit, non redditur, non agitur poenitentia, sed fingitur: si autem veraciter agitur, non remittetur peccatum, nisi restituatur ablatum; sed, ut dixi, cum restitui potest. (...)*”; *Patrologia Latina* 33, ep. 153, 6, 20, c 662.

4 C. 14, q. 6, c. 1.

5 VI, 5, 13, 4.

6 Francisco de Vitoria, *Commentarii in II^{am} IP^{ae}*, q. 62, artigo 1, n. 8: “*Et in materia de restitutione indifferenter utemur dominio, scilicet sive sit dominus, sive usuarius, sive usufructuarius, sive possessionarius, quia in eo etiam cadit injuria quae est obnoxia restitutioni.*”

de restituir, mas também importa para essa mesma definição a qualidade da outra parte, ou seja, daquele a quem é devida restituição. É neste contexto que se desenvolve uma importante reflexão em matéria de escravatura.

Além do exame dos pressupostos da licitude da guerra em que são tomados escravos – em que a minúcia é admirável, se tomarmos em conta que ela se dirige a questões muito práticas e concretas da vivência do período em causa – discute-se se o senhor se encontra em alguma circunstância obrigado a restituir ao seu escravo – determinando, afinal, a admissibilidade de o escravo ter domínio e ser legítimo titular de bens.

Esta conclusão não parecerá especialmente inovadora, atendendo a que o regime jurídico da escravatura, desde o direito romano, se caracterizara por não reificar totalmente o escravo, tratado ora como “coisa” ora como “pessoa” consoante a matéria⁷. É, todavia, na fundamentação apresentada a propósito da matéria da *restituição* que se encontra agora uma alteração importante que, quando integrada no quadro teórico da sistematização da *restitutio* a partir do conceito de *dominium*, se destaca pelo contributo que traz para a teoria subjectiva dos *direitos*. De facto, a legitimação da titularidade de bens passa a aferir-se antes de mais pela determinação da *humanidade* como pressuposto do *dominium*, entendido cada vez mais como inerente ao *homem* enquanto tal, à sua própria natureza, independentemente das circunstâncias que limitassem a capacidade de o exercer.

O desenvolvimento de uma teoria geral da *restitutio*, que integrava uma vasta panóplia de matérias jurídico-civis, a partir de uma teorização da justiça (comutativa) tendo em vista um fim prático de determinar quando haveria lugar à absolvição do pecado, manifesta também de forma exemplar o propósito escolástico de integração dos saberes a partir da sua fundamentação teológica. Como expôs Soto no seu tratado *De iustitia et iure*, cujo livro IV é dedicado à *restitutio*, era função do teólogo acomodar o Direito Civil aos princípios da filosofia⁸.

A sistematização da *restitutio* por Soto obteve, ela própria, rápido acolhimento, sendo o dominicano uma das autoridades mais citadas nos tratados que versam sobre a mesma matéria, juntamente com Cayetano e Vitoria.

O facto de estes autores serem recorrentemente citados é igualmente revelador de como a recuperação da *Summa Theologiae* de S. Tomás de Aquino como objecto preferencial de estudo, em substituição das *Sentenças* de Pedro Lombardo (que haviam ganho preponderância no século XV), foi fundamental para o desenvolvimento do pensamento jurídico moderno. Isto porque, ao contrário do que sucedia na estrutura interna das *Sentenças*, em que a *restituição* era tratada a propósito da penitência, na *Summa* aquiniana a restituição é inserida na reflexão sobre a justiça, o que veio a favorecer o desenvolvimento de uma teoria jurídica da *restituição*, que tivera antecedentes a partir do século XIII no âmbito do direito canónico, transformando-se progressivamente, de uma regra da confissão, em verdadeira regra jurídica⁹.

7 Margarida Seixas, *Pessoa e Trabalho no Direito Português (1750-1878): escravo, liberto e serviçal*, AAFDL Editora, Lisbon Law Editions, 2016, pp. 84-85.

8 Domingo de Soto, *De iustitia et iure*, Proemium, 5: “*Theologi ergo est iuris Canonici decreta ad normam Euangelicam exigere; philosophique Ciuilia ex principiis philosophiæ examinare*”.

9 A partir da fórmula agostiniana e da integração da mesma no *Decretum* graciano, até à sua recepção no *Liber Sextus* de Bonifácio VIII; Thomas Duve., “La teoría de la restitución en Domingo de Soto: Su significación para la historia del derecho privado moderno”, cit., p. 190.

A integração tomista da restituição na matéria da justiça comutativa traduzia-se ainda, numa vantagem inovadora, patente na sistemática de Soto, e que se mostrava apelativa para os juristas de então – a distinção entre as esferas penal e civil (já que a restituição, enquanto acto de justiça comutativa, não comportava uma dimensão punitiva¹⁰).

Vejam, pois, como esta opção sistemática determina o tratamento do estatuto do escravo – e como a escravidão é, ao mesmo tempo, uma categoria que testa a própria definição de *restituição*.

2. O estatuto do escravo na matéria da restituição

No tratado *De Restitutione* de Cosme de Magalhães¹¹ (começado em 1586 e terminado em 1589) o autor fundamenta na doutrina de Soto e de Vitoria a racionalidade e a liberdade como pressupostos do domínio, porque necessários à determinação da injustiça:

*“Se o domínio compete às criaturas partícipes de razão
Distinção 5.^a*

Explicada a natureza do domínio, havemos de tratar agora da extensão do conceito, a qual se explicará nas proposições seguintes.

1.^a Proposição

Só a criatura capaz de razão pode ter domínio. É esta a proposição de Soto, 4.º, De iustitia et iure, q. 1, artigo 2.º, e Vitória, na Relectio de indis, p. 1.^a, n.º 20; o que se prova por não serem os irracionais capazes de injustiça - sem injustiça alguma se mata, com efeito, animais irracionais até por simples recreação, como é de ver na pesca e na caça que os homens praticam por motivos de recreação – não podem, pois, sofrer injustiça, posto que seja passível de injustiça o dono em cuja potestade se acham, a quem cabe satisfação de dano havido neles. E o mesmo se confirma, além disso, por ser o domínio uma faculdade de dispor livremente de alguma coisa. Ora, como a liberdade assenta no uso da razão, o que quer que seja que não tenha liberdade será incapaz de domínio”¹².

Se se atender à explicação que Cosme de Magalhães enuncia na mesma distinção, ao explicar o fundamento e efeito desta qualificação do homem como ser racional e livre, compreende-se a complexidade da qualificação jurídica do escravo:

“3.^a Proposição

10 Domingo de Soto, *De iustitia et iure*, IV, q. 7, a. 2, p. 367a: *“In contrarium autem est quod ille qui peccat satisfacere pro culpa tenetur; culpa autem, ut ait Augustinus, non dimittitur nisi restituatur ablatum: ergo eidem incumbit restitutionem facere.”* Duve chama a atenção para este elemento inovador da teoria da restituição, acentuando ainda, nesta passagem do tratado de Soto, uma diferença relativamente à tradição recolhida no *Livro Sexto* das Decretais e na *Summa* de S. Tomás de citação da fórmula agostiniana, ao substituir a referência ao “pecado” pela de “culpa”; “La teoría de la restitución en Domingo de Soto: Su significación para la historia del derecho privado moderno”, cit., pp. 196-197.

11 *A Escola Ibérica da Paz nas Universidades de Coimbra e Évora (século XVI)*, volume III *Da Restituição: sobre a propriedade e a origem do poder civil*, dir. Pedro Calafate, Ricardo Ventura, anotação Ana Caldeira Fouto, Margarida Seixas, Almedina, Coimbra, 2020.

12 *A Escola Ibérica da Paz...*, vol. III, cit., p. 527.

*O domínio que compete aos anjos e aos homens é sempre subordinado ao domínio de Deus; (...). Pelo que o domínio, por parte de criaturas, é de sua natureza limitado, de maneira que, por vezes podem não dispor livremente do respectivo objecto (...); pois, por exemplo, não nos é lícito matar nem maltratar cruelmente a nossos escravos ou moços serviçais (...). (...) as crianças e os loucos são, apesar de tudo, capazes de domínio (...). E a razão é que têm o livre arbítrio da inteligência e da vontade, senão quanto ao exercício, ao menos quanto à essência, e retêm, portanto, aquela imagem pela qual participam do domínio havido de Deus (...)*¹³.

Esta afirmação explica a rejeição, tradicional entre os autores da Segunda Escolástica, da servidão natural, em desvio face à doutrina de Aristóteles (tão favorecida noutros aspectos, por força do tomismo estrutural da Escola). A servidão é admitida apenas enquanto instituição de direito positivo, e não natural (e, portanto, mutável e derogável), limitando, assim, o domínio do senhor e a correspondente obrigação do escravo no plano da justiça comutativa:

“Tratado 1.º

Terceira parte, da aquisição do domínio

Dos modos como se adquire o domínio sobre escravos e mancebos

Distinção 1.ª

*Convém desde logo considerar que, segundo Aristóteles (Política cap. 3), se dá uma dupla servidão: Uma é natural, pela qual, por certa equidade e conveniência, os homens sem educação se sujeitam aos mais sábios para sua própria governação; a outra é a legal, pela qual alguém se sujeita ao domínio de outrem como posse própria sua. Mas só esta segunda servidão representa uma obrigação de justiça comutativa e supõe um verdadeiro domínio. Dela havemos agora de tratar pois, posto que não seja instituída por direito natural como a primeira, é-o sem embargo por direito positivo.”*¹⁴.

Colocada a servidão legal no plano da justiça comutativa, melhor se compreenderá a caracterização jurídica da relação entre senhor e escravo baseada na enunciação de *direitos* – e não apenas do senhor, mas também do escravo (muito embora sob uma epígrafe que aparentemente se limita aos primeiros), entrando directamente em disputa com a solução que resultava do direito romano:

“Do direito dos senhores sobre os escravos

Distinção 4

1.ª Proposição

O direito dos senhores sobre os escravos, à face das leis civis, abrange todos os trabalhos e todos os frutos que, como que ao modo de um campo, se possa colher do escravo, tais como o filho da escrava e tudo o que ele de qualquer modo venha a adquirir. Prova-se esta proposição porquanto as leis civis parecem tornar incapazes de domínio a todos os escravos. Em Instituta, II, Per quas personas nobis acquiritur, §. Item nobis, define-se que os escravos nada podem ter e que se um escravo vier a adquirir alguma coisa, ou por doação ou por legado ou por qualquer outra causa, é para o senhor que o adquire. Estas leis, porém, são em certa medida mitigadas na

13 *A Escola Ibérica da Paz*, vol. III, cit., p. 529.

14 *A Escola Ibérica da Paz*, vol. III, cit., p. 567.

benigna interpretação dos doutores. E, claramente, Soto, em 4.º, De justitia, q. 2.ª, artigo 2.º, não as tem por procedentes em relação aos cativos por direito devido, quais vêm a ser, como é bem de ver, quase todos os que se acham em servidão – os quais, só então, se algo adquirissem por doação, herança ou débito por jogo, e lícito, estariam em consciência obrigados a entregá-lo a seus senhores – mas tão só em relação àqueles que se venderam voluntariamente.”¹⁵

O domínio do escravo não só não é rejeitado como se dá como comprovado pela possibilidade de o escravo usar o que adquiriu para redimir a sua liberdade:

2.ª Proposição

É possível provar muito bem que os escravos, quer os cativos em guerra quer os que se venderam voluntariamente, em alguns casos, chegam a adquirir domínio. E prova-se esta proposição, sem ir mais longe, pelo facto de todos parecerem conceder que, para ter algum domínio, não são tão ineptos os escravos como o são os religiosos, pelo que se lhes há de conceder o domínio nos casos que se seguem: 1.º, quando algo é restituído ao escravo para satisfação de uma injustiça contra ele cometida; 2.º, quando o próprio senhor, tácita ou expressamente, com ou sem algum pacto de permissão, consente em que o servo tenha domínio sobre alguma coisa; 3.º, quando algo é dado ou deixado a um escravo na condição de que não venha a reverter em favor do senhor; o que, se for dado absolutamente e sem consideração do senhor, parece ter sido posto por quem o fez, para passar a ser do escravo (diferente será o caso se a doação foi feita tendo em consideração o senhor); 4.ª, parecem também os escravos, não só em virtude do favor do direito e do costume, mas também de seus senhores, fazer seu o que ganham licitamente, isto é, sem expor a jogo o alheio. Fundam-se estas conclusões em uma certa equidade natural tal que, mediante todos esses bens adquiridos pelos sobreditos modos, possam mesmo, se forem zelosos, redimir a seus senhores a liberdade.”¹⁶

Cosme de Magalhães enuncia desenvolvidamente limitações várias que decorrem para o senhor na relação com o seu escravo, justificando-as “*posto que se ache sujeito a servidão o corpo, por causa do pecado, a alma, todavia, sempre permanece livre para se ocupar não só de sua eterna salvação mas também da vida corporal e da integridade de seus membros*”¹⁷.

É, porém, mais explícito na justificação que avança na proposição 4.ª, ao referir-se expressamente aos *direitos* dos escravos, de cuja ofensa decorrerá para o senhor uma

¹⁵ *A Escola Ibérica da Paz*, vol. III, cit., pp. 583-585.

¹⁶ *A Escola Ibérica da Paz*, vol. III, cit., p. 585.

¹⁷ *A Escola Ibérica da Paz*, vol. III, cit., p. 585: “*3.ª Proposição: Não é lícito ao Senhor fazer uso de seu escravo como se fora animal de carga, mas tão somente para serviços razoáveis. É esta proposição afirmada por Santo Agostinho, 19 De civitate Dei, cap. 15; e por isto se prova, a saber, que pela ordem natural, conveio que o homem dominasse sobre os animais viventes. Assim se declara em Gn 1. De onde se segue que, posto que se ache sujeito a servidão o corpo, por causa do pecado, a alma, todavia, sempre permanece livre para se ocupar não só de sua eterna salvação mas também da vida corporal e da integridade de seus membros; pelo que é ilícito aos senhores matar um escravo pela fome ou sede ou pela nudez ou seja de que maneira for; como ilícito é mutilá-lo ou bater-lhe com crueldade, flagelá-lo ou tratá-lo à maneira de gado e, muito menos, tirar qualquer vantagem em pecado de união carnal. Contra a crueldade dos senhores para com os escravos, ou contra outras injustiças, é manifesta uma perfeitíssima lei, cod. De emendatione servorum. Acerca de não deverem os senhores impedir o matrimónio dos escravos, temos o cap. 1 De conjugio servorum.*”

obrigação de restituir – obrigação jurídica – determinada em função da injustiça e do dano causado:

“4.ª Proposição

Quando os senhores ofendem a seus escravos por gritante injustiça contra direitos que aos mesmos decorram, quer da natureza, quer da lei, não só pecam mortalmente como também se acham obrigados a restituição, na razão da quantidade da injustiça e do dano. Prova-se esta proposição por Aristóteles, capítulo 10, que institui, entre o senhor e o escravo, uma certa relação de justiça. Poderá, pois, o senhor compensar as injustiças mais leves em poupando ao escravo alguma parte do seu trabalho ou de um castigo de que fora merecedor, ou em tratando-o mais generosamente na provisão de alimento e vestido.

E se a injustiça infligida for cruel? Responde-se que, por vezes, não pode tal injustiça ter outra devida compensação que não seja a libertação mesma do escravo; de onde a ordem de Deus, em Êxodo 21, 20, de libertar o escravo contra o qual seu senhor cometesse delito de crueldade.

Pergunta-se agora se o escravo a quem o senhor trata de maneira indigna poderá apresentar queixa ao juiz. A isto se responde afirmativamente, como bem nota o Palermitano, c. Nouit, De iudiciis, n.º 48. E costuma com efeito o juiz obrigar o Senhor a dar satisfação ao escravo e a tratá-lo depois com moderação.

Mas se, mesmo admoestado pelo juiz, um senhor não se emendar? Responde-se que poderá por ordem do juiz ser esse escravo vendido, revertendo o preço para o senhor, conforme Instituta, De his qui sunt servi, §. último.”¹⁸

O escravo surge nesta exposição inequivocamente como *pessoa*, racional e naturalmente livre (ainda que não legalmente) e, *por isso*, titular de direitos que, a serem ofendidos, geram uma obrigação de restituir para o senhor e um direito à restituição para o escravo.

Também no tratado *De Restitutione* de Emanuel Pereira, que de acordo com a estrutura típica deste género literário recorre à filologia para introduzir a definição de *restitutio*¹⁹, se estabelece a injúria (e esta como lesão de um direito alheio) como pressuposto e fundamento imediato da restituição, enquanto acto de justiça comutativa:

18 *A Escola Ibérica da Paz*, vol. III, cit., p. 589: “Se assiste ao escravo o direito de fugir. Distinção 5.ª. 1.ª Proposição: Ao escravo ou escrava, é lícito fugir se vierem a achar-se em perigo de pecado mortal a que os leve o próprio senhor que, uma vez admoestado, não cesse a sua conduta injusta. E não se acha tampouco obrigado a regressar, o mesmo escravo fugitivo, se não houver cessado aquela causa e, ainda, se recear razoavelmente ser vendido por seu senhor por causa da sobredita fuga, que foi lícita e louvável. É a proposição de Santo Agostinho, 3.ª p., tit. 3.º, cap. 6.º, §. 1.º, bem como de Ângelo e de Silvestre, u. servitus. / 2.ª Proposição: É ainda lícito, a um escravo, fugir de um homem que seja cruel em demasia e, contra todas as admoestações, perseverar em sua crueldade.”

19 Emmanuel Pereira, *De Restitutione Tractatus Sex*, Ulyssipone Occidentali, Ex Praelo Paschalis A’ Silva, Potentissimi Regis Typographi, 1724, tratado I (“De Natura, & Radicibus Restitutionis, disputatio I, De Natura, & Necessitate Restitutionis”), Sectio I. Explicatur Diffinitio, & Natura Restitutionis: I. Restituere, si vocabuli etymologiam spectes, est rem in statu pristino iterum statuere. Unde restitutio ex vi nominis significat repositionem rei in eodem statu, quo antea erat (...).”

“*Diximus in diffinitione Restitutionis tradita n.5. illam esse actum Justitiæ Commutativæ, quo alteri redditur ad æqualitatem id, quod ab eo injustè ablatum est. (...) Nam Restitutio (...) supponit injuriam (...).*”²⁰.

Assim estabelecido o significado da restituição, o Tratado II (“*De personis, à quibus, & quibus facienda est Restitutio*”), *Dispositio* II (“*De personis, quibus facienda est Restitutio*”) introduz na *Sectio* IV a questão de saber se deve ser feita restituição ao escravo. Para responder a esta questão é necessário, porém, antepor uma outra questão, que remeterá uma vez mais para a qualificação (jurídica, insistimos) do escravo, a partir do conceito de domínio:

“*Si verò loquamur de resititutione facienda servo, ut alicujus rei domino, examinare priùs oportet: An aliquod dominium possit esse penes servum (...)*”²¹.

A recorrência desta questão nos tratados *De Restitutione* demonstra como a resposta a esta questão é essencial para consolidar o verdadeiro fundamento e alcance da restituição – bem como a qualidade do *sujeito* a quem é devida.

É por isso elucidativo que na passagem que analisamos a questão seja imediatamente sucedida pela consideração de que a extensão do domínio do senhor se encontra claramente limitada pela interdição de matar o seu escravo:

“*certum etiàm est inter Doctores dominis non competere potestatem in vitam servorum, nam de vita hominis solus Deus, tamquàm unicus illius dominus, disponere potest, vel respublica*”.²²

20 Emmanuel Pereira, *De Restitutione Tractatus Sex*, tratado I, *Sectio* I, § VII. 75. *Diximus in diffinitione Restitutionis tradita n.5. illam esse actum Justitiæ Commutativæ, quo alteri redditur ad æqualitatem id, quod ab eo injustè ablatum est. (...) Nam Restitutio (...) supponit injuriam (...)* § VIII. 78. *Dicitur etiàm læsio juris alieni, quia nemo potest sibi ipsi Injuriam facere, aut à se Injuriam accipere, & ratio est: quia nemo potest à se invitus lædi, implicat enim ut quis sibi damnum velit inferre, & simul nolit illud à se inferri, & pati. Videatur P. Lessius lib. 2. cap. 7. dub. 3. n. 13. versu Verùm; Unde nunquam Injuria potest esse violatio proprii juris.*” (sublinhado nosso).

21 Emmanuel Pereira, *De Restitutione Tractatus Sex*, Tratado II (“*De personis, à quibus, & quibus facienda est Restitutio*”), “*Dispositio* II (“*De personis, quibus facienda est Restitutio*”), *Sectio* IV *An servis debeat fieri aliqua restitutio?*

47. *Hæc quæstio potest procedere de variis generibus bonorum, & in primis certum est, quod, si servus sit justus possessor, vel quasi possessor alicujus rei etiàm aliena, v. g. depositarius, vel illi commendata sit cura v. g. pecuniarum, aut argenti facti, aut aliarum rerum, de quibus reddere debet rationem, ipsi restituendum sit, siquid ex iis rebus ablatum fuerit juxta generalem regulam propositam sect. 1. n. 2.*

22 Emmanuel Pereira, *De Restitutione Tractatus Sex*, Tratado II (“*De personis, à quibus, & quibus facienda est Restitutio*”), “*Dispositio* II (“*De personis, quibus facienda est Restitutio*”), *Sectio* IV *An servis debeat fieri aliqua restitutio?*

48. *Si verò loquamur de resititutione facienda servo, ut alicujus rei domino, examinare priùs oportet: An aliquod dominium possit esse penes servum, a verò totum sit penes ejus dominum? Et quidè certum etiàm est inter Doctores dominis non competere potestatem in vitam servorum, nam de vita hominis solus Deus, tamquàm unicus illius dominus, disponere potest, vel respublica, tamquàm Dei ministra, quando necessitas bonum communis rationabiliter id postulet. Et hinc est, quòd dominus occidens servum suum reus sit homicidii, acsi alium quemquam hominem occideret juxta text. in lege I. ff. De his, qui sui, vel alterius juris sunt (quidquid sit de veteri, & barbara consuetudine, qua licebat dominis impunè occidere servos, ut in eadem refertur; imò & filios, ut dicitur lege In suis II. ff. De liber., & post th.). Et ex eadem ratione constat etiàm non competere domino potestatem in membra, vel salutem corporalem servi: siquidem hæc sunt quedam veluti partes ipsius vite. Itè nequè in illius famam, aut bona animæ, quæ etiàm de jure naturali non cadunt sub domini potestate. Undè 49. Dicò primò: Dominus injustis laboribus, & oneribus sanitatem servi labefactans, vel membra mutilans, aut alio modo injustè sæviens, præter peccatum mortale injustitiæ tenetur ad restitutionem, & satisfactionem injuriæ ipsi servo, & damnorum, quæ indè secuta sunt, tam eidem servo, quàm, eo decedente ipsius hæredibus, siquos habeat. Ita P. Molina, disp. 38. n. 3, P. Rebellus lib. I De prælud. Just. quæst. II. sect. I. (sublinhados nossos).*

Clara é também a justificação deste limite: a ilicitude de matar o seu escravo radica na qualidade deste enquanto *homem* e, por isso, só a Deus ou à comunidade (enquanto Sua ministra e por necessidade em razão do bem comum) cabe o domínio sobre a sua vida.

Esta secção IV do tratado de Emanuel Pereira é especialmente interessante por nela ser particularmente explícito como a noção jurídica de “pessoa” é testada na análise da relação entre escravo e senhor.

Uma relação ela própria de *domínio* do senhor (*dominus*) sobre o escravo excluiria, aparentemente, o domínio do escravo. Todavia, é pela referência do conceito de *pessoa* ao de *homem* que se reafirma a possibilidade de o escravo ter *dominium* (portanto, ser *dominus* – e daí a aparente incongruência da solução): o escravo tem domínio *porque é homem* – “*qua homo est*” – e, como tal, ser-lhe-á devida restituição pelo seu senhor quando sofra injúria²³.

Conclusão

A relevância que o regime jurídico da escravidão conhece nos tratados sobre a matéria da *restituição* demonstra bem a complexidade moral da escravidão e da sua vivência quotidiana nas sociedades modernas. Um fenómeno que exigia também respostas claras que permitissem orientar o comportamento daqueles que se viam envolvidos nas várias dimensões da escravidão – na plenitude das dimensões moral e jurídica.

A produção deste tipo literário no contexto da leccionação da Teologia e da formação dos confessores acarreta a exaustiva dimensão pragmática e casuística tão característica da Segunda Escolástica – que lhe valeu o desdém da crítica do racionalismo das Luzes, tão firmado na segurança da sistematicidade, mas que nos legou um precioso corpo de elaboração jurídica que permite mais vivamente contemplar os problemas do tempo e, assim, melhor compreender o direito na justificação da solução no caso concreto.

Todavia, a atenção dedicada à escravidão nestes tratados revela um outro aspecto de não menor impacto.

A análise da estrutura interna destes textos permite perceber que a escravidão punha em causa um elemento estruturante do pensamento escolástico – designadamente a natureza do homem enquanto criatura naturalmente livre, imagem e semelhança do Criador – e por isso o instituto foi frequentemente usado para testar e demonstrar aquele que foi identificado neste contexto como elemento fundador do discurso jurídico, desenvolvido a propósito da *restituição*, como acto de justiça comutativa – a determinação da natureza humana como pressuposto dos *direitos*.

Só ao *homem* é devida restituição pois só o homem, enquanto criatura racional, naturalmente livre, pode sofrer injúria – estabelecendo assim o homem, enquanto homem e por ser homem, como titular de direitos.

23 Emmanuel Pereira, *De Restitutione Tractatus Sex*, Tratado II (“*De personis, à quibus, & quibus facienda est Restitutio*”), “*Dispositio II* (“*De personis, quibus facienda est Restitutio*”), *Sectio IV An servus debeat fieri aliqua restitutio?*”, 48. §. II. *Referuntur aliqui casus, in quibus servi habent dominium in rebus fortunæ. 59. Primus casus, in quo servus sibi potest acquirere dominium, est, si, qua homo est, paciscatur cum domino, & hic contentus sit certâ summâ pecuniarum singulis diebus, hebdomadis, vel mensibus: reliqua verò lucra ipsi servo remaneant. (...)*” (sublinhados nossos).

A demonstração desta relação fundamental para a elaboração do discurso jurídico moderno nos tratados *De Restitutione* encontra o seu teste definitivo na explicação da escravidão; mas também por isso o estatuto – teológico, moral e (consequentemente) jurídico – do escravo enquanto homem é aí desenvolvido em termos inovadores.

As respostas às várias questões que se colocam quanto à determinação da natureza e extensão da restituição são orientadas por esta simples, mas significativa afirmação de que a justiça comutativa exige a restituição daquele que sofre injúria – *qua homo est*.

Todos os homens nascem livres e iguais. Um breve testemunho inspirado no século que alcançou as Luzes

Susana Antas Videira

*Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL)
Investigadora do Iuris – Instituto de Investigação Interdisciplinar da FDUL*

Resumo | Neste nosso mundo global, marcado por formas de opressão e por modos concretos de desigualdade, a sociedade revela-se desintegrada, fragmentária e axiologicamente descomprometida. Devemos, então, reconhecer que o mundo está, afinal, vazio do homem, enquanto *pessoa*? No presente artigo, partimos desta questão perturbadora para, com base nos últimos relatórios da Organização Internacional do Trabalho e inspirados pelo ideal reformista da Ilustração, fundamentar a necessidade de recuperar, no discurso jurídico, a centralidade do *homem pessoa* e a ideia de solidariedade, que urge concretizar.

Abstract | “All men are born free and equal. A brief testimony inspired by the century that reached the Lights.” In our global world, marked by forms of oppression and concrete modes of inequality, society is disintegrated, fragmented and axiologically uncompromising. Should we then recognize that the world is, after all, empty of man? In the article, we start from this disturbing question in order, on the basis of the latest reports of the International Labour Organization and inspired by the reformist ideal of Illustration, to base the need to recover, in legal discourse, the centrality of the human person and the idea of solidarity, which must be realized.

O presente artigo parte de uma questão perturbadora.

Devemos reconhecer que este nosso mundo – paulatinamente, mais científico e tecnológico, que opõe as sociedades ricas aos países pobres, estiolados pela fome, pela ignorância e pela enfermidade – está, afinal, vazio do homem, enquanto *pessoa*?

As últimas publicações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) prenunciam esse angustiante *esquecimento* do ser humano e da sua eminente dignidade.

Com efeito, em recente Relatório, intitulado *Perspetivas Sociais e de Emprego no Mundo - Tendências 2020*, a OIT revela que quase quinhentos milhões de pessoas estão privadas de acesso suficiente a trabalho remunerado e digno¹, estimando que, em 2020, o número de desempregados crescerá, rompendo uma tendência de estabilidade observada ao longo dos últimos nove anos, podendo atingir o número impressionante de 2,5 milhões de pessoas.

O Relatório revela, ainda, que a tendência axífuga entre a oferta e a procura de mão de obra supera o flagelo do desemprego, abrangendo a subutilização do trabalho.

Por consequência, a par do número de desempregados à escala mundial – 188 milhões – cerca de 165 milhões de pessoas não têm acesso a trabalho remunerado, em termos adequados e suficientes e 120 milhões abandonaram, mesmo, a procura de trabalho ou não têm, simplesmente, acesso ao mercado laboral.

O Relatório em referência da OIT impressiona, ainda, pela análise efetuada, a partir de novos dados e estimativas, das diferenças subsistentes no mercado de trabalho, particularmente nos países em desenvolvimento.

Efetivamente, em resultado de deficiências institucionais profundas e contrariando a plena afirmação da Justiça, que urge realizar, perseveram desigualdades, em função do sexo, da idade ou da localização geográfica, que comprometem quer a liberdade de oportunidades individual, quer o crescimento económico, em geral. Neste contexto, o Relatório demonstra que um número impressionante de jovens – 267 milhões, com idades

1 Organização Internacional do Trabalho, *Perspetivas Sociais e de Emprego no Mundo - Tendências 2020*, Genebra, outubro de 2020, disponível para consulta, em dezembro de 2020, em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_757163.pdf.

compreendidas entre os 15 e os 24 anos – não trabalha ou não estuda, enquanto muitos outros laboram em condições iníquas e, muitas vezes, sub-humanas.

Demonstra, ainda, através de informação qualitativa e estatística de relevo, que a sociedade plenamente industrializada, se é, em certa dimensão, benéfica, progressiva e libertadora também se revela, por outro lado, opressiva, prejudicial e alienante.

E, sobretudo, nos países em desenvolvimento, o desvalimento dos trabalhadores, moderado ou extremo, deverá aumentar, em 2020 e 2021, colocando em crise a cabal realização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1, relativo à erradicação da pobreza em todo o mundo até 2030.

Tragicamente, a pobreza dos trabalhadores atinge mais de 630 milhões de pessoas, o que representa uma em cada cinco da população ativa mundial.

Por consequência, neste nosso mundo global, é inquestionável e excruciante que as desigualdades no acesso ao trabalho digno e à equitativa distribuição da riqueza se acentuam, não obstante o reforço dos fluxos mundiais de capital e de trabalho, da extensão dos mercados, da globalização das políticas e dos progressos na técnica e nas comunicações¹.

O século XXI recupera, pois, tragicamente e ainda que sob uma outra dimensão, a tremenda *questão social* que marca o século XIX, onde o capitalismo desenfreado e o individualismo estreme conduziram a que forças ideológicas ou correntes doutrinárias diversas convergissem na afirmação de um significativo leque de direitos que o século XX consagrará como direitos sociais.

E, no momento em presença, estimulados pelos dados antes referidos com base nos estudos da OIT, tais direitos relativos às condições de vida fundamentais devem ser afirmados como um dos pilares de qualquer sistema jurídico que se pretende fundado no respeito e na salvaguarda da dignidade da pessoa humana.

Não podemos, neste momento, aprofundar este tópico.

Importa, antes, registar que a transformação da pobreza em questão política essencial deve ser reconduzida às ideias de liberdade e de igualdade, das quais emerge o desejo de libertação de toda a necessidade e, mais amplamente, os anseios de fuga à opressão e à alienação.

E neste percurso, ante a agudeza destes nossos tempos de encruzilhada, revelada em toda a sua funesta expressão no estudo citado, entre muitos outros que poderíamos invocar a propósito, o contexto iluminista é inspirador, por ter radicado o seu fundamento último na afirmação da autonomia da pessoa humana e por ter assentado a sua construção doutrinária numa nova conceção de homem.

Com efeito, nesse tempo pretérito, o homem, que rompera com a ordem teleológica-metafísica e reconhecendo-se como sujeito de assumida liberdade, titular de poderes e de interesses elevados à categoria de direitos, *naturais* ou não, centra-se em si mesmo, conciliando a liberdade e a razão e libertando-se, num primeiro momento, de contextos socialmente integrantes.

No fim da linha, espreita o individualismo como o resultado possível da hipertrofia da liberdade racional, perfilando-se como o seu efeito nefasto.

¹ Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro, in Boaventura de Sousa Santos (direção), *Globalização. Fatalidade ou Utopia?* Edições Afrontamento, Porto, 2001, pp. 161 a 229, que atentam, particularmente, no risco social num mundo globalizado.

E é por isso que, o século XVIII europeu e americano vai, num segundo momento, posicionar a igualdade na dianteira das vindicações revolucionárias, erguendo-se proeminentemente nas construções doutrinárias de autores de referência, que merecem ser recordados.

Um deles é Jean Antoine Marie Nicolas de Caritat, o marquês de Condorcet, porventura, menos conhecido do que outros nomes do naturalismo iluminista francês ou, pelo menos, algo desconsiderado entre os historiadores das ideias políticas.

Não interessa, neste contexto, pincelar com grande desenvolvimento as ideias de síntese daquele que D'Alembert definiria como *um vulcão coberto de neve*, ante o ceticismo que marca o perfil de Condorcet associado à confiança absoluta na capacidade transformadora do homem².

Importa, antes, assinalar a afirmação apologética que faz da igualdade como conceito nuclear em política.

*A manutenção dos verdadeiros direitos do homem – escreve – é o único objetivo da reunião em sociedade política, pelo que a arte social devia consistir em assegurar a conservação desses direitos na mais completa igualdade e com a maior amplitude*³.

Com efeito, para aquele que já foi considerado o último ilustrado, a igualdade – que não se reduz à igualdade perante a lei onde estava, habitualmente, posicionada – assume-se como o fulcro da filosofia constitucional e adquire contornos materiais ou substantivos.

Partindo, portanto, da constatação da persistência de causas artificiais de desigualdade, resultado de políticas injustas ou de defeituosas instituições sociais, que perpetuam vias de dependência e mesmo de miséria quer para a classe trabalhadora, quer para os setores mais marginalizados da sociedade, como as mulheres ou certos homens em função da raça, Condorcet orienta os seus esforços no sentido de destruir, tanto quanto possível, tais fatores de desigualdade.

Nestes termos, superando a tendência para o abstencionismo estatal em consequência da afirmação encomiástica da liberdade, tão comum entre os cultores do liberalismo, é um dos primeiros autores a propor como solução para o desfavorecimento das classes trabalhadoras um sistema de seguros sociais.

Ao mesmo tempo, recorrendo a metodologia acentuadamente dedutiva e de grande rigor lógico, Condorcet também inova ao afirmar a igualdade de direitos entre mulheres e homens, particularmente no seu *Sobre a Admissão das Mulheres ao Direito de Cidadania*, datado de 1790.

Por outro lado, com audácia para o momento em que escreve, defende inelutavelmente quer a educação comum para ambos os sexos, em particular no seu *Ensaio sobre Assembleias Provinciais*, de 1788, quer a coeducação dos filhos.

Crete na perfetibilidade humana, gizada pelo Iluminismo e recuperada pelo Liberalismo, afirma, em síntese, como fundamento da eliminação desta forma *artificial* de desigualdade, que, *entre os progressos do espírito humano mais importantes para a felicidade geral, devemos contar a total destruição dos preconceitos que estabeleceram entre os dois sexos uma desigualdade de direitos, funesta, inclusivamente, para o sexo que se pretende favorecer*⁴.

2 Para mais desenvolvimentos, Susana Antas Videira, *Liberalismo e Questão Social*, AAFDL, Lisboa, 2016, sobretudo, pp. 225 e ss.

3 Condorcet, *Bosquejo de un cuadro histórico*, introdução e tradução revistas por Antonio Torres del Moral, Clásicos Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, p. 116.

4 Condorcet, *Bosquejo de un cuadro histórico*, cit., “Décima Época (os progressos futuros do espírito humano)” p. 175.

Ora, num tempo – que é o nosso – em que as desigualdades de género ainda persistem no trabalho, como demonstram os estudos da OIT dedicados especificamente ao tema, é urgente, se não mesmo inadiável, acrescentar meditação sobre este tópico que não passou incólume às indagações teóricas e às opções práticas de Condorcet.

Com efeito, no relatório *Um passo decisivo até à igualdade de género: para um melhor futuro do trabalho para todos*⁵, de março de 2019, esta Agência das Nações Unidas demonstra que, em 2018, as mulheres tinham menos vinte seis pontos percentuais de probabilidade de trabalhar do que os homens.

Revela, ainda, que, entre 2005 e 2015, a diferença entre a proporção de mulheres adultas com filhos menores de seis anos que trabalham face às mulheres sem filhos que exercem uma atividade profissional aumentou significativamente, em cerca de 38 %, o que é sinal inequívoco de uma injustificável penalização profissional da maternidade.

Demonstra, ademais, a OIT que, nas últimas décadas, se continua a registar uma escassa representação das mulheres em cargos diretivos ou de governação, ainda que o respetivo grau de formação não seja inferior ao dos seus colegas homens.

Consequentemente, a referida penalização da maternidade também atinge, de forma expressiva, as mulheres em funções de liderança, porquanto apenas 25 % dos cargos de direção são preenchidos por mulheres com filhos menores de seis anos. Por antinomia, a proporção de mulheres em cargos diretivos aumenta 31 % quando não têm filhos pequenos.

Por outro lado, a diferença remuneratória entre homens e mulheres, permanece, segundo a OIT, em cerca de 20 % a nível mundial.

Nestes termos, a educação não pode ser considerada o principal motivo para taxas de emprego mais baixas entre as mulheres, para que aufram salários inferiores aos dos homens pelo desempenho das mesmas funções ou para que lhes seja vedado ou dificultado o acesso a cargos dirigentes ou de governação.

Essas constatações de diferença ou de desigualdade indiciam, antes, que as mulheres não retiram da educação e, por consequência, do exercício livre das suas capacidades, os mesmos dividendos que os homens.

Ora, como anota Amartya Sen, se a igualdade pressupõe exigência normativa de imparcialidade aliada a corresponsivas pretensões de objetividade⁶ também não dispensa que se reconheça à capacidade um papel criticamente significativo na ideia de justiça⁷.

Logo, a afirmação da preeminência da liberdade pessoal e da igualdade real – sem prejuízo das naturais diferenças para que alertara Rousseau – enquanto direitos partilhados por todos, homens e mulheres, a fim de se alcançar um contexto social justo, colide, frontalmente, com uma ordem global que persiste em perpetuar as desigualdades do passado, as mesmas desigualdades que o marquês de Condorcet assertivamente combateu, servindo-se das armas poderosas da razão.

Com efeito, no substrato mais firme das suas ideias, precisamente pela atenção que devotou à igualdade material, Condorcet supera a construção tipicamente iluminista de que no princípio estava a liberdade e, no fim, pela exigência formal da igualdade, estava a lei.

5 Disponível para consulta, em dezembro de 2020, em https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_674831/lang-en/index.htm.

6 Amartya Sen, *A Ideia de Justiça*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 394.

7 Amartya Sen, *A ideia de Justiça*, cit., p. 400.

Numa outra fórmula, mas com o mesmo sentido, pela *radicalização* que opera da igualdade substantiva, o experimentado Geómetra ultrapassa a ideia do homem-liberdade, *o homem da autonomia prometeica que se dizia sujeito da história e da sua própria salvação, que chamou progresso*, nas palavras de Castanheira Neves ⁸, para mergulhar no homem real e na dimensão social das relações humanas, que o individualismo iluminista começou por desconsiderar.

Por antonomásia, aliando a força das ideias ao vigor das convicções pessoais, aquele que foi, também, presidente da *Société des Amis des Noirs*, fundada, em 19 de fevereiro de 1788, por Jacques Pierre Brissot e Étienne Clavière, assume-se como enfático defensor da igualdade entre os homens de todas as raças, pugnando, com a mesma veemência, pela abolição da escravatura, que considera conflituante com o direito natural e com a própria Declaração de Direitos francesa de 1789.

Insigne representante do espírito do tempo e, por consequência, permanecendo dogmaticamente otimista, denuncia um mundo mais igualitário e progressivo, livre da escravatura, *esse odioso resquício da bárbara política do século XVI*⁹.

Infelizmente, a sua predição [ainda] não se confirmou e o seu desígnio [ainda] permanece por cumprir.

Por isso, a OIT continua, no século XXI, a nortear a sua atuação pelo objetivo central de promover a igualdade de oportunidades, assegurando, a mulheres e homens, o acesso a um trabalho produtivo e digno, que salvaguarde a liberdade, a igualdade e a dignidade.

Com efeito, mesmo a observação mais desatenta revela que, neste nosso mundo global, frustradas as expectativas do ideal reformista da Ilustração e comprometida a crença na perfeitabilidade humana, o carácter desumanizante da pobreza persiste, segundo dados da OIT, para 8 % da população empregada, convertendo-a em algo incompatível com a dignidade e liberdade humanas.

Os cem destaques estatísticos ¹⁰ recentemente publicados pela referida Agência das Nações Unidas para assinalar os 100 anos da sua existência e para coadjuvar na preparação e implementação de políticas públicas que promovam o trabalho digno e produtivo são elucidativos do longo caminho que ainda temos de percorrer.

Trabalho digno que pressupõe, em particular, a promoção de oportunidades para que cada homem e mulher em idade ativa possa prestar trabalho justamente remunerado, com garantia de direitos, extensão da proteção e promoção do diálogo social.

Remanseemos na assertividade dos números, que dispensam maiores indagações ou comentários acerca da realidade que integramos ou que nos cerca.

Segundo a OIT, considerado o trabalho no mundo, a taxa de desemprego é de 5 %, sendo que 21 % dos jovens não trabalha, não estuda, nem está em formação. A taxa de desemprego jovem, por seu turno, é de 12 %.

Por outro lado, a taxa de inatividade cifra-se em 39 %, existindo treze dependentes, entre crianças, pessoas em situação de desemprego ou fora do mercado de trabalho, para dez pessoas empregadas.

8 Castanheira Neves, “A imagem do homem no universo prático”, *Digesta. Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*, Volume 1.º, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p. 331.

9 Discurso de recepção na Academia Francesa, *apud*, António Torres del Moral, “Estudio Preliminar” a *Bosquejo de un cuadro histórico*, cit., p. XLIX.

10 Disponíveis para consulta, em dezembro de 2020, em <https://ilostat.ilo.org/100-statistics-on-the-ilo-and-the-labour-market/>.

A taxa de atividade dos homens, por seu turno, é de 75 % e a das mulheres é de 48 % ou, *a contrario*, a taxa de inatividade dos homens é de 25 % e a das mulheres ascende a 52 %.

Por outro lado, apenas 45 % da população mundial está abrangida por, pelo menos, uma prestação social e somente 41 % das mães recebem uma prestação por maternidade por cada nascimento. A proteção decresce no caso das pessoas com deficiência grave, em que tão só 28 % recebe uma prestação social.

As meninas entre os 5 e os 14 anos de idade dedicam, diariamente, mais 40 % do tempo em tarefas domésticas do que os meninos da mesma idade e as mulheres trabalham em média, por dia, mais 44 minutos do que os homens (trabalho pago e trabalho de prestação de cuidados não pago).

Não obstante, os homens dedicam em média mais 139 minutos diários ao trabalho remunerado, em comparação com as mulheres.

Os números são elucidativos.

No atual universo prático, a exigência de dignificação da pessoa humana elevada a direito fundamental colide com a pobreza de muitos e com perpetuação da desigualdade artificial fundada em injustas estruturas e condições sociais.

Ao contrário do que prenunciou o ilustrado Marquês, o futuro não assegurou a todos trabalho digno, nem o homem caminhou para a perfeição e para a felicidade universal¹¹.

A promessa resta, pois, por cumprir.

Com efeito, como já antes escrevemos, *não é sem dificuldade que, no mundo global, as ideias de liberdade, igualdade, solidariedade e justiça social – ideias em que assenta, a final, o trabalho digno - sobrevivem, enfraquecidas pelo desenvolvimento de um [novo] capitalismo generalizado, em que o homem se converte em mercadoria e em que as leis do mercado, o novo Leviatã, deixam as democracias sem meios para garantir, de forma eficiente, as liberdades e os direitos fundamentais e para exercerem o seu poder de limitação do arbítrio*¹².

Falamos em direitos fundamentais, com a atenção centrada nos direitos sociais, entendidos, nas palavras avisadas de Paulo Bonavides, como *uma técnica de compromisso*¹³, que o Estado social do moderno constitucionalismo europeu empregou para superar o *problema social* e que, agora, enfrenta o diagnóstico de crise.

A este propósito, importa perscrutar a hermenêutica constitucional formal, para verificar que, fora da Europa, é a Constituição mexicana de 1917 a primeira expressão de um modelo de Estado também alicerçado em preocupações sociais.

No contexto europeu, este paradigma de Estado tem a sua primeira formulação constitucional na Alemanha, através da Constituição de Weimar, de 11 de Agosto de 1919, logo seguida da *Carta del Lavoro* italiana, de 1927, da Constituição de 1931, que instituiu a II República em Espanha e da Constituição de 1933, em Portugal, para citar apenas alguns textos constitucionais que, ainda que integradas em vias ideológicas distintas, marcam, no plano constitucional, a alvorada de um Estado comprometido com preocupações sociais.

Simplemente, porque *todos* os homens e mulheres - que integram, como enfaticamente afirmou o marquês de Condorcet uma comum humanidade - são dotados de idêntica dig-

11 Condorcet, *Bosquejo de um cuadro histórico de los progressos del espíritu humano*, cit., “Décima época”, pp. 157 a 184.

12 Susana Antas Videira, *Liberalismo e Questão Social*, cit., p. 859.

13 Paulo Bonavides, *Do Estado Liberal ao Estado Social*, São Paulo, Malheiros Editores, 2009, p. 26.

nidade a *todos* deveria ser garantida igualdade real, jurídico-material ou social, a fim de se criarem ou recriarem as oportunidades e condições que a *todos* permitam usufruir dos mesmos direitos e cumprir os mesmos deveres.

Não obstante, basta a mera invocação dos números para constatar, muito realisticamente, que, neste nosso estágio civilizacional, a igualdade, pressuposto da ideia de justiça social, continua a ser algo não concretizado ou, como assinala José Adelino Maltez, *mero dever ser de uma sociedade a haver que vive dentro da sociedade que somos*¹⁴.

É, neste contexto, já de si adverso à concretização da igualdade enquanto sinónimo de justiça, que a pandemia gerada pelo novo coronavírus veio convocar uma plêiade de problemas para os quais dificilmente a nossa sociedade global poderia estar preparada.

Prospectivamente, o impacto financeiro dele decorrente será avassalador e os seus perniciosos efeitos sentir-se-ão, com particular intensidade, pelas classes mais desvalidas, incluindo os trabalhadores que auferem salários mais baixos.

A este propósito, socorremo-nos de um recentíssimo relatório da OIT, que analisa os salários em 2020-2021, no contexto da crise pandémica em curso¹⁵.

De acordo com o referido estudo, no primeiro semestre de 2020, os efeitos da pandemia ditada pela COVID-19 não se fizeram sentir, de forma unidimensional ou idêntica, por todos os trabalhadores, constatando-se que, nos países que adotaram medidas firmes de proteção do emprego, as consequências se prendem, essencialmente, com a redução salarial em detrimento da perda acentuada de postos de trabalho.

Não obstante, decorre também do *Relatório Mundial sobre os Salários 2020-2021* que as consequências mais infaustas estão a ser sentidas nos salários das mulheres e dos trabalhadores que auferem remunerações mais baixas, contrariando a tendência de promoção e de proteção que, pelos fundamentos antes invocados, deveria estar a ser assegurada para garantir que, neste nosso mundo global, a igualdade deixe de ser mero princípio regulador para se transformar em algo realizado.

Com efeito, de acordo com os dados apresentados pela OIT, baseados numa amostra de vinte e oito países europeus, é possível observar que, desconsiderando os subsídios, no segundo trimestre de 2020, a perda salarial das mulheres subiu para 8,1 % face a 5,4 % no que concerne aos homens.

Por outro lado, os trabalhadores menos qualificados que, portanto, auferem remunerações mais baixas, constituem o outro elo mais frágil desta ligação, registando uma perda muito mais expressiva de horas de trabalho do que os trabalhadores mais qualificados e melhor remunerados.

Apoiando-se em dados estatísticos relativos ao referido grupo de vinte e oito países europeus, o relatório em apreço conclui que, sem o apoio social temporário assegurado a estes trabalhadores a título de subsídios, praticamente metade teria perdido cerca de 17,3 % do respetivo salário.

Partindo da conceção de que a garantia de um salário mínimo poderia consubstanciar um fator determinante para se assegurar a recuperação equitativa dos trabalhadores que se encontram em situação de maior desvalimento, ajudando a cumprir os desígnios da

14 José Adelino Maltez, *Princípios de Ciência Política. O Problema do Direito*, Universidade Técnica de Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Estudos do Pensamento Político, s.l, 1998, p. 182.

15 Divulgado em 2 de dezembro de 2020 e disponível para consulta em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_762534.pdf.

igualdade substantiva, o relatório da OIT analisa, ainda, os ordenamentos que consagram a imposição daquele valor mínimo.

Assim, o estudo revela que, na atualidade, 90 % dos Estados Membros da OIT estabelecem uma modalidade de salário mínimo.

Não obstante, mesmo antes do mundo ser assolado pelos efeitos da COVID-19, 266 milhões de pessoas, correspondendo a 15 % dos assalariados à escala global, auferiam uma remuneração inferior à do salário mínimo por hora, em situação nítida de incumprimento daquela imposição normativa ou porque a sua ocupação estava expressamente excluída da referida previsão.

Uma vez mais, as mulheres constituem a maioria dos trabalhadores que recebem o salário mínimo ou remuneração inferior.

O *Relatório Mundial sobre os Salários 2020-2021* atenta, de resto, nas tendências reveladas pela evolução dos salários, em cento e trinta e seis países, nos quatro anos anteriores ao surto pandémico, revelando que o crescimento mundial do salário real oscilou entre 1,6 e 2,2 %.

Geograficamente, os salários reais subiram de forma mais célere na Ásia, no Pacífico e na Europa Oriental e mais lentamente na América do Norte e na Europa Setentrional, do Sul e Ocidental.

Aqui chegámos e aqui está o problema.

Estará o mundo humano vazio de humanidade? Estará a sociedade global desintegrada, fragmentária, axiologicamente despida, incapaz de compreender o que a Escolástica designava por *bem comum*? Será que só nos resta a exploração técnica e racional, num contexto de irrecuperável individualismo, em que os homens não se reconhecem, apenas se instrumentalizam?

Não pode ser esta a perspetiva de quem se apoia no legado político, ético e jurídico do humanismo.

Por consequência, ante a questão, por certo, perturbadora com que abrimos e selamos estas páginas, cumpre afirmar a essência da nossa opção, inspirados pelo ideal reformista da Ilustração.

Num mundo técnico e mecânico, em que a qualidade se quantifica, o juízo é superado pelo cálculo¹⁶ e a máquina tende a substituir o homem, prenunciando uma ciência sem consciência, importa recuperar a centralidade do *homem pessoa*, que, como observa Castanheira Neves, *no seu absoluto ético transcende o político e o económico e que, nessa sua eticidade, com que unicamente tem sentido e se reintegra em si e com os outros, reconstituirá uma nova validade*¹⁷.

16 Castanheira Neves, “O Papel do Jurista no Nosso Tempo”, in *Digesta. Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*, Volume 1.º, cit., p. 15.

17 Castanheira Neves, “A Imagem do Homem no Universo Prático”, *Digesta*, volume 1º, cit., p. 336.

Das abolições à abolição. Um percurso iluminista no Portugal oitocentista

Margarida Seixas

*Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Investigadora do IURIS – Instituto de Investigação Interdisciplinar*

Resumo | Entre 1820 e 1869, os abolicionistas portugueses nunca conseguiram fazer aprovar uma abolição total e imediata, pelo que adoptaram uma estratégia de cedências pesadas para a obtenção de pequenas vitórias. Os projectos abolicionistas das décadas de 1840 e 1850 foram frequentemente tentativas de tornar vigentes nas províncias ultramarinas as regras (parcialmente de cariz iluminista) adoptadas no território metropolitano durante o reinado de D. José, evitando quer uma forte oposição do capitalismo colonial, quer a obrigação de indemnizar os proprietários de escravos. Foi assim elaborada uma complexa teia de diplomas legais, de carácter pontual e de natureza assimétrica, baseada na oportunidade e na capacidade circunstancial e variável dos abolicionistas (ainda que com um objectivo final bem definido).

O Decreto de 29 de abril de 1858 (estipulando a abolição no prazo de 20 anos) e o Decreto de 25 de fevereiro de 1869 (transformando em libertos todos os escravos, mas sujeitando-os a trabalho não remunerado para os anteriores proprietários até 29 de abril de 1878) quebraram o paradigma e determinaram que a escravidão fosse abolida em todos os territórios sob administração portuguesa, mas apenas no plano legal: a escravização ilegítima (em especial nos territórios africanos) e o trabalho forçado – permitido por lei ou à margem desta – haviam de prolongar-se muito para lá da abolição.

Abstract | “From abolitions to abolition. An enlightenment path in the 19th century Portugal” Between 1820 and 1869, Portuguese abolitionists were never able to obtain a total and immediate abolition, so they adopted a strategy of heavy concessions to achieve small victories. The abolitionist projects of the 1840s and 1850s were often attempts to bring into force in the overseas provinces the rules (partially of an Enlightenment nature) adopted in the metropolitan territory during the reign of D. José, avoiding both strong

opposition from colonial capitalism and the obligation to compensate slave owners. It was created a complex net of legal diplomas with a punctual and asymmetric nature, based on the opportunity and on the circumstantial and variable capacity of the abolitionists (even if with a well-defined final objective).

The Decree of 29th April 1858 (stipulating abolition within 20 years) and the Decree of 25th February 1869 (converting all slaves in freedmen, but subjecting them to unpaid work for the previous owners until 29th April 1878) broke the paradigm and determined that slavery was abolished in all territories under Portuguese administration, but only at the legal ground: illegitimate enslavement (especially in African territories) and forced labour – allowed by law or on the margins of it – will endure for a long time beyond abolition.

Este texto visa apresentar o processo oitocentista de abolição da escravidão em Portugal, com término oficial em 1869, há cento e cinquenta anos atrás. Como síntese de trabalhos que já antes publiquei¹, optei por uma exposição menos pormenorizada – para maior detalhe podem ser consultadas as obras para as quais remeto ao longo do texto.

O caminho para a abolição teve início, em Portugal como em diversos países, com a proibição do tráfico de escravos, um processo longo e atribulado² mas, ainda assim, mais célere que o da abolição da escravidão nos territórios sob administração portuguesa. Entre 1820 e 1869, não foi possível aprovar uma abolição total e imediata. Se é verdade que a década de 1850, devido a várias circunstâncias diferentes (Regeneração³, intervenção política de Sá da Bandeira, encerramento do Brasil ao tráfico^{4/5}), abriu caminho para um

-
- 1 Em especial Margarida Seixas, *Pessoa e Trabalho no Direito Português (1750-1878): escravo, liberto e serviçal*, Lisboa, AAFDL/Lisbon Law Editions, 2016.
 - 2 A bibliografia sobre o tráfico e a sua abolição é quase infindável. Destaco alguns textos portugueses: Valentim Alexandre, “Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51)”, in *Análise Social*, vol. XXVI (2.º), 1991 (111), pp. 293-333, e, do mesmo autor, “Portugal, o Império e o abolicionismo no século XIX”, in *O direito sobre si mesmo: 150 anos da abolição da escravatura no império português*, Lisboa, Assembleia da República, 2019, pp. 83-86; Maria do Rosário Pimentel, *Viagem ao Fundo das Consciências*, Lisboa, Colibri, 1995, pp. 309-354; João Pedro Marques, “Resistência ou adesão à ‘causa da humanidade’? Os setembristas e a supressão do tráfico de escravos (1836-1842)”, in *Análise Social*, vol. XXX (2.º-3.º), 1995 (131-132), pp. 375-402, e, do mesmo Autor, *Os Sons do Silêncio: o Portugal de Oitocentos e a Abolição do Tráfico de Escravos*, Lisboa, ICS, 1999; Pedro Caridade de Freitas, *Portugal e a Comunidade Internacional na Segunda Metade do Século XIX*, Lisboa, Quid Iuris, 2012, pp. 644-709.
 - 3 Sobre este período, Joel Serrão, “‘Regeneração’, o Capitalismo possível”, *Da indústria portuguesa. Do Antigo Regime ao Capitalismo - Antologia*, Lisboa, Livros Horizonte, 1978, pp. 269-280. Sobre a sua primeira fase, José Miguel Sardica, “A política e os partidos entre 1851 e 1861”, in *Análise Social*, vol. XXXII (2.º), 1997 (141), pp. 279-333.
 - 4 V. João Pedro Marques, *Os Sons do Silêncio*, cit., pp. 307-309; Dale T. Graden, “A resistência escrava e a abolição do transatlântico de escravos para o Brasil em 1850”, *Africana Studia*, 15, 2010, pp. 151-168.
 - 5 Fim do tráfico europeu, persistia o tráfico interno e externo (em especial, no Índico), v. João Andrade Corvo, *Estudos sobre as Províncias Ultramarinas*, I, Lisboa, Academia Real das Ciências, 1883, pp. 20-21, 24-25 e 26; James Duffy, *A Question of Slavery. Labour Policies in Portuguese Africa and the British Protest, 1850-1920*, Oxford, Clarendon Press, 1967, pp. 83-87.

avanço significativo, seguiu-se um tempo de estagnação entre 1858 e 1869, cristalizando durante mais de uma década uma abolição prevista apenas para 1878.

As dificuldades na aprovação de uma medida global conduziram a uma estratégia de cedências significativas para a obtenção de pequenas vitórias (“actos progressivos”, segundo Sá da Bandeira⁶), através de abolições parciais e, em vários casos, com imposição aos libertos de longos períodos de trabalho forçado não remunerado para os anteriores proprietários, revelando o compromisso com escravagistas e “toleracionistas”⁷ e a tentativa de reduzir o prejuízo dos proprietários, pois o Estado não tinha possibilidade de pagar indemnizações. Nas medidas assimétricas e complexas que extinguíram a escravidão, é difícil deslindar um fio condutor lógico, relevando-se antes uma actuação oportunística, estribada na capacidade circunstancial e variável dos abolicionistas.

1. Abolições parcelares e concessões

A análise apresentada traduz uma dimensão dispersa e plural, ainda que cada diploma não corresponda de modo rígido a uma “abolição”. Devo advertir que essa diversidade também se reflectiu na terminologia utilizada:

- i) “libertação”, quando a medida se traduz no acto (sempre oficial) que transforma em livres um grupo ou categoria de escravos;
- ii) “liberdade”, se existe uma declaração da condição livre por verificação de circunstâncias externas a essa mesma declaração;
- iii) “abolição parcelar”, quando se verifica a extinção completa da escravidão num determinado território.

i. Como LIBERTAÇÃO, podemos apontar as seguintes medidas:

- a) Libertação dos “recapturados”

A Convenção de 28 de julho de 1817⁸ previa o apresamento dos navios portugueses e britânicos que praticassem tráfico ilegal e regulava, no seu terceiro Anexo – *Regulamento para as Comissões mistas que devem residir na Costa de Africa, no Brazil e em Londres* –, o destino dos escravos encontrados a bordo, após julgamento pela respectiva Comissão Mista. Em caso de condenação por tráfico ilícito, os escravos receberiam *carta de alforria* e eram “consignados” ao Governo do país da Comissão, para “serem empregados em qualidade de Criados ou trabalhadores livres” (artigo 7.º).

6 Por exemplo, no seu discurso sobre o projecto da lei de liberdade de ventre, *Câmara dos Dignos Pares*, Sessão de 9 de abril de 1855, *Diário do Governo (DG)*, 14 de abril de 1855, pp. 426-428.

7 Este termo é usado, com outros (“toleracionismo”, “toleracionista”) por João Pedro Marques, *Os Sons do Silêncio*, cit., pp. 35-36, como cobrindo posições diferentes, aceitando “apenas uma abolição gradual”.

8 Publicada na *Gazeta de Lisboa*, em junho de 1818, repartida da seguinte forma: dias 15 a 20, 22 e 23 (139 a 146). A 15 de março de 1823, foram aditados dois “artigos adicionais” à Convenção, ratificados pela Carta de Confirmação, Aprovação e Ratificação de 31 de julho de 1823, *Collecção de todas as leis, alvarás, decretos etc. impressos na regia officina tipografica* (II semestre de 1823) - Folheto I, Lisboa, Imprensa Nacional, 1845, pp. 19-22, erradamente datada de 31 de junho.

O Alvará de 26 de janeiro de 1818⁹ determinava que aqueles que fizessem armar navios para o resgate e compra na costa africana a Norte do Equador (§. 1.º) ou que conduzissem escravos para os portos do Brasil sob pavilhão não português (§. 2.º) perdiam esses escravos e estes seriam entregues no Juízo da ouvidoria da comarca ou, quando não existisse, no Juízo encarregue da Conservadoria dos Índios (§. 5.º). Seriam então obrigados a trabalhar “como libertos” durante 14 anos. Dever-lhes-ia ser nomeado curador, a quem cabia requerer o necessário ao bem dos libertos, fiscalizar abusos, promover o fim do trabalho obrigatório findo o prazo legal e tudo o que, estando legalmente previsto para os órfãos, pudesse ser aplicado em benefício dos libertos.

b) Libertação dos “novos recapturados”

São sobejamente conhecidos o Decreto de 10 de dezembro de 1836¹⁰, que determinou a abolição do tráfico em Portugal, e o Tratado de 3 de julho de 1842¹¹, com a Inglaterra, para a mesma supressão. Nesta sede, estes diplomas têm interesse como meios de extinção da condição de escravos recapturados.

Este aspecto estava regulado no artigo 11.º do Decreto de 1836: verificada a transgressão da proibição legal, os escravos eram perdidos e ficariam “imediatamente” livres, devendo a autoridade competente passar-lhes officiosamente carta de alforria (artigo 11.º, §. 1.º), sendo essa autoridade o “tutor e curador legítimo dos libertos”. Estes deveriam, em hasta pública, ser “dados de soldada” a mestres de ofícios mecânicos que se obrigavam a ensinar aos libertos tais ofícios (artigo 11.º, §. 2.º).

O Tratado de 1842 tratava a matéria com maior pormenor, recuperando a Convenção de 1817. Capturada a embarcação, apresentada à Comissão e julgada “boa presa”, os escravos receberiam “Carta de Alforria” e seriam entregues ao Governo do cruzador que efectuara a captura (artigo 6.º, Anexo B). O Anexo C (*regulamento para o tratamento dos negros libertados*) pretendia garantir um “bom tratamento permanente, e uma plena e completa Alforria” dos libertos (artigo 1.º), mas não instantânea, visando-se a protecção dos escravos que poderiam ser de novo sujeitos à escravidão.

O destino do recapturado dependia de hasta pública¹² ou de apresentação de propostas particulares, após anúncio publicado pela Junta, para o entregar a um “mestre” durante o tempo de aprendizagem, ficando as condições estipuladas numa “escritura” com todas as formalidades (artigo 6.º). Outra opção era o liberto ser tomado como aprendiz ou assoldado do Governo ou, por decisão da Junta, integrar os corpos militares do Estado, mas com o consentimento do mesmo, devendo a Junta tomar medidas para garantir a sua “plena e permanente alforria” (artigo 20.º). Caso os libertos não fossem entregues a qualquer mestre

9 *In Collecção das Leis do Brazil de 1818*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1889, pp. 7-10.

10 *Collecção de Leis e outros documentos officiais publicados desde 10 de setembro até 31 de dezembro de 1836*, Sexta Série, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837, pp. 200-202.

11 *DG*, n.ºs 192 a 195, 16 a 19 de agosto de 1842. Sobre o Tratado, Pedro Caridade de Freitas, *Portugal e a Comunidade Internacional na Segunda Metade do Século XIX*, cit., pp. 675-686.

12 Encontrei um anúncio de oferta pela Curadoria dos Negros de Angola de 20 libertos “aptos para serviço”, *Boletim do Governo-Geral da Provincia de Angola (BGGPA*, primeira designação do *Boletim*), 134, 1 de abril de 1848, pp. 2-3, e outra oferta da Junta de Luanda de 20 libertos, para serviço ou para aprendizes, em *Boletim Oficial do Governo-Geral da Provincia de Angola (BOGGA*, segunda designação do *Boletim*), 278, 25 de janeiro de 1851, p. 4 (repetido em *BOGGA*, 280, 8 de fevereiro de 1851, p. 4, e 283, 1 de março de 1851, p. 4, por falta de propostas), cf. Margarida Seixas, “Escravos e libertos no Boletim Oficial de Angola (1845-1875)” II, *E-REI – Revista de Estudos Interculturais do CEI*, 3, 2015, pp. 3-4.

nem destinados às forças militares (ou se as suas escrituras ficassem sem efeito), ficavam a cargo do Governo (artigo 21.º).

Decorrido o tempo de serviço, o curador deveria notificar o Mestre e o liberto aprendiz para que comparecessem perante a Junta, devolvendo o Mestre a escritura e recebendo o liberto uma certidão, declarando que tinha “jus a todos os direitos e privilégios de uma pessoa livre” (artigo 26.º).

O regime do Tratado de 3 de julho de 1842 seria modificado pela Convenção de 18 de julho de 1871¹³, que extinguiu as Comissões mistas. O artigo 3.º estabelecia que os negros encontrados a bordo podiam ter dois destinos: os necessários como testemunhas seriam remetidos ou entregues com a embarcação para serem levados ao tribunal competente e postos em liberdade após o depoimento; todos os restantes seriam remetidos à autoridade mais próxima do Estado a que pertencia o cruzador que apresava (cf. artigo 5.º do Anexo) e “postos imediatamente em liberdade”. Cessava assim por completo o sistema de aprendizagem previsto no Tratado de 3 de julho de 1842.

c) Libertação de escravos castigados sem intervenção pública (Angola)

Na Portaria n.º 3, de 7 de outubro de 1853¹⁴, do Governo-geral de Angola, foi aprovado o Regulamento que proibia o castigo de escravos pelos seus senhores sem intervenção da autoridade pública. O artigo 7.º previa que, em caso de terceira reincidência na violação das normas do mesmo pelo proprietário, lhe seria aplicada a multa de vinte mil réis, a pagar em oito dias, sob pena de perda do escravo ou escravos castigados, sendo estes recolhidos nas obras públicas, “como Libertos do Governo”. Estabelecia-se, assim, incidentalmente, uma forma de extinção da condição de escravo.

d) Libertação dos escravos transportados para as plantações de Príncipe

O Decreto de 25 de outubro de 1853¹⁵ concedia uma porção de terrenos baldios e incultos na ilha de Príncipe a José Maria de Sousa Almeida (artigo 1.º), com o objectivo de favorecer o desenvolvimento agrícola da província (artigo 3.º) e pagando o concessionário ao cofre municipal um valor anual (artigo 2.º).

O Decreto permitia ao concessionário fazer embarcar para Príncipe cem escravos dos que possuía em Angola com a condição de lhes dar a liberdade (artigo 8.º). O *Regulamento* anexo disciplinava a alforria dos escravos, transporte e obrigação de trabalho a que ficavam sujeitos e viria a ser usado como modelo pela legislação posterior. Como assinalou João Pedro Marques¹⁶, o Regulamento decalcava vários aspectos do mencionado anexo C do Tratado de 3 de julho de 1842.

No artigo 1.º do Regulamento de 1853, previa-se o baptismo dos escravos a ser transportados e a entrega das respectivas cartas de alforria, “passadas com todas as solenidades legais”.

Cabia ao curador dos libertos da comarca de São Tomé promover as medidas necessárias para o bem dos libertos e prestar o serviço exigido para o mesmo fim (artigo 3.º, §. 1.º).

13 *DG*, 178, 10 de agosto de 1871, pp. 1049-1051.

14 *BOGGPA*, 419, 8 de outubro de 1853, pp. 1-2.

15 *DG*, 281, 29 de novembro de 1853, pp. 1600-1601.

16 João Pedro Marques, “Uma cosmética demorada: as Cortes perante o problema da escravidão (1836-1875)”, *Análise Social*, vol. XXXVI (158-159), 2001, p. 229. Sobre os pontos coincidentes, Margarida Seixas, *Pessoa e Trabalho no Direito Português (1750-1878)*, cit., pp. 454-457.

Os curadores tinham ainda a obrigação de explicar a cada liberto, se necessário através de intérprete, a natureza do contrato, prevenindo-o que, existindo maus tratos, devia queixar-se ao curador, à delegação da Junta ou à própria Junta (artigo 5.º, §. Único).

O Regulamento estipulava as obrigações do concessionário no artigo 15.º: 1.º fornecer alimentação “sadia e abundante” e vestuário, 2.º ordenar a instrução dos libertos nos princípios do catolicismo, 3.º ordenar a vacinação e facultar assistência médica e tratamento, e enterro decente em caso de falecimento, 4.º participar à Junta o nascimento de filho de liberta para ser registado, 5.º ordenar o baptismo destas crianças no prazo de três meses (sendo declarada a liberdade no assento de baptismo) – a criança permanecia com a mãe e era sustentada pelo concessionário.

Se qualquer liberto deixasse o serviço do concessionário ou seu sucessor, ficaria sob tutela da Junta e do curador (artigo 23.º).

O Decreto de 1853 não pode ser considerado uma medida abolicionista, mas é incluída nesta sede porque traduziu uma extinção legal do estatuto de escravos para aqueles indivíduos e, principalmente, porque para a regulação nele contida remeteriam importantes diplomas posteriores, em especial para as disposições sobre a obrigação de trabalhar dos libertos (por sete anos ou, no caso dos menores de treze anos, até aos vinte anos de idade) e a execução dessa obrigação.

e) Libertação dos escravos do Estado, escravos não registados, escravos importados e escravos filhos do seu proprietário. Liberdade dos escravos redimidos

O Decreto de 14 de dezembro de 1854¹⁷ é um diploma complexo pela multiplicidade de aspectos que consagra. Nesta sede, interessa apurar apenas em que medida constituiu meio de perda do estatuto de escravidão, quer automaticamente (libertação), quer através de redenção (declaração de liberdade).

O diploma consagrava cinco formas de libertação: i) todos os escravos não registados se convertiam em libertos (artigo 2.º)¹⁸; ii) todos os escravos do Estado seriam libertos a partir da publicação (artigo 6.º, §. único)¹⁹; iii) todo o escravo importado por terra após a publicação era liberto (artigo 7.º), com a obrigação de servir durante dez anos e o direito de extinguir a mesma contra indemnização (artigo 8.º); iv) seriam libertados, sem preço de redenção, os filhos de mulher escrava tida como manceba do seu proprietário (artigo 39.º); v) seria libertada a pessoa alienada como escravo, filho ou filha de quem o vendia, incorrendo este em pena de prisão (artigo 41.º).

Eram ainda declaradas duas formas de liberdade: i) todo o escravo poderia “reivindicar a sua natural liberdade”, indemnizando o proprietário (artigo 6.º, corpo); ii) seria declarada livre qualquer criança escrava, até aos cinco anos (artigo 31, §. 2.º), contra a entrega, no baptismo, de soma para indemnizar o proprietário (artigo 31.º, §. 1.º)²⁰.

Em síntese, o Decreto de 1854 previa sete formas diferentes de perda do estatuto e estipulava que o escravo que obtivesse a liberdade adquiria a condição de liberto e estava

17 *DG*, 305, 28 de dezembro de 1854, pp. 1574-1575.

18 O Decreto impunha o registo de todos os escravos em território português ultramarino, trinta dias após a sua publicação (artigo 1.º) ou após a entrada do escravo no mesmo território, se posterior (artigo 4.º). Assim, o incumprimento desta obrigação tinha como consequência a libertação dos escravos.

19 Apesar de terem ficado livres, de imediato, estavam obrigados a servir o Estado gratuitamente, em conformidade com o disposto no Regulamento de 1853, como resulta expressamente do artigo 29.º, §. único, do Decreto de 1854.

20 Estas formas de “liberdade” só foram enquadradas neste ponto por estarem prevista no mesmo Decreto.

sujeito à tutela pública (artigo 29.^o); a exceção era a da liberdade da criança escrava no baptismo, livre de nascimento, mas sujeita à tutela pública até à maioridade (artigo 32.^o).

A Portaria n.^o 241 do Governo-geral de Angola, de 28 de janeiro de 1856²¹ (confirmada por Decreto de 27 de setembro de 1856²²), reiterava que não podiam existir nas feitorias da costa escravos ou libertos não registados, sendo a falta de apresentação de comprovativo do registo causa para a apreensão dos escravos ou libertos e, se o proprietário não provasse, em 60 dias, o seu registo, ficariam à disposição da Junta, todos como libertos (artigo 3.^o). Era ainda estabelecida uma forma autónoma de extinção do estatuto: se um escravo denunciasse a existência de escravos acorrentados ou a ferros em local da costa e verificada essa denúncia, o denunciante deveria ser resgatado à conta do Estado ou, pertencendo ao mesmo proprietário que os acorrentados, ser-lhe-ia concedida a liberdade, sem nenhuma indemnização para o dono.

f) Libertação dos escravos das roças nacionais (São Tomé e Príncipe)

O Decreto de 18 de dezembro de 1854²³ ordenava e disciplinava a venda em praça pública das roças propriedade do Estado em São Tomé e Príncipe, regulando o destino dos escravos “pertencentes às ditas propriedades nacionais” e que viviam nas mesmas como *servos adscripticios*, a quem era outorgada pelo Decreto carta de alforria (artigo 13.^o).

Dos terrenos do Estado, seria reservada uma porção para ser distribuída a estes libertos, caso o requeressem, na medida suficiente para se sustentarem a si e às suas famílias (artigo 14.^o), ficando proprietários das parcelas mas com uma cláusula de reversão para o Estado em caso de falta de cultivo por três anos sucessivos e com impossibilidade de as alienar por dez anos (artigo 14, § 1.^o). Os libertos que não pudessem aproveitar esta medida (já idosos ou doentes) seriam “mantidos à custa do Estado” (artigo 15.^o).

g) Libertação dos escravos das Câmaras Municipais e Misericórdias

Em 1856, a Câmara dos Deputados pronunciou-se sobre o Decreto de 14 de dezembro de 1854²⁴. O deputado Afonso de Castro propôs um aditamento, para estender o estatuto de liberto aos escravos das Câmaras Municipais e das Misericórdias, afirmando que os Municípios tinham interesse no trabalho livre por ser mais produtivo e que as Misericórdias deviam praticar a mais pia de todas as obras: “dar a liberdade aos escravos”.

Apesar das resistências²⁵, o aditamento acabou por ser aprovado e no §. único do artigo 6.^o passou a constar: “Desde a publicação do presente Decreto, todo o escravo, pertencente ao Estado, às Câmaras Municipais e às Misericórdias, fica livre.”. A norma foi integrada nesta Lei de 30 de junho de 1856²⁶, que estendia, a partir da sua publicação, a liberdade

21 *BOGGPA*, suplemento ao 541, 28 de janeiro de 1856.

22 *DG*, 8 de outubro de 1856, 238. Aprovava a Portaria mas excluía a perda dos escravos que fossem encontrados “sofrendo castigos permitidos pelos regulamentos policiais” por ordem dos seus proprietários.

23 *DG*, 306, 29 de dezembro de 1854 (distinto de outro da mesma data que mandava aplicar o Código Penal no Ultramar), confirmado por Lei de 12 de maio de 1856 (*DG*, 127, 31 de maio de 1856).

24 *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessões de 13 e 15 de fevereiro de 1856, pp. 107-108 e pp. 112-118, respectivamente (o procedimento era exigido pelo Acto Adicional de 1852 à Carta Constitucional de 1826).

25 Usando os deputados o argumento de que a propriedade não podia ser “espoliada” sem indemnização (Celestino Soares, idem, 13 de fevereiro de 1856, pp. 107-108) e de que os escravos dos Municípios e Misericórdias eram em número muito reduzido e que não estavam em condições – ou não tinham sequer vontade – de ser libertados (Tavares Macedo, idem, 15 de fevereiro de 1856, pp. 114-115).

26 *DG*, 158, 7 de julho de 1856.

concedida aos escravos do Estado aos escravos pertencentes às Câmaras Municipais e às Misericórdias (artigo 2.º), obrigando contudo estes libertos a servir a instituição a que tinham pertencido nos termos do Regulamento de 25 de outubro de 1853 (artigo 3.º), ou seja, nos termos previstos em 1854 para os escravos do Estado²⁷.

h) Libertação dos escravos da Igreja

O disposto no artigo 6.º, §. Único, do Decreto de 14 de dezembro de 1854 foi estendido aos escravos da Igreja (fixando a sua imediata liberdade tal como sucedera com os escravos do Estado) pela Lei de 25 de julho de 1856²⁸, que resultou de uma proposta de Afonso de Castro, também no âmbito da apreciação do Decreto de 1854 pela Câmara dos Deputados. A proposta foi enviada à Comissão do Ultramar logo no mês seguinte – março – e voltou à discussão em julho, sendo aprovada de imediato. A estes libertos também se aplicava o artigo 29.º do Decreto de 1854, ou seja, ficavam sujeitos à obrigação de trabalhar.

Serão agora analisadas aquelas medidas que nomeio como ii. LIBERDADE:

a) Liberdade dos escravos dos retornados do Brasil

O Alvará de 19 de setembro de 1761²⁹ determinara a liberdade dos escravos que desembarcassem em Portugal continental e estava ainda em vigor após a Revolução de 1820, com as excepções previstas no Alvará de 10 de março de 1800³⁰.

A Resolução de 27 de julho de 1825³¹ informava que os emigrados do Brasil que retornavam a Portugal pretendiam manter como escravos os que com eles tinham regressado. Por aplicação do Alvará de 1761, esses escravos adquiriam a liberdade mal pisassem a metrópole e a Resolução de 1825 limitava-se a declarar em vigor este Alvará e o de 1800 e sem efeito os avisos expedidos em contrário. Não existiu, neste caso, uma nova regra, mas a Resolução foi efectiva causa de liberdade, ao dar sem efeito os ditos avisos, esclarecendo a situação sem que pudesse ficar margem para dúvidas.

Ora, embora a situação destes escravos pudesse ser considerada diversa e não incluída teleologicamente no Alvará de 1761, a Resolução privilegiava o “interesse público” e a “boa fé” dos escravos, em detrimento do interesse particular dos senhores, actuando estes de má fé, pois conheciam aquela disposição legal, e afirmava que os escravos “já tinham adquirido um direito” e que dele não podiam ser privados.

27 Como foi suprimida a expressão “sete anos”, a obrigação de trabalho modelava-se exactamente pelo artigo 10.º do Regulamento de 1853.

28 DG, 178, 30 de julho de 1856.

29 António Delgado da Silva, *Collecção da Legislação Portuguesa desde a última Compilação das Ordenações, Legislação de 1750-1762*, Lisboa, Typografia Maignense, 1830, pp. 811-812. Sobre o diploma, Margarida Seixas, “A escravidão e a intervenção pombalina”, in José Eduardo Franco e Carlos Fiolhais, *Obras Pioneiras da Cultura Portuguesa*, vol. XIV, Lisboa, Círculo de Leitores, 2019, pp. 115-121.

30 António Delgado da Silva, *Collecção da Legislação Portuguesa desde a última Compilação das Ordenações, Legislação de 1791-1801*, Lisboa, Typografia Maignense, 1828, pp. 610-611.

31 *Collecção de todas as leis, alvarás, decretos etc impressos na regia officina tipografica* (II semestre de 1825) - Folheto V, Lisboa, Imprensa Nacional, 1843, p. 22.

b) Liberdade dos escravos fugidos e abandonados

A Portaria de 5 de março de 1855³², dirigida aos vários governadores das Províncias Ultramarinas, ordenando o registo imediato dos escravos, determinava – entre outras disposições – que, sendo capturados escravos fugidos e anunciados sem que aparecesse o respectivo proprietário, os mesmos seriam soltos, independentemente do pagamento ou não das despesas que tivessem lugar (artigo 7.º).

Entretanto, a Portaria de 26 de agosto de 1857³³ esclarecia algumas dúvidas colocadas pelo governador de São Tomé e Príncipe e, entre elas, a de saber se o artigo 7.º da Portaria de 1855 se aplicava apenas aos escravos fugidos aquando do registo ordenado pelo Decreto de 14 de dezembro de 1854 ou também aos escravos fugidos posteriormente e se tais escravos eram ou não considerados libertos. Respondia a Portaria de 1857 que, se os proprietários dos escravos fugitivos aparecessem, deveriam pagar as despesas feitas mas, se deles não se soubesse em “prazo razoável”, os escravos eram considerados “abandonados” e disso se lavraria auto que seria o “título para a liberdade do escravo”; nesse caso, as despesas seriam suportadas pela Junta Protectora.

c) Liberdade filhos de escrava (nascidos após a vigência da Lei)

Embora o Alvará de 16 de janeiro de 1773³⁴ – medida profundamente iluminista – tivesse declarado a liberdade de ventre em território português metropolitano (europeu), apenas em 1856 seria aprovada a mesma medida, pela Carta de Lei de 24 de julho³⁵, para as províncias ultramarinas. O essencial da Lei resume-se em três pontos: a) eram livres todos os que, após a publicação, nascessem filhos de escrava nas províncias ultramarinas (artigo 1.º); b) os filhos de escrava, embora livres, estavam obrigados a trabalhar para os senhores de suas mães até aos 20 anos (artigo 2.º); c) o proprietário da mãe escrava estava obrigado a alimentar e educar os filhos desta, enquanto fosse servido gratuitamente pelos mesmos (artigo 3.º). O segundo aspecto – que não estava previsto nas propostas apresentadas – demonstra a cedência pesadíssima aos interesses escravistas.

A Lei estendia a obrigação de alimentos aos filhos das filhas de escrava (artigo 7.º): se a filha livre de escrava desse à luz estando obrigada a servir gratuitamente o proprietário da escrava, este tinha de sustentar a nova criança até que cessasse a obrigação da sua mãe, pois esta não dispunha de meios para a alimentar e educar. Era assim assegurada a sobrevivência desta criança, que já não estaria obrigada a servir.

A obrigação de servir o proprietário da mãe escrava só cessaria se fosse pago o valor dos serviços a prestar ou a despesa já efectuada com alimentação e educação (artigo 4.º), mas a Lei não refira se a opção por uma das prestações cabia ao credor ou ao devedor.

32 Inédita na DG e consultada em *Collecção Official da Legislação Portuguesa redigida por José Máximo de Castro Neto Leite e Vasconcellos, do Conselho de Sua Magestade e juiz da Relação de Lisboa, Anno de 1855*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1856, pp. 21-22.

33 DG 102, 28 de agosto de 1857.

34 António Delgado da Silva, *Collecção da Legislação Portuguesa desde a ultima compilação das Ordenações*, Legislação de 1763-1774, Lisboa, Typografia Maignrense, 1829, pp. 639-640. Sobre o Alvará e a aplicação do mesmo, Margarida Seixas, “A escravidão e a intervenção pombalina”, cit., pp. 121-124. O Alvará também estipulava a liberdade de todos os escravos cuja condição remontasse à sua bisavó.

35 DG, 178, 30 de julho de 1856. Sobre o difícil processo que levou à aprovação da lei, demonstrando exaustivamente as dificuldades enfrentadas pelos abolicionistas, v. Margarida Seixas, *Pessoa e Trabalho no Direito Português (1750-1878)*, cit., pp. 430-438. Sá da Bandeira apresentara estas propostas em 1836, 1842, 1845, 1849, 1851, 1854 e 1855, sempre sem qualquer obrigação de trabalho (*idem*, p. 37).

Eram ainda regulados outros aspectos, possibilitando verdadeiros dramas humanos. Se a mulher escrava fosse vendida, o menor acompanharia a mãe até aos sete anos de idade (artigo 5.º). Resulta, *a contrario*, que tendo idade superior, deveria a criança continuar a servir gratuitamente o primeiro proprietário, sendo separada da mãe. Poderia também suceder que a mãe escrava obtivesse por algum meio a sua liberdade – nesse caso os filhos só lhe seriam entregues até aos quatro anos (artigo 6.º). Se idade fosse superior, teriam de continuar a servir o anterior proprietário de sua mãe.

A possibilidade desta separação forçada de crianças da sua mãe é um dos resultados mais perversos da Lei, mas o seu traço essencial é a liberdade formal dos filhos de escrava e a sujeição a trabalho obrigatório até à idade de 20 anos, numa situação idêntica à escravidão, ainda que transitória – se pode chamar-se transitório a um lapso de 20 anos.

d) Liberdade dos escravos desembarcados em território sob administração portuguesa

A Lei de 18 de agosto de 1856³⁶ disciplinava uma matéria já antes regulada, o desembarque de escravos em Portugal, mas de forma mais extensa: adquiriam a imediata liberdade todos os indivíduos que entrassem em porto ou ancoradouro de Portugal, Madeira ou Açores a bordo de embarcações portuguesas (artigo 1.º) bem como os que aí desembarcassem e pertencessem a estrangeiros (artigo 2.º), todos os que nos mesmos territórios entrassem por fronteira terrestre (artigo 3.º) e ainda os que desembarcassem em portos ou ancoradouros do Estado da Índia, de Macau ou das suas dependências (artigo 5.º).

A Lei começava a vigorar quanto ao disposto nos arts. 1.º e 2.º (e também no artigo 3.º, embora o não refira), no prazo de seis meses após a sua publicação (artigo 4.º), e, quanto ao disposto no artigo 5.º um ano após aquela publicação (cf. artigo 5.º, *in fine*). Por fim, a Lei revogava o Alvará de 10 de março de 1800 e toda a legislação em contrário (artigo 6.º).

A Lei também não atribuía a estes escravos o estatuto de liberto nem impunha a obrigação de trabalhar, mas neste caso não deve estranhar-se a inexistência de tal obrigação, pois a Lei não se aplicava no território africano e visava efectivar a proibição do tráfico e circulação de escravos, o que permitia excluir a imposição de trabalho forçado, típica “compensação” dos proprietários pela perda dos seus escravos.

e) Liberdade dos escravos que saíam das províncias portuguesas e a elas regressavam

A Portaria de 13 de novembro de 1857³⁷ veio, na sequência de um Ofício do governador de Timor e Solor de 16 de junho, esclarecer algumas dúvidas. Que condição tinham os escravos saídos das províncias portuguesas, após a proibição do tráfico, que voltavam a uma das províncias? A Portaria lembrava que o artigo 11.º do Decreto de 10 de dezembro de 1836 determinava, para a exportação de escravos, a pena de “perdimento” de escravo, que ficava imediatamente livre e como tal deveria ser considerado se voltasse àquela província de que tinha sido levado ou a outro lugar sob domínio português.

Esta Portaria não veio assim inovar mas esclarecer a situação. A questão estava já resolvida para o território europeu, arquipélagos da Madeira e Açores, Estado da Índia, Macau e suas dependências pela legislação antes referida, nomeadamente, quanto a estes últimos territórios, pela Lei de 18 de agosto de 1856.

36 DG, 200, 25 de agosto de 1856.

37 BOGGPA, 650, 13 de março de 1858, p. 2.

Uma vez que a Portaria foi remetida ao Governo-geral de Angola por Portaria de 14 de novembro de 1857³⁸, para que fossem executadas as suas disposições na parte aplicável a esta província, passou a ter também aí aplicação, bem como em São Tomé e Príncipe³⁹ e em Cabo Verde⁴⁰, por Portaria da mesma data.

Em terceiro lugar, indico as medidas designadas iii. ABOLIÇÕES

a) Abolição nos Açores

Durante o Governo da Terceira, foi promulgado o Decreto de 19 de maio de 1832⁴¹, que considerava aplicável aos Açores os já referidos Alvarás de 19 de setembro de 1761, de 16 de janeiro de 1773 e de 10 de março de 1800, pelos quais, segundo este Decreto de 1832, “se determinou a abolição da escravatura no Reino de Portugal e se deram varias providencias Legislativas para completar tão beneficente intento”. Embora os diplomas referidos por este Decreto não tivessem abolido a escravidão (erro repetido ao longo do século XIX), a intenção do legislador em 1832 era efectivamente abolicionista.

b) Abolição em parte de Angola

As medidas parciais prosseguiram, como visto, nos anos seguintes, e por Lei de 5 de julho de 1856⁴² foi estabelecida a abolição da escravatura em territórios de Angola: distrito de Ambriz, do rio Lifune ao rio Zaire (artigo 1.º, 1.º) e nos territórios de Cabinda e Molembo (artigo 1.º, 2.º). A Lei tinha objectivos menos óbvios: o Reino Unido reclamava os territórios de Ambriz, Cabinda e Molembo, invocando, entre outras razões, a luta contra o tráfico. Em resposta, Portugal organizou uma expedição militar que desembarcou no Ambriz em maio de 1855, causando um incidente diplomático, só resolvido em agosto de 1856, com o reconhecimento da ocupação portuguesa⁴³.

Entretanto, o Governo apresentou na Câmara de Deputados uma proposta para abolir a escravatura naqueles territórios (7 de abril de 1856), aprovada a 14 de junho. A Lei vigoraria no Ambriz seis meses após a publicação no *Boletim Oficial de Angola* e nos restantes territórios seis meses após o estabelecimento de autoridades administrativas e militares (artigo 2.º). Nada mais se acrescentava, excepto a revogação da legislação contrária (artigo 3.º), e estes libertos não ficavam sujeitos à obrigação de trabalhar.

Talvez seja possível compreender melhor o diploma e a longa *vacatio legis* através da portaria de 20 de outubro de 1856⁴⁴ sobre Cabo Verde, em que se afirmaria, a propósito da possibilidade de abolição em alguma ou algumas das ilhas: “[...] dando-se para esse fim o tempo necessário para que os proprietários de escravos das Ilhas em que deva abolir-se a

38 *Idem, ibidem.*

39 *Boletim Oficial do Governo da Província de São Tomé e Príncipe*, 24, 20 de março de 1858, p. 94.

40 *Boletim Oficial do Governo-Geral de Cabo Verde (BOGGCV)*, 23 de 1858, 24 de março, pp. 121-122.

41 *Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Magestade Imperial o Regente do Reino desde que assumiu a Regencia em 3 de março de 1832 até á sua entrada em Lisboa em 28 de julho de 1833*, Segunda Série, Lisboa, Imprensa Nacional, 1836, p. 354.

42 *DG*, 165, 15 de julho de 1856.

43 Sobre a questão, existe diversa bibliografia; pode ver-se, por todos, JOÃO PEDRO MARQUES, “A ocupação do Ambriz (1855): Geografia e diplomacia de uma derrota inglesa”, *Africana Studia*, 9, 2006, pp. 145-158.

44 *DG*, 249, 21 de outubro.

escravidão possam dispor d'eles para outras Ilhas, por modo análogo àquele que na citada Carta de Lei [de 5 de julho de 1856] se determina para o Ambriz.”

A Portaria de 29 de dezembro de 1860⁴⁵, em resposta a um Ofício confidencial do governador de Angola (n.º 33, de 17 de março de 1857) solicitando esclarecimentos sobre a Lei de 5 de julho, respondia: os escravos registados no Ambriz por força do Decreto de 1854 permaneciam no estado de escravidão, pois a Lei de 1856 apenas quisera “tornar de condição livre aqueles escravos que, depois da sua publicação, entrassem no território do dito distrito, quer por mar, quer por terra, ainda mesmo sendo registados em qualquer ponto da referida província”. Esta interpretação desvirtuava a Lei ao estabelecer que não eram livres os escravos que já existiam no território antes da sua entrada em vigor.

Era colocada uma segunda questão pelo governador: os escravos registados noutra distrito tornavam-se livres *ipso facto* entrando no Ambriz? A resposta era afirmativa excepto quanto aos que fizessem parte da tripulação de uma embarcação ou fugissem para aquele distrito, devendo ser restituídos aos proprietários. Por último, quanto à delimitação do território em que se aplicava a Lei de 1856, demarcava-se o Ambriz pelos rios Zaire (a norte) e Lifune (a sul), até onde alcançasse o domínio português.

Bastante mais tarde, uma Portaria de 30 de setembro de 1865⁴⁶, face ao Ofício n.º 202 do governador-geral de Angola, de 7 de junho, ordenava ao mesmo que informasse qual a causa do incumprimento da Lei de 5 de junho de 1856 (segundo o Ofício, existiam no Ambriz 443 escravos registados) e mandasse proceder “com todo o rigor” contra quem permitira o registo de escravos naquela região, onde já não deveriam existir.

c) Abolição em Macau

A Provisão de 25 de julho de 1856⁴⁷ dava conta do Ofício do governador de Macau, Timor e Solor na sequência do Ofício que lhe dirigira a Junta Protectora para aplicação do Decreto de 14 de dezembro de 1854. Informava o governador que a escravatura estava de facto extinta em Macau e os poucos escravos ou libertos registados já não o eram, trabalhando como criados para os seus anteriores proprietários. Resultava que a abolição não significaria qualquer transtorno e a escravatura podia ser declarada extinta de direito, como já o era de facto, tendo Macau a “honra” de ser a primeira das possessões portuguesas em que a abolição total era declarada, pelo que se solicitava nova informação ao governador sobre a possibilidade e forma dessa abolição.

O Decreto de 23 de dezembro de 1856⁴⁸ informaria que, a 11 de outubro do mesmo ano, o governador enviara cópia do termo em que os proprietários de escravos os declaravam formalmente livres. Assim, e estando a importação de escravos proibida, este declarava para sempre extinta a escravatura na cidade de Macau e suas dependências.

Neste caso, a abolição legal, válida para futuro, cruzava-se com actos particulares de manumissão anteriores, que efectivamente concederam liberdade aos escravos. O monarca aproveitava para elogiar a actuação do governador e o procedimento “humano e desinteressado” dos proprietários. Dadas as circunstâncias muito específicas desta “abolição”, fácil é compreender que não fosse imposta uma obrigação de trabalhar.

45 *BOGGPA*, 803, 23 de fevereiro de 1861, pp. 3-4.

46 *Diário de Lisboa*, 224, 4 de outubro de 1865.

47 *DG*, 175, 26 de julho de 1856.

48 *DG*, 308, 30 de dezembro de 1856.

d) Abolição em São Vicente de Cabo Verde

A mesma política de “abolição” parcial teve resultados em São Vicente de Cabo Verde, na sequência de uma Portaria de 20 de outubro de 1856⁴⁹ (atrás mencionada, a propósito da abolição em territórios de Angola), ordenando ao governador-geral de Cabo Verde que fizesse chegar informação quanto à possibilidade de declarar extinta a escravatura em alguma ou algumas das ilhas, dado o reduzido número de escravos e a diminuta relevância da escravatura no arquipélago.

Já a 8 de agosto de 1852, o governador Fortunato José Barreiros propusera várias medidas para acabar gradualmente com a escravatura, dada a inquietude existente⁵⁰. O recenseamento nominal de escravos em 1856 registava apenas 5 182 indivíduos.

A Portaria de 1856 reiterava a vontade de ir “extinguindo progressivamente e no menor espaço de tempo possível” a escravatura (pois as circunstâncias não permitiam a abolição imediata) mas concedia o “tempo necessário” aos proprietários das ilhas em que a escravatura viesse a ser abolida para que pudessem “dispor d’elles para outras Ilhas”.

Respondera o governador por Ofício de 21 de fevereiro de 1857 que já não existiam escravos em São Vicente (eram 32 no registo de 1856), pois os proprietários tinham libertado aqueles que não tinham falecido de *cholera-morbus* (gastroenterite aguda), restando apenas cinco, manumitidos a instâncias do governador. Esta resposta está reproduzida na Provisão de 10 de março de 1857⁵¹, que abolia “de facto o estado de escravidão” em São Vicente, enquanto pelo poder legislativo o não fosse “de direito”. Neste diploma não ficou consagrada qualquer obrigação de trabalho dos anteriores escravos, uma vez que a sua liberdade resultou da prévia manumissão pelos proprietários.

Esta Provisão de 10 de março de 1857 contém ainda a declaração da *real aprovação* dos procedimentos do governador e dos proprietários de São Vicente, que também consta da Portaria de 6 de maio de 1857⁵². Nova aprovação régia foi concedida por Portaria de 9 de novembro de 1857⁵³, desta feita para a actuação do administrador do concelho de Santa Catarina, que dera a alforria a “seis pretendidos escravos”, cumprindo as leis que os protegiam.

Posteriormente, a Portaria de 26 de julho de 1858⁵⁴, tendo em conta o diminuto número de escravos existentes em Santo Antão (169 em 1856) e São Nicolau (158 em 1856) e a suficiência de “gente livre” para os trabalhos de agricultura e indústria, podendo conseguir-se a extinção da escravatura a breve prazo, ordenava que em nenhum caso fosse concedido passaporte para a entrada de escravos nas duas ilhas e antes fosse facilitada a passagem dos escravos das mesmas para as outras ilhas onde ainda existiam escravos.

Pouco depois, a Portaria de 29 de setembro de 1858⁵⁵, constatando que em São Nicolau o número de escravos se tornara ainda mais reduzido devido a uma epidemia, ordenava ao governador-geral que procurasse obter dos proprietários a liberdade dos escravos ou que,

49 DG, 249, 21 de outubro.

50 Transcrito por António Carreira, *Cabo Verde, Formação e Extinção de uma Sociedade Escravocrata (1460-1878)*, s/l, Instituto Cabo-Verdiano do Livro, 1983 (2.ª edição), pp. 403-406.

51 DG, 59, 11 de março de 1857.

52 BOGGCV, 13 de 1857, 14 de setembro, p. 63.

53 *Idem*, 26 de 1858, 8 de maio, p. 441.

54 DG, 188, 12 de agosto de 1858.

55 DG, 242, 14 de outubro de 1858.

não o conseguindo, os fizesse resgatar pelos fundos da Junta Protectora, para conseguir em pouco tempo a extinção de facto da escravatura, enquanto não fosse extinta “de direito”.

Assim, embora sem uma abolição imposta por lei nestas ilhas de Cabo Verde (ao contrário do que sucedeu, como visto, em São Vicente), foram tomadas medidas para alcançar a “abolição de facto” da Portaria de 29 de setembro de 1858.

2. Abolição total

Após as sucessivas medidas parcelares, foi finalmente estabelecida uma abolição da escravatura para todos territórios sob administração portuguesa, numa primeira fase, a prazo (vinte anos) e, numa segunda fase, estipulado uma abolição imediata mas mantendo a obrigação de trabalhar para os anteriores proprietários durante cerca de nove anos.

2.1. Abolição diferida

O Decreto de 29 de abril de 1858⁵⁶ impunha a abolição da escravatura, sem exceções e para “todas as províncias portuguesas do ultramar”, no prazo de vinte anos, ou seja, no dia 29 de abril de 1878 (artigo 1.º), sendo os proprietários que ainda possuísem escravos nessa data indemnizados pela forma a estipular em lei especial (artigo 2.º).

O Decreto compunha-se apenas de três artigos, mas precedidos de uma lista de considerações concisas que auxiliam na compreensão do regime estabelecido. Depois de inserir este diploma no contexto das “muitas e eficazes providências”, fazia-se menção a um dos motivos que justificava a abolição a prazo: “as circunstâncias da fazenda publica”, que não admitiam o pagamento de indemnizações aos proprietários.

Foi assim estipulada uma abolição que não criava de imediato despesa ao Estado e que, conjugada com as medidas anteriores já referidas, adiava as indemnizações para momento futuro, quando o número de escravos fosse muitíssimo inferior.

2.2. Abolição imediata

O Decreto de 25 de fevereiro de 1869⁵⁷ foi aprovado durante o governo liderado por Sá da Bandeira. Estipulava, em quatro artigos, a abolição imediata da escravatura em todos os territórios portugueses (artigo 1.º), passando os escravos à condição de libertos, com as obrigações e direitos previstos no Decreto de 14 de dezembro de 1854 (artigo 2.º), que cessariam por completo a 29 de abril de 1878 (artigo 3.º). Formalmente, este diploma de 1869 representa o termo final da escravatura em territórios sob administração portuguesa.

56 *DG*, 101, 1 de maio de 1858.

57 *DG*, 45, 27 de fevereiro de 1869.

Entretanto, foi expedida a Portaria de 25 de outubro de 1870¹, para esclarecer que a faculdade de introduzir libertos nas possessões portuguesas cessava a 29 de abril de 1878 e, após essa data, não poderia vir a ser exigido qualquer serviço aos que tivessem sido importados.

Após a abolição em 1869, aqueles que a Lei de 25 de fevereiro tornara libertos continuavam obrigados a servir gratuitamente os anteriores proprietários até 29 de abril de 1878, data entretanto antecipada para 29 de abril de 1876 pela Lei de 29 de abril de 1875², que os declarava livres mas previa uma obrigação de trabalho remunerado, por dois anos, preferencialmente para o antigo patrão, com ajuste registado perante autoridade pública. A Lei seria complementada pelo Regulamento de 20 de dezembro de 1875³.

O Regulamento de 21 de novembro de 1878⁴ coroaria o processo, extinguindo toda a condição servil (pondo fim à obrigação de contratar) e a tutela pública. Fixava ainda condições mínimas para os contratos de prestação de serviços e de colonização com os naturais das Províncias Ultramarinas ou de terras avassaladas, sujeitando-os a “formalidades, fiscalização e vigilância”.

O longo processo da abolição – mais influenciado pelo pensamento iluminista e utilitarista do que verdadeiramente abolicionista – ficava concluído apenas no plano formal. Os Decreto de 29 de abril de 1858 e de 25 de fevereiro de 1869 quebraram o paradigma das abolições parcelares e serviram para apresentar Portugal como potência abolicionista na esfera internacional. Contudo, adiavam o fim do trabalho obrigatório e compensavam os proprietários de escravos com vários anos de serviço gratuito.

A resistência às medidas abolicionistas, que esteve sempre presentes nas Cortes e na Imprensa, também se fazia sentir após a aprovação dos diplomas. Embora a investigação nas fontes da época revele que as medidas abolicionistas e de protecção de escravos e libertos tiveram alguma aplicação (com a defesa contra actos de violência, libertação de muitos escravos e liberdade efectiva de muitos libertos, pela intervenção de tribunais, Juntas de Escravos e Libertos e autoridades políticas e administrativas, que nem sempre ampararam os interesses escravistas), persistia, mesmo findo o processo descrito, a enorme resistência dos interesses instalados e a cumplicidade das autoridades coloniais⁵, com a manutenção de trabalho compelido, prática próxima da escravatura, que se prolongaria muito depois da abolição⁶.

1 DG, 252, 8 de novembro de 1870.

2 DG, 104, 11 de maio de 1875, pp. 862-863.

3 DG, 293, 24 de dezembro de 1875, pp. 2443-2445.

4 *Regulamento para os contratos de serviços e colonos nas províncias da África portuguesa*, DG, 267, 25 de novembro de 1878.

5 Cf. Valentim Alexandre, “O império português (1825-1890): ideologia e economia”, *Análise Social*, vol. XXXVIII (169), 2004, p. 966: “[oposição] levantada igualmente pela própria administração, estreitamente ligada às antigas formas de exploração dos territórios – zonas periféricas do império centrado no Brasil, as possessões de África tinham herdado do antigo regime um aparelho administrativo onde poderes públicos e poderes privados se encontravam imbricados de forma inextricável, traduzindo o exercício de cargos no acesso a meios acrescidos de coerção sistematicamente utilizados na prossecução de fins particulares.” V. João Pedro Marques, *Os Sons do Silêncio*, cit., pp. 323-326; R. J. HAMMOND, *Portugal and Africa 1815-1910. A Study in Uneconomic Imperialism*, cit., para o tráfico, pp. 45-46, 51-58.

6 Margarida Seixas, “O trabalho escravo e o trabalho forçado na colonização portuguesa oitocentista: uma análise histórico-jurídica”, *Revista Portuguesa de História*, 46, 2015, 217-236. De entre as obras que tratam o tema, Miguel Bandeira Jerónimo, *Livros Brancos Almas Negras. A “Missão Civilizadora” do Colonialismo Português (c.1870-1930)*, Lisboa, ICS, 2010; José Pedro Monteiro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado: um império sobre escrutínio (1944-1962)*, Lisboa, Edições 70, 2018.

Trabalho (digno) em São Tomé e Príncipe: Dos novos ideológicos passados à entropia do presente

Augusto Nascimento
Centro de História da Universidade de Lisboa

Resumo | Num espaço de décadas, de permeio com o acesso à independência pautada por uma deriva socialista que cederia lugar a uma democracia representativa, São Tomé e Príncipe passou de um território colonial, onde a acumulação se baseara na usura dos corpos dos trabalhadores importados, a um país onde grande parte da população parece desnecessária aos processos de enriquecimento de um grupo restrito, acabando, por isso, condenada à pobreza. Poucos conseguem vender a sua força de trabalho por um preço digno, isto é, que permita pelo menos a satisfação de necessidades básicas. Assim, quedam mais distantes as desejáveis previsibilidade e segurança relativas ou, noutros termos, a ilusão de uma possível escolha de realização pessoal.

Dada a trajetória de empobrecimento sem vislumbre de reversão num horizonte temporal concebível, como equacionar e concretizar a dignidade do trabalho em São Tomé e Príncipe?

Na verdade, o descaso antepõe-se à resolução desta equação: ao arrepio da determinação dos itens do trabalho digno, políticos e agentes económicos e sociais – dos poucos privilegiados à maioria dos desapossados – não veem nenhuma dignidade nem qualquer utilidade no trabalho, encarado como uma sujeição de que se almejam livrar, não necessariamente por causa da memória da escravização, mas porque, ao invés de sucessivas promessas, as condições de penúria e de usura dos corpos e das vidas persistem até hoje. Tal não apenas solapa a ilusão de controlo sobre as vidas, como torna a determinação das vidas refém de uma lógica de acumulação de riqueza frequentemente indutora de disrupção social e litigância política crescentemente insanáveis. Neste contexto, a adoção de uma noção, minimalista que seja, de trabalho digno torna-se uma meta mirífica e improvável.

Abstract | “(Decent) work in São Tomé and Príncipe: From past ideological novels to the entropy of the present.” In a space of decades, in which access to independence was marked by a socialist drift that would later give way to a representative democracy, São Tomé and Príncipe went from colonial territory, where accumulation was based on the usury of the bodies of imported workers, to a country where a large part of the population seems unnecessary to the enrichment processes of a restricted group. Therefore, part of the population ends up condemned to poverty. Few are able to sell their workforce at a price that guarantees the satisfaction of basic needs. Thus, desirable predictability and security or, in other words, the illusion of a possible choice of personal fulfillment, become more distant.

Given the country’s impoverished trajectory without a glance of improvement in a conceivable time horizon, how to ponder and realize the work decency in São Tomé and Príncipe?

In fact, political neglect precedes the resolution of this equation: ignoring the determination of the decent work items, politicians, and economic and social agents – from the privileged few to the majority of the dispossessed – see no decency or any utility at work. Work is seen as a subjection that everyone aims to get rid of, not necessarily because of the memory of slavery, but because, instead of successive promises, the conditions of deprivation and usury of bodies and lives persist to this day. This not only undermines the illusion of control over their lives, but it prevents the determination of lives in favor of the logic of wealth accumulation, which often induces social disruption and increasingly insatiable political litigation. In this context, the adoption of a notion, minimalist as it may be, of decent work becomes a mirage and an improbable goal.

Numa época de recuo das crenças ideológicas face à crescente indeterminação das vidas, São Tomé e Príncipe passou de uma colónia, onde a acumulação de riqueza pelos roceiros assentara na usura das vidas dos serviçais, a um país onde a maioria da população parece desnecessária à acumulação de riqueza perseguida por um grupo restrito. Também por isso parte da população acaba condenada à pobreza – em 2010, estimou-se a prevalência da pobreza em 66,2 %¹ – e, sobretudo, rendida à convicção da impossível superação da privação generalizada.

Dada a trajetória de empobrecimento², também decorrente da inserção desvantajosa do arquipélago no assimétrico mercado mundial de mão-de-obra, dificilmente se acreditará na reversão da pobreza num tempo concebível. Pelo menos, pelo trabalho. Para os ilhéus desprovidos de patrocínio, quedam inalcançáveis as almejadas previsibilidade e segurança na vida. Poucos conseguem vender a sua força de trabalho por um preço que, por exemplo, atenda às necessidades básicas, de acordo com uma definição já estrita do necessário à vida. Logo, como concretizar qualquer noção de trabalho digno em São Tomé e Príncipe?

Objetivo da OIT desde os anos 90, o trabalho digno assenta em itens – emprego, direitos, proteção e diálogo – consensuais nas sociedades propensas a procurar uma mínima coesão política e social. No caso do arquipélago, à noção convencional de trabalho digno importará antepor a história da percepção da dignidade na vida e no trabalho – ou, mais prosaicamente, da sua utilidade pessoal e coletiva, item que, por um breve período após a independência, aparentou retirar carga opressiva ao trabalho –, sem o que a definição normativa de trabalho digno veiculada nos *fora* internacionais de pouco valerá. Se porventura vale de alguma coisa...

1 Cf. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---program/documents/genericdocument/wcms_674583.pdf, acesso: 8 de setembro de 2019.

2 A compararmos as condições atuais com as dos anos 80, é inegável existirem hoje na capital mais hipóteses de escapar à fome. Já nalguns recantos do mato e das antigas roças, a pobreza será indescritível. Se subtrairmos a ajuda externa e cotejarmos a evolução da riqueza local com a expansão demográfica e a distribuição dos recursos, obteremos um quadro mais fidedigno do avanço da pobreza no país.

Em tese, esperar que a apresentação de uma noção normativa ou tão-somente indicativa do trabalho digno ajude a valorizar o trabalho poderá fazer sentido. Porém, ao arrepio da definição, pragmática e minimalista que seja, dos itens do trabalho digno, os agentes económicos – dos poucos privilegiados à maioria dos desapossados de tudo, inclusive, da esperança – convergirão implicitamente num ponto: não veem dignidade nem sentido ou utilidade no trabalho. Logo, duvida-se que, em São Tomé e Príncipe, a (desejada) institucionalização de requisitos básicos nas relações laborais se sustente, desde logo por o trabalho ser, sobretudo, uma espécie de sujeição aviltante. Ademais, à vista de todos, tal sujeição não se reveste de dignidade.

O trabalho é encarado pelos desapossados como um jugo de que todos se almejam livrar, não devido à memória supostamente traumática da escravização³, nem por razões (cada vez menos) imputáveis ao colonialismo, mas porque a penúria e a usura dos corpos persistem até hoje, quando não se dá o caso, relevante para os que disso têm memória, de se terem agravado desde a independência⁴.

Esvanecido o imperativo da coesão social mínima, a pobreza e a deterioração das condições de sobrevivência tornam a prestação laboral refém da acumulação de riqueza, cuja dinâmica infrene resulta em gritantes desigualdades económicas, irremediavelmente indutoras da disrupção política e de acrimónia social.

Neste contexto, em que o trabalho – ou o que lhe equivale – se constitui como uma desdita dos desafortunados, como falar de trabalho digno? Como esperar que esta noção exógena se torne uma referência para a regulação das relações laborais?

A avaliar pela evolução recente, só a duplicidade de mercenário de boas causas ou uma visão voluntarista e paternalista, quando não indigente, das possibilidades de evolução da sociedade são-tomense permitirão aventar a possibilidade de trabalho digno nas ilhas.

Recuperando dados da história⁵, este texto procura mapear múltiplas facetas das percepções do trabalho, sem o que será irrelevante sequer falar de trabalho digno no arquipélago.

3 O capital de simpatia ligado ao passado de sofrimento infligido pela escravização, mormente da duplamente concretizada pelo colonialismo que alegava aboli-la, sugere como indiscutível o peso da escravização na formação das atitudes dos ilhéus face ao trabalho. Porém, tal nexos causal merece um escrutínio sério, em tudo distinto da abstenção de sopesar criticamente as asserções correntes sobre o peso do colonialismo que muito se aproximam de banalidades geradas por conveniências políticas e pela indigência intelectual.

4 Augusto Nascimento, “S. Tomé e Príncipe: a independência, o monopartidarismo, a democracia e o empobrecimento” in Philip Havik, Clara Saraiva e José Tavim, *Caminhos Cruzados em História e Antropologia*, Lisboa, ICS, 2010, p.309-327; Augusto Nascimento, “Quatro décadas de independência, das “mudanças” à indeterminação das vidas em São Tomé e Príncipe”, *Cadernos de Estudos Africanos*, 35, 2018, <http://journals.openedition.org/cea/2605>, acesso: 5 de dezembro de 2020.

5 Supostamente baseada na história, a narrativa da relação dos são-tomenses com o trabalho decantou-se de mitos, de lemas oportunos e de constatações descoladas da realidade, por via não só de visões ideológicas, mas também da inconfessada manipulação de lemas cuja verdade não derivava senão da sua repetição. Por exemplo, os roceiros, os que mais se queixavam da preguiça dos ilhéus, estiveram entre os que mais beneficiaram desse suposto atavismo, por eles mesmo tornado um bordão. Ora, não cumprirá relacionar o desinteresse dos roceiros na mão-de-obra local, dissimulado por este bordão colonialista, com a propalada resistência dos ilhéus ao trabalho nas roças?

Os bordões acerca do trabalho

Ao longo da história, bem mais frequentes do que a valorização do trabalho foram as menções, que não apenas de colonialistas, à relutância dos ilhéus em trabalhar. Até hoje, à boca pequena, ilhéus confirmarão a prevalência de um quase inultrapassável atavismo. Que significado – isto é, que implicações no presente – acarretará esta famigerada escusa ao trabalho?

Contra corriqueiras pressuposições que, em última análise, tornariam os são-tomenses reféns de um passado caracterizado de acordo com conveniências políticas e simplismos ideológicos, cumpre perguntar se faz sentido repetir a ideia da historicamente decantada aversão dos são-tomenses ao trabalho como efeito do colonialismo. Se faz algum, importará indagar o que atualmente torna operantes as alegadamente traumáticas memórias da opressiva sujeição do trabalho para o colono. Na verdade, queda por elucidar como tal aversão remanesce quando deveria ter sido superada com a independência, conforme prescrição dos independentistas.

O lema da recusa ao trabalho como ato de resistência ao colonialismo não ajuda à clarificação do que está em causa quando se fala de trabalho no arquipélago. Presumidamente, sob o colonialismo, o trabalho significava o oposto de uma vida humanizada. Ao rejeitar trabalhar para os roceiros, os ilhéus estariam a preservar o seu modo de vida. Mercê das suas glebas ou de pequenos negócios, satisfaziam os requisitos da vida, assim poupada à intrusão dos colonos (como posteriormente sucederia com as investidas do voluntarismo revolucionário). O seu modo de vida teria eventualmente sido norteadado pelo fito da recusa a certos trabalhos para outrem. Porém, mais do que da vontade de resistir, não se exclua que tal tenha decorrido dos limitados horizontes de uma sociedade baseada em trajetórias sociais tidas por naturais. Determinada pela política colonial, a apartação de parte dos ilhéus da monetarização da vida ocorria numa sociedade imobilista, onde as necessidades se definiam pelo mínimo e onde a sociabilidade, nalguma medida indenne às influências externas, não se pautava pela pressão do possuir, desiderato que nem sempre sobrepujaria valores de relacionamento social.

Hoje, afora o que parece comportar de imanente à condição humana, o trabalho relaciona-se com a aspiração, mirífica para a maioria da população, de uma remuneração bastante para a aquisição de bens. Tal contrapartida conferiria sentido, mesmo se humanamente redutor, ao aluguer da mão-de-obra no rarefeito mercado de trabalho. Porém, em São Tomé e Príncipe afigura-se indesmentível a noção de que a venda da força de trabalho não compensa. Logo, os ilhéus anseiam sobretudo por oportunidades, desde dádivas a posições, que, obviamente, escasseiam e lhes são inacessíveis.

Se, no passado, a rejeição do trabalho nas roças encaixou no (dúplice) desinteresse dos roceiros no emprego da mão-de-obra local, hoje, a rejeição do trabalho, quando tem lugar, deriva da sujeição inscrita na condição daqueles a quem não resta senão trabalhar ou alugar o seu tempo, em muitos casos, por uma retribuição paupérrima.

Do passado de trabalho odioso... ao odioso do trabalho no pós-independência

Após o 25 de abril, aquando da “luta” a destempo contra o colono⁶, a famigerada resistência ao ominoso trabalho sob o colonialismo tornou-se um bordão político. Posteriormente, transformou-se numa explicação para as dificuldades nas relações laborais. Ora, ao invés de asserções repetidas *ad nauseam*, que não apenas por políticos ilhéus, aventaria que a escusa ao trabalho tem menos a ver com a memória do trabalho extorquido e alienado no tempo colonial do que com a deriva das relações laborais após 1975.

Durante décadas, o poder colonial pautou-se pela cedência interesseira e pusilânime aos roceiros, desqualificando atrozmente os serviçais importados. Dado o desinteresse dos roceiros no emprego de ilhéus⁷, estes quedavam-se numa posição a um tempo intermédia e marginal, que lhes conferia um certo sentimento de decisão sobre as suas vidas. Estas circunstâncias creditaram o discurso da aversão dos ilhéus ao trabalho.

Certamente também por influência da sujeição dos serviçais nas roças, a prestação de trabalhos braçais a outrem, e à vista de todos, era depreciada. Por vezes, os ilhéus recusavam-se a tal, mesmo se, por isso, se quedavam numa relativa pobreza. Assim terá sucedido até aos anos 60, quando ilhéus de mais baixa condição social começaram a vislumbrar as vantagens imediatas da mercantilização da vida e da força de trabalho, entre elas, a concretização de aspirações pessoais com pequenas somas.

Em 1975, substituiu-se uma economia capitalista periférica, de matriz colonial, por uma economia centralizada, com o que os dirigentes esperavam induzir ao trabalho e melhorar a vida dos cidadãos. Porém, independentemente do antagonismo ideológico, o regime socializante revelou pontos de contacto com o colonialismo.

Sob o colonialismo, por efeito das demandas de uma reserva de braços barateados, o ideário liberal, que chegara a enfatizar o valor civilizador da pequena propriedade, cedera o passo ao lema da dignidade do trabalho, que dispensava a integração dos africanos na política⁸, a que se somou a sua desqualificação jurídica e a usura do seu trabalho. Se no tempo colonial se reduzira a tarefa civilizadora à imposição do trabalho estrénuo – de que só se abdicou nos últimos anos –, após a independência, o louvor do trabalho engajado e dos trabalhadores mascarou a apartação destes das decisões políticas, nas quais não participavam senão como figurantes.

Também por isto, nos anos 80 já se anunciava a irremediável ruína económica das roças nacionalizadas, nas quais, apesar de qualificadas de retrógradas, os dirigentes tinham apostado para potenciar o desenvolvimento do novel país. Em escassos anos sobreveio a falência das roças e de outros empreendimentos estatais, a que sobreviriam o ajustamento estrutural, os despedimentos e o empobrecimento de parte da população.

Ao invés da presunção (dúplice) dos dirigentes, o palavreado revolucionário não tapara a desigualdade, apenas a mascarava ao tempo em que a censura e a interdição da dissonância também escondiam a injustiça dos privilégios. Tal corroe a ética laboral, por algum tempo

6 Augusto Nascimento, *São Tomé e Príncipe. As tramas da política e a emancipação do saber histórico*, São Tomé, BISTP, 2019.

7 Augusto Nascimento, *Poderes e quotidiano nas roças de S. Tomé e Príncipe de finais de Oitocentos a meados de Novecentos*, S. Tomé, SPI, 2002.

8 Por exemplo, ver Frederick Cooper, “Peasants, capitalists and historians: a review article”, in Gregory Maddox (org.), *The colonial epoch in Africa*, Londres, Garland Publishing, 1993, p. 124.

sustentada pela interiorização da necessidade de uma empenhada prestação produtiva em prol de transcendentais objetivos políticos.

Entre esses objetivos estavam a vitória sobre o imperialismo e a opressão neocolonial. Com meio ano de independência, na convicção de que “é a nossa força de trabalho que determinará a vitória”⁹, apelava-se à intensificação do trabalho¹⁰, dignificado por relações sociais pressupostamente igualitárias. Porém, depressa se intuiu que dessas palavras não advinha senão a demanda de intensificação de trabalho aos de baixo, ao “povo”, enquanto os arautos do poder instavam à unidade e à disciplina. Na “batalha pela transformação social e reconstrução nacional”, os horizontes miríficos quedavam-se cada vez mais distantes das previsões dos revolucionários, que insistiam em “bater sistematicamente na ‘tecla’ do TRABALHO”, alegando que “sem TRABALHO não há vida, não há progresso”¹¹.

Entretantes, o *élan* de tais lemas erodia-se celeremente. A independência verdadeira pareceu evoluir para um desenvolvimento repressivo¹², tal o ambiente de injunção ao trabalho pouco consentâneo com a propalada igualdade, teoricamente inferida, por exemplo, da nacionalização das roças. Ora, a perspetiva dos trabalhadores das roças não era a de quem também era dono de um bem coletivo, mas a de quem os mandantes, quais novos patrões, além de ineptos, não eram melhores do que os brancos.

Apesar dos lemas militantes, a imposição de cadências industriais à agricultura exportadora, baseada em pressupostos equivocados ou reservados (porque aplicáveis aos ex-serviçais), estava destinada ao fracasso. Para os trabalhadores das roças, a nova regulamentação laboral era penosa e as exigências de esforço estrénuo maiores do que no ocaso do colonialismo. A par da negada, conquanto persistente, exploração económica, a inimaginável degradação do quotidiano anulava a melhoria das condições de vida no ocaso do colonialismo e aquando da independência. Eram estas as constatações que os trabalhadores contraporiam, mesmo se em surdina, aos *slogans* revolucionários.

O previsível falhanço das nacionalizações gerou, não a avaliação das decisões económicas ditadas pela ideologia – evidentemente, uma impossibilidade política –, mas enfoques enviesados sobre o desempenho de quem estava sujeito ao trabalho, a quem se demandava mais e mais engajamento na “batalha da produção”¹³, a nova frente de uma “luta” inventada pelos arvorados revolucionários para justificar o seu poder.

O denodado empenho no trabalho – as várias lucubrações atinham-se às metas planificadas por cumprir e cominações eram dirigidas aos preguiçosos, isto é, a qualquer um – passou a ser o foco da irrefutável retórica do regime. Dada a finalidade política (e moral) do trabalho, quem se negasse tornava-se um inimigo do povo.

9 Por exemplo, *Revolução* 15, 30 de janeiro de 1976, p. 3 e 6.

10 Sobre os insistentes apelos ao trabalho e ao aumento da produção em nome dos ideais revolucionários, ver Armindo Espírito Santo, *Economia de S. Tomé e Príncipe entre o regime do partido único e o multipartidarismo*, Lisboa, Edições Colibri, 2008, p. 34-35 e 37.

11 *Revolução* 26, 20 de agosto de 1976, p. 1.

12 Comumente este termo aplica-se ao colonialismo. Porém, o propósito de um desenvolvimento repressivo perpassou por Estados africanos independentes, onde se revelou tentador o recurso ao trabalho compelido para conduzir à modernização.

13 O apelo do MLSTP ao trabalho enquanto meio de aumentar a produção, passo para o desenvolvimento, prendia-se com a tradicional recusa ao trabalho nas plantações por força da memória dos maus tratos a escravos e da luta pela posse da terra no século XIX (Armindo Espírito Santo, *Economia de S. Tomé e Príncipe entre o regime do partido único e o multipartidarismo*, cit., p. 38). Apesar de ser um raciocínio lógico, a recusa ao trabalho terá tido menos a ver com esses factos históricos. Em relação às roças, citaria a falência moral nos laços laborais e a percepção da parca retribuição do trabalho agrícola.

Lembre-se, no período de transição para a independência, na ressaca do bulício contra os colonos, asseverara-se que, quando a isso chamado, o dito povo cumpriria os ditames da vanguarda dirigente que lhe interpretava e prescrevia os seus verdadeiros interesses. Porém, a asserção quedaria improvada¹⁴, pelo que restava repetir *ad nauseam* que a participação do povo na revolução significava produzir mais para melhor resistir¹⁵. Risivelmente, tentou-se induzir de forma capciosa a inanidade de que o trabalho, com finalidade económica e social alegadamente diversa da do tempo colonial, era uma das dimensões da libertação.

Supor-se-ia que, à custa da consciencialização – isto é, da sedimentação da lealdade política derivada da doutrinação sobre o trabalho como último fim, penitencial, do homem novo são-tomense¹⁶ – se lograria a predisposição para trabalhar de forma denodada pelo aumento de produção e, pressupostamente, do bem comum? Assim o terão julgado dirigentes, cujo trabalho era mandar nos concidadãos, acreditando (ou simulando acreditar) nas suas palavras, a que se resumia o seu trabalho.

Tudo indiciava o equívoco da pretensão de construção de uma sociedade hegemonzada por trabalho e mais trabalho, um fito de que, na sua fase final, o colonialismo prescindira e que, após a independência, os trabalhadores não estariam dispostos a abraçar, apesar de incessantes injunções dos dirigentes. A estes, o voluntarismo parecia toldar-lhes a perceção da diferença abissal entre, por um lado, ter por trabalho falar e mandar em troca de privilégios e, por outro, ter de trabalhar arduamente a troco de privações. Obviamente, apesar de calada, essa diferença era percebida pelos trabalhadores.

Mesmo que não tivessem disso consciência, ao terem criticado, e justamente, os moldes do trabalho no colonialismo, os dirigentes tinham tornado odioso qualquer trabalho assimilável, mormente no tocante a remunerações e, sobretudo, à discricionariedade do mando. Ora, inesperadamente tais condições tornaram-se mais gravosas no pós-independência¹⁷ do que no ocaso do colonialismo, cujas vantagens eram lembradas à boca pequena por alguns trabalhadores.

Os trabalhadores das roças interpretariam as incessantes demandas de trabalho à luz das persistentes assimetrias económicas e sociais, que não se distinguiam inequivocamente das do colonialismo. Ou só se distinguiam pelas crescentes privações de bens essenciais. Os trabalhadores não o verbalizariam por terem a preclara perceção de lhes estar vedado rebater a voz dos chefes, como, outrora, de contrariar o patrão. Perguntar-se-á, apesar de a alusão

14 Na realidade, e como bem tinham avisado as autoridades portuguesas demissionárias, ao invés da crença diletante e sobranceira de que os trabalhadores obedeceriam quando fossem os seus chefes a mandar, tal não se verificou. Depois de desfeitos os laços laborais, era difícil estabelecer os mesmos padrões de apego ao trabalho.

Raciocínio idêntico se pode tecer a propósito da entrega das roças à gestão privada sob os auspícios das instituições de Bretton Woods na segunda metade da década de 80. No tocante à conduta dos trabalhadores, não se assistiu a uma recidiva da supostamente atávica relutância a trabalhar. Eles decerto avaliaram a razoabilidade da entrega ao trabalho em função da repartição dos putativos réditos. Os “brancos” não voltavam para estar presentes, diferentemente do que sucedera no colonialismo. Assim, após alguma expectativa inicial, operariam o desalento e o ressentimento pela espoliação, tanto maiores quanto, num meio pautado pela elevada interação pessoal, se decantou uma aguda perceção da injustiça da diferença de destinos.

15 Cf. *Revolução* 10, 7 de novembro de 1975, p. 4.

16 Augusto Nascimento, “São Tomé e Príncipe: pelo trabalho, o homem novo e o socialismo contra os costumes da terra”, *Anuário Antropológico/2014*, Brasília, UnB, v.40, 1, 2015, pp. 133-163.

17 Sobre conflitos laborais no pós-independência, ver Alexander Keese, “Early Limits of Local Decolonization in São Tomé and Príncipe: From colonial abuses to postcolonial disappointment, 1945-1976”, *International Journal of African Historical Studies*, vol. 44, 3, 2011, pp. 373-392.

dos políticos à escravatura progressa servir para toldar as assimetrias no pós-independência, as condições de trabalho e de vida não atualizariam a memória da escravatura?

É certo, a propósito do futuro ridente, retoricamente pagava-se um tributo ao trabalho braçal, simbolicamente equiparado ao trabalho intelectual¹⁸. Fosse como fosse, o louvor do trabalho braçal deixava indiferentes os trabalhadores, que o teriam dispensado por intuitivamente o associarem à demanda de maiores cargas de trabalho e a privações e dificuldades, já para não falar da coação velada¹⁹, justificada pelo imperioso compromisso moral deles, trabalhadores, com o “povo”.

Um dos problemas no pós-independência, em parte fruto das interpretações da realidade à luz de fés ideológicas, residiu na ilusória convicção de que com a denúncia da iniquidade progressa se lhe pusera cobro. Maior ilusão ainda era a de que com essa denúncia se obnubilava a persistência de iniquidades progressas. A cada dia agravadas as condições de trabalho e de vida, pouco importava aos trabalhadores que repetidamente se lembrasse o fim da exploração colonial. Em rigor, tal só fazia sentido para quem pregava ideologia. Já para quem passara a viver pior, o discurso sobre o fim da exploração destoava da realidade.

Desde os anos 80, não obstante as ordens de superiores, ex-serviçais tentavam angariar a sua subsistência de forma independente²⁰, procurando pelo trabalho para si alguma determinação sobre as suas vidas. Na capital, dadas as inoperâncias dos serviços e a desarticulação económica, amiúde trabalhadores de repartições e de lojas pouco ou nada faziam. Alguns deles permaneciam amarrados ao local de trabalho, cujo horário foi alargado a pretexto de que não tinha sentido manter um horário de trabalho tão reduzido. Anunciada na 1.^a Assembleia do MLSTP, tal medida, que equiparava por baixo funcionários do Estado e demais trabalhadores²¹, era inútil e contraproducente. A despeito da rigidez hierárquica e dos constrangimentos políticos, a pretexto da procura da satisfação das necessidades básicas, os inelutáveis descaso e alheamento dos funcionários não cessaram de crescer. Num ambiente pautado pela corrosão moral e por exemplos de negligência e incapacidade de dirigentes, o desleixo não podia senão medrar.

Na era do partido único, imposta uma via económica centralista, nunca houve propriamente uma reflexão sobre as relações laborais, pressupostamente harmoniosas e sem espaço para divergências de interesses entre o Estado-patrão e os seus assalariados e, menos ainda, para conflitos. Não se admitia a greve, mas, ironicamente, as circunstâncias favoreceram os expedientes de escusa ao trabalho, contra os quais não existia solução, salvo uns assomos de autoritarismo e de discricionariedade que celeremente se desmanchavam quando o mandante virava as costas aos trabalhadores e à miríade de problemas do dia-a-dia.

Argumentar-se-á que no tempo colonial inexistia ética laboral porque o desempenho laboral derivava da coerção extraeconómica²². Em tese, esta afirmação é verdadeira. Porém,

18 Manuel Pinto da Costa, *Discursos*, São Tomé, AHSTP, 1978, I vol. I, p. 76.

19 A 20 de dezembro de 1974, Pinto da Costa instara ao trabalho na terra, relacionando a alegada preguiça com a recusa do trabalho forçado. Como asseverava, o povo demonstraria a falsidade das afirmações sobre o futuro caos económico. Ao apelo ao cultivo da terra, acrescentava a cominação: o “nosso povo que é trabalhador não poderá admitir sustentar preguiçosos e vadios.”, cf. Manuel Pinto da Costa, *Discursos*, São Tomé, AHSTP, 1978, I, 23.

20 Pablo Eyzaguirre, 1986, *Small Farmers and Estates in Sao Tome, West Africa*, Ph. D. dissertation, Yale University, 1986, pp. 411 e ss.

21 *Revolução* 42, 28 de julho de 1978, p. 2.

22 Por exemplo, apontando outros fatores da fraca performance económica, Seibert cita a inadequada ética do trabalho derivada do passado de trabalho forçado, cf. Gerhard Seibert, “São Tomé e Príncipe” in Patrick Chabal (org.), *A history of postcolonial lusophone Africa*, Londres, Hurst & Co, 2002, p. 301.

da observância das regras – que não seriam necessária e especificamente conotadas com o colonialismo até ao momento em que este foi denunciado como abominável – e, bem assim, da previsibilidade das vidas decorria a assunção de deveres, decerto desiguais, mas aparentemente inerentes a todas as condições em qualquer sociedade. Ora, quando não tivesse sido solapada pelo ideário revolucionário, a noção de dever deixou de ter validade universal por causa da descredibilização da palavra dos políticos, minada pela incompetência dos dirigentes, pelas privações contrastantes com os privilégios e pela rígida hierarquia oponível à promessa de igualdade.

Tais eram cogitações interditas. Para os dirigentes voluntaristas, animados pelos simplismos ideológicos, não subsistiam questões laborais. É significativo que o país só se tenha tornado membro da OIT em 1982, ao passo que Angola e Moçambique o eram desde 1976, a Guiné-Bissau desde 1977 e Cabo Verde desde os anos 70.

No final do regime de partido único, o primeiro-ministro Celestino Costa salientava que o dever de trabalho se transformara em direito ao salário independentemente do que se produzia. Para ele, importava banir a mentalidade parasitária e repudiar o igualitarismo na equação dos problemas laborais²³. Tratava-se de um discurso espúrio por extemporâneo, enviesado e, dada a lassidão da autoridade gerada pelo regime autoritário, pela sua inutilidade.

O rombo no apego ao trabalho

Para uma definição técnica de trabalho digno, a dimensão ética das relações políticas, sociais e laborais poderá não importar. Mas, para a crença na possibilidade de um trabalho e de uma vida dignos, não contará? Para a definição de um trabalho digno, o lastro da história e, sobretudo, a perceção do curso da política – em que se escoram os juízos acerca das trajetórias pessoais e sociais – não contarão?

Nalguma medida, a aversão dos são-tomenses ao trabalho devido ao horror à escravização tornou-se um chavão tão estereotipado quanto o fora o dos colonos acerca da indolência atávica dos ilhéus. Por inércia, por aceitação acrítica da narrativa anticolonial ou tão-somente por conveniência político-ideológica, atribuiu-se a nula vontade dos são-tomenses em trabalhar na terra, e não só, às arbitrariedades no colonialismo. Por força da acomodação ao bordão da aversão ao trabalho devido à escravização, prescindiu-se de procurar os fatores que no pós-independência lembrariam essa odiosa sujeição progressa²⁴. Ora, perguntar-se-á, por que ocultas mas persistentes maquinações se reproduziu a aversão ao trabalho numa sociedade presuntivamente refundada sobre a rejeição da opressiva sujeição ao trabalho?

Noutros termos, admitindo que o colonialismo reduziu o trabalho a uma sujeição, distinta de uma necessidade da condição humana²⁵, o regime do pós-independência não terá,

23 *Revolução* 531, 5 de dezembro de 1989, citado por Gerhard Seibert, *Camaradas, clientes e compadres. Colonialismo, socialismo e democratização em São Tomé e Príncipe*, Lisboa, Vega, 2002, p. 204.

24 Augusto Nascimento, “Escravidão, trabalho forçado e contrato em S. Tomé e Príncipe nos séculos XIX-XX: sujeição e ética laboral”, *Africana Studia* 7, Porto, 2004, pp. 183-217.

25 Por causa deste e de outros fatores, atentas as diferentes memórias e as respetivas elaborações, não é evidente que todos tivessem uma tão nítida noção do trabalho passado como sujeição, decerto por pesarem igualmente as privações por que passavam, as quais não eram politicamente neutras.

apesar da ideologia, reavivado essa marca de sujeição, por exemplo, rodeando a prestação laboral de cominações de que o colonialismo prescindira nos derradeiros anos?

Apesar de contraposta à sujeição ao trabalho no tempo colonial – sujeição considerada ominosa pelos dirigentes independentistas –, a supostamente exaltante finalidade política do trabalho no pós-independência – a consolidação da libertação do país através da aposta numa soberania economicamente verdadeira²⁶ – não convenceu os são-tomenses²⁷ que não tinham a retórica e as incessantes atividades políticas como trabalho e meio de vida.

Ao falar de trabalho para o povo, o regime independentista parecia conferir uma finalidade virtuosa ao trabalho, libertando-o, pois, do estigma de ser um desempenho sem finalidade visível como o era o trabalho para o colono (que supostamente beneficiava dos proventos do trabalho sem dar nada em troca). Porém, mesmo se meramente intuída, rapidamente aflorou a identificação com o que se passara anteriormente e a finalidade do trabalho pareceu vã – talvez ainda mais vã porquanto a remuneração diminuía enquanto as dificuldades de sobrevivência aumentavam incessantemente –, incutindo-lhe, pois, uma feição opressiva que as injunções ideológicas e a exaltação da independência cada vez disfarçaram menos.

Porventura, o que deriva da escravatura não é apenas a memória traumática da sujeição ao trabalho odioso para os roceiros, de que os ilhéus foram eximidos, mas a sua atualização pela desconsideração que ilhéus privilegiados – as mais das vezes, políticos – manifestaram pelos trabalhadores, assim como por criados e dependentes, por vezes tratados desrespeitosamente. Durante anos, frequentemente dirigentes tratavam subalternos como criados, ao arrepio da moldura institucional da relação laboral e de regras do trato social. Depois da independência, também em razão da intensa barragem de retórica socializante do regime, factos desta índole não deixavam de surpreender, em especial, os estrangeiros.

Como hipótese, avenge-se que os rombos na ética laboral e a conseqüente desafeição pelo trabalho sobrevivendo à independência terão mais a ver com as más práticas dos dirigentes – regalias injustificadas, patrimonialização de recursos coletivos, ascensões duvidosas mas insuscetíveis de reparos pela força da proeminência e pela duplicidade²⁸ – do que com a aversão ao pretérito trabalho forçado nas roças ou para o colono. Noutros termos, para aquilatar do peso da memória da escravatura ou do colonialismo na determinação da aversão ao trabalho, importaria sopesar as práticas dos mandantes, causa da progressiva anomia social e da atual prevalência da desconfiança nas relações sociais e laborais.

Ao arrepio do palavreado estereotipado, a aversão ao trabalho ater-se-á à paupérrima remuneração, avaliada tanto pelo grau de satisfação das necessidades básicas quanto pela comparação com o que auferem os que, aos olhos da rua, não trabalham e, até, roubam impunemente por serem poderosos. Mais do que as memórias supostamente traumáticas de outrora, serão estas as constatações implícitas que subjazem à rejeição ou à aversão ao trabalho.

26 Ver, por exemplo, *Revolução* 98, 30 de maio de 1981, pp. 4.

27 Independentemente de nos primeiros tempos ter existido alguma adesão ao trabalho voluntário, cf. *Revolução* 5, 5 de setembro de 1975, p. 1; acerca do trabalho voluntário, veja-se Armindo Espírito Santo, *Economia de S. Tomé e Príncipe entre o regime do partido único e o multipartidarismo*, cit., pp. 35-36.

28 Para Santo, entre os fatores do desprezo pelo trabalho estão as promessas por cumprir, baixos salários e atrasos no pagamento, neopatrimonialismo, aprofundado com a democracia, má governação, corrupção e o enorme fosso económico e social, cf. Armindo Espírito Santo, *Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe. Empresariado como fator de desenvolvimento e transformação social. Outros olhares sobre a economia*, Lisboa, Gradiva, 2013, p. 207.

Arredadas as condescendências ideológicas, ou outras, sobra a conclusão de que a política da rejeição da exploração do homem pelo homem, ou da ainda mais odiosa exploração do negro pelo branco, desembocou na continuação da exploração e numa disruptiva assimetria social, de que a mísera retribuição do trabalho é expressão inequívoca.

Os são-tomenses estão convictos de que a riqueza ostentada pelos dirigentes não advém do empreendedorismo, menos ainda do trabalho, que nem a subsistência garante. Já o desempenho de alguns que, aos olhos da rua, alcançam um pecúlio – por exemplo, na candonga²⁹ – não constitui exatamente um trabalho. Ou, a sê-lo, não carecerá de qualquer enquadramento que o torne digno por fornecer dinheiro, o melhor garante da dignidade ou, mais precisamente, de destaque social. Este conglomerado de convicções passou a pautar a relativização do sentido e da valia do trabalho. Outro dado advém da realidade...

O crescendo da informalidade

Sem embargo das considerações sobre o pretensamente novo significado do trabalho ou sobre a igualdade decretada pela “revolução” – igualdade que servia, sobretudo, para generalizar os deveres dos de baixo –, a realidade económica impôs-se celeremente, bem antes de ser admitida pela retórica do regime de partido único.

No tempo da proclamada construção do socialismo³⁰, ao mesmo tempo que continuava a demandar mais trabalho – na esteira do que se promoveriam trabalhos voluntários, que rapidamente deixaram de ser voluntários, mesmo se assim eram referidos³¹ – o Estado pagava cada vez menos, porquanto, na falta de bens básicos, as remunerações se tornavam risíveis. A economia informal, existente no tempo colonial, começou a avultar ainda durante o regime de partido único em resposta à desarticulação económica e à ineficácia do Estado.

Desde há anos, a economia informal, tecida de expedientes para satisfazer necessidades essenciais³², representará uma significativa fatia do PIB. Dela emergiu um empresariado composto por quem, com habilidade e pela riqueza³³, logrou capturar ou associar-se a figuras do Estado para os seus negócios, desvirtuando regras concorrenciais e solapando

29 A candonga proporciona uma alternativa de emprego precário e pouco produtivo (Armando Espírito Santo, *Economia de S. Tomé e Príncipe entre o regime do partido único e o multipartidarismo*, cit., p. 123) e, por vezes, de autoemprego.

30 Evidentemente, a caracterização da governação como socialista suscitaria uma infundável discussão. Aqui menciona-se a orientação socialista, porque foi desta etiqueta política, oponível ao moralmente insanável colonialismo, que o MLSTP retirou os dividendos políticos e a justificação das provações e dos sacrifícios demandados aos governados.

31 Em África, para lidar com os efeitos da crise dos anos 80 recorreu-se à arregimentação de braços para trabalhos rurais, expediente tentativamente adotado, por exemplo, na Tanzânia (Aili Mari Tripp, “Everyday forms of resistance & transformation of economic policy” in Tom Young (org.), *Readings in African politics*, Oxford, James Currey, 2003, pp. 160-174). Também na Guiné-Bissau, em 1980, se decidiu sanear a capital de jovens desocupados, alvo de operações policiais (*Nô Pintcha* 715, 26 de julho de 1980, p. 1 e 718, 2 de agosto de 1980, p. 3), não necessariamente bem-sucedidas. Já em São Tomé, devido ao conhecimento pessoal, era impraticável enviar pessoas para o mato, era impossível levar por diante expedientes como os que, sob o ímpeto da arbitrariedade revolucionária, foram concretizados noutros países africanos, onde as dificuldades económicas sugeriram aos dirigentes a aparentemente fácil mobilização opressiva dos conterrâneos.

32 Por exemplo, o sector informal permitiu a muitas mulheres sustentar os filhos, cf. Armando Espírito Santo, *Economia de S. Tomé e Príncipe entre o regime do partido único e o multipartidarismo*, cit., pp. 121-122.

33 Sobre os casos de acumulação e de ascensão social assentes na atividade informal, ver Armando Espírito Santo, *Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe. Empresariado como fator de desenvolvimento e transformação social. Outros olhares sobre a economia*, cit.

até o papel mais estrito do Estado. Obviamente, tal corrói a mínima noção de bem-comum e a coesão política, gerando uma dinâmica disruptiva na esfera económica.

Se, aliada à deliquescência institucional, a informalidade não é inócua no plano político e social, desde logo por evidenciar os limites da intervenção reguladora estatal nos diversos domínios da vida coletiva³⁴, a mesma informalidade, avessa à regulação das relações laborais, implicará a desvalorização de quaisquer políticas ou medidas avulsas de dignificação do trabalho.

Atualmente, parece inexistir uma realidade aproximada à de um mercado de trabalho. Dada a falta de trabalho, muitos inventam ocupações que, amiúde, não evitam a pobreza embora permitam “safar” a vida. Prevalece o trabalho informal – com que coexiste o trabalho infantil –, mormente no comércio e em serviços na rua, por vezes, desempenhados numa posição de vulnerabilidade face às autoridades. Nalguns casos, falar de trabalho informal será um eufemismo, porque pouco ou nada se realiza enquanto se esvai a vida, cujas expectativas se estreitam a cada dia. Ao invés do prometido, não se eliminou a prevalência da alienação, ocasionalmente ainda imputada à dominação colonialista.

Determinada pela sobrevivência, ocorre a informalidade intersectar-se com a contravenção. Até hoje parte dos assalariados não prescinde de atividades informais, por vezes em flagrante infração de disposições legais, para aumentar os seus réditos³⁵. Não raro, tarefas desempenhadas ao abrigo de vínculos legais são encaradas como informais, recebendo-se gratificações incomparavelmente superiores às convencionadas como emolumentos de serviço.

Dada a predominância da informalidade, não se errará ao afirmar que, em vez de a economia formal modelar os laços laborais no mundo informal, são a precariedade e a dependência, reinantes na economia informal, que influenciam o conteúdo dos laços na economia formal. Neste contexto, poderão as autoridades estar interessadas na regulação de qualquer transação social? Se o estiverem, com que quadro se deparam?

Diga-se, o grosso dos são-tomenses estará convicto de que, sendo o trabalho uma sujeição dos pobres, aos políticos pouco interessará qualquer valorização do trabalho – cuja tradução teria de ser imperiosamente monetária – e, aventar-se-á, da vida da maioria das pessoas a quem os governantes nada têm a proporcionar.

34 Independentemente da sua difícil tradução na prática política quotidiana, tanto do lado do poder quanto dos marginalizados ou, simplesmente, vendedores da força de trabalho, não se pode deixar de ponderar as críticas à irracionalidade dos mercados ou à adição do lucro (sobre estas questões, vejam-se, por exemplo, as abordagens filosóficas críticas de Grupo Krisis, *Manifesto contra o trabalho*, Lisboa, Antígona, 2017; Robert Kurz, *A honra perdida do trabalho*, Lisboa, Antígona, 2018). Essa irracionalidade, a que, desde há décadas, acidentalmente se sujeitaram as políticas, persiste mesmo quando os objetivos parecem simplesmente inatingíveis e quando os lances económicos já não apenas criam clivagens como se tornam predatórios de recursos únicos. No caso do arquipélago, tome-se como exemplo a extração de inertes das praias. Reiteradamente interdita, essa extração é prática recorrente por inépcia ou cumplicidade das autoridades que, contra a sua palavra, protegem alguns dos contraventores.

35 Aludindo a tais práticas na administração pública, Santo descreve-as como permitidas pelos responsáveis (Armindo Espírito Santo, *S. Tomé e Príncipe. Problemas e perspectivas para o seu desenvolvimento*, Lisboa, Edições Colibri, 2009, pp. 181-182). Diga-se, estes não têm autoridade moral face aos subordinados, situação já observável no tempo do partido único, *testemunho pessoal, A Nascimento*.

A risível condição do trabalho

Aquando da adoção da democracia representativa em 1990, instituições e relações sociais tinham sido abastardadas. O regime de partido único legou a desarticulação económica e, mais relevante, a percepção de que não se sobrevivia, senão miseravelmente, do trabalho. Entretanto, governos eleitos com base em expectativas de uma redenção económica aceitaram adotar programas de ajustamento estrutural e políticas contracionistas não sufragadas eleitoralmente. Não se podia ter dado um sinal mais claro da apartação de destinos entre são-tomenses com ou sem poder, com ou sem proteção de mandantes. Sob o regime de partido único, expedientes de apropriação indevida de riqueza, porventura ilícitos ou, pelo menos, imorais, tinham sido contidos e dissimulados. Com a democracia, a acumulação de riqueza atribuível a tais expedientes tornou-se ostensiva. As crescentes dificuldades quotidianas e o aprofundamento das clivagens económicas consolidaram a desilusão e o esvanecer da esperança na maioria dos são-tomenses.

Atentos os sucessivos défices orçamentais, a intervenção estatal decisiva na esfera económica tornou-se mínima, praticamente nula. Contudo, em contraste com o silêncio sobre decisões económicas eventualmente relevantes – veja-se a opacidade de anos relativamente ao putativo petróleo –, ainda ocorre retornar-se à prestação produtiva dos indivíduos.

Com efeito, apesar da convicção da impossível mudança de atitudes, por vezes os dirigentes sentem-se obrigados a chamar a atenção para a necessidade de trabalhar³⁶. O lema “o trabalho é que está a dar” esteve inscrito na tribuna de um primeiro-ministro. Porém, não só a maioria está convicta do contrário, como, no limite, a alguns responsáveis pouco interessará que se trabalhe, ou não, porquanto a governação se socorre dos réditos do exterior. Outros políticos calar-se-ão, vista a inconfessada noção de que, ao lembrarem a importância do trabalho, só suscitam o sarcasmo da rua, que não os reconhece como trabalhadores, antes, e sem necessidade de prova, os apoda de “ladrões”. Corolário imprevisito, o ressentimento dissemina-se, decerto sem consequências de maior para o grosso dos políticos, mas com danos vultuosos para a sociedade³⁷.

Desde há anos enraizou-se a ideia de que só se vive do roubo e de que ninguém sobrevive do trabalho, o qual apenas proporciona, se tanto, uma sobrevivência penosa³⁸. Esta é a narrativa da rua acerca da sociedade são-tomense, onde a incapacidade de absorção de mão-de-obra por estruturas produtivas gera uma reserva de mão-de-obra paupérrima. A enorme pressão social – atente-se na bomba demográfica, anunciada já antes e ignorada após a independência³⁹ – não favorece o fator trabalho. Neste contexto, reverter o deslocamento

36 Concede-se valor explicativo à ideia de que os são-tomenses não querem trabalhar, atitude que não respeita apenas ao trabalho braçal nas roças. Não deixa de ser curioso como o que era um estereótipo racista seja agora propalado como explicação algo resignada acerca da índole dos ilhéus. Repise-se, tal ajuda a desculpar as opções erradas dos governantes.

37 Porventura, considerar-se-á indevida a inferência relativa à disseminação de ilícitos como decorrente dos esquemas de apropriação de riqueza pelos mandantes. O problema é que, independentemente do acerto teórico de tal inferência, ela é como que comprovada pela observação de atuações assentes na dissimulação. Socialmente difundidos, os dichotes sobre corrupção minam a confiança social necessária às relações sociais e laborais.

38 Refira-se, por exemplo, a pobreza persistente e, mais especificamente, a depreciação do salário mínimo anos a fio. Ora, no plano das percepções, para quê o esforço se dele nada advém e se, afinal, a vida tem de ser angariada através de expedientes?

39 A duplicação da população a cada 35 anos constitui um entrave para a redução da pobreza, cf. Armindo Espírito Santo, *S. Tomé e Príncipe. Problemas e perspectivas para o seu desenvolvimento*, cit., p. 149.

das relações laborais afigura-se uma quase impossibilidade, tanto por constrangimentos económicos e sociais, como pela irremediável disjunção de destinos entre empregadores e quem vende o seu tempo, que não necessariamente trabalho produtor de valor⁴⁰.

Num ambiente de crescente entropia, as relações laborais tornaram-se um espaço de contingências, quando não de arbitrariedades avulsas. Não raro, o empregador desvaloriza o trabalho e dispensa-se de o remunerar capazmente, deixando ao empregado a angariação supletiva de meios para a sua subsistência, cujos padrões tendem a baixar a coberto da presunção (reservada) de poderem baixar sempre ainda mais. Se necessário, os empregadores usariam o argumento da era colonial, o do fraco valor do trabalho produzido. Logo, se à relação laboral não subjazerem afinidades ou dependências indutoras de obediência, a duplicidade e o ressentimento conduzirão à contínua escusa ao trabalho, por vezes, com a desculpa (verdadeira) de ter de prover à própria subsistência. Desvalorizado o trabalho, cada um tenta a furtar-se a uma prestação consentânea com o supostamente exigível⁴¹. O comum das pessoas quer é desenrascar suas vidas, procurando “esquemas” e “corredores”, importando-lhes menos o trabalho, que não lhes garante a vida.

Afinal, se a ética não pauta a política, por que se a suporia operante na esfera laboral? Se o exercício político ignora o interesse coletivo, porque é que ocorreria diferentemente nas relações laborais? Num dia-a-dia pautado pela entropia, onde prevalece a geometria variável de mutantes dependências pessoais, porque é que o trabalho deveria ser virtuoso? Por ser uma sujeição ou necessidade não perderá sentido e valia? Mas, nesta circunstância, merecerá regulamentação?

Da desregulação laboral... ao suporte externo na definição do trabalho digno

A informalidade prevalecente, a corrosão social, a deliquescência institucional e, correlativamente, a errância das decisões políticas – orientadas, não pela procura do bem comum, mas pelo enriquecimento procurado por dirigentes – condicionam as políticas setoriais como as relativas às relações laborais.

Diferentemente da época da independência, já não restam razões ideológicas para escorar a esperança de desenvolvimento. Concomitantemente, tende-se a aligeirar, instrumentalizando-o, o papel do Estado. Implicitamente, enfatiza-se a assunção da responsabilidade individual, como se todos os são-tomenses estivessem em circunstâncias de ser atores económicos e decisores de suas vidas. O dismantelamento do Estado abriu espaço à desregulação, a face não declarada de um capitalismo selvagem de que os arautos do socialismo de ontem são hoje os principais beneficiários. A propósito, não será trágico que a escusa ao trabalho, em tempos pressurosamente assimilada a resistência ao colono, acabe tipificada pelo estereótipo pregresso e ajude a compor uma espécie de justificação para o conformismo político perante a miséria e, tacitamente, para a desresponsabilização de governantes a quem pouco importará o destino dos seus concidadãos?

40 Ou, pelo menos, assim encarado por empregadores, na esteira da decantada desvalorização do fator trabalho.

41 Para Armindo Espírito Santo, o alheamento do trabalho, o *léve-léve*, traduz uma reação popular às políticas do pós-independência. O *léve-léve*, valor cultural mais importante do país, reflete a desilusão face a políticos que se comportam mais como estrangeiros ávidos de “sacar” do que como atores empenhados no desenvolvimento, cf. Armindo Espírito Santo, *S. Tomé e Príncipe. Problemas e perspectivas para o seu desenvolvimento*, cit., pp. 182 e ss.

Num quadro de desagregação social, num meio empobrecido e extremamente desigual, onde a crescente irrelevância do Estado face à evolução económica coloca uma fração substancial da população à margem da regulação laboral, inexistente ou inútil, a que propósito se aludiria a trabalho digno? Na verdade, a ideia de valorização do trabalho anda arredada das preocupações de dirigentes políticos. Já para a maioria dos são-tomenses, a quem não resta senão esgaravatar a sua existência, tal noção constitui uma miragem. Se o trabalho não é uma dimensão prezada na vida individual e coletiva, por que seria valorizado à luz de regulamentos definidos fora e por agência alheia ⁴²?

A questão do trabalho digno só aflora por via da agenda da OIT ⁴³, a que os parceiros locais se adequam para desempenhos protocolares ⁴⁴, de limitado escopo, para não dizer inconsequentes ou instrumentais. Induzida pela agência internacional, a abordagem sobre o trabalho digno é distorcida, desde logo por se tornar predominantemente ritual. Relatórios e discursos não se desdobram em práticas a benefício dos indivíduos. No papel podem prever-se dispositivos para proteção do trabalho, mas, na impossibilidade de aferir critérios e de concretizar requisitos, o alcance das intenções é limitadíssimo, quando não irrelevante. Qualquer apologia da regulamentação ou da valorização do trabalho nem sequer mitigará as injustiças mais gritantes. Daqui se deveria concluir pela inutilidade da atuação institucional, uma ilação que, por variadas razões, ninguém retirará.

A premissa de qualquer ação deveria ser a avaliação do ambiente de disrupção política e social. A montante da indução externa relativa ao trabalho digno, devia formular-se a questão: pode existir trabalho digno numa sociedade em que, por via das sendas da política, cada um é constantemente induzido a desrespeitar leis e instituições, em que os valores éticos das relações sociais estão destroçados? Certamente se pode ignorar esta realidade política e insistir na remota possibilidade de operacionalizar e aferir itens relativos às relações laborais. Mas como imaginar a efetiva observância da legislação laboral ao arrepio da desregulação social vigente?

Porque supostamente imbricada com a ética política ⁴⁵, a noção socialmente disseminada e culturalmente aceite da nula valia de qualquer ética laboral não será mais decisiva do que as normas jurídicas que deveriam escorar a construção do trabalho digno? Pode um normativo jurídico prevalecer sem a difusão social de valores éticos que o sustentem?

Decerto, se operacionalizadas, as normas jurídicas poderiam contribuir para traçar a ténue fronteira simbólica entre o que é aceitável, ou não, tal o eventual resultado da capacitação induzida de fora. Porém, no arquipélago, muitas leis não se aplicam por múltiplas razões, desde a inoperância das instituições ao esvaziamento do tónus ético que sustentava a noção de bem comum e, nessa medida, a vida coletiva. Assim, a par da entropia do ambiente político, prevalece um descompasso do ordenamento jurídico face aos processos econó-

42 Quando se realiza uma formação acerca da noção de trabalho digno, quais são os pressupostos e as análises que indicam as vantagens ou as possibilidades de tal noção ser aceite e implementada?

43 No arquipélago, várias políticas ditas consensuais são adotadas por serem subvencionadas pelas agências internacionais. Porém, nalguns casos já nem importa duvidar da intenção dos políticos. Cumpre duvidar, sim, da possibilidade de quaisquer intenções contribuírem para modelar a realidade económica e social.

44 Veja-se, por exemplo, <https://www.dn.pt/lusa/interior/oit-discute-em-sao-tome-trabalho-digno-para-cidadaos-africanos-9911981.html>, acesso: 8 de setembro de 2019. Não se precisa de um impenitente ceticismo para se ter reservas relativamente aos supostos ganhos de eventos desta natureza.

45 Noção chamada à colação, não por força de um (possível) viés eurocêntrico, mas das incessantes promessas dos dirigentes.

micos – mormente, o trabalho informal –, relativamente aos quais os decisores parecem não deter qualquer possibilidade de controlo.

Num meio caracterizado pela corrupção⁴⁶, pelo roubo generalizado⁴⁷, pela desagregação social e pela deliquescência institucional – atente-se na guerra sem tréguas no domínio da justiça –, como se poderia supor que se observassem crivos de dignidade nas relações laborais? Ainda lembrando a disrupção política, pode esperar-se que um meio onde prevalece a corrupção se revele sensível às induções no sentido da observação de padrões de dignidade no trabalho?

Por regra, as matérias laborais não concitam pronunciamentos institucionais, nem compõem a agenda de governantes ou de representantes de agentes económicos. A concertação social é risível porque os governos a podem ignorar, instrumentalizar e desqualificar. Nestas circunstâncias, apesar de meritório, o esforço dos sindicatos – predominantemente retórico ou indutor de greves perdedoras – é algo inglório⁴⁸.

Afinal, se a concertação social depende do descaso impune de primeiros-ministros – seja o que rubrica acordos que sabe que não cumprirá, seja o que pouco ou nada tem a propor –, quais são as hipóteses de instituições e atores sociais fazerem vingar uma posição conjunta, mesmo sobre matéria tão alegadamente consensual quanto a dignidade do trabalho? O descaso de decisores políticos e mais atores é mais um óbice à concretização do trabalho digno. No arquipélago, decerto existirão empregadores cumpridores, mas, acima de tudo, pesa a inexistência de qualquer premência política e social relativa à concretização da dignidade do trabalho.

É improvável que o debate sobre o trabalho digno assente arraiais na sociedade são-tomense e, mais ainda, que suscite qualquer decisão de concertação política e social. Desde logo por a pobreza e a pulsão centrífuga da sobrevivência individual não deixarem espaço para a ponderação de cenários económicos e, em particular, da condição daqueles que, independentemente da sua prestação laboral, quedam abaixo do limiar da pobreza. Se, há anos, embalados na promessa das putativas receitas do petróleo, um ou outro político se animava a asseverar que a pobreza não seria fazível nas ilhas – asserção indiciadora de uma turva e envergonhada tentativa de negação da responsabilidade política pela pobreza que campeia nas ilhas –, hoje ninguém se atreverá a negar a realidade.

Existe uma comunhão de sentimentos. Porém, respeita ao facto de ninguém se querer na condição de sujeição, de dependência e de pobreza, a que, todavia, muitos não logram escapar. Nem por isso a política se desdobrará numa pro-atividade para banir tais situações que a todos e, sobretudo, aos políticos, se afiguram inelutáveis. E, todavia, talvez não se imagine o quão se apreciariam as melhorias de condição de vida resultantes de uma remuneração minimamente digna, atida, que fosse, à reprodução social da força de trabalho.

46 Segundo Santo, todos sabem da corrupção generalizada mas não há processos por ninguém querer a destruição de um sistema que permite aos sucessivos políticos acumular riqueza; ver Armindo Espírito Santo, *Economia de S. Tomé e Príncipe entre o regime do partido único e o multipartidarismo*, cit., pp. 125 e ss.

47 Santo defende ser o roubo uma prática corriqueira dos trabalhadores, tanto no sector público como no privado, constituindo um modo de vida para reduzir as privações (Armindo Espírito Santo, *Economia de S. Tomé e Príncipe entre o regime do partido único e o multipartidarismo*, cit., p. 120). Ora, independentemente da justificação que se encontre para a sua prevalência, o roubo só pode induzir desconfiança e impedir relações sociais e laborais reguladas.

48 Augusto Nascimento, “São Tomé e Príncipe: notas sobre o sindicalismo, informalidade, desemprego e volatilização da confiança em terra de pobreza”, *Africana Studia* 28, Porto, CEAUP, 2017, pp. 285-304.

Notas finais: trabalho *versus* existência digna?

A desagregação da estrutura económica e a presença avassaladora da pobreza militam contra o carácter volitivo, racional e digno do trabalho... se é possível pensá-lo dessa forma no arquipélago hoje e para um horizonte temporal concebível.

Numa sociedade insular pobre, em que é que consistirá um trabalho digno? A equação histórica relativa à dignidade do trabalho, de lata subjetividade, é instigante, desde logo por a questão ter estado crucialmente presente no pós-independência, quando o trabalho foi erigido em forma suprema de realização humana.

A indução externa atinente a reparar as distorções e a favorecer a construção de um ambiente laboral convergente com itens tendencialmente consensuais peca pela desconsideração do quadro político islenho, no qual avultam a deliquescência institucional e a desregulação social. Dada a desconsideração deste quadro político, mais ponderoso do que estatísticas inevitavelmente lacunares e distorcidas, qualquer cooperação institucional terá, como cautelosamente se reconhecerá em relatórios⁴⁹, efeitos assaz parcelares e precocemente percíveis no tempo.

Um problema de vulto reside na incapacidade política *in loco* para reverter os padrões de perda, por um lado, parcialmente impostos pela inserção parcial e segmentada do arquipélago na economia global, por outro, ampliados pelas dinâmicas de exclusão de que se faz a acumulação de riqueza na terra.

A admitir-se que se norteiam por esse propósito, as chefias políticas têm-se revelado impotentes para alterar a perda económica e social desde a independência. Neste quadro, e como no tempo colonial, os discursos sobre o trabalho, ou a preguiça, tornaram-se derivas para evitar sopesar o efeito corrosivo da dissociação de destinos de dirigentes e demais cidadãos, dissociação que desmente as promessas ideológicas da independência fundadas na irmandade sugerida pela micro-insularidade e, enganadoramente, pela clivagem racial imanente ao colonialismo.

No arquipélago, importaria admitir que a abordagem do trabalho não se pode cingir à dimensão económica. Ora, também por causa de condução política esvaziada de programa e plena de diatribes, é difícilimo interferir política e administrativamente para regular relações laborais, que tendem a depender, não de leis, mas de circunstâncias contingentes, de laços de dependência e de intenções inescrutáveis. Em última análise, do curso do dinheiro, cujos moldes de acumulação, como sucedeu no colonialismo, dominam a sociedade são-tomense.

A aplicação de uma noção de trabalho digno – para que, por definição, a independência deveria ser mais propícia do que o colonialismo – supõe a existência de instituições capazes de fazer observar as regras. Ora, desde a independência, instituições e regras foram minadas na medida em que foram, primeiro, tornadas instrumento de maior sujeição de concidadãos e, depois, de ameaças ou de perseguições *ad hominem*. Como outrora, no pós-independência aos são-tomenses cumpria obedecer, ou fingir obedecer, enquanto não descobriam meios para se furtar às ordens e cominações dos mandantes. Esta deriva criou uma atmosfera de acrimónia e desconfiança. Pior, desvalorizou as instituições, que cede-

49 “A título ilustrativo, graças à advocacia sustentada da OIT, São Tomé e Príncipe implementou o seu primeiro Programa de Trabalho Digno para 2013-2017, que teve resultados positivos que poderiam ser melhorados” (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---program/documents/genericdocument/wcms_674583.pdf, acesso: 8 de setembro de 2019). Inevitavelmente, todos os relatórios concluirão desta forma.

ram lugar ao arbítrio de quem tinha (e tem) posses e, por isso, a possibilidade de mandar e de, quase inevitavelmente, o fazer de forma arbitrária e discricionária, apenas por ser poderoso ou rico.

Em São Tomé e Príncipe intui-se o desarrazoado do trabalho e o nulo retorno social da riqueza produzida ou angariada pelo país, como o indicia a acrimónia da rua para com os políticos. No imediato, as pessoas querem e precisam de dinheiro. Também por isso, a questão do trabalho digno é insignificante quando comparada com o objetivo de ter políticas (e dinheiro) que permitam lidar com as dinâmicas de perda económica e respetivos danos sociais. Essas dinâmicas estão muito para lá das possibilidades de intervenção dos dirigentes e mais são-tomenses, também por estes, entretentes, terem alijado a solidariedade necessária para, pelo menos, minimizar os danos da inserção parcelar da economia nos processos da globalização.

Por fim, poderia a resistência ao trabalho constituir uma afirmação de dignidade, outra face aos colonos, hoje face aos mandantes? A resposta afirmativa seria tentadora, pela congruência com a imaginada resistência aos mandantes de várias épocas.

No tocante à atitude perante o trabalho, é difícil determinar o peso da história que, porventura, contará bem menos do que, por inércia, se pressupõe. Há uma dimensão subjetiva, de difícil caracterização, na avaliação da dignidade atribuída ao trabalho – na prática, ao trabalhador –, que, ao menos em parte, resulta do cotejo com o ambiente político e social, de cuja avaliação, por inércia institucional ou por arrogada bondade de propósitos, as instituições internacionais amiúde se coíbem.

Resta especular sobre a efetividade nos dias de hoje de um precipitado cultural induzido pelo colonialismo, mais especificamente, pela depreciação da mão-de-obra local. Certo é que se decantou uma atitude consentânea com um raciocínio difuso, o de que a vida não é só, nem sobretudo, trabalho... Há décadas, contavam-se estórias sobre a atávica repulsa ao trabalho de são-tomenses. Contra a difusa sobrançeria de inspiração racista, um ou outro europeu acabava por concordar com os africanos e achar racional arredar o trabalho, justamente por este nunca acabar, sem ademais conferir qualquer realização aos indivíduos. Porém, afigura-se implausível que o aparente alheamento do trabalho desumanizado na sua (e na nossa) sociedade seja, afinal, a resposta racional e humana dos ilhéus ao destrambelhamento ético imposto pelos “mercados” indigentemente ditos “nervosos” ou por (impensadas) metas desenvolvimentistas à produção económica e à vida coletiva.

Como noutras sociedades, a situação em São Tomé e Príncipe não é tão simples e podemos supor que o aparente alheamento do trabalho desumanizado resulte, sobretudo, da respetiva escassez: amiúde não se acede a um trabalho e trabalha-se sob constrangedores laços sociais por afinal o trabalho não proporcionar nem a realização, nem sequer a (também alienada e irracional) pulsão da posse ou do acúmulo de bens. Logo, a racionalidade, que porventura a crítica radical do capitalismo selvagem dos dias de hoje poderia vislumbrar no alheamento dos são-tomenses face ao trabalho, é menos pensada e volitiva do que fruto de cangas sociais.

Ademais, na esteira da rendição quase universal à mercantilização das relações sociais, a (imaginada) inocência desapareceu há muito e, sobre quaisquer outros valores, a acumulação de bens é a ambição dos são-tomenses que logram uma oportunidade de ascensão social. Eventual reação aos constrangimentos que pesam sobre os laços sociais e laborais, a famigerada rejeição do trabalho não é, como no passado não era, uma recusa da redução da existência humana à irracionalidade do trabalho sem propósito e sem fim.

Os liberais e a protecção social dos trabalhadores: O individualismo associativo das caixas económicas (século XIX)

Luís Henriques
FCSH-UNL

Resumo | O processo de industrialização em Portugal no século XIX criou uma classe operária que trabalhava e vivia em condições difíceis, próximas da pobreza e da exclusão. Vários pensadores liberais interessados nas questões sociais se ocuparam desse problema. Credo nas virtudes do Liberalismo e nos seus valores e excluindo a intervenção directa do Estado, incompatível com a sua ideologia, defenderam que o problema da insegurança dos trabalhadores teria como solução a criação de associações que os protegessem. No caso particular das caixas económicas, os valores ganhos com os juros e a capitalização dos modestos depósitos dos trabalhadores torná-los-iam pequenos capitalistas. Alexandre Herculano, Oliveira Marreca e Costa Goodolphim, autores liberais, acreditavam que, através da sua poupança nas caixas económicas, os trabalhadores beneficiariam da liberdade de iniciativa económica e se integrariam na economia liberal como pequenos capitalistas. As caixas económicas contribuiriam para a autonomia financeira dos trabalhadores, a moralização dos costumes, a protecção contra os vícios e a prevenção dos crimes. Encorajariam a iniciativa individual, a acumulação de capital e, interessando os trabalhadores na sua própria propriedade, preveniriam derivas revolucionárias. Integrados na economia capitalista, os trabalhadores evitariam a pobreza e o recurso à caridade. Era, portanto, relevante divulgar desde a juventude as vantagens das caixas económicas. Neste estudo sugiro, portanto, que os pensadores liberais se preocuparam com a protecção social dos trabalhadores e que o estímulo do associativismo, ideologicamente consentâneo com o sistema de valores do liberalismo, era a sua solução para a questão social.

Abstract | “The liberals and the social protection of the workers: The associative individualism of savings banks (XIX century)” The industrialization process in Portugal in the XIX century created a working class who laboured and lived in difficult conditions, near poverty and exclusion. Several liberal thinkers interested in the social issues have dealt with this problem. Believing in the virtues of Liberalism and its values and setting aside direct intervention from the State, which was inconsistent with their ideology, they have argued that the workers’ insecurity issue would have as a solution the creation of associations that would protect them. In the particular case of savings banks, the amounts earned with interest and capitalization of the workers’ modest deposits would make them small capitalists. Alexandre Herculano, Oliveira Marreca and Costa Goodolphim, liberal authors, believed that, through their savings in savings banks, the workers would benefit from the freedom of economic initiative and would integrate the liberal economy as small capitalists. Savings banks would contribute to the financial autonomy of the workers, the moralization of customs, protection against addiction and the prevention of crime. They would encourage individual initiative, capital accumulation and, by making the workers care about their own property, they would prevent revolutionary attempts. Integrated into the capitalist economy, the workers would avoid poverty and resorting to charity. Therefore, it would be important to publicize from a young age the advantages of savings banks. In this study I therefore argue that the liberal thinkers were concerned with the workers’ social protection and that the encouragement of associativism, as compatible with the liberal value system, was their solution to the social issue.

Introdução

Parece certo que, em geral, as sociedades se têm preocupado com os seus membros mais frágeis, aos quais dispensam auxílios. Desse facto há manifestações em tempos e civilizações diversos. As formas de protecção é que têm variado¹.

O século XIX, era do capitalismo e do liberalismo, foi uma época de grande desenvolvimento industrial e empresarial por todo o Mundo, com destaque para o Ocidente. Com especificidades nos diferentes estados, os governos europeus, influenciados pelo liberalismo e pela sua defesa da liberdade de iniciativa económica privada, extinguiram as corporações de ofícios, cuja conformação do trabalho era inadmissível face àquele ideário. Pensava-se que a generalização da liberdade económica e da competição entre agentes económicos no mercado, aproveitando aos sujeitos empreendedores, podiam trazer a prosperidade às sociedades. Apesar da presença da maquinaria, o trabalho humano, de certa forma insubstituível, continuou a ser fundamental na economia. Atingiram-se importantes progressos materiais, mas do desenvolvimento da indústria no quadro liberal formou-se uma nova classe: um proletariado descontente com as más condições laborais e de vida. Horários excessivos, salários baixos, trabalhos insalubres e problemas de habitação eram razões

1 Vejam-se os primeiros capítulos da obra de Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal: Dois Séculos de História e suas Origens*, Lisboa, Montepio Geral, s.d. [c. 1996], que retrocede à Pré-História e também se ocupa da Antiguidade e da Idade Média.

frequentes de protesto dos trabalhadores². Mas (e também por isso) o auxílio mútuo teve um importante desenvolvimento no século XIX.

Apesar de pouco interventivos, os Estados não se excluíram totalmente de influir na questão social e em toda a Europa se legislou sobre as condições de trabalho, sobretudo para proteger as mulheres e as crianças³. Por outro lado, alguns empregadores, dentro de um paternalismo filantropo então usual, atribuíam-se o dever de apoiar os trabalhadores das suas empresas e as suas famílias. Além disso, as instituições religiosas dedicavam-se à caridade e ao ensino, protegendo alguns desvalidos. Mas artífices e operários contavam sobretudo com a solidariedade de classe, concretizada em associações que tomavam diferentes formas: cooperativas, montepios, associações de socorros mútuos e caixas económicas, nos quais as contribuições dos associados precaviam situações de doença, invalidez e velhice. Tais associações não funcionavam por caridade ou filantropia, mas decorriam da solidariedade igualitária dos trabalhadores e reforçavam a sua autonomia.

Alguns pensadores, inclusivamente liberais, viam na associação uma forma de gerar outro tipo de relação económica mais baseada na moralidade por contraste com a avaréza, nas relações de reciprocidade e na idealização de comunidades alternativas do que na mera geração de riqueza. Havia ainda quem a entendesse como um acto quase revolucionário, um começo da transformação social e, em todo o caso, uma emancipação em relação ao capitalismo, como Karl Marx (1818-1883) e Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865)⁴.

Portugal incluiu-se na tendência europeia. Depois da extinção das corporações de ofícios (1834) e da alteração do estatuto do trabalho, o novo associativismo, para além das velhas confrarias antigamente associadas às corporações e que mantiveram a vocação assistencial, teve um grande crescimento em Portugal durante o século XIX. Em parte, o modelo de protecção social mutualista que então se expandiu permaneceu corporativo, como o dos artífices do Antigo Regime, sendo muitas das associações dirigidas exclusivamente aos membros de determinadas profissões⁵. A ideologia conformadora é que mudou. Da autonomia que vinha dos antigos regimentos dos ofícios e do privilégio, passou-se ao

2 Sobre o liberalismo económico, a burguesia, os estados liberais e as consequências funestas da liberdade económica para o operariado na Europa do século XIX ver Reinhold Zippelius, *Teoria Geral do Estado*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1974, pp. 139-143, Roland Marx, “A era das rupturas: 1789-1848”, in Georges Livet e Roland Mousnier (org.), *História Geral da Europa*, vol. 3: *De 1789 aos Nossos Dias*, Mem Martins, Europa-América, s.d. [c. 1996], pp. 31-32 e 56-59, Raymond Poidevin, “A Era da Dominação: 1848-1914”, in ibidem, p. 174, Adérito Sedas Nunes, *História dos Factos e das Doutrinas Sociais: Da Formação Histórica do Capitalismo ao Marxismo*, Lisboa, Presença, 1992, pp. 81-85 e Jean Heffer e William Serman, *O Século XIX. 1815-1914: Das Revoluções aos Imperialismos*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1999, pp. 215-218. Ver também o testemunho do escritor, historiador e político liberal português Manuel Pinheiro Chagas, *Historia da Revolução da Communa de Paris*, Lisboa, Editor: José Augusto Vieira Paré, s.d. [c. 1871], pp. 1-4.

3 A propósito da intervenção do Estado na regulação laboral e na segurança social, referindo a legislação de Bismarck, v. Reinhold Zippelius, *Teoria Geral do Estado*, cit., p. 142, que refere a “lei inglesa das fábricas, de 1833”, Robert Gildea, *Barricades and Borders: Europe 1800-1914*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 360-364 e Jean Heffer e William Serman, *O Século XIX. 1815-1914: Das Revoluções aos Imperialismos*, cit., pp. 219-221. Com tais intervenções na economia, dadas urgentes situações de fragilidade social, os Estados acabavam por ter que limitar a liberdade económica.

4 V. Álvaro Garrido, *Cooperação e Solidariedade: Uma História da Economia Social*, Lisboa, Tinta-da-China, 2016, pp. 55-65 e 72-77 e Georges Gurvitch, *Proudhon*, Lisboa, Edições 70, 1983, pp. 60-62.

5 V. Costa Goodolphin, *A Associação*, edição prefaciada por César Oliveira, Lisboa, Seara Nova, 1974 [ed. original de 1876], especialmente a segunda parte (pp. 93 ss) que, listando numerosas associações de trabalhadores e de artífices, mostra em muitas delas essa exclusividade sectorial.

estímulo da liberdade associativa como forma de iniciativa cívica. Num e noutro casos, a presença do Estado era limitada⁶.

Na Europa, a associação foi imaginada como uma forma de emancipação dos trabalhadores, nomeadamente pelos militantes socialistas⁷. Porém, numa perspectiva substancialmente diferente, os liberais idealizavam a associação como uma forma de o trabalhador se tornar também ele proprietário e pequeno capitalista. Dado que o Estado deveria ter uma intervenção limitada, incitava-se a previdência: na antecipação de situações futuras adversas, cultivava-se a responsabilidade individual no presente, uma vez que a liberdade implicava sensatez no cuidado dos interesses pessoais.

Neste estudo, abordando o caso português no século XIX, recorro a literatura de autores liberais portugueses preocupados com a pobreza dos trabalhadores e procuro o significado da previdência no quadro da ideologia liberal. Trato especificamente o caso das caixas económicas, que aceitavam depósitos e concediam empréstimos aos trabalhadores em condições favoráveis, para o que estudei principalmente os textos de três pensadores liberais de gerações diferentes: o economista António de Oliveira Marreca (1805-1889), o historiador e escritor Alexandre Herculano (1810-1877) e o publicista, divulgador e estudioso do associativismo José Cipriano da Costa Goodolphim (1842-1910)⁸. Dado que os fins das caixas económicas compeliem à responsabilização individual, à moralização e à prudência na gestão financeira, sugiro que, para estes pensadores, os fruidores das associações mutualistas estavam, com a sua previdência, a agir num contexto individualista, assumindo uma atitude também individualista, embora num âmbito associativo.

O texto está dividido em duas partes: na primeira, expõem-se considerações sobre o associativismo e a protecção social desde 1834; na segunda, estudam-se as caixas económicas e analisa-se o seu significado ideológico no pensamento dos autores referidos. A conclusão sintetiza as ideias fundamentais deste estudo.

6 Veja-se o que diz Tiago Fernandes, *A Sociedade Civil*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, pp. 33-35, sobre a Europa em geral, onde naturalmente Portugal se inclui.

7 Álvaro Garrido, *Cooperação e Solidariedade: Uma história da economia social*, cit., pp. 134-135.

8 Os textos em estudo são os seguintes: Alexandre Herculano, “Das Caixas Económicas (1844)”, in Fernando Ferreira da Costa (org.), *Doutrinadores Cooperativistas Portugueses – subsídios para o estudo do sector cooperativo português*, Lisboa, Livros Horizonte, 1978, pp. 45-60; Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, in *ibidem*, pp. 69-90; *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 6 de julho de 1839, pp. 1368-1375 (intervenção de Oliveira Marreca, disponível em <https://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/cd/01/01/01/144/1839-07-06/1351>, consultado em 2020.12.20). A obra de Fernando Ferreira da Costa em que figuram os dois primeiros textos é uma antologia de autores mutualistas e cooperativistas dos séculos XIX e XX. O texto de Alexandre Herculano foi, mais tarde, revisto e integrado no vol. I dos Opúsculos. O discurso de Oliveira Marreca, diferentemente das outras fontes que foram publicadas sob a Carta Constitucional, data da vigência da Constituição de 1838. Dada a identidade de ambas na parte económica, tal não coloca problemas neste estudo.»

O Liberalismo e a protecção social mutualista no século XIX em Portugal

Da vitória dos liberais na guerra civil (1834) e da implantação definitiva do liberalismo em Portugal decorreram naturalmente as reformas políticas, económicas e sociais que nas décadas seguintes alteraram substancialmente o modelo de sociedade de Antigo Regime⁹. Declaradas a igualdade e a livre iniciativa económica individual, extintas as corporações de ofícios e abolido o seu paradigma de produção e distribuição em Portugal, o valor social do trabalho modificou-se e perdeu o carácter inferiorizado que tinham as actividades mecânicas no quadro da sociedade de ordens¹⁰. Na indústria, ao lado dos artífices, “que vinham do mundo pré-industrial” e que permaneceram, surgiu a nova classe dos operários, “que estavam a ser recrutados para as fábricas”¹¹. Naturalmente, uns e outros preocuparam-se com as condições precárias de vida, numa época em que o Estado não deveria intervir demasiado na sociedade e, em particular, nas relações económicas. Os horários de trabalho eram muito longos, as condições de trabalho difíceis e extenuantes e muito pobre a vida dos trabalhadores¹².

As três Constituições que estiveram em vigor em Portugal no século XIX consagravam o direito de propriedade e à livre iniciativa económica privada, distintivo do liberalismo económico, com o que revogavam os antigos termos legais do exercício do trabalho¹³. Sendo, pois, o trabalho livre nos termos de todas essas três leis fundamentais, para um trabalhador que celebrasse com um empresário um contrato de “serviço salariado”, “fórmula pela qual se operava a afectação de mão de obra à incipiente indústria manufactureira de então”, não havia tutela mais ampla do que a dos poucos direitos constantes dos artigos que dele se ocupavam no Código Civil de 1867¹⁴. No mais, valiam a boa-fé dos contraentes, as cláusulas dos contratos e a presunção da igualdade das partes na sua celebração. Não existia o ramo

9 Recorde-se que a primeira experiência política liberal em Portugal tinha decorrido entre a revolução de 1820 e a contra-revolução de 1823. Por pouco tempo, esteve então em vigor a primeira lei fundamental portuguesa: a Constituição de 1822.

10 As corporações foram extintas em Portugal pelo decreto de 7 de maio de 1834. Sobre as corporações v. Tiago Fernandes, *A Sociedade Civil*, cit., pp. 33-34 e José Manuel Esteves Pereira, *Subsídios para a História da Indústria Portuguesa*, edição com introdução de Carlos da Fonseca, Lisboa, Guimarães & C^a Editores, 1979. Sobre o lugar dos artífices na hierarquia social do século XVIII em Portugal, v. José Damião Rodrigues, “A Estrutura Social”, in Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques (org.), *Nova História de Portugal*, vol. VII: *Da Paz da Restauração ao Ouro do Brasil*, Lisboa, Editorial Presença, 2001, pp. 435-437; para a mudança no estatuto social do trabalho em Portugal v. Miriam Halpern Pereira, “Artesãos, operários e o liberalismo: dos privilégios corporativos para o direito ao trabalho (1820-1840)”, *Ler História*, 14, 1988, pp. 41-86.

11 Maria Filomena Mónica, *Artesãos e Operários – Indústria, Capitalismo e Classe Operária em Portugal (1870-1934)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1986, p. 9.

12 Ver um retrato das condições de vida dos trabalhadores portugueses em Armando de Castro, *A Revolução Industrial em Portugal no Século XIX*, 3.^a edição, Porto, Limiar, 1976, pp. 179 ss.

13 As três leis fundamentais portuguesas em vigor no século XIX foram a Constituição de 1822, a mais liberal do século; a Carta Constitucional de 1826, outorgada pelo Rei D. Pedro IV, de carácter conservador, que mantinha a preponderância do Clero e da Nobreza (que passavam a ter poder legislativo na Câmara dos Pares) e entregava ao próprio monarca um quarto poder, o Poder Moderador; e a Constituição de 1838, decorrente da revolução de setembro de 1836, que pretendia a conciliação de conservadores e progressistas, embora se aproximasse mais da Constituição de 1822 do que da Carta. Sobre a matéria económica destas Constituições v. Eduardo Paz Ferreira, *Direito da Economia*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001, pp. 70-86. Vejam-se os artigos mais relevantes destas leis fundamentais, já destacados, no manual de António L. de Sousa Franco e Eduardo Paz Ferreira, *Textos Constitucionais de Direito da Economia*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1996, pp. 9 ss.

14 António Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, 12.^a edição, Coimbra, Almedina, 2004, p. 34.

de Direito do Trabalho, o que implicaria o reconhecimento da subordinação do assalariado e a consequente intervenção da lei no mercado para apoiar uma das partes com perda para a outra. O Estado liberal, por natureza imparcial, colocava as partes em paridade. Porém, sendo a propriedade dos meios de produção exclusivamente dos patrões, a igualdade dos contraentes na negociação dos contratos era uma ficção¹⁵. Nesta sequência, a intervenção social do Estado tinha previsivelmente como fim auxiliar os pobres por incapacidade para o trabalho e era portanto muito limitada¹⁶. A Carta Constitucional, a lei fundamental mais tempo em vigor no século XIX, afirmava garantir os socorros públicos (artigo 145.º/§ 29.º), “que era o direito à assistência”¹⁷. Esta intervenção exígua do Estado era escassamente complementada pelas Misericórdias, que socorriam os necessitados de acordo com princípios caritativos, pela caridade privada, pela filantropia dos próprios industriais no âmbito das suas empresas e pelo associativismo dos trabalhadores¹⁸. Empresários havia que, preocupados com o bem-estar dos trabalhadores que empregavam, lhes construíam habitações e lhes criavam escolas, entre outras disposições voluntárias. Era o caso de António Almeida da Costa (1832-1915), dono da Fábrica de Cerâmica das Devesas (Vila Nova de Gaia), que construiu dois bairros para os trabalhadores da fábrica¹⁹. Num texto de 1932, cujos factos possivelmente retrocedem ao virar do século, diz-se: “Entre os casos raríssimos [de assistência patronal], contava-se o de um industrial de Lisboa, falecido há anos, que pagou sempre às viúvas dos seus operários o salário que estes em vida recebiam”²⁰. Ainda no contexto da filantropia, recorde-se a criação, em 1893, das Cozinhas Económicas de Lisboa pela 3.ª Duquesa de Palmela²¹.

Uma vez que a lei colocava o Trabalho na área livre da iniciativa económica privada, até ao fim do século XIX poucas mais leis relevantes trataram da matéria. Porém, decorrentes da crescente preocupação política com a legislação laboral, a que não eram alheias as reivindicações dos trabalhadores, são perceptíveis a maior intervenção do Estado nas

15 Sobre a falsa paridade das partes nestes contratos leia-se novamente Adérito Sedas Nunes, *História dos Factos e das Doutrinas Sociais: Da Formação Histórica do Capitalismo ao Marxismo*, cit., pp. 81-85. Sobre a “juridificação” das relações de trabalho”, v. António Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 30-32 e, mais adiante, sobre a tutela da área do Trabalho pelo Código Civil de 1867, v. pp. 33-35.

16 Para uma visão geral da assistência que o Estado português colocava ao serviço dos grupos sociais mais frágeis e incapazes de proverem ao seu sustento no século XIX, v. Maria Antónia Lopes, “Os pobres e a assistência pública”, in José Mattoso (org.) *História de Portugal*, vol. 5: *O Liberalismo (1807-1890)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 501-515. Sobre a assistência do Estado e de outras entidades aos pobres no período anterior, ver Laurinda Abreu, *O Poder e os Pobres: As Dinâmicas Políticas e Sociais da Pobreza e da Assistência em Portugal (Séculos XVI-XVIII)*, Lisboa, Gradiva, 2014.

17 Ver Marcello Caetano, *Constituições Portuguesas*, 6.ª edição, Lisboa, São Paulo, Verbo, 1986, p. 31. Sobre os socorros públicos ver a explicação do jurista José Joaquim Lopes Praça, *Direito Constitucional Portuguez*, vol. I, Lisboa, Coimbra Editora, 1997, pp. 105-112 [ed. original de 1878].

18 A primeira Misericórdia foi a de Lisboa, criada em 1498. Para um retrato das Misericórdias portuguesas no século XIX leia-se, embora com prudência relativamente a alguns informes históricos, Costa Goodolphim, *As Misericórdias*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1897.

19 Fernando António da Silva Correia, *António Almeida da Costa: Industrial Humanista Filantropo*, Vila Nova de Gaia, Santa Casa da Misericórdia de Vila Nova de Gaia, 2014, p. 135.

20 Manuel de Vasconcelos, “Da noção de risco profissional em matéria de acidentes do trabalho”, *O Direito: Revista de Jurisprudência e Legislação (1868-1968): Antologia de Estudos Jurídicos Publicados nas suas Páginas*, vol. II: (1919-1943), Lisboa, Coimbra Editora, 1968, p. 260. Manuel de Vasconcelos Carneiro e Meneses (1885-1935) foi médico, inspector-chefe sanitário do trabalho e das indústrias entre 1926 e 1935 e estudioso do tema da higiene e segurança no trabalho. O texto é de 1932.

21 Ver Ricardo Cordeiro, *Filantropia: As Cozinhas Económicas de Lisboa (1893-1911)*, Dissertação de Mestrado em História Moderna e Contemporânea, ISCTE, 2012.

relações económicas e, considerado o conjunto da legislação, o início da formação do ramo jurídico do Trabalho. Assim, até à implantação da República, tirando alguma legislação sectorial, criaram-se os tribunais de árbitros avindores, distribuídos pelas localidades mais industrializadas, para resolver os conflitos laborais (legislação de 1889, 1891, 1893, 1905, 1907, 1908); estabeleceu-se o horário de trabalho de oito horas, o descanso semanal e criou-se o salário mínimo na indústria (legislação de 1891 e de 1907); legislou-se sobre o trabalho das mulheres e dos menores e sobre a gravidez (legislação de 1890, 1891 e 1893); legalizaram-se, com algumas limitações, as associações de classe dos trabalhadores, ou seja, os sindicatos (legislação de 1891 e de 1907); criaram-se as bolsas de trabalho (legislação de 1893); criaram-se a Caixa Económica Portuguesa, para pagamento de pensões dos operários do Estado (1886), a Caixa de Aposentações dos Trabalhadores Assalariados (1897), a Caixa de Aposentação para as Classes Operárias e Trabalhadoras (1907) e a Caixa de Reformas do Pessoal do Ministério das Obras Públicas (1902) e publicou-se o regulamento da Caixa de Aposentações e Socorros dos Caminhos-de-Ferro do Estado (1901); finalmente, as autoridades determinaram recolher informação sobre acidentes de trabalho e formar as suas estatísticas (legislação de 1891 e de 1897). Boa parte destas normas não teve aplicação²². Mas esta preocupação com o intervir na protecção laboral e social no virar do século foi muito reforçada no decorrer da I República, em que muito se legislou sobre trabalho e previdência, tendo culminado na criação dos seguros públicos em 1919, apenas parcialmente postos em prática²³. Apesar desta profusão legislativa e apenas a partir do final do século XIX, “devemos destacar a profunda precariedade dos mecanismos disponíveis para os trabalhadores assegurarem o seu futuro no plano da previdência social onde o Estado se manteve praticamente ausente nos diversos sectores de actividade”²⁴.

Nesta sequência, se o trabalhador era “sempre potencialmente um pobre”²⁵, sem apoio na doença, na incapacidade, na velhice e no desemprego, sendo também insuficiente (e aliás inteiramente voluntária) a filantropia patronal, a ausência do Estado tinha que ser compensada com a iniciativa associativa dos próprios interessados²⁶. Aliás, a ideologia liberal incitava e apoiava o associativismo, como forma de participação cívica²⁷. Os artífices mantiveram as confrarias como centros de reunião, devoção e socorros mútuos²⁸, mas fundaram outras associações, como, por exemplo, a Sociedade dos Artistas Lisbonenses (1839), que era “uma

22 Ver David Pereira, *As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926)*, Tese de Doutoramento em História Económica e Social Contemporânea, FCSH-UNL, 2012, pp. 48-112. Ver também César Oliveira, *O Socialismo em Portugal: 1850-1900*, Porto, Afrontamento, 1973, pp. 201-202.

23 V. Miriam Halpern Pereira, “As Origens do Estado-Providência em Portugal: As Novas Fronteiras entre Público e Privado”, in Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto (org.), *A Primeira República Portuguesa – Entre o Liberalismo e o Autoritarismo*, Lisboa, Edições Colibri e IHC/FCSH-UNL, 2000, pp. 47-76 e Mário Júlio de Almeida Costa e Rui Manuel de Figueiredo Marcos, *A Primeira República no Direito Português*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 59-73.

24 David Pereira, *As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926)*, cit., p. 111.

25 Maria Antónia Lopes, “Os pobres e a assistência pública”, cit., p. 501.

26 V. David Pereira, *As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926)*, cit., p. 112.

27 V. Miriam Halpern Pereira, “Artesãos, Operários e o Liberalismo”, cit., p. 61.

28 Miriam Halpern Pereira, “Artesãos, Operários e o Liberalismo”, cit., p. 46, refere a “vocaçao devocional, associada a uma função assistencial e caritativa” das confrarias. Havia aí uma tradição caritativa de antiguidade medieval, como se pode verificar em Maria Ângela Beirante, *Territórios do Sagrado: Crenças e Comportamentos na Idade Média em Portugal*, Lisboa, Edições Colibri, 2011, pp. 188 ss. Para um caso particular do século XVI ao XXI, v. Helena Gonçalves Pinto, “As irmandades de São Roque em Lisboa: uma missão ao serviço da Lisboa de oitocentos”, in Maria João Pereira Coutinho e Sílvia Ferreira (org.), *Actas do Colóquio Lisboa 1850 Até ao Futuro*, Lisboa, Grupo Amigos de Lisboa, 2013, pp. 117-119.

associação de socorros mútuos para a doença, velhice, viuvez, infância e inabilidade”²⁹. À medida que ia crescendo, a classe operária também ia criando associações de auxílio mútuo, por vezes em conflito com as confrarias³⁰. Estas associações assumiam a forma de montepios, caixas económicas, cooperativas e associações de socorros mútuos.

Perante o Estado neutro e a livre iniciativa económica, o associativismo dos trabalhadores era uma necessidade. Os temas sociais e operários não se colocaram somente aos socialistas. Os liberais reconheceram a questão e reflectiram sobre os problemas operários. “Se há problema que mereça a atenção de todos os espíritos esclarecidos e de todas as almas elevadas, é de certo o problema do proletariado. (...) Ninguém, pelo menos entre os liberais progressistas, o desconhece, o ignora, ou o despreza.”, afirmou o político liberal Pinheiro Chagas³¹. A reflexão sobre o tema era, aliás, antiga na Europa e em Portugal³². Naturalmente, as soluções pensadas para o dito problema ajustavam-se aos termos da ideologia liberal. A previdência criada pela livre iniciativa dos próprios trabalhadores que se associariam para acumulação de capitais de que seriam proprietários entrava na lógica individualista do Liberalismo. Num contexto em que o mercado e o Estado não podiam nem deviam dedicar-se à protecção de pessoas livres e capazes de se sustentarem pelo trabalho, o associativismo dos trabalhadores, assente na liberdade de iniciativa privada e no individualismo, era a solução encorajada pelos liberais que tinham preocupações sociais para a previdência de quem estava empregado. Neste sentido, disse Costa Goodolphim:

*“O meio de o operário fugir daquela torpe especulação [agiotagem/penhores] é tornar-se capitalista. Mas como? Pois o homem que recebe uma fêria pequena, que mal chega para satisfazer as primeiras necessidades da vida, como pode ele acumular capitais? (...) O que é preciso é torná-lo pequeno capitalista; fazer um papel, que guarde com especial cuidado, que lhe representa um certo capital e um lucro correspondente. Isto lhe fará tomar gosto e um certo orgulho justo e digno, e duas vantagens resultam daqui: primeiro, ter o operário, num momento em que precise, quem lhe empreste qualquer quantia, sem um juro iníquo e bárbaro; segundo, estes pequenos capitais reunidos podem prestar um serviço à indústria ou à agricultura. Eis os bancos dos operários, as caixas de crédito ou montes da piedade”*³³.

Não haveria alteração dos pressupostos económicos liberais, mas incitava-se os trabalhadores a aceitá-los e a integrarem-se na economia capitalista, valendo-se da liberdade de inicia-

29 *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, vol. 11, Lisboa – Rio de Janeiro, Editorial Enciclopédia Limitada, s.d., p. 550, s.v. “Fonseca (Alexandre Fernandes da)”. Ver também César Oliveira, *O Socialismo em Portugal – 1850-1900*, cit., pp. 114-115.

30 Para o caso particular dos operários do Porto, v. José Pacheco Pereira, “A origem do movimento operário no Porto: as associações mutualistas (1850-1870)”, *Análise Social*, 2.ª série, vol. XVII, n.º 65, 1981, pp. 135-151. Os conflitos entre operários e artífices sapateiros foram estudados por Rui Manuel Brás, *Formas Institucionais e Sistemas de Valores – As Associações de Sapateiros de Lisboa, da Segunda Metade do Século XIX ao Estado Novo*, Oeiras, Celta Editora, 2004, pp. 29 ss.

31 Manuel Pinheiro Chagas, *Historia da Revolução da Communa de Paris*, cit., pp. 1-2. V. o mesmo reconhecimento do problema da pobreza dos trabalhadores em Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, cit., pp. 69-70.

32 Enquanto Ministro do Reino, Agostinho José Freire (1780-1836), foi autor de uma portaria de 1836 sobre “estabelecimentos conhecidos pela denominação de montes de piedade e caixas económicas”, segundo Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, cit., p. 79. Antes dele, pensara a questão o filósofo e político Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846): v. Carlos da Fonseca, *Integração e Ruptura Operária: Capitalismo, Associacionismo, Socialismo, 1836-1875*, Lisboa, Estampa, 1975, pp. 73 ss.

33 Costa Goodolphim, *A Associação*, cit., pp. 31-33.

tiva privada para se protegerem, como faziam os empresários para enriquecerem. A livre iniciativa, a acumulação e a propriedade de capital seriam para os trabalhadores sinónimo de previdência. Seria aos trabalhadores como agentes económicos racionais que caberia a previdência, aproveitando os direitos individuais consagrados na Lei Fundamental. Num capítulo sobre “caixas de crédito” fica-se a conhecer a opinião muito negativa de Goodolphim quer em relação ao Estado (“caridade legal”), quer em relação à caridade “particular”:

“A classe operária tem vivido subjugada sobre [sic] a protecção tirânica do Estado. É preciso que cada um trate de melhorar a sua condição (...), que tome a iniciativa de colocar-se ao abrigo da tutela de outrem. Todos os meios até hoje inventados e aplicados com tanta liberalidade pela caridade legal e particular não têm feito mais do que enraizar o mal no espírito dos desgraçados, habituando-os a contar com os socorros estranhos. É tempo deles não contarem senão consigo e entrarem na vida fecunda da actividade pessoal. Ninguém, dizia um grande apóstolo das classes operárias, tem o direito de as salvar da miséria senão elas mesmas”³⁴.

Nesta sequência, alguém como Ferdinand Lassalle (1825-1864), militante socialista, que “ataca o individualismo liberal” e diz ser impossível “confinar a direcção da economia à iniciativa particular”, sendo que a “intervenção governamental é indispensável”³⁵, tem o lugar previsto na opinião de Goodolphim: era “o apóstolo das subvenções e da organização do trabalho pelo Estado, com que iludia a imaginação dos operários, fazendo-lhes crer nos grandes tesouros que o mesmo Estado tinha à sua disposição para lhes oferecer”³⁶. Pinheiro Chagas, no mesmo sentido, disse constituírem o socialismo “todas as doutrinas que tendem a substituir (...) a responsabilidade e a previdencia social à responsabilidade e à previdencia individual”³⁷.

Os liberais imaginariam que o trabalhador, naturalmente integrado também como capitalista e proprietário na sociedade liberal, tornar-se-ia inimigo de revoluções. Cultivaria mesmo algumas qualidades burguesas. Encorajado pela sua própria iniciativa e pela estabilidade (e talvez até por uma limitada prosperidade) da sua situação material, seria levado a uma vida sóbria e livre de vícios e se a sua fortuna não o tornava ilustre, a sua moralidade seria certamente digna de respeito social³⁸. As associações de trabalhadores, tal como vistas pelos liberais, inculcavam a responsabilidade individual nos sujeitos e eram

34 *Ibidem*, p. 45.

35 Raymond G. Gettell, *História das Ideias Políticas*, Lisboa, Editorial Inquérito, 1950, p. 444.

36 Costa Goodolphim, *A Associação*, cit., p. 46.

37 M. Pinheiro Chagas, *Historia da Revolução da Communa de Paris*, cit., p. 4.

38 Talvez o trabalhador laborioso e previdente, aplicando-se à moralidade das poupanças, pudesse, beneficiando da liberdade e da igualdade social consagradas na Lei Fundamental, chegar longe na sociedade através do seu talento, ultrapassando uma estratificação social que já não era jurídica como no Antigo Regime, mas que, pelas desigualdades de riqueza, se mantinha relativamente rígida. O jurista José Tavares, no seu estudo sobre sociedades comerciais, tinha opinião diferente: “Póde dizer-se que a lucta entre o capital e o trabalho, a expansão poderosa e prepotente da grande industria, e d’ahi a necessidade imperiosa que peza sobre as classes trabalhadoras, impelindo-as a melhorar a sua sorte e a procurar uma condição de menor dependencia do capitalismo insaciável, são entre as muitas as máximas causas que deram origem ás sociedades cooperativas.”, José Tavares, *Das Sociedades Commerciaes: Tractado Theorico e Pratico*, vol. 1, Coimbra, França Amado Editor, 1899, p. 277. A associação dos trabalhadores não serviria para os tornar capitalistas, mas para os proteger do poder devorador e empobrecedor do capitalismo liberal, na ausência de um Estado que, nas palavras de Lassalle, se limitava às rondas de guarda-nocturno.

meios de criação de riqueza sem intervenção do Estado nas relações, pretendidas livres, do mercado. Eram, portanto, por eles vistas como organizações de inspiração liberal³⁹.

As Caixas Económicas – O individualismo associativo dos operários-capitalistas

A *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira* definiu as caixas económicas como “Estabelecimentos destinados a promover o desenvolvimento do espírito de economia, pela formação e valorização de capitais que de outro modo se não constituiriam, prove-nientes de depósitos de pequenas importâncias nêles feitos”⁴⁰. Instituições fundadas e mantidas por particulares (embora contassem com o apoio do Estado) e dirigidas a pessoas de haveres modestos, as caixas económicas possibilitavam o depósito de pequenas quantias (remuneradas com juro e capitalizáveis) e a obtenção de empréstimos não usurários⁴¹. Eram também acessíveis à juventude, já que existiam as caixas económicas escolares, a que não eram alheias intenções pedagógicas⁴².

Sem prejuízo do que foi escrito por outros autores, destacam-se para este estudo, como referido antes, três publicistas cujos escritos ajudam à compreensão da natureza e dos fins das caixas económicas: Alexandre Herculano e o seu texto *Das Caixas Económicas* (1844), vários livros de Costa Goodolphim datados de entre 1876 e 1910 e o projecto de lei sobre caixas económicas apresentado na Câmara dos Deputados por Oliveira Marreca (1839). Apesar dos anos de distância entre os textos, a semelhança dos argumentos é notória. Por um lado, é provável estes autores conhecessem os trabalhos uns dos outros. Por outro, sendo todos liberais, era da ideologia individualista do liberalismo oitocentista, que todos inspirava, que decorria a natureza do seu pensamento. Nesta sequência, para além da sua evidente e sincera preocupação com a pobreza dos trabalhadores, podem, no essencial, identificar-se nos seus textos os seguintes argumentos comuns favoráveis às caixas económicas: a moralização dos costumes e a prevenção dos vícios e dos crimes através da poupança; a interiorização do valor da iniciativa individual e da autonomia financeira; a

39 Veja-se a síntese dos benefícios do associativismo na poupança, na criação de riqueza e no progresso moral que consta de um projecto de lei sobre cooperativas apresentado à Câmara dos Deputados a 22 de fevereiro de 1867 pelo político e escritor João de Andrade Corvo (1824-1890), “Do preâmbulo à proposta de lei (1867)”, in Fernando Ferreira da Costa (org.), *Doutrinadores Cooperativistas Portugueses – subsídios para o estudo do sector cooperativo português*, Lisboa, Livros Horizonte, 1978, pp. 65-68. Aqui, naturalmente, Portugal seguia uma tendência europeia: “Many of these workers’ organizations were actually sponsored by the liberal middle classes, who looked to impose bourgeois values of hard work, education and thrift in the interests of class harmony.”, Robert Gildea, *Barricades and Borders: Europe 1800-1914*, cit., p. 166.

40 *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, vol. 5, Lisboa, Rio de Janeiro, Editorial Enciclopédia Limitada, s.d., p. 421. Para um enquadramento histórico e jurídico até aos dias de hoje, leia-se Manuel Januário Gomes, “Natureza Jurídica das Caixas Económicas”, *Separata do “Boletim do Ministério da Justiça”*, 312, 1982. Leia-se ainda Costa Goodolphim, *Da acção da mutualidade na economia social – organização das caixas económicas e do serviço de empréstimos sobre penhores*, These XIII do Congresso Nacional de Mutualidade, 1910.

41 Costa Goodolphim, referindo-se à Caixa Económica do Banco Eborense, afirmou: “Nos seus depositantes em 1874 contavam-se 26 criados de servir; alfaiates e costureiras, 13; empregados públicos, 12; carpinteiros e marceneiros, 11.”, Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, cit., p. 82. Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal...*, cit., p. 229 confirma como destinatários das caixas económicas “grupos sociais menos favorecidos”. Veja-se o caso do empregado de café que Brito Camacho conhecia em Paris e que poupava modestamente na caixa económica para um dia deixar de “aturar patrões” e poder fixar-se com a esposa e os filhos na terra dos seus pais, Brito Camacho, *Por ahí fóra: Notas de Viagem*, Lisboa, Livraria Guimarães & C^o Editores, 1916, pp. 52-53.

42 Ver Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, cit., pp. 76-79.

prevenção de revoltas encorajando a integração do trabalhador/depositante no sistema económico capitalista, através da propriedade de algum capital; a rejeição da caridade por alimentar a pobreza; o dever da Sociedade de educar os trabalhadores para a previdência e em especial a juventude, a quem eram dirigidas as caixas económicas escolares.

Relativamente à moralização dos costumes, Herculano, Goodolphim e Oliveira Marreca acreditavam que a poupança nas caixas económicas criava nos depositantes o aperfeiçoamento moral. Por um lado, as caixas económicas afastavam os maus hábitos. Herculano garantia que vícios, erros e desperdícios (jogo, embriaguez, gastos inúteis) podiam ser combatidos pelas caixas económicas, opondo-se-lhes a poupança⁴³. No mesmo rumo, dizia o projecto de lei de Oliveira Marreca:

*“O pecúlio do trabalhador, e artista, o vintem de todos os dias, os escassos cinco réis, suor do homem laborioso, roubados à intemperança, ao vício da embriaguez, à cobiça do jogo, ao engodo das rifas, e das loterias (...) – essas pequenas sobras, essas providentes acumulações (...), que pela sua isolação, e insignificancia não podiam ser mettidos na circulação productiva, vão aggregados uns aos outros formar... o que, Srs.? Uma somma consideravel, e fructificar... aonde? No fundo das Caixas Economicas”*⁴⁴.

Neste sentido, Herculano, destacou a importância do Clero, classe, pelas suas funções, moralizadora e próxima do Povo, na divulgação das caixas económicas:

*“Aos párocos nos dirigimos principalmente; (...) ao pároco, intérprete natural de todo e qualquer pensamento bom e generoso. Ele compreenderá quanto o seja o das caixas económicas, e quanto estas podem ocorrer às profundas misérias morais e materiais do proletário (...). Ao lado da repressão que condena os vícios em que o povo costuma consumir certa porção do produto do seu trabalho, o sacerdote de uma religião toda de caridade e de esperança poderá ministrar o conselho pelo qual essas pequenas somas despendidas em satisfazer ruins propensões possam gerar frutos de bênção”*⁴⁵.

Por outro lado, a poupança nas caixas económicas faria com que a criminalidade diminuísse substancialmente. Para Herculano, os baixos salários, a miséria e a imprevidência das classes populares faziam-nas entrar pelo crime. E citava o remédio:

*“as caixas económicas são o contraste do patíbulo. Matam a perversão popular nas suas causas, em vez de a punir nos seus efeitos. (...) O facto de não aparecer o nome de um único depositante das caixas económicas nas listas dos sentenciados em França e Inglaterra é a consequência natural dos princípios em que elas se estribam”*⁴⁶.

Goodolphim, por sua vez, assegurava: “A caixa económica é um estímulo para todo o homem seguir o caminho do bem; afasta-o da vereda do crime, inspira-lhe o sentimento da dignidade”⁴⁷. Era natural que assim fosse, uma vez que a virtude das caixas económicas permitia admiravelmente, segundo Herculano, transformar a “avareza”, qualidade antipática, num atributo bom e aliado da poupança: na caixa económica, a ambição de

43 Alexandre Herculano, “Das Caixas Económicas (1844)”, cit., pp. 51-53.

44 *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 6 de julho de 1839, p. 1370.

45 Alexandre Herculano, “Das Caixas Económicas (1844)”, cit., p. 46.

46 *Ibidem*, p. 51.

47 Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, cit., p. 87.

multiplicar o capital era legítima e digna⁴⁸. E, nessa senda, o pedagogo D. António da Costa podia afirmar que o associativismo “actuou indirectamente na questão educativa pelo lado da economia, da moralidade, da ordem, da comunidade dos interesses, da beneficência mutua e da tendencia dos costumes”⁴⁹.

Este aperfeiçoamento moral através da poupança ligava-se à iniciativa individual e à independência financeira, em que, aliás, se baseava. Herculano realçou essa vantagem pessoal da autonomia financeira, deixando entender o orgulho que o trabalhador deveria sentir por não depender de outros:

“Que é, pois, a caixa económica (...)? (...) É o mealheiro: é esse velho alvitre de economia que temos visto tantas vezes praticado desde pequeninos e que nossos pais e avós já conheceram; é o sistema do humilde e pouco abastado para fugir a superfluidades tentadoras e à custa delas achar socorro em si mesmo no dia da escassez, da enfermidade ou do repouso forçado”⁵⁰.

A previdência individual tornava dispensáveis o recurso às casas de penhores (de que Costa Goodolphim tinha péssima impressão por viverem da exploração dos necessitados) bem como outras dependências⁵¹.

A autonomia, que melhorava os valores morais de cada um, tinha que associar-se à propriedade: “Hoje entende-se já que o maior instrumento de moralização e de ventura pública consiste em derramar entre o povo o sentimento de independência e de propriedade”⁵². A propriedade era, para os liberais, um factor essencial de inclusão na sociedade e, como tal, de integração no sistema económico capitalista/liberal. O Marxismo indicou a ruptura com a sociedade burguesa⁵³. Mas os liberais que se preocupavam com os trabalhadores, como os três referidos, incentivaram a sua integração nessa sociedade, o que se poderia obter através do exercício do direito de propriedade sobre o capital acumulado nas caixas económicas. A integração era desejável por colocar os trabalhadores dentro das regras vigentes, beneficiando delas e assim interessados na sua manutenção. Afirmava Herculano:

“Dirigimos as nossas reflexões (...) especialmente à classe média e ao clero. Nas suas mãos está a ilustração, a riqueza, a influência; que usem de tudo isto para atrair o povo ao caminho da previsão, da economia e da esperança. Não só ele (...) lucrará com isso: as classes mais elevadas ganharão igualmente na paz e ordem pública, que hão-de ir-se firmando à proporção que as classes inferiores se forem melhorando nos costumes e na ventura doméstica”⁵⁴.

Se o Estado não podia ser distribuidor de previdência, seria pelo direito de propriedade e pelo acumular de capital, garantidos pela Lei Fundamental, que cada um se protegeria. Assim,

48 Alexandre Herculano, “Das Caixas Económicas (1844)”, cit., p. 53.

49 D. António da Costa, *Historia da Instrução Popular em Portugal desde a Fundação da Monarchia até aos Nossos Dias*, 2.ª edição, Porto, Editor: Antonio Figueirinhas, 1900, p. 238. D. António da Costa de Sousa de Macedo (1824-1892) foi pedagogo e o primeiro Ministro da Instrução em Portugal (1870).

50 Alexandre Herculano, “Das Caixas Económicas (1844)”, cit., p. 48.

51 Costa Goodolphim, *A Associação*, cit., pp. 31-32.

52 Alexandre Herculano, “Das Caixas Económicas (1844)”, cit., p. 59. No mesmo sentido, v. Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, cit., p. 87.

53 V. Isabel Banond, *História das Ideias Políticas*, Cascais, Principia, 2014, p. 338.

54 Alexandre Herculano, “Das Caixas Económicas (1844)”, cit., p. 60.

tendo notado que, ao longo de séculos, “Estadistas e Legisladores” entenderam “que o mais bem imaginado systema civil ou politico falhava completamente, quando não tinha por base (...) o facto da propriedade”, Oliveira Marreca concluiu que “A questão da ordem social resolve-se (...) pela divisão da propriedade”⁵⁵. Associando os indivíduos mais modestos ao destino do regime capitalista e ao interesse na sua manutenção, as associações e em particular as caixas económicas ajudariam a prevenir revoltas.

Naturalmente, tal sistema de ideias não podia senão deplorar a caridade, ainda que fosse necessária, pois sustentava a pobreza e não a extinguiu. Costa Goodolphim deixou entender que o problema da pobreza não se resolveria com a caridade que, conquanto bem-intencionada, não influenciaria as causas⁵⁶. Oliveira Marreca afirmou o mesmo, criticando os países que tinham investido em asilos: “Não viram que a imprevidencia, e ociosidade, quasi sempre causa da desgraça encontravam neste mesmo auxilio seu alimento, e principal incentivo.” E acrescentou que a esmola “custa muito mais ao colector do que ao contribuinte”⁵⁷. Para além de sustentar a miséria, a caridade subvertia a desejada autonomia individual. Ainda Oliveira Marreca exclamou: “Os principios liberaes não serão por ventura oppostos a esse estado precario e humiliante, que importa a abdicacão completa da vontade (...) e da independencia do homem”⁵⁸?

Os autores em estudo entendiam que o Estado, para evitar a exclusão do indivíduo capaz, manteria certa obrigação de intervir na protecção dos trabalhadores, apenas com vista à sua integração na economia e na sociedade liberais. Se o Estado liberal devia manter neutralidade na Economia e se se impunha o respeito pela liberdade de iniciativa individual dos agentes económicos, tinha-se, pelo contrário, obrigado a intervir na Instrução. Além de, através dos seus órgãos, poder encorajar as associações para os trabalhadores, poderia também animar a ideia junto das escolas e dos estudantes. Era nessas áreas que o Estado podia proteger os trabalhadores, ensinando-os a protegerem-se a eles mesmos pelo associativismo. Neste sentido, Costa Goodolphim afirmou que “Não é simplesmente falando em liberdade e em direitos do cidadão que se vincula a felicidade das classes operárias, pois que elas sem guia, sem o auxilio do Estado, nada fazem”⁵⁹. E, citando o professor da Escola Politécnica e empresário Joaquim Henriques Fradesso da Silveira (1825-1875), acrescentou: “É um erro pedir tudo ao Poder Central, mas ainda maior erro é querer que a iniciativa particular, sem guia, sem rumo determinado, organize e constitua o que depende do plano geral”⁶⁰. Daqui, pois, a grande importância que Goodolphim dava às caixas económicas escolares. Geridas pelas direcções das escolas, permitiam modestos depósitos e a junção de algum dinheiro ao longo do tempo, que podia ser levantado mais tarde, aquando de deixar a escola. Por meio delas, encorajava-se a poupança desde jovem. O seu objectivo era ensinar às crianças os valores da previdência individual, para que viessem a ser bons cidadãos e gestores familiares. Num trabalho sobre o crédito agrícola, Goodolphim recordou que houvera em Portugal “uma caixa economica estabelecida por uma sociedade agricola”, mas

55 *Ibidem*, p. 1369. V. ainda as considerações de D. António da Costa sobre as liberdades, a instrução e a propriedade: D. António da Costa, *Historia da Instrucção Popular em Portugal...*, cit., pp. 233-241.

56 Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, cit., p. 70.

57 *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 6 de julho de 1839, p. 1369.

58 *Ibidem*.

59 Costa Goodolphim, “Das Caixas Económicas (1884)”, cit., p. 88.

60 *Ibidem*, p. 89. Sobre o interesse do Estado português na protecção e estímulo do mutualismo, v. Renato José Bogalho Jorge da Silva Pistola, *Entre Mutualismo e Capitalismo: Os Caminhos do Montepio Geral (1840-1930)*, Tese de Doutoramento em História Contemporânea, FLUL, 2018, pp. 130 ss.

que falhou “porque o pequeno agricultor prefere pagar 10 e mais por cento ao agiota, do que fazer transacções n’uma caixa económica a 5 ou 6”⁶¹. A propaganda pela criação de caixas económicas, se concretizada, teria uma influência benigna na economia e na vida dos trabalhadores. Impediria prejuízos pessoais, desperdícios de capital e decisões irracionais, tomadas por indivíduos que, não sendo talvez insensatos, eram porém ignorantes. “É por esta razão que nós ha muitos annos temos propagado a instituição das caixas economicas desde os bancos das escolas, afim de formar espíritos aptos a abraçar, depois na vida pratica, estes pensamentos de previdencia”⁶². Também nesta particular obrigação social, o Estado acabaria por contribuir para a diminuição do crime. Herculano responsabilizou a Sociedade pela falta desse mínimo que obrigaria os pobres à marginalidade. A “sociedade”, afirmou, supunha prevenir o crime “com as algemas, grilhetas e patíbulos, enquanto ela própria com o seu desprezo pelas classes pobres, com a falta absoluta de instituições moralizadoras e benéficas, alimenta a árvore venenosa que produz as acções criminosas”⁶³. O jovem presente, se abandonado, poderia ser o criminoso futuro⁶⁴.

Conclusão

A implantação do regime liberal em Portugal, a consagração da liberdade de iniciativa económica individual e o desenvolvimento da indústria induziram a formação de uma classe operária que, pouco beneficiando da liberdade em vigor num Estado muito ausente da questão social, trabalhava e vivia em condições penosas e precárias.

Vários pensadores liberais reconheceram o problema da pobreza dos trabalhadores e reflectiram sobre remédios possíveis. Não querendo entrar em contradição com a sua ideologia (para a qual a liberdade económica era essencial) e acreditando nas grandes vantagens da liberdade e no que esta permitiria à criatividade e iniciativa de qualquer empreendedor, idearam incentivar o associativismo dos trabalhadores como solução ideologicamente compatível com o Liberalismo.

Entre as diferentes modalidades de associação, existiam as caixas económicas, que permitiam a poupança a longo prazo e a contracção de crédito em condições favoráveis. O enaltecimento das caixas económicas por Alexandre Herculano, Oliveira Marreca e Costa Goodolphim advinha das vantagens de estabelecimentos que, nada exigindo ao Estado, afastavam a agiotagem, a caridade e o crime e inculcavam na classe trabalhadora valores liberais como a propriedade, a iniciativa individual, a responsabilidade pessoal, a autonomia e a moralização dos costumes. A criação em cada operário de um pequeno capitalista integrá-lo-ia no sistema económico liberal, torná-lo-ia conivente com ele e afastá-lo-ia de projectos revolucionários. Através do associativismo, esperavam estes pensadores que os trabalhadores pudessem beneficiar das liberdades consagradas na Lei Fundamental, quer

61 Costa Goodolphim, *O Credito Agricola*, Lisboa, Typographia Universal, 1893, pp. 7-8.

62 *Ibidem*, p. 8.

63 Alexandre Herculano, “Das Caixas Económicas (1844)”, cit., p. 51.

64 Costa Goodolphim, *Asylo-Officina Santo António de Lisboa*, Lisboa, Minerva Lusitana, 1905, p. 9. Ainda sobre as caixas económicas escolares, v. Costa Goodolphim, *As Caixas Económicas Escolares*, Lisboa, Typographia Nova Minerva, 1883 e a referência feita à sua importância em *Idem, Le Crédit Populaire (IV Congrès des Sociétés Françaises)*, Lisbonne, Imprimerie Universelle, 1892, p. 10.

fosse a Carta, quer fosse a Constituição de 1838 (ou, evidentemente, a Constituição de 1822), que encontrassem uma identidade liberal e o seu lugar na sociedade capitalista.

De escravos a trabalhadores livres

La contribución de los esclavos a la decadencia de la esclavitud en Pamplona y Cúcuta en el nororiente de Colombia (1789-1851)

Yurley Mariño Moreno

Historiador y Archivista

Universidad Industrial de Santander, Colombia

Fabio Alberto Rueda Orejarena

Historiador y Archivista

Universidad Industrial de Santander, Colombia

Resumo | Este artigo mostra que o processo de declínio da escravatura na região de Pamplona e Cúcuta foi alimentado pelas iniciativas dos próprios escravos que, com os seus próprios recursos e estratégias, tanto legais como ilegais, se esforçaram por alcançar a sua liberdade e/ou a das suas famílias. Neste sentido, sem ignorar a influência do contexto económico e político na transição do trabalho forçado para o trabalho livre, o artigo procura dar visibilidade às estratégias planeadas e utilizadas pelos escravos como agentes históricos que contribuiriam para consolidar o processo de declínio da escravatura nesta região colombiana.

Abstract | “From slaves to free workers. The contribution of slaves to the decline of slavery in Pamplona and Cúcuta in north-eastern Colombia (1789-1851)” This article shows that the process of decline of slavery in the region of Pamplona and Cúcuta was nourished by the initiatives of the slaves themselves who, with their own resources and strategies, both legal and illegal, strove to obtain their freedom and/or that of their families. In this sense, without ignoring the influence of the economic and political context on the transition from forced labour to free labour, the article seeks to give visibility to the strategies planned and used by the slaves as historical agents who contributed to consolidate the process of decadence of slavery in this Colombian region.

El espacio regional

Durante el período colonial, la región de Pamplona y Cúcuta coincidió con el norte de la jurisdicción del Nuevo Reino de Granada, en la Audiencia de Santa Fe¹. Ubicada sobre la Cordillera Oriental de los Andes septentrionales, su orografía montañosa determinó la impronta de esta región en la que se encuentran también los valles de Cúcuta, ubicados al norte y caracterizados por su clima cálido.

Según Antonio de Alcedo, este territorio nominalmente hizo parte del corregimiento de Tunja. Sin embargo, su gobierno inmediato competía al cabildo de la ciudad de Pamplona, fundada en 1549. Hacia fines del siglo XVIII, el espacio estudiado lindaba por el occidente y el norte con los confines de la gobernación de Santa Marta. Las tierras bajas de la jurisdicción de Ocaña, desde las vegas del Magdalena hasta el Páramo de Cachirí, fungían como un límite natural². Hacia el nororiente, los ríos Táchira y Zulia demarcaban el lindero con la provincia de Maracaibo³. Hacia el sur, el gobierno de Pamplona lindaba con la jurisdicción de San Juan de Girón, a la que el río de Oro y el Lebrija servían de límites septentrionales; en las zonas altas, por el sur, Pamplona confinaba igualmente con la provincia de Tunja. En la documentación, frecuentemente se denomina al área demarcada como provincia de Pamplona, nombre que conservó tras la independencia⁴.

En el espacio descrito se distinguen dos zonas. La primera nucleada en torno a la ciudad de Pamplona y la segunda en torno a las villas del Rosario de Cúcuta y San José de Guasimal. A la primera le caracteriza su clima frío y su orografía de montaña, dominada por el Nudo de Santurbán del que se desprenden la Serranía de Mérida, hacia el nororiente,

1 Antonio Alcedo, *Diccionario geográfico de las Indias Occidentales o América*. Tomo III. Madrid, Imprenta de Manuel González, 1788, p. 30.

2 Véase la "Descripción geográfica (mapa que comprende la visita practicada por el Sr. Doctor Don Francisco Antonio Moreno y Escandón...)", levantado en 1781, Archivo General de Indias. MP-PANAMA, 194.

3 La jurisdicción de Mérida se deslindó del Nuevo Reino de Granada en 1625, constituyéndose en la capital de la provincia de Maracaibo, aunque su diócesis siguió siendo sufragánea Santa Fe.

4 Puede consultarse la obra de José Manuel Restrepo, *Compendio de la Historia de Colombia*, París, Librería Americana, 1833, p. 133.

y la Serranía de Perijá, hacia el noroccidente; estos ramales conforman el contorno meridional del Lago de Maracaibo, zona baja que se extiende hacia el norte de la provincia.

La segunda zona la conforman los llamados valles de Cúcuta, con Nuestra Señora del Rosario de Cúcuta y San Joseph de Guasimal como principales centros poblados. Se trata de una zona de transición entre las tierras altas de la provincia y la llanura que se prolonga hacia el lago de Maracaibo, alojando zonas de selva⁵. Los ríos que descienden de los páramos contribuyen a definir su fisonomía. Estos discurren entre las nevaduras montañosas en dirección al Lago de Maracaibo del que son tributarios.

Desde el inicio del periodo colonial hasta el último cuarto del siglo XVIII, no cabe duda que el centro urbano de mayor importancia fue Pamplona dado que, como capital de provincia, logró reunir a las personalidades más destacadas de la autoridad colonial en quienes, a su vez, recayó el poder social, político y económico del espacio regional. Esta posición en la economía regional estuvo soportada, en principio, por la producción minera y luego por el desarrollo agrícola y la producción de harinera. No obstante, el crecimiento económico experimentado en la zona del valle de Cúcuta gracias a la producción del cacao desde la segunda mitad del siglo XVIII, le otorgó a las poblaciones de San José y Rosario un mayor dinamismo que ya empezaba a ser notorio antes de la coyuntura independentista⁶.

El proceso de Independencia de la Nueva Granada con España se desencadenó luego de una conjunción de elementos que iniciaron en 1808 y finalizaron en 1819. Particularmente, en Pamplona se creó una de las primeras Juntas de Gobierno del Virreinato de la Nueva Granada el 4 de julio de 1804 y fue en la Villa del Rosario de Cúcuta que se elaboró la primera Constitución de la República de Colombia en 1821. En este proceso político la economía tanto de Pamplona como de los valles de Cúcuta se vio afectada por las refriegas que tuvieron lugar en la región y porque miembros de familias sobresalientes en el ámbito económico y político propietarias de importantes haciendas y esclavos invirtieron sus recursos e incluso sus vidas defendiendo la causa patriota o realista⁷.

En las décadas de 1830 y 1840 el movimiento en la balanza regional parece inclinarse hacia las poblaciones de los valles de Cúcuta debido al mejor posicionamiento geográfico, especialmente de San José, lo que le permitió mantener una estrecha relación con el puerto de Maracaibo y, producto de esto, la transformación productiva del cacao al café en un momento en que el mercado mundial así lo requería. Por su parte, Pamplona, durante la primera mitad del siglo XIX, mostró signos claros de un estancamiento debido al bajo nivel de crecimiento de su población, su aislamiento en términos geográficos y la escasa innovación en el ámbito productivo de las minas y del sector agrícola⁸.

El sistema esclavista

El crecimiento económico experimentado durante el siglo XVIII debido a la producción cacaotera permitió que los propietarios de los valles de Cúcuta tuvieran la capacidad de

5 Amado Guerrero, *Territorio, Economía y Sociedad. Desarrollo regional en la Provincia de Pamplona, siglo XVIII*, Tesis doctoral, Universidad Internacional de Andalucía, 2014, p. 3-4.

6 Sobre este aspecto puede consultarse Amado Guerrero, Carmen Ferreira y Silvano Pabón, *Los pueblos del cacao: orígenes de los asentamientos urbanos en el oriente colombiano*, Bucaramanga, UIS, 1998, 231p.

7 Véase Oscar Pabón, "El proceso de Independencia en la antigua Provincia de Pamplona 1810-1816". Bucaramanga, Tesis de Maestría en Historia, Universidad Industrial de Santander, 2010.

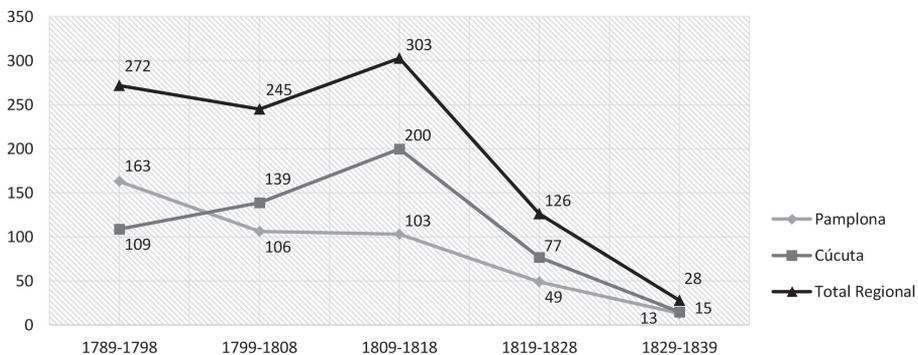
8 Jorge Gamboa, "Cúcuta: ciudad fronteriza y comercial", *Credencial Historia*, 234. [En línea] <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-234/cucuta-ciudad-comercial-y-fronteriza>.

adquirir y sostener un mayor número de esclavos⁹. Es precisamente la segunda mitad de este siglo la que alcanzó un mayor crecimiento en éste tipo de compraventas, e incluso para la última década se “produjo un inusitado crecimiento en las transacciones con esclavos, hombres y mujeres, ya que el comercio creció en un 32 %”¹⁰.

El censo de 1807 demuestra que la zona del valle de Cúcuta fue la que jalonó este crecimiento poblacional, pues de un total de 1.875 esclavos que habitaron en los cantones de Pamplona, San José y Rosario, el 78,1 % estuvo en las poblaciones del valle de Cúcuta¹¹.

El ritmo de las compraventas en la región de Pamplona y Cúcuta entre 1789 y 1839 parece reforzar la idea de una transformación cuya característica fue, en principio, el estancamiento de Pamplona y el desarrollo de la zona del valle de Cúcuta, pero en general, un momento signado por la decadencia absoluta del sistema esclavista de la región. En este caso, si bien se reconoce que en el mundo occidental se abogó por la abolición de la trata y que esto tuvo efectos claros en la demografía esclava de Hispanoamérica, el comportamiento de las compraventas tiene un vínculo estrecho con las particularidades regionales.

Gráfica Compraventa de esclavos en la región de Pamplona y Cúcuta (1789-1839)



Nota: Número de Transacciones registradas en cifras absolutas por periodos. Después de 1839 no se hallan registros de compraventa de esclavos.

Fuente: elaboración propia a partir del Archivo Histórico de Pamplona, Libros de Protocolos Notariales de la Notaría Primera de Pamplona, años 1789-1851, tomos 141-191 y Archivo Histórico Notarial de Cúcuta, Libros de Protocolos Notariales de las Notarías de San José de Cúcuta y Villa del Rosario de Cúcuta, años 1789-1851, tomos 1-20¹².

La gráfica 1 demuestra que en la zona de Pamplona, antes del proceso de Independencia, se registró una disminución constante de las compraventas de esclavos; se intuye

9 Para los autores la *esclavitud* es entendida como un sistema de explotación que parte de la consideración del esclavo (o persona esclavizada) como una mercancía, haciendo de él un recurso material, forzado bajo dominación de tipo físico, social y cultural, a trabajar, reproducirse y ser objeto de propiedad. La esclavitud, en el marco temporal de esta investigación, recae exclusivamente sobre personas de origen africano o sus descendientes; se trata de una condición impuesta forzosamente a un ser humano que se le enajena y desocializa de su sociedad, territorio y costumbres en pro de una relación de producción.

10 Amado Guerrero, *Territorio*, cit., p. 161.

11 Hermes Tovar et al. *Convocatoria al poder del número*, Bogotá, AGN, 1994, 408-411 y Buendía, William, *Compendio de estadísticas históricas de los Santanderes*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 1994, 19-213 pp.

12 Los documentos notariales consultados en el Archivo Histórico de Pamplona y el Archivo Histórico Notarial de Cúcuta, constituyen la principal fuente de información de este artículo. Por esta razón, para mayor comodidad, en adelante cuando se hace referencia a datos del periodo en su conjunto, se entiende que la fuente de información es la misma que se cita en este lugar. No obstante, las gráficas tendrán la citación correspondiente, así como casos puntuales a los que se hará referencia.

una pérdida progresiva de la influencia de la élite pamplonesa en la economía regional y es posible que la principal actividad productiva de este espacio andino, el trigo, no soportara la introducción y sostenimiento de esclavos.

Mientras las ideas liberales tomaban fuerza en el mundo occidental y la decadencia de la trata se hacía notoria, así como la disminución de la población esclava en la Nueva Granada, en Cúcuta parece que hubo un florecimiento del comercio esclavista hasta la segunda década del siglo XIX. Luego, junto con Pamplona, experimentó un descenso hasta 1839, año de la última compraventa.

La decadencia de la esclavitud en la subregión de Pamplona se explica fundamentalmente por elementos de orden económico, hallados en los protocolos de compraventa de los archivos notariales. En Pamplona este proceso empezó antes de la Independencia y tiene una estrecha relación con el decaimiento de esta zona a nivel regional.

Por su parte, en la decadencia de la esclavitud del valle de Cúcuta es posible identificar dos factores: por un lado, el impacto de la Independencia causó que el precio de los esclavos disminuyera y que los propietarios optaran por deshacerse de sus esclavos vendiéndolos a compradores del occidente venezolano.

Por otro lado, éste fenómeno coincidió también con la decadencia del cacao y del auge del café, lo cual pudo influir para que los propietarios vieran oportuno y necesario desprenderse de sus esclavos con el propósito de enfrentar la situación económica que dejó la Independencia, pero también con el propósito de enfrentar la transformación productiva que se veía venir con el café¹³.

Si bien esto último no deja de ser una hipótesis, lo cierto es que el auge y la decadencia de la esclavitud en la región coincidió temporalmente con el auge y la disminución de la producción cacaotera.

De esclavos a trabajadores libres

La búsqueda por el trabajo y vida social libre por parte de los esclavos introducidos a América y de sus descendientes se dio desde el momento en que éstos llegaron al “nuevo mundo”. Las alternativas variaron entre los mecanismos legales e ilegales. No obstante, está demostrado que la esclavitud y la libertad en América, como procesos, no fueron homogéneos, pues en ellos incidieron elementos políticos, económicos, ideológicos y culturales que se fundieron con la situación espacial y temporal que terminaron por darle una característica propia, vista desde el plano local y regional, al funcionamiento de la esclavitud y a las posibilidades que tuvo la población esclava para acceder a la libertad.

Si bien, en la Nueva Granada, los esclavos recurrieron a distintas estrategias ilegales como la conformación de palenques¹⁴, asonadas, revueltas, quemados de sembradíos o haciendas, e incluso asesinatos, entre otros recursos, el medio más utilizado por los esclavos fueron

13 Después de la segunda década del siglo XIX y hasta 1880 la población esclava en Brasil creció de manera acelerada gracias, entre otros cultivos, al café. No obstante, allí se observa que el extensivo cultivo del café y la población esclava fue útil para ampliar la frontera agraria. Véase Aline Helg, ¡Nunca más esclavos! *Una historia comparada de los esclavos que se liberaron en las Américas*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2018, p. 44-53.

14 Tanto en la costa Caribe como en el Occidente de la Nueva Granada es relativamente fácil observar una tradición cimarrona que surgió desde recién instaurada la colonia, pues en los primeros siglos se hacen evidentes las manifestaciones de los esclavos en contra de su condición de tal manera que para el siglo XVII ya hay varias comunidades cimarronas establecidas en las provincias de Cartagena y Santa Marta. Por su parte en Cali y Cartago, contrario a las comunidades negras de la costa atlántica que buscaron aislarse en Palenques, aspiraron a convertirse en campesinos o mineros libres buscando oportunidades económicas. Anthony Mcfarlane, “Cimarrones y palenques en Colombia: siglo XVIII”. *Historia y Espacio*, 14, 1991, p. 54-78.p. 54-78.

los mecanismos legales. Con esto, señala Hermes Tovar, “el Estado Colonial quebraba la insurrección como única vía hacia la libertad y abría fisuras en el poder de los amos y en la rebeldía de los negros”¹⁵.

Tannenbaum señala que la esclavitud en la América española y portuguesa se desarrolló bajo un marco legal y moral que modeló un sesgo político y ético, esto se traduce en que la legislación que rigió la esclavitud fue más flexible para la población esclava en tanto que los individuos pudieron encontrar con mayor facilidad canales legales para acceder a la libertad y por lo tanto el acceso a la vida social libre¹⁶. Esta idea debe ser matizada, pues

*“Mientras el Estado colonial se comportaba con el indígena como un estado paternalista, con el negro esclavo solo se manifestaba como estado represor y policiaco. Solo a fines del siglo XVIII, bajo el apremio de una situación social conflictiva, de la escasez de la mana de obra y de necesidades políticas - empezaba ya a respirarse la atmósfera de la independencia -, se dictaron algunas disposiciones de protección al esclavo”*¹⁷.

Pese a esto, el esclavo en las colonias españolas, con diferencia notable del mundo anglosajón, contó con un aparato legal que le permitió acceder a la libertad. En este sentido, los esclavos tenían permitido realizar otras actividades en sus días libres, por lo que adoptaron estrategias para organizarse y obtener recursos para destinarlos a comprar su propia libertad o la de sus familiares. Esta forma para acceder a la libertad “fue menos conflictiva que otros caminos ya que los amos debían negar que habían recibido dinero con tales fines, lo cual casi nunca hicieron. Más bien, las disputas se centraron en las diferencias entre lo entregado y lo exigido”¹⁸.

Por su parte, la manumisión graciosa fue una herramienta común con que contaron los dueños de los esclavos para otorgarles la libertad, pero también de los mismos esclavos quienes pudieron pensar en esta figura como una herramienta a mediano o largo plazo para acceder a ella. Si bien es correcto afirmar que esta figura benefició a los dueños de los esclavos en la medida en que intervinieron factores económicos, sentimientos paternalistas y cristianos, buscando así liberarse de culpas o cargas, no es menos cierto pensar en esta herramienta como un modo de resistencia pasivo¹⁹ que utilizaron los esclavos, quienes, mediante los buenos servicios y una buena relación con su dueño, mantuvieron la esperanza de que a mediano o largo plazo esta opción se hiciera efectiva²⁰.

Es cierto que el Estado colonial, mediante recursos legales, posibilitó que los esclavos tuvieran acceso a la libertad por medio de la manumisión graciosa o comprada, proveyendo incluso al esclavo alguna protección ante la negativa de sus amos de hacer efectiva esta posibilidad. No obstante, en algunos casos la posibilidad de los esclavos de beneficiarse de este aparato jurídico era difícil, en la medida que sus amos, en procura de la salvaguarda de su propiedad, buscaban formas de evitar las medidas legales. Por consiguiente, muchos esclavos quedaban a merced de su amo.

15 Hermes Tovar, *De una chispa se forma una hoguera: esclavitud, insubordinación y liberación*, Tunja, Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia, 1992, p. 14.

16 Frank Tannenbaum, *El negro en las Américas: esclavo y ciudadano*, Buenos Aires, Paidós, 1968, p. 49.

17 Jaime Jaramillo, “Esclavos y señores en la sociedad colombiana del siglo XVIII”, *Anuario de Historia Social y de la Cultura*, 1, 1963, p. 21.

18 Hermes Tovar, *De una chispa*, cit., p. 53.

19 Orlando Patterson, *The sociology of Slavery. An Analysis of the Origins, Development and Structure of Negro Slave Society in Jamaica*, New Jersey, Fairleigh Dickinson University Press, Rutherford, 1975, 310 p.

20 Hermes Tovar, *De una chispa*, cit., p. 56-58.

Sin embargo, ciertos documentos, evidencian que los esclavos conocían los aspectos fundamentales de las leyes, al punto que en ocasiones utilizaron los tribunales y los protectores de esclavos para reparar los agravios cometidos por sus amos.

En 1803 Fernando López, esclavo de Soriano Moncada de Pamplona, acude al protector de esclavos para pedir su libertad, la de su esposa e hijos, argumentando que antes de morir el padre de Soriano Moncada, Don Juan Ignacio Moncada, le había otorgado la libertad. Ante la petición de libertad del esclavo a Soriano Moncada, éste se niega a dársela, de manera que el mencionado esclavo emprende viaje a Santa Fe con el propósito de recurrir a la figura del protector de esclavos, logrando así que el caso, luego de haber pasado por estamentos judiciales del Estado colonial, resultara favorable para el esclavo y su familia²¹.

Igualmente, en 1808, Escolástica Rudecinda, esclava de Gerónimo Ramón de Pamplona, acude al protector de esclavos en Santa Fe pidiendo su libertad. Argumentó, que Ramón “le quito la virginidad, e hizo uso de su cuerpo hasta haver tenido tres hijos en ella, que le dio carta de ahoro, y livertad entregandose la para que ella misma la mantubiese en su poder”²².

Efectivamente la carta estuvo en poder de la esclava hasta que en una ocasión su hija la extrajo de una canasta donde la tenía, de manera que ante tal situación Gerónimo Ramón la recupera y la guarda. Con la muerte del mencionado Ramón, la esclava quedó sin un soporte que le permitiera demostrar su condición de liberta. La justicia finalmente reconoce la petición de la esclava y logra obtener su libertad y la de sus hijos.

Ahora bien, después del proceso de Independencia los recursos legales e ilegales siguieron presentes para la población esclava, sin embargo, con la promulgación de la *Ley de Libertad de Vientres* de 1821, el proceso de manumisión entra en su etapa final en Colombia. Este proceso fue gradual y se tardó tres décadas para materializarse en 1851 con la abolición definitiva²³.

La llamada *Ley de Libertad de Vientres* establecía que, a partir de 1839, los hijos de las esclavas nacidos tras su promulgación accederían a la plena libertad²⁴. No obstante, ese año coincidió con la denominada Guerra de los Supremos y se pospuso la ejecución de la normativa vigente; esto llevó a nuevas leyes cuyo objetivo era favorecer los intereses de los grandes esclavistas, de modo que en 1842 se pospuso de facto la liberación de los esclavos por otros siete años más y además se abrió la puerta al comercio de esclavos, algo prohibido desde las primeras leyes de manumisión²⁵.

El general Joaquín Posada Gutiérrez, uno de los memorialistas más importantes del siglo XIX, detalla la disputa que en esta materia sostenían diversas facciones políticas²⁶. Las sociedades que agolpaban a la juventud liberal, promovían las manumisiones mediante actos solemnes, previa indemnización de los propietarios. Un sector de propietarios de esclavos, especialmente en la región caucana, hacía valer sus influencias para retardar o evitar la aplicación de las leyes abolicionistas²⁷.

21 “Residencias-Boyacá: SC. 54”, 1803, Archivo General de la Nación, Resi-Boyacá: SC. 54, 1, D. 46, fs. 994-995.

22 “Informes sobre bulas, monte pio, nombramientos, otros”, 1803, Archivo General de la Nación, Miscelanea: SC. 39, 64, D. 54, fs. 451-460.

23 Hermes Tovar y Jorge Tovar, *El oscuro camino de la libertad de los esclavos en Colombia 1821-1851*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009, p. 181.

24 A los nacidos en esta generación se les censaba como “libres por Colombia”. Aunque no eran esclavos, debían hasta la mayoría de edad trabajar para el amo de sus madres en retribución a su sostenimiento. En algunos casos, se les registraba como “negritos de manumisión”, para diferenciarlos de los hijos de esclavas nacidos antes de la promulgación de la citada ley de vientres en 1821.

25 Hermes y Jorge Tovar, *El oscuro camino*, cit., p. 35.

26 En sus *Memorias* se lamenta de las extracciones de esclavos hacia el Perú, hechas por los esclavistas caucanos antes de que entrara en vigencia la abolición. Joaquín Posada Gutiérrez, *Memorias histórico-políticas*, Medellín, Editorial Bedout, 1971, 3v.

27 Germán Colmenares, *Partidos Políticos y Clases en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997, pp.43 y 44.

Solo hasta 1851, con los liberales en el poder, las mayorías en el Congreso aprobaron la *Ley de Manumisión* que liberaría a todos los esclavos de manera definitiva a partir del primero de enero de 1852. Al respecto, señala Jorge Tovar que “las dificultades no tardaron en llegar, pues ya en 1851 se generaron importantes revueltas particularmente en zonas donde la existencia de los esclavos se consideraba necesaria para mantener el ritmo de actividad económica”²⁸.

En la región de Pamplona y Cúcuta, por su parte, no hubo dificultades en este proceso abolicionista en tanto que esclavistas, esclavos y libertos contribuyeron, con conciencia o no, y desde sus posiciones e intereses particulares, a la desintegración definitiva de la esclavitud, pues durante los diez años precedentes a 1851, no hubo compraventas de esclavos en la región y solo se manumitió un esclavo. Asimismo, las Juntas de Manumisión empezaron a funcionar cuando el número de esclavos ya era muy inferior, pues en el censo de 1851 se registró que el cantón de Pamplona tenía para ese año 12 esclavos, el de San José también 12 y el cantón de Rosario 20.

La manumisión gradual con indemnización fue un proceso que avanzó de manera irreversible, y que se consolidó en la Nueva Granada a mediados del siglo XIX. Si bien la manumisión de esclavos en la región de Pamplona y Cúcuta respondió a las dinámicas de tipo nacional, y se inclinó a partir de la ley de libertad de vientres de 1821, hacia una manumisión gradual, también es cierto que las dinámicas de tipo regional expuestas anteriormente develan el decaimiento del sistema esclavista en la región y la relativa facilidad con la cual se llevó a cabo el proceso de manumisión.

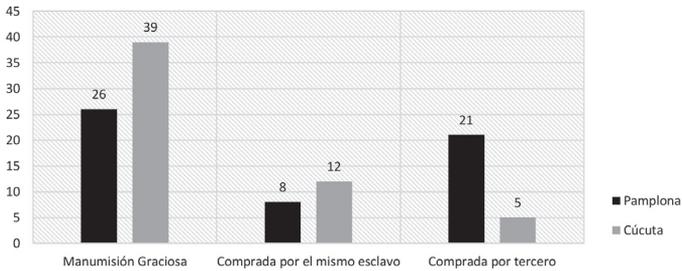
Lo anterior se sustenta con la información encontrada en los Fondos de manumisión, pues allí se evidencia que muy pocos esclavos fueron liberados a través de este mecanismo legal en la región de Pamplona y Cúcuta. La información recolectada revela que solo nueve esclavos fueron liberados: por un lado, seis esclavos en los Cantones de Rosario (3) y San José (3) por ser hijos de esclavas nacidos después de 1821 y acceder a su libertad por haber cumplido la edad requerida por ley, y por otro lado, se liberaron tres esclavos por medio de los fondos de manumisión en el cantón del Rosario²⁹.

Por otro lado, según se expone en la gráfica 2, en Pamplona el 47,2 % de los esclavos accedió a la libertad por medio de la manumisión graciosa y el 52,7 % lo hizo por medio de la compra. Por su parte en Cúcuta la diferencia es más marcada, pues la graciosa representó el 69,6 %, mientras que tan solo el 30,3 % la compró.

28 Jorge Tovar, *La manumisión en Colombia 1821-1851. Un análisis cuantitativo*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2007, p. 48.

29 Archivo General de la Nación, Sección República. Fondo: Manumisión. Rollos: 01-03.

Gráfica Manumisión por tipo en Pamplona y Cúcuta 1789-1851.



Fuente: elaboración propia a partir del Archivo Histórico de Pamplona, Libros de Protocolos Notariales de la Notaría Primera de Pamplona, años 1789-1851, tomos 141-191 y Archivo Histórico Notarial de Cúcuta, Libros de Protocolos Notariales de las Notarías de San José de Cúcuta y Villa del Rosario de Cúcuta, años 1789-1851, tomos 1-20.

En este punto debemos tener en cuenta que, el cantón de Pamplona superó los 18.000 habitantes a mitad del periodo estudiado, mientras que los cantones de San José y Rosario, juntos, superaron la barrera de los 10.000 solo a mitad del siglo XIX; en 1835, la ciudad de Pamplona registró 6.414 habitantes, mientras que San José 4.239 y Rosario 1.973³⁰.

Estos datos sugieren que en el cantón de Pamplona posiblemente los esclavos o sus familiares pudieron encontrar una mayor posibilidad de inserción en el mercado laboral. Al respecto, señala Aguirre que “este es un rasgo generalmente asociado a las regiones de esclavitud urbana donde las posibilidades de inserción de los esclavos en el mercado laboral eran muy importantes y el grado de autonomía de que podían disfrutar era obviamente superior al de las zonas de esclavitud de plantación”³¹.

El grado de inserción en el mercado laboral por parte de esclavos y libertos en Pamplona se refleja también en el hecho particular de la participación de terceros en las manumisiones por compra; de los 29 esclavos que adquirieron su libertad de esta manera, 21 lo lograron por medio de un tercero y de ellos 16 son menores de 15 años a quienes sus padres o un familiar les compró su libertad.

Una segunda explicación sobre la disparidad entre manumisiones gratuitas y por compra entre Cúcuta y Pamplona podrían ser las relaciones paternalistas según el contexto. Para el caso de Buenos Aires, señala Lyman Jhonson “las relaciones paternalistas entre amos y esclavos, medidas en este caso por manumisiones gratuitas, eran inversamente proporcionales al grado de desarrollo de la economía urbana”³². En este sentido, el alto índice en las manumisiones gratuitas en el valle de Cúcuta se explica porque esta zona, según se ha visto en capítulos anteriores, se caracterizó por tener una economía de plantación (no tan intensa como la plantación de caña de azúcar) y, para ese momento, un bajo desarrollo de la economía urbana, dificultando así las posibilidades de los esclavos en el mercado laboral.

Es menester destacar que en el valle de Cúcuta las unidades productivas no alcanzaron un alto nivel de desarrollo comparado con los sistemas de plantación azucarero. Incluso el trabajo en una plantación cacaotera, en comparación con la plantación azucarera, no demanda

30 William Buendía, *Compendio de estadísticas*, cit., 19-213 pp.

31 Carlos Aguirre, “Agentes De Su Propia Emancipación: Manumisión De Esclavos En Lima”, *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 29, 1991, p. 39.

32 Lyman Jhonson, “La manumisión de esclavos en el Buenos Aires colonial: un análisis ampliado”. *Desarrollo económico*, 68, 1978, p. 640.

la misma intensidad en tanto que el árbol de cacao se mantiene productivo durante varios años, de manera que en valle de Cúcuta, dado que las unidades productivas no alcanzaron tal grado de intensidad, es válido suponer la existencia de relaciones paternalistas y su injerencia en el acceso a la libertad de los esclavos.

Se presume que la razón que prima en las manumisiones gratuitas son las relaciones paternalistas, pues los esclavistas pudieron facilitarle a los esclavos la compra de su propia libertad recuperando así un tanto de la inversión inicial, tal como lo señala Sharp para el Chocó, donde algunos propietarios permitieron y fomentaron la manumisión a través de la coartación, lo cual les permitió disminuir el tamaño de las cuadrillas, y conservar al mismo tiempo gran parte de la inversión de capital inicial. En esta forma, el mantenimiento, el suministro de víveres y la administración se facilitaron y fueron más baratos, y a medida que las cuadrillas se redujeron, fueron aumentando las tasas de utilidad y el producto total³³. Contrario a esto, los esclavistas del valle de Cúcuta eligieron, en su mayoría, otorgar la libertad gratuita y sin condiciones a sus esclavos, lo que lleva a suponer que en esta zona la manumisión de esclavos no se explica únicamente bajo un argumento de orden económico sino más bien de tipo moral.

Solo en tres casos se imponen condiciones para hacer efectiva la manumisión: en 1797 Esteban Fortul le otorga la libertad a un esclavo nombrado Juan Ángel con la condición de servirle a su esposa e hijos, en 1809 José María Peralta le otorga la manumisión a su esclava Ana María con la condición de que sus padres Roque y Josefa sigan a su servicio y, por último, en 1816 Gerónimo José de Nava de Villa del Rosario da la libertad a su esclavo Pedro con la condición de servir a las armas del Rey Fernando VII hasta que las autoridades convengan en darle licencia³⁴.

Si bien en Pamplona la mayoría de esclavos obtuvo su libertad por medio de la compra, la manumisión gratuita representó una cifra importante, pues de 55 esclavos manumitidos, 26 lograron su libertad de esta manera. Contrario a lo señalado en el valle de Cúcuta, donde de los 39 esclavos que alcanzaron la libertad gratuita, solo en tres se imponen condiciones, en Pamplona 14 esclavos reciben su libertad sin condición, a 10 se les pide servirle al dueño hasta la muerte de éste y en 2 casos se otorga la libertad a esclavas por su avanzada edad.

Destacamos en este punto que la manumisión gratuita condicionada también es vista como un mecanismo utilizado por los esclavistas para impedir la sublevación a través de las promesas de libertad que los forzaba a asumir una servidumbre pacífica³⁵. Además, como señala Rafael Díaz, “para todos aquellos esclavos sujetos a estas condiciones, su libertad implicó ingresar a un segundo horizonte de la esclavitud, el de una libertad servil y mediatizada”³⁶. De los 13 esclavos en Pamplona y Cúcuta cuya libertad se otorgó con condición e incluso de las dos esclavas liberadas por su avanzada edad, el desarrollo de una vida social libre posiblemente estuvo marcado por los elementos señalados por Díaz para el caso santafereño, dando lugar así a una interpretación de la libertad como una parodia.

Ahora bien, de los 111 esclavos libres por la vía notarial se obtiene que 46 de ellos adquirieron su libertad por medio de la compra: 20 lo hicieron por medio de sus propios recursos y en los restantes el pago lo hizo un tercero, que en la mayoría de los casos es un familiar. El precio promedio varía de acuerdo al comprador de la libertad; así, en Pamplona

33 William Sharp, “La rentabilidad de la esclavitud en el Chocó, 1680-1810”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 8, 1976, p. 45.

34 Archivo Histórico Notarial de Cúcuta, Caja 3, Tomo 5b, 1797 3v-11v; C. 4, T. 6, 1809, 304v-306r; C. 5, T. 8, 1816, 237v-238v.

35 Hermes Tovar, *De una chispa*, cit., p. 56.

36 Rafael Díaz, “La manumisión de esclavos o la parodia de la libertad en Santafé de Bogotá, 1700-1750”, *Anuario de Historia Social y de la Cultura*, 23, 1996, p. 61.

el precio de los hombres y las mujeres que compraron su propia libertad es de 105 y 108 pesos respectivamente, mientras que si es comprada por un tercero el valor pagado asciende en promedio a 170 y 150. Por su parte Cúcuta no es ajena a este fenómeno: las mujeres que compraron su libertad lo hicieron con un precio promedio de 63, mientras que un tercero pagó por la libertad de ellas en promedio 200. El caso de los hombres en Cúcuta no se incluye en este análisis debido a que solo hubo un hombre que adquirió su libertad porque un tercero, que en este caso no se menciona el parentesco, se la pagó, de manera que ese dato único no señala ninguna tendencia³⁷.

Las manumisiones compradas por terceros fue una estrategia utilizada por los esclavos en Pamplona y Cúcuta que nos revelan la importancia que tuvo la familia esclava en la procura de la libertad, debido a que los familiares entre primer y segundo grado de consanguinidad son los que compran la libertad de su parentela. Cabe señalar que, si bien a través de estos datos no se puede caracterizar completamente la condición y conformación de la familia esclava, sí se puede asegurar que hombres y mujeres participaron activamente con sus bienes y su trabajo para lograr la libertad.

En conclusión, con respecto a la manumisión se pudo observar que es un mecanismo legal al cual recurrieron los esclavos a lo largo de todo el periodo estudiado para lograr su libertad y la de sus familias. Al mismo tiempo, fue un mecanismo que los amos utilizaron ampliamente no solo para recuperar su inversión (después de haber usufrutado el trabajo del esclavo), sino para captar el valor de los hijos de los esclavos. De igual forma, la manumisión graciosa permitía liberar alguna esclava con la cual se habían involucrado sentimentalmente, librarse de esclavos ancianos, enfermos o de esclavos poco productivos que resultara más rentable liberar y que se insertaran en el mercado laboral como mano de obra libre.

Ahora bien, tal como lo señala Aguirre para el caso de Lima, “lo que aparece a veces como un aprovechamiento de la situación visto desde arriba, resulta con frecuencia tener un signo contrario visto desde abajo: la manumisión constituye una afirmación de los objetivos de los esclavos”³⁸. Los esclavos y libertos trabajaron con el propósito de comprar su manumisión o la de sus familiares e incluso es válido pensar que los esclavos vieron en la manumisión graciosa una forma de adquirir la libertad por medio de la fidelidad a su amo y los buenos servicios prestados. Visto de esta manera, la libertad adquirida por los esclavos toma la forma de la proeza, pues son ellos mismos, desde sus posiciones claramente poco ventajosas, quienes con su trabajo y sus estrategias logran acceder a la vida libre.

El acceso a la libertad pudo significar una parodia de la misma, especialmente en aquellos casos donde la manumisión se otorgó de manera graciosa y condicionada como vemos que sucede con frecuencia en Cúcuta. Asimismo, aunque la posición del liberto ante la sociedad no fue la misma que la de cualquier persona libre, importa reconocer que el esclavo mismo fue el productor y el agente de su propia libertad, tal como se observa claramente en el caso de Pamplona.

En ambos casos el liberto pudo quedar en una situación poco ventajosa en el ámbito social y laboral e incluso pudo seguir prestando sus servicios a su antiguo dueño en términos desfavorables ahora como hombre libre. Sin embargo, este tipo de reveses “supone un momento del tránsito desde formas coercitivas hacia formas ‘libres’ de relación laboral”³⁹.

37 Archivo Histórico Notarial de Cúcuta, Libros de Protocolos Notariales de las Notarías de San José de Cúcuta y Villa del Rosario de Cúcuta, año 1822, caja 6, tomo 11, f. 140v-141v.

38 Carlos Aguirre, “Agentes de su propia emancipación...”, cit., p. 42.

39 Carlos Aguirre, “Agentes de su propia emancipación...”, cit., p. 45.

Dos regulamentos do trabalho indígena à sua ineficácia prática.

“Natureza Morta”- O caso angolano

Anabela Silveira
IHC

Resumo | A 6 de setembro de 1944, Marcelo Caetano tomava posse como Ministro das Colónias. Ao aperceber-se das inúmeras queixas apresentadas contra os serviços que tutelava, sobretudo os “organismos de coordenação económica imperial”, como as Juntas do Café, dos Cerais e do Algodão, decidiu instaurar-lhes um inquérito, designando para tal o então inspetor Superior da Administração Colonial, Henrique Galvão. Marcelo justificava a sua decisão pela necessidade de serem tomadas as providências necessárias para poderem ser travados os abusos que tinham aumentado significativamente durante a guerra.

O relatório, que a 22 de janeiro de 1947 Henrique Galvão apresentava na Assembleia Nacional, era muito crítico para modelo colonial português. No final desse ano, José Augusto Franca dava por terminado o seu romance de estreia “Natureza morta”, escrito entre setembro e novembro, publicado dois anos mais tarde, que tem como cenário Angola, numa fazenda de produção de cana-de-açúcar, onde os atropelos aos ténues direitos do trabalhador contratado, de tal forma evidentes e compungentes, provocam um verdadeiro murro do estômago e um libelo acusatório às práticas coloniais.

Com a abolição da escravatura, a regulação do trabalho indígena passou a fazer parte das inquietações do legislador. O regime monárquico fez publicar a 9 de novembro de 1899, um regulamento do trabalho indígena. A República não lhe ficou atrás e, a 27 de maio de 1911, aprovada um novo regulamento do trabalho indígena. A Ditadura, saída do golpe militar de 28 de maio de 1926, fará aprovar, a 6 de dezembro de 1928, o “Código do trabalho dos indígenas nas colónias portuguesas de África”. Porém, em finais dos anos quarenta, nas Nações Unidas, a questão do trabalho indígena nas colónias portuguesas saltava para a ordem do dia, dando origem a um inquérito aprovado pela resolução do Conselho Económico e Social de 7 de março de 1949. As denúncias das práticas coloniais

portuguesas, nomeadamente das condições de trabalho, acentuaram-se na década de cinquenta, potencializando a irrupção dos movimentos nacionalistas.

Mas, que melhor guião para a vida do que a literatura? Assim, para aquilatarmos da imenso hiato entre os textos legislativos e a prática colonialista, tomaremos como roteiro a obra de José Augusto França, “Natureza Morta”, que tem como cenário Angola e uma fazenda de produção de cana-de-açúcar, seguindo a “estória” trágica de Macusso, um trabalhador contratado.

Abstract | “From indigenous labor regulations to their practical ineffectiveness “Natureza Morta” - the Angolan case” On September 6, 1944, Marcelo Caetano took office as Minister of the Colonies. Upon realizing the numerous complaints filed against the services he supervised, especially the “imperial economic coordination bodies”, such as the Coffee, Cereals and Cotton Boards, he decided to begin an investigation, designating the then Superior Inspector of the Colonial Administration Henrique Galvão. Marcelo justified his decision by the need to take the necessary precautions to be able to stop the abuses that had increased significantly during the war.

The report, which Henrique Galvão presented at the National Assembly, on January 22, 1947, was critical for the Portuguese colonial model. By the end of that year, José Augusto França concluded his debut novel “Natureza morta”, written between September and November and published two years later. The novel takes place in Angola, on a sugar cane production farm, where trampling on the rights of the contracted worker, so evident and compelling, provokes a real punch in the stomach and an accusatory libel to colonial practices.

With the abolition of slavery, the regulation of indigenous labor became part of the legislator’s concerns. On November 9, 1899, the monarchical regime published a regulation of indigenous labor. On May 27, 1911, the recently proclaimed Republic issued a new regulation on indigenous labor. The Dictatorship, after the military coup of May 28, 1926, will have the “Code of Labor of the Indians in the Portuguese colonies of Africa” approved on December 6, 1928. However, in the late forties, at the United Nations, the question of indigenous labor in the Portuguese colonies was high on the agenda, giving rise to an inquiry approved by the resolution of the Economic and Social Council of 7 March 1949. The denunciation of Portuguese colonial practices, namely of working conditions, were accentuated in the fifties, potentiating the eruption of nationalist movements.

But, what better script for life than literature? Thus, in order to assess the immense gap between legislative texts and colonialist practice, we will take José Augusto França’s work, “Natureza Morta”, which has Angola and a sugar cane production farm as a backdrop, following the tragic “story” of Macusso, a contract worker.

1. Os regulamentos do trabalho Indígena

A 6 de setembro de 1944, Marcelo Caetano tomava posse como Ministro das Colónias. Ao aperceber-se das inúmeras queixas apresentadas contra os serviços que tutelava, decidiu instaurar um inquérito, designando para tal Henrique Galvão, ao tempo inspetor Superior da Administração Colonial.

O “esforço de guerra” levara, por toda a África a afrouxar a vigilância na defesa dos trabalhadores indígenas contra práticas abusivas de trabalho forçado e as colónias portuguesas não tinham sido exceção à regra. A guerra ia no fim e era preciso começar a travar energeticamente tais abusos para impedir que se consolidassem. Encarreguei, pois, Henrique Galvão de, em Angola e em Moçambique, inspecionar os serviços locais dos organismos de coordenação económica que inquiria em Lisboa e, ao mesmo tempo, em missão especial, apurar discretamente o grau de inobservância da legislação do trabalho indígena, preparando um relatório a mim destinado que permitisse ao Governo adotar as providências necessárias para o regresso à normalidade¹.

E a 22 de janeiro de 1947, Henrique Galvão apresentava, na Assembleia Nacional, um relatório secreto muito acintoso para a administração colonial. No final daquele ano, José-Augusto França dava por terminado o seu romance de estreia, *Natureza morta*², escrito entre setembro e novembro, publicado dois anos mais tarde. Tendo como cenário Angola e a produção de cana-de-açúcar na zona de Cassala, Quanza Norte, pondo a nu os atropelos aos ténues direitos do trabalhador contratado, esta obra apresenta-se como um paradigma

1 Marcelo Caetano, *As minhas memórias de Salazar*, Lisboa, Editorial Verbo. 2000. p 323.

2 “Natureza Morta (permito-me informar ou lembrar) conta de uma lisboeta que casa por procuração com um gerente de fazenda africana e vai viver o pior, num destino cruzado com o dum negro batido e suicidado por castigo de se ter queixado de fuba podre dada em alimentação. A fazenda, conheci-a bem (fiz mesmo o seu levantamento cadastral), a sua gente também, a protagonista imaginei-a; de um caso de fuba podre soube (...)”. José-Augusto França, “A propósito de colónias”, Maria João Castro (coord), *Pensamentos e escritos (Pós Coloniais)*, Lisboa, editora ArTravel, 2016, p 36.

da crítica ao modelo colonial português. Em 1949, Castro Soromenho, no romance *Terra Morta*, fazia também um ataque cerrado à disrupção entre a legislação publicada sobre o trabalho indígena e a prática levada a cabo pelos agentes coloniais. Henrique Galvão só oficializava o que a ficção ia destacando.

Com o fim oficial da escravatura e porque fosse necessário produzir legislação que regulamentasse um novo tipo de vínculo laboral entre “patrão” e “indígena” – o contrato –, a 29 de abril de 1875 era publicada a primeira regulamentação do trabalho por contrato, “estabelecendo as condições concedidas aos chamados libertos e as condições de tutela a que eram sujeitos”³. Um novo regulamento, este de 28 de novembro de 1878, se bem que, teoricamente, concedesse ao africano liberdade na escolha do trabalho e do patrão, ao considerá-lo “menor” e sujeito à tutela, conceito imutável até ao eclodir da Guerra Colonial, entregava a outro quer a celebração do contrato quer a fiscalização do seu cumprimento. Surgia, assim, o papel do curador, o funcionário colonial a quem “foram dadas largas atribuições, concedido direito excecional de se corresponder diretamente com o Ministério e com os governadores das outras colónias e a ninguém era lícito estorvá-lo no exercício das suas atribuições, devendo todas as autoridades prestar-lhe auxílio”⁴. O regulamento de 1878 estabelecia ainda que o período de contrato de “prestação de serviços” não podia exceder 5 anos, exceção feita aos aprendizes, com um período dilatado até 10 anos. O diploma de 27 de maio de 1892 alterava a duração do contrato para 2 anos, proibindo em definitivo a utilização de correntes, algemas, grilhetas ou gargalheiras, instrumentos de aprisionamento ligados a práticas escravocratas. A legislação monárquica seria sintetizada no decreto de 9 de novembro de 1899, o *Regulamento do Trabalho Indígena*, um diploma com 65 artigos, onde se torna muito claro, logo no artigo n.º 1, a obrigação que o indígena tinha em trabalhar.

*Artigo 1.º Todos os indígenas das províncias ultramarinas portuguesas são sujeitos à obrigação moral e legal, de procurar adquirir pelo trabalho os meios que lhes faltam, de subsistir e de melhorar a própria condição social. Têm plena liberdade para escolher o modo de cumprir essa obrigação; mas, se a não cumprem de modo algum, a autoridade pública pode impor-lhes o seu cumprimento*⁵.

O regulamento de 1899, que denominava o trabalhador indígena como “serviçal”, não só era muito claro na obrigação que este tinha em procurar trabalho, como mantinha a figura do curador. Por seu lado, aos patrões eram atribuídos deveres: socorrer e mandar tratar os serviçais em caso de doença; prover à sua subsistência em caso de crise alimentar; alojá-lo condignamente e alimentá-lo, se tal estivesse estipulado no contrato; abster-se de o fazer comprar artigos que não queira; não lhe reter as “soldadas”; cumprir os regulamentos gerais⁶. O poder do patronato estava fixado no artigo 19.º: prisão dos serviçais em caso de delito, devendo apresenta-los às autoridades administrativas; opor-se a qualquer tentativa de evasão, apresentando ao curador os evadidos capturados que se recusassem ao trabalho; vigiar todo o serviçal que tentasse ou manifestasse interesse na evasão; corrigir as faltas cometidas como o alcoolismo, os vícios e os maus costumes. Porém a correção deveria ser

3 Decreto n.º 951, Ministério das Colónias, Diário do Governo, I série, número 187, 14/10/1914, p 00949.

4 Decreto n.º 951, p 949.

5 Decreto de 9 de novembro de 1899, Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar, Diário do Governo, número 262, 09/11/1899, p 647.

6 Cf. Decreto de 9 de novembro de 1899, artigo 17.º, § único, p 649.

feita com algum humanismo, sendo proibidos (§ 1.º) os maus tratos, a detenção em locais insalubres, o uso de grilhetas e gargalheiras, a privação de alimentos e multas pecuniárias com desconto nos salários⁷.

A recusa ao trabalho conduzia ao “trabalho compelido” sanção da responsabilidade das autoridades administrativas, com o artigo 32.º a determinar os meios compulsórios de que dispunham: explicar e admoestar o serviçal pelo incumprimento da obrigação contratualizada; enviá-lo para onde lhe fora oferecido trabalho e apresentá-lo aos patrões e funcionários de estado que o empregavam⁸. A reincidência arrastava para um outro patamar, o do “trabalho correcional” que, de acordo com o artigo 33.º, destinava-se a quem desobedecesse à intimação e resistisse à ação compulsória, aos evadidos e ainda a quem pertinazmente se recusasse a trabalhar⁹.

O artigo 22.º do regulamento de 1899, ao focar-se na questão do passaporte do trabalhador contratado, esboçava o princípio da “caderneta do indígena”, muito bem tipificada no ordenamento de 1928, e contra a qual se insurgiram muitos africanos ao longo do tempo.

A República não interrompeu o projeto imperial monárquico, antes pelo contrário, aprofundou-o. A 27 de maio de 1911 era publicado o *Regulamento Geral do Trabalho dos Indígenas nas Colónias Portuguesas*. Com 65 artigos e em tudo semelhante ao regulamento de 1899, mais parecia uma adaptação às novas instituições saídas de 5 de outubro de 1910. Os governos republicanos procuraram equilibrar a necessidade da manutenção da liberdade de escolha por parte do trabalhador africano com a mentalidade da época que, ao considerar o negro preguiçoso e sem iniciativa para, por si só, procurar trabalho, defendia a contratação “compulsiva” de mão-de-obra necessária ao desenvolvimento económico colonial. A 14 de outubro de 1914 era publicado o Decreto 951, que dava forma a um novo *Regulamento do Indígena*, um extenso diploma com 264 artigos, precedidos duma reflexão sobre a organização do trabalho. O legislador assacava grande parte das dificuldades no recrutamento de mão-de masculina à fertilidade dos solos africanos e ao trabalho agrícola da responsabilidade das mulheres que assim remetiam os homens para a “caça e a guerra”. O fim da escravatura, ao recolocar a questão da mão-de-obra, contrapunha ao trabalho escravo o trabalho livre, mas obrigatoriamente contratado, a fórmula encontrada pelas potências coloniais para retirar “o indígena do atraso e da barbárie”. Dito por outras palavras, tornara-se crucial a monetarização do trabalho. O documento criticava também o desempenho da administração colonial, acusando-a do incumprimento da legislação em vigor, da falta de atenção no recrutamento de mão-de-obra, de faltas grosseiras por parte dos curadores, exemplificando com o curador de Angola que não atendeu à cláusula da liberdade de contrato e não providenciou o repatriamento dos trabalhadores findo o contrato de trabalho, situação recorrente, que se manteve ao longo do tempo, relativa aos contratados para as roças de S. Tomé e Príncipe. O Ministério das Colónias, partindo então da análise da legislação anterior cruzada com as reclamações que chegavam ao governo, “procurou manter as disposições legais que se achavam em vigor (...) com pequenas alterações de detalhe, mas sem alterações de princípio, pois que foram respeitadas por completo os es-

7 Cf. Decreto de 9 de novembro de 1899, artigo 18.º, p 649.

8 Cf. Decreto de 9 de novembro de 1899, artigo 32.º, p 651.

9 Cf. Decreto de 9 de novembro de 1899, artigo 33.º, p 651.

tabelecidos no decreto de 27 de maio de 1911, promulgado pelo Governo Provisório”¹⁰. Sobre a obrigatoriedade do trabalho livremente contratualizado, o legislador esclarecia:

*O indígena que não trabalhe voluntariamente é chamado perante a autoridade que procura convencê-lo a trabalhar, oferecendo-lhe trabalho que esteja em suas forças executar. Se o indígena se recusa a aceitá-lo, pode ser mandado apresentar aos patrões que careçam de serviçais: é o trabalho compelido (...). Se o indígena, apesar de ter sido apresentado ao patrão e ter ouvido as condições em que lhe é oferecido, continuar a recusar-se a aceitá-lo, voltando à ociosidade, cai desde logo na vadiagem e pode ser portanto considerado vadio e ser julgado e condenado como tal, podendo ser obrigado ao trabalho: é o trabalho correcional*¹¹.

Os direitos e deveres dos trabalhadores e dos patrões consignados no Decreto 951 não se afastavam do que fora preconizado no Regulamento de 1899. Porém, neste diploma foram introduzidas normas muito precisas quanto a vencimentos, salários, alimentação, vestuário, habitação e tratamento médicos dos contratados¹². A reorganização das curadorias e as funções dos curadores, como tutores dos indígenas, assumem aqui o papel de destaque, o mesmo acontecendo com as sociedades de recrutamento de mão-de-obra indígena a quem é dedicado o capítulo V. Contudo, não foi por falta de legislação que uma certa promiscuidade entre agentes recrutadores, patrões e autoridades administrativas foi eliminada, saltando diretamente para a ficção. A obra de Castro Soromenho assim o pode comprovar.

Em Angola, Norton de Matos, o primeiro governador-geral depois da instauração da República, em nada enjeitando o Regulamento de 1899 e ciente de que a aculturação dos “indígenas” passava pela progressiva monetarização do trabalho, fez publicar a Portaria n.º 1092, de 21 de dezembro de 1912, que garantia a renovação dos contratos, horário de trabalho, salário mínimo, descanso mensal e pagamento em numerário. Por seu turno, a cultura intensiva do algodão, fundamental ao desenvolvimento da indústria têxtil metropolitana, originou a produção de legislação que, alegando a inércia natural do africano, permitia à administração a angariação e o fornecimento de trabalhadores. Apesar de considerar desumano o trabalho compelido, Norton de Matos não se acanhou em utilizá-lo nas obras públicas, servindo-se de mão-de-obra forçada e gratuita, muitas vezes de mulheres, crianças e velhos.

A queda do regime republicano não pôs em causa a organização do trabalho indígena. O *Estatuto dos Indígenas*, aprovado pelo Decreto n.º 12 533, de 23 de outubro de 1926¹³, continuava a adotar um critério etno-cultural colonialista. Na sequência de legislação anterior, visava “assegurar não só os direitos naturais e incondicionais dos indígenas cuja tutela nos está confiada (...), mas também o cumprimento progressivo dos seus deveres morais e legais do trabalho e de aperfeiçoamento”¹⁴. Dois anos depois, a 6 de dezembro de 1928 era publicado o Decreto 16 199, *Código do Indígena*, que regulamentava o “trabalho dos

10 *Regulamento do Indígena*, Decreto n.º 951, de 14 de outubro de 1914, Ministério das Colónias, Diário do Governo n.º 187, 1.ª série, 14 de outubro de 1914, p 95.

11 *Regulamento do Indígena*, Decreto n.º 951, p 953.

12 *Regulamento do Indígena*, Decreto n.º 951, Capítulo VII, p 969-971.

13 Inicialmente aplicado a Angola e Moçambique, torna-se extensivo à Guiné pelo Decreto n.º 13689, de 30 de março de 1927.

14 Apud, “Estatuto dos Indígenas”, Fernando Rosas e J.M. Brandão de Brito, *Dicionário de História do Estado Novo* Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, p 320.

indígenas nas colónias portuguesas”. O novo diploma, muito mais extenso do que qualquer um dos anteriores, com 428 artigos, procurando com a minúcia normativa nada deixar a descoberto, estribava-se na tradição colonial, na adoção dos princípios consagrados internacionalmente e expressos nas leis nacionais e no cuidado com as populações africanas. Continuando a ancorar o trabalho por contrato na liberdade individual, na garantia de um salário justo, na assistência, na remuneração aos trabalhadores das obras públicas, vedava o fornecimento de mão-de-obra a particulares. Porém, o trabalho por contrato, oficialmente entendido como voluntário, mais não era do que um trabalho compulsivo. Os contratados eram recrutados por agentes do governo, pagos por cabeça e distribuídos onde necessário fosse: agricultura, pescas, sector mineiro ou obras públicas. Se os contratados tinham direito à alimentação e à assistência, estas eram porém muito deficitárias. O fomento das culturas obrigatórias, como o algodão, o café ou a cana-de-açúcar, reduziram os camponeses, para utilizar a expressão Henrique Galvão, a “servos da gleba” que, suportando todos os riscos das plantações, viviam em situação profundamente desumana.

Em 1928 era definitivamente formalizada a “caderneta do indígena” considerada por muitos, nomeadamente por aqueles que, no pós 2.ª Guerra Mundial, se vão opor ao regime colonial português, como um ferrete, uma espécie de gargalheira escravocrata, exercendo um controlo férreo sobre o trabalhador. Servindo ao mesmo tempo de registo fiscal, boletim de saúde e livrete familiar, continha uma multiplicidade de informações sobre o trabalhador: profissão, emprego habitual, salário, nome do empregador, local de trabalho, data, duração e termos do contrato e cumprimento do mesmo. O capítulo IV, do Decreto 16 199 é-lhe todo ele dedicado e o artigo 90.º especifica o seu conteúdo:

Artigo 90.º

Seja qual for o modelo adoptado, deverá conter pelo menos o seguinte:

1.º Colónia, distrito, concelho ou circunscrição onde foi passada e registada e o número do respectivo registo.

2.º Nome e naturalidade do possuidor; a sua idade provável e estado na data em que foi passada.

3.º Localidade, posto civil e circunscrição ou concelho da sua residência habitual.

4.º Nomes dos pais e sua residência, se forem conhecidos.

5.º Nome e idade provável da mulher, se for casado ainda que pelos costumes gentílicos e nome e idade provável dos filhos se os tiver.

6.º Impressão digital do polegar esquerdo ou de ambos os polegares do possuidor.

7.º Profissão ou trabalho em que habitualmente se emprega (...).

8.º Nome do patrão e local de serviço, se estiver trabalhando a salário, e data, tempo e salário do respectivo contrato.

9.º Anotação da data em que deixou o serviço para que esteve contratado e modo como cumpriu as suas obrigações de trabalhador indígena.

§único Além destes registos podem declarar-se obrigatórios os que respeitem ao pagamento do imposto indígena, vacinações e outros tratamentos preventivos de doenças infecto contagiosas, terrenos de que é proprietário (...) gado que possui e respectivas marcas¹⁵ (...).

15 *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, Ministério das Colónias, Diário do Governo, 1.ª série, número 281, 06/12/1928, p 2453.

Voltando ao *Estatuto dos Indígenas* e ao Código de Trabalho, em vigor até 1962, quando, na sequência do eclodir da Guerra em Angola, o ministro do Ultramar, Adriano Moreira, os revogou, o trabalhador africano tinha por obrigação trabalhar como contraponto ao que lhe era oferecido pelo governo colonial: educação, tutela administrativa, obra missionária e campanhas sanitárias. Ora, esta “obrigatoriedade” levou a que todo o trabalho indígena fosse designado pelos seus delatores, nomeadamente os independentistas, como *trabalho forçado*. O trabalhador contratado era obrigado ao desempenho consciencioso das suas funções, à permanência no local de trabalho e a indemnizar o empregador por possíveis danos.

Se, legalmente, estavam definidos os direitos e deveres dos trabalhadores e dos empregadores, a necessidade de mão-de-obra intensiva conduziu a transgressões no recrutamento, com os trabalhadores obrigados a fazerem-se contratar através de ameaças verbais, violência e raids noturnos sobre as suas sanzalas ou falsas promessas, com implicação direta de muitos sobas. A este constrangimento juntava-se a arregimentação de mulheres, velhos e crianças para o trabalho compelido. Enquanto para o indígena o trabalho por contrato se transfigurou em autêntico trabalho forçado, o empregador ia-se libertando do cumprimento das suas obrigações legais. O contrato podia prolongar-se para lá do máximo estipulado de dois anos, o horário era excessivo e os salários baixos. Eram majoradas as deduções previstas quanto à alimentação, vestuário e alojamento, tornando-se obrigatória a aquisição de bens de primeira necessidade na cantina da empresa. A prática de maus tratos era uma constante, notoriamente os castigos corporais, como descreve José-Augusto França em *Natureza Morta*.

Henrique Galvão¹⁶, africanista convicto e deputado por Angola¹⁷, não ousou de brandas palavras no relatório que apresentou à Assembleia Nacional. Considerava que a evidente decadência física das populações indígenas de Angola e Moçambique, causada por falta de assistência médica e de uma alimentação deficiente, malgrado as disposições legislativas de 1914 e 1928, tinha raízes na “ação política e administrativa dos últimos 60 anos”¹⁸, a que não eram alheias as guerras de ocupação, com autênticas “operações de extermínio”. Apesar do consulado de Norton de Matos e a publicação do Estatuto do Indígena ter aparentemente minorado a frágil situação das populações, as suas carências e a emigração para outras colónias, algumas delas estrangeiras, criavam um acutilante problema de mão-de-obra. Escrevia Galvão: “falta-nos, em Angola, a mão-de-obra necessária para manter o nível de produção e o desenvolvimento em condições humanas de utilização do trabalhador”¹⁹, a que não eram alheias as práticas de recrutamento dos contratados, em clara violação dos requisitos legais. O capítulo III do Decreto 16 199 é todo ele dedicado ao recrutamento, definindo quem pode recrutar, o papel dos agentes de recrutamento, os seus direitos, deveres e inibições. Ora, o artigo 38.º, ponto 1, proíbe expressamente o recrutamento de indígenas para serviços particulares, o que incisivamente foi contrariado no relatório Galvão:

O mais grave aspecto reside certamente na posição tomada pelo Estado, através dos seus agentes, no recrutamento de mão-de-obra para particulares, pois (...) o Estado

16 Em 1929 e durante uns meses, Henrique Galvão foi Governador do distrito da Huíla, em Angola. Por incompatibilidade com o governador geral de então, Filomeno da Câmara, teve de regressar a Portugal. A sua estadia em Angola, deu origem ao *Relatório da Huíla*.

17 Henrique Galvão foi deputado por Angola à Assembleia Nacional (1946-1949).

18 *Relatório de Henrique Galvão*, ATD, Arquivo de Lúcio Lara, ano 1947, 22/1/1947, doc.8.

19 *Relatório de Henrique Galvão*, ATD, doc.8.

se faz, franca e deliberadamente, recrutador e distribuidor de mão-de-obra a ponto de os colonos se dirigirem à Repartição dos Negócios dos Indígenas pedindo por escrito, com impressionante naturalidade, o “fornecimento de trabalhadores”. Este termo “fornecer” emprega-se já com o mesmo desembaraço para gente e mercadorias (...) [O Estado] recruta para si como recruta para os colonos, mas como para satisfazer as necessidades destes, muitas vezes lhe faltam braços, recorre frequentemente a mulheres e aos incapazes. E como também frequentemente lhe faltam verbas, obriga os pretos a trabalhar sem salário nem alimentação, em estradas, granjas administrativas, etc. (...) Quando o Estado paga, nem sempre paga pontualmente (...). Os indígenas entre os dois males (...) preferem o segundo [contrato para particulares] (...) Os patrões servem-se de recrutadores, que protegidos ou auxiliados pelas autoridades, conseguem mais ou menos dispendiosamente e à razão de um tanto por cabeça, o número de trabalhadores de que precisam. (...) Chama-se a isto contratar trabalhadores e estes são conhecidos oficialmente como voluntários (...)”²⁰.

O Inspetor Superior da Administração Colonial assumia uma posição muito crítica ao funcionamento da administração colonial, de tal forma acutilante, que não se coibiu em confrontar as condições laborais do pós Guerra com as da escravatura. Dizia ele: “Na vigência desta, o preto comprado (...) constituía um bem que o seu “dono” tinha interesse em manter são e escorreito (...). Agora o preto não é comprado, é simplesmente alugado ao Estado, embora leve o rótulo de homem livre”²¹.

Natureza Morta

Com pouco mais de vinte anos, José-Augusto França teve a sua experiência africana. Por contingências familiares, a morte do pai, passou o último ano da guerra - 1945 - em Angola, trabalhando como adjunto do director de uma companhia colonial. Numa entrevista que deu ao jornal *Sol*, a 31 de maio de 2016, avaliava a sua permanência em território angolano:

Não me dei bem no meio daquele colonialismo torpe e trouxe de lá um romance, Natureza Morta, que foi retirado do mercado e valeu-me ter sido arredado da empresa (...) Andei pelo interior e vi como se comprava a mão-de-obra. Os negros eram pagos e, conforme o ‘contrato’ obrigatório dos indígenas, deixavam o dinheiro todo para comprarem óculos escuros e outras coisas na loja da fazenda. Era uma forma de escravatura e uma vigarice. Depois vivi na fazenda açucareira do Bom Jesus e presenciei a miséria de toda aquela gente, que andava de serapilheira enrolada aos rins, a trabalhar de sol a sol, a fazer as plantações (...)”²².

Natureza Morta, livro de estreia de França, desmistifica o “colonialismo suave, humanista, cristão e civilizador” tão ao gosto da propaganda do Estado Novo. Ao fazer o retrato cru das relações entre colonos e colonizados, funcionários coloniais e trabalhadores contratados, o autor traz à superfície o abismo entre a legislação - Código do Indígena - e a prática

20 *Relatório de Henrique Galvão*, ATD, doc.8.

21 *Relatório de Henrique Galvão*, ATD, doc.8.

22 *José-Augusto França: “a minha ligação à arte é quase respiratória”*, *Jornal Sol*, 31-5-2016, <https://sol.sapo.pt/artigo/511945/jose-augusto-franca-a-minha-ligacao-a-arte-e-quase> [em linha], consultado a 14-11-2019.

quotidiana, muito bem retratada na narrativa particular de Macuso, o trabalhador que se enforca no armazém da Companhia que o contratara.

A trama de *Natureza Morta* decorre no Kuanza Norte, na administração de Cassala e na Fazenda São Pedro, onde se cultivava e preparava cana-de-açúcar. Macuso, originário do norte de Angola, “do planalto do Dampo, a mais de oito dias de caminho”²³, era, como todos os homens entre os 14 e os 60 anos, obrigado ao contrato. Recrutado para trabalhar no corte da cana, insurge-se com a comida que lhe dão – fuba estragada – e, numa decisão solitária, decide apresentar queixa ao administrador da circunscrição, ao mesmo tempo agente da curadoria. Num ápice, passou de vítima a mentiroso e culpado. Agredido na administração, foi chicoteado no terreiro do acampamento perante mais de seiscentos contratados. Não resistindo à ignomínia, enforcou-se no armazém para onde fora atirado. Macuso simboliza toda a atrocidade perpetrada sobre o trabalhador contratado e o desrespeito completo pela legislação em vigor, que ia do administrador da circunscrição, ao mesmo tempo agente da curadoria que, como tal, devia exercer um papel tutelar e protetor sobre o indígena, ao gerente da fazenda sem qualquer pejo em usar práticas escravocratas. Algozes e ao mesmo tempo vítimas do sistema, os cipaios eram os “polícias” indígenas a quem os funcionários brancos entregavam a palmatória castigadora.

O código do Indígena de 1928 era muito claro na questão do transporte dos contratados do território de recrutamento ao local do cumprimento do contrato, reservando o Capítulo VII para determinar quais as condições a observar. O artigo 171.º, § 1.º, refere: “é proibido o transporte em vagão descoberto ou de mercadorias”²⁴. A Macuso aconteceu precisamente o contrário: “na estação [de Malange] um branco da Companhia entregara-lhes os panos que lhes tinham prometido no Dampo e, sem lhes dar tempo para os mirar à sua vontade, logo os empilhara num vagão descoberto que ficara horas à espera da formação do comboio”²⁵.

A secção I, do capítulo VIII era toda ela dedicada à alimentação. O artigo 232.º refere: “a alimentação será constituída por géneros de boa qualidade, e quanto possível, daqueles que os indígenas estão habituados a comer na sua terra (...)”²⁶, o que não aconteceu com Macuso e seus companheiros, aquando da espera em Malange. “Chegaram a Malange cheios de fome, deram-lhes peixe seco a que não estavam habituados e muitos não foram capazes de comer”²⁷, nem tão pouco na fazenda São Pedro, com a fuba estragada: “era fuba o que levava naquela lata, e ia mostrá-la ao branco do governo, em Cassala. Era fuba podre (...)”²⁸. Ora, as rações distribuídas aos contratados estavam bem tipificadas, quer no decreto de 1914, quer no Código de 1928. Neste último, o artigo 233.º era bem claro, ao indicar a quantidade de alimentos a consumir por dia: 800g a 100g de vegetais – farinha de milho ou mandioca²⁹, feijão e arroz – e 250g de carne ou peixe³⁰.

A questão do alojamento faz parte da secção II do capítulo VIII. No artigo 237.º, são estabelecidas as normas da construção das habitações a alojar os contratados, sendo que

23 José-Augusto França, *Natureza Morta*, Lisboa, Editora Arcádia, 1961, p. 137.

24 *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, p. 2460.

25 França, *Natureza Morta*... p.137.

26 *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, p. 2460.

27 França, *Natureza Morta*... p.138.

28 França, *Natureza Morta*... p.137.

29 Fuba – farinha que pode ser de milho ou de mandioca.

30 *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, p. 2466.

cada uma não pode alojar mais de seis trabalhadores por compartimento³¹. Por seu turno, o artigo 239.º refere que, junto aos alojamentos deveriam ser construídas as cozinhas e a 100 metros, as sentinas³². Seriam estas as condições de alojamento de Macuso na fazenda S. Pedro?

O acampamento com casas de adobe e de tijolo e outras de pau-a-pique, todas cobertas de capim, alargava-se num terreiro enorme, numa medonha simetria, disposto em fileiras onde cada habitação para vinte homens se separava da vizinha em intervalos regulares de dois metros. No meio do terreno (...) isolava-se um depósito de água e, junto a ele, um pluviómetro fazia uma sombra descarnada (...). Todos os homens partiam de madrugada para os talhões, com as catanas na mão, guiados pelos capatazes (...). Só voltavam perto da noite, aos bandos, sujos e esfomeados, para se irem lavar ao rio e comer a sua fuba³³ (...)”.

Macuso e os seus companheiros partiam de madrugada para as plantações de cana e voltavam ao acampamento perto da noite. Se o horário de trabalho aparece definido no Código do Indígena - 9 horas diárias, com um dia de descanso por semana³⁴, não nos parece que a legislação permitisse os castigos corporais, como punição por qualquer infração cometida pelo contratado. O Decreto de 9 de novembro de 1899, no artigo 19.º, que institui o poder dos “patrões”, ao permitir-lhes uma “correção moderada das faltas cometidas”, proíbe-lhes os “maus tratos”, bem como a utilização de grilhetas e gargalheiras³⁵, mais de acordo com práticas escravocratas. Se o decreto de 27 de maio de 1911, no seu artigo 14.º, proibia o uso de castigos corporais³⁶, os dois decretos subsequentes não fazem alusão explícita ao seu uso, pressupondo-se até pela leitura das introduções respetivas, que, na ideia do legislador, os castigos corporais pertencessem ao passado escravocrata. Porém, Macuso sentiu no corpo trilhar o chicote, o peso da palmatória, e a força do soco do administrador da circunscrição de Cassala que, por inerência de funções, era também o agente do curador.

O Decreto 16199 reserva todo o capítulo II às funções dos curadores, responsáveis pela tutela dos trabalhadores indígenas que, em 1928, continuavam a ter um estatuto de menoridade. O artigo 9.º indica as autoridades coloniais que podem ser “agentes do curador” e entre elas estão os administradores de concelho e das circunscrições administrativas. Segundo o artigo 10.º, os curadores e seus agentes têm por obrigação proteger, tutelar e fiscalizar os contratos de todos trabalhadores indígenas. Muito mais preciso, o artigo 12.º, define as competências daqueles funcionários coloniais:

3.º - Vigiar (...) que os contratos sejam fielmente cumpridos pelos patrões e trabalhadores indígenas, podendo proceder (...) às investigações que forem necessárias.

4.º - Receber reclamações e queixas (...).

6.º - Praticar os actos necessários para fazer executar todas as disposições de protecção aos trabalhadores indígenas contratados³⁷.

31 *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, p. 2466.

32 *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, p. 2466.

33 França, *Natureza Morta...* p. 43-44.

34 *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, p. 2466.

35 Decreto de 9/11/1899, p. 1899.

36 Decreto de 27/05/1911, p. 1911.

37 *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, p. 2466.

Ao tomar conhecimento da queixa de Macuso e depois de ter observado a fuba estragada, o administrador fez o que lhe cumpria: investigou o caso. Dirigiu-se à fazenda São Pedro. Das diligências efetuadas, foram perguntados alguns funcionários e feita uma vistoria rápida a um armazém onde se guardavam alguns sacos de fuba, pôde concluir que o contratado era um refinado mentiroso. “Os malandros dos negros procuravam por todos os meios dificultar o trabalho. Mas aquele seria severamente castigado”³⁸. Para o administrador, que equiparava os negros a “animais ferozes”, só havia uma forma de lidar com eles: “numa mão o comer, noutra o chicote”³⁹. E foi com força que castigou Macuso. “Atirou o punho fechado para a frente, apanhou-o em cheio na boca”⁴⁰, chamando-o mentiroso e querendo saber onde tinha arranjado a fuba. O temor de Macuso era tanto que urinou no chão de cimento, provocando uma ira maior ao administrador.

*Pegou numa palmatória enorme (...) e deu-a ao cipaio (...). Trinta em cada mão [ordenou]. O negro levantou então a palmatória e despenhou-a com estrondo na mão espalmada do outro negro. O gabinete ficou cheio com o uivo de dor. A palmatória continuava a subir e a tombar com fragor e a respiração cansada do cipaio acompanhava o zunido do ar (...). Apanhara já uma pancada nos dedos e o sangue espirrava das unhas*⁴¹.

Terminado o castigo, Macuso foi reenviado à fazenda, onde mais punição o esperava. Porém, o Código do Indígena de 1928 era muito claro quanto aos direitos e deveres dos patrões⁴². O artigo 114.º, todo ele dedicado aos deveres, refere que o patrão deve cumprir escrupulosamente as condições do contrato, para além de ser obrigado a facultar ao trabalhador uma alimentação saudável⁴³. Dois artigos depois, no 116.º, declaravam-se nulos os contratos que autorizasse os castigos corporais⁴⁴, o que implicava a proibição de uso de meios corretivos, como a palmatória ou o chicote. Pois, na narrativa de Macuso passou-se precisamente o contrário. O chicote e a palmatória não pertenciam ao passado escravocrata. Bem pelo contrário, continuavam como instrumentos de poder. Perante Macuso algemado, Antónia, uma mulher branca casada com um dos funcionários da fazenda S. Pedro, produzia estas frases lapidares: “Levou uma lata dela, de fuba muito negra, que foi arranjar ao morro. São uns animais... Que eu sou daquelas pessoas que acham que se deve tratar bem os negros, mas sempre com muito cuidado com eles, nunca confiar. Ter sempre a palmatória à mão”⁴⁵. Levado para o acampamento, foi aí que, perante uma multidão de contratados, Macuso sofreu mais uma punição. Mas, deixemos que seja o autor a narrar as sevícias sofridas pelo negro.

38 França, *Natureza Morta...* p. 163.

39 França, *Natureza Morta...* p. 169.

40 França, *Natureza Morta...* p. 170.

41 França, *Natureza Morta...* p. 171.

42 Segundo o Decreto n.º 16 199, artigo 7.º, patrão era a designação dada a todo o indivíduo ou entidade, pública ou privada, que estabelecesse contrato de trabalho com o indígena.

43 Cf. *Código do Indígena*, Decreto n.º 16 199, p. 2455.

44 Cf. *Código do indígena*. Decreto n.º 16 199, p. 2455.

45 França, *Natureza Morta...* p. 178.

O acampamento estava estranhamente silencioso. Era dia de pagamento de férias (...). Habitualmente, os negros faziam uma algazarra tremenda e só se calavam medrosamente quando se encaminhavam, formados em fila, como um rebanho, para receber os angolares. Naquela ocasião, porém, havia um silêncio enorme, que ganhava peso no ar. A notícia tinha também corrido entre o pessoal, sabia que Macuso voltara de Cassala e trazia as mãos arrebetadas pelas palmatoadas e anunciava-se que o patrão lhe ia bater mais, agora, para o castigar.

Eram quase setecentos homens. Estavam de pé, deitados ou acorados diante das casas que se alinhavam no terreiro. Quando viram aproximar-se o grupo de brancos, com o negro preso entre os dois cipaiois, todos, instintivamente, se puseram de pé, mudos e especados, como à beira de uma catástrofe (...).

Macuso ficou no meio deles, curvado e miserável com as mãos pendentes, mais empoladas agora (...)

- Qual palmatória – gritou o Gomes [o gerente da fazenda] – Cavalão marinho é que é! Com cavalão marinho (...)

Um dos cipaiois (...) pegou no cavalão marinho (...).

Então puxaram Macuso bem para o meio de forma que fosse visto por todo o pessoal, e a primeira pancada zumbiu no ar parado e caiu sobre as suas costas. Ele tentou fugir com um salto maquinal, em que as pernas já não lhe obedeceram, mas os outros cipaiois empurraram-no com as espingardas e Macuso voltou a receber outra verdascada que já descia (...). O cavalão marinho tombava de novo, outra vez ainda, sobre os ombros, sobre o lombo de Macuso até que ele caiu inanimado, como um fio de sangue que, na boca, se misturava à ferida dos lábios, reaberta já.

O cipaio deixou então cair o braço ao longo do corpo, estafado, e ficou a olhar o chefe (...). Tinham encostado Macuso à coluna do pluviómetro e ele continuava inerte, com os olhos fechados e o fio de baba sangrenta pendurado do lábio ferido (...). Gomes mandou que dois homens o levassem para o armazém do acampamento (...). [Tocaram] num braço de Macuso que teve um sobressalto e abriu os olhos aterrados, num desespero que já nada tinha de humano”⁴⁶.

A punição não se quedou em Macuso. O capataz e os seus companheiros de habitação, considerados coniventes no crime “de denúncia da fuba estragada”, sentiram o peso da palmatória: “O capataz negro apanhou uma dúzia de palmatoadas [,] a palmatória estalou dezenas de vezes [e] os cipaiois substituíam-se consoante as ordens acenadas”⁴⁷. Macuso não resistindo ao vexame do cavalão-marinho, da palmatória, do murro, da desconfiança do branco, da injustiça, enforcou-se na trave do armazém para onde tinha sido arremessado como se de um saco de fuba se tratasse. Não voltou à sua sanzala. Apodreceu na fazenda de cana, na Cassala, lá para o Quanza Norte.

46 França, *Natureza Morta...* p. 182-189.

47 França, *Natureza Morta...* p. 187.

Cruzando a legislação produzida entre 1875 e 1928 com o relatório oficial do Inspetor Superior da Administração Colonial e a ficção de *Natureza Morta* apercebemos-mos do fosso entre os normativos legais e as práticas quotidianas. Em meio século, o dia a dia do contratado, considerado como menor a quem era necessário obrigar a trabalhar, educar e punir, pouco se afastava do tempo das grilhetas e das gargalheiras. Não por acaso, a partir da década de cinquenta e até à eclosão da Guerra Colonial, as condições do trabalho dos contratados estiveram sempre na primeira linha das denúncias contra o colonialismo português. E também não foi por acaso que, logo em 1961, o Ministro do Ultramar de então, Adriano Nogueira, revogou quer o Estatuto do Indígena, quer o Código de Trabalho.

A nova paisagem rural portuguesa e o trabalho na agricultura superintensiva

Maria Antónia Pires de Almeida
Investigadora do CIES, ISCTE-IUL

Resumo | O mundo rural português teve uma evolução dramática desde a década de 1960, quando os jovens abandonaram as suas terras de origem à procura de uma vida melhor no estrangeiro ou nos arredores de Lisboa. Outros também o fizeram em consequência da Guerra Colonial. O despovoamento é agora irreversível em 80 % da área do território português, onde vive menos de 20 % da população, na sua maioria envelhecida e com enormes carências ao nível dos serviços básicos, desde a saúde, à segurança e às comunicações.

Recentemente uma nova tendência invadiu a paisagem: associada ao uso da água de albufeiras construídas ainda no Estado Novo, como o Maranhão, Montargil e Santa Clara, e mais tarde o Alqueva, está a verificar-se a expansão da monocultura superintensiva de frutos vermelhos e olival. Este novo tipo de agricultura repete erros do passado, como as Campanhas do Trigo dos anos 1930, e coloca Portugal ao nível dos países dependentes da exportação de matérias-primas em especial para a China, como o Brasil e o Paraguai. As terras agrícolas estão agora na sua maioria na posse ou sob arrendamento de empresas estrangeiras que abusam dos recursos de água e usam químicos não testados, o que causa erosão genética e o fim da biodiversidade, e perigos ambientais graves, sobretudo em períodos de seca extrema. Além de destruírem o património florestal preexistente, com o arranque não autorizado de azinheiras, sobreiros e oliveiras centenárias.

Contudo, mais grave é o facto de estas empresas não trazerem quaisquer benefícios às populações locais, porque não geram empregos permanentes, mas apenas sazonais, com o uso de trabalhadores migrantes, estrangeiros e ilegais, a viverem em condições desumanas, em contentores, e com salários não aceitáveis num país que fez uma revolução e uma reforma agrária para, entre outros motivos, criar direitos iguais para todos os trabalhadores.

Baseado em observação direta e testemunhos recolhidos em várias fontes, este artigo pretende denunciar situações de trabalho indigno, que não se conjugam com a visão idílica

das paisagem rurais, agora adulteradas por estufas e olivais a perder de vista, onde trabalham seres humanos a quem não são concedidas condições de integração na sociedade que se pretendeu construir no regime democrático português.

Abstract | “The new Portuguese rural landscape and labour in super intensive agriculture” The Portuguese rural world has evolved dramatically since the 1960s, when young people left their homelands in search of a better life abroad or around Lisbon. Others also did so as a result of the Colonial War. Depopulation is now irreversible in 80 per cent of the Portuguese territory, where less than 20 per cent of the population lives, most of them aged and with great deficiencies in terms of basic services, such as health, security and communications.

Recently, a new trend has invaded the landscape: associated with the use of water from reservoirs built in the Estado Novo, Maranhão, Montargil and Santa Clara, and later Alqueva, there is an expansion of the superintensive monoculture of red fruits and olive grove. This new type of agriculture repeats mistakes from the past, namely the Wheat Campaigns of the 1930s, and places Portugal at the level of countries dependent on the export of raw materials, especially to China, such as Brazil and Paraguay. Most agricultural land is now owned or leased by foreign companies that abuse water resources and use untested chemicals, which causes genetic erosion and the end of biodiversity, and serious environmental hazards, especially in periods of extreme drought. In addition to destroying the pre-existing forest heritage, with the unauthorized grubbing up of centuries-old holm oaks, cork oaks and olive trees.

However, more serious is the fact that these companies do not bring any benefits to the local populations, because they do not generate permanent jobs, but only seasonal ones, with the use of migrant workers, mostly foreigners in illegal circumstances, living in inhuman conditions, in containers, and with unacceptable wages in a country that has undergone a revolution and land reform to, among other reasons, create equal rights for all workers.

Based on direct observation and testimonies collected from various sources, this paper intends to denounce situations of unworthy work, which do not combine with the idyllic view of rural landscapes, now adulterated by greenhouses and olive groves as far as the eye can see, where human beings work, but for whom conditions for integration aren't provided, in a society who was supposed to have installed a democratic regime.

Introdução

A paisagem portuguesa tem sido construída pelo homem ao longo dos séculos. Desde as antas, menires e cromeleques que ainda se encontram espalhados pelos campos, passando pelas pontes romanas e os socalcos e muros da Serra da Estrela e do Vale do Douro, várias camadas de presença humana têm sido sobrepostas, tornando raras, senão inexistentes, as paisagens naturais, intocadas pela mão humana. Especialmente desde que as políticas públicas protecionistas do final do século XIX e do Estado Novo acabaram de vez com o que fora descrito para o século XV como um “vasto matagal entressachado, afora algumas cidades e vilas, de pequenas povoações circundadas de breves arroteias”¹. O Alentejo em particular era uma “coutada para porcos montezez”², ou um reino dos pastores e dos porqueiros, que viviam das bolotas e da lenha, com alguns carvoeiros, em estado de verdadeira barbárie³.

A agricultura em Portugal caracteriza-se por uma grande variedade regional que gerou situações diversas no mundo rural. Por questões geográficas e históricas, a região sul sempre registou o predomínio do latifúndio. Ao longo dos séculos, o montado alentejano foi o ecossistema de eleição e o mais adequado para as características da região. Contudo, em momentos específicos de necessidade de autossuficiência alimentar, as suas terras foram usadas para culturas intensivas, que requeriam grandes concentrações de mão de obra sazonal. Verificou-se essa necessidade no século XVI e especialmente no XVIII, obrigando a aumentar as áreas de produção de arroz e a importar mão de obra que não

1 António Costa Lobo, *História da sociedade em Portugal no século XV*, 1.ª ed. de 1903, Lisboa, Ed. Rolim, 1984.
2 A. H. Oliveira Marques, *Introdução à História da Agricultura em Portugal. A questão cerealífera durante a Idade Média*, Lisboa, Edições Cosmos, 1968.
3 Léon Poinard, *Le Portugal Inconnu. Paysans, Marins et Mineurs*, Paris, Bureaux de la Science Sociale, 1910.

existia em número suficiente. Foi esse um dos maiores argumentos para o uso de escravos em Portugal Continental, particularmente na região do Sado ⁴.

As questões da paisagem portuguesa estão ligadas às questões mais vastas do abastecimento alimentar do país, cronicamente deficiente, e da falta de mão de obra agrícola, especialmente no Alentejo, assim como à necessidade de povoar o território para defesa militar e para assegurar a independência nacional, as quais preocuparam os mais importantes teóricos e políticos ao longo dos séculos e deram origem a políticas públicas e processos legislativos destinados a fixar as populações no meio rural e a aumentar a produção. Ao longo do século XX destacaram-se dois momentos de políticas públicas destinadas ao aumento da produção agrícola e à manutenção das populações nos meios rurais: as Campanhas do Trigo desde o final da década de 20 e a Reforma Agrária de 1975 ⁵, ambos herdeiros das teorias fisiocráticas e mercantilistas do século XVIII ⁶.

Apesar destas políticas, o despovoamento rural tomou conta da paisagem do interior de Portugal, fruto de um movimento demográfico em direção às cidades do litoral e ao estrangeiro iniciado com maior intensidade na década de 60 do século XX, que deu origem a fenómenos com consequências graves para a população que ainda resiste a viver longe dos grandes centros. Esgotados os argumentos da defesa militar do país e da autossuficiência, especialmente com a adesão ao Mercado Único em 1986, o contexto da globalização e da Revolução Verde introduziu um novo tipo de agricultura em Portugal baseada na concentração fundiária em muito maior escala que o tradicional latifúndio, onde se aplica a monocultura intensiva ou superintensiva, especialmente de olival e frutos vermelhos, com utilização excessiva de mecanização e químicos, baseada em mão de obra precária, sazonal e, na maior parte dos casos, estrangeira com situação irregular no país, e que esgota a água de barragens que durante décadas alimentaram regadios perfeitamente sustentáveis.

Em simultâneo, a deficiente gestão da floresta e o flagelo dos incêndios colocam em perigo a sobrevivência das populações que ainda resistem a viver nos meios rurais. Temos assim uma contradição entre o que é anunciado e vendido pelo poder local e pelos agentes turísticos como um país de paisagens, ambiente, património e gastronomia de grande qualidade e atração ⁷, onde os “novos rurais” querem viver, e uma realidade de estufas, plásticos, matas queimadas, ervas por cortar à beira das estradas e, no Alentejo, um montado tradicional substituído por quilómetros sem fim de olival em forma de arbusto, regados com químicos que poluem o ambiente e contaminam o ar e a água. Enfim, numa época marcada pela forte mediatização do ambiente e dos seus problemas, há uma total incompatibilidade entre a monocultura superintensiva e os fogos florestais, e o património cultural e natural que é valorizado como recurso mercantil ⁸.

4 Maria Antónia Almeida, “Escravo”, in Conceição Andrade Martins e Nuno Gonçalo Monteiro (orgs.), *A Agricultura: Dicionário das Ocupações*, Nuno L. Madureira (coord.), *História do Trabalho e das Ocupações*, vol. III, Oeiras, Celta Editora, 2002, pp. 180-186. Isabel Castro Henriques, *Os “ Pretos do Sado ”. História e Memória de uma Comunidade Alentejana de Origem Africana (Séculos XV-XX)*, Lisboa, Colibri, 2020.

5 Maria Antónia Almeida, *A Revolução no Alentejo. Memória e Trauma da Reforma Agrária em Avis*, Lisboa, ICS, 2006. Maria Antónia Almeida, “Memory and trauma of the Portuguese Agrarian Reform: a case study”, *Portuguese Journal of Social Science*, 6 (2), 2007, pp. 63-76.

6 Maria Antónia Almeida, “A Questão Agrária na História de Portugal”, *Mátria XXI*, 5, 2016, pp. 255-284.

7 Maria Antónia Almeida, “Territorial inequalities: depopulation and local development policies in the Portuguese rural world”, *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 22, 2017, pp. 61-87.

8 Paulo Guimarães, «“Através da Natureza Campestre e Mansa”: Agrarismo e Lutas pela Justiça Ambiental em Portugal (Séculos XIX E XX)», in Ana Cristina Roque et al (coords.), *Alterações Ambientais em Perspetiva Histórica*, Porto, CITCEM, 2018, pp. 11-31.

Atualmente, com anos de seca repetidos, a gestão da água tornou-se um dos principais problemas do planeta, e as questões ambientais e da qualidade de vida das populações deveriam estar na linha da frente das preocupações políticas. Infelizmente tal não se verifica, pois a baixa densidade populacional torna estas regiões pouco relevantes devido à sua insignificância em termos eleitorais. Temos assim um dilema de sustentabilidade social e ambiental que urge debater e trazer à atenção de um público até agora pouco interessado nestas questões.

Contudo, mais grave é o facto de, repetindo erros do passado, esta tipo de agricultura não trazer quaisquer benefícios às populações locais, porque não gera empregos permanentes, mas apenas sazonais, com o uso de trabalhadores migrantes, estrangeiros e ilegais, a viverem em condições desumanas, em contentores, e com condições salariais não aceitáveis num país que fez uma revolução e uma reforma agrária para, entre outros motivos, criar direitos iguais para todos os trabalhadores.

Política agrícola do Estado Novo

As Campanhas do Trigo lançaram “uma política de apoio a este cereal cujas grandes linhas se mantiveram praticamente constantes até 1965 e cujas bases eram: apoio crédito para semear trigo e escoamento assegurado deste a um preço fixo”⁹. O principal foco foi a tecnologia: máquinas e adubos. Tratores e debulhadoras foram postos à disposição dos lavradores, o que deu grande impulso à indústria metalomecânica, assim como se verificou um forte empenho de Alfredo da Silva da CUF como impulsionador desta campanha para colocação dos seus adubos químicos¹⁰. Apesar do esforço nacional a questão do desemprego não ficou resolvida, pelo contrário. Devido à falta de mão de obra local para as campanhas da ceifa nas terras do Alentejo, verificaram-se migrações sazonais de “Ratinhos”, ou trabalhadores das Beiras, para esses trabalhos, os quais eram alojados nas condições mais degradantes¹¹. Outra consequência social nesta primeira fase: os salários baixaram para metade¹². No que diz respeito ao ambiente, a erosão dos solos alentejanos foi uma consequência, pois o uso de adubos químicos esgotou os nutrientes naturais do solo. Outra consequência igualmente grave foi a erosão genética: em 1920 havia 30 variedades de trigo em Portugal; em 1970 já só havia três muito produtivas e resistentes, mas as restantes perderam-se para sempre. As condições pouco favoráveis para a produção deste cereal e o esgotamento dos solos tiveram como resultado quebras de produtividade e a falência do modelo, o que levou o Governo a repensar a política agrícola e a redirecionar

9 Fernando Oliveira Baptista, “Política Agrária”, in Fernando Rosas e J. M. B. Brito (Eds.), *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. II, Venda Nova, Bertrand Editora, 1996, pp. 749-754.

10 José Machado Pais, “Campanha do Trigo”, in António Barreto e Maria Filomena Mónica (Eds.), *Dicionário de História de Portugal – Suplemento A/E*, vol. VII, Porto, Livraria Figueirinhas, 1999, pp. 227-229. Manuel Villaverde Cabral, *Materiais para a História da Questão Agrária em Portugal, sécs. XIX e XX*, Porto, Editorial Inova, 1974.

11 Maria Antónia Almeida, “Ratinho”, in Conceição Andrade Martins e Nuno Gonçalo Monteiro (orgs.), *A Agricultura: Dicionário das Ocupações*, Nuno L. Madureira (coord.), *História do Trabalho e das Ocupações*, vol. III, Oeiras, Celta Editora, 2002, pp. 247-252.

12 Manuel Villaverde Cabral *et al.*, “Elementos para a história do fascismo nos campos: A ‘Campanha do Trigo’: 1928-38” (I), *Análise Social*, XII (46), 1976, pp. 400-474. Manuel Villaverde Cabral *et al.* (1978). “Elementos para a história do fascismo nos campos: A ‘Campanha do Trigo’: 1928-38” (II), *Análise Social*, XIV (54), pp. 321-389.

os apoios para o repovoamento florestal¹³. Atualmente Portugal importa 80 % do trigo que consome, por isso o pão e os produtos tradicionais em geral são feitos com matérias-primas importadas e de tradicional não têm nada.

Para além do trigo, a política agrícola do Estado Novo assentou na colonização interna, na hidráulica agrícola e na reflorestação. Em 1938 foi iniciado um Plano de Povoamento Florestal, também com o objetivo de levar benefícios económicos e contribuir para a fixação das populações nos territórios rurais¹⁴. A sua área geográfica incidia sobre os baldios ao norte do Tejo e contemplava espécies que se adaptassem melhor ao solo e ao clima e contribuíssem para a substituição das importações, nomeadamente para o fomento da indústria da celulose: o pinheiro marítimo e mais tarde, na década de 60, o eucalipto, que foram plantados em dunas e serras com os objetivos de fixar os areais junto às praias e evitar os deslizamentos de terras, respetivamente.

No que diz respeito à hidráulica agrícola, o Estado Novo desenvolveu projetos de construção de albufeiras para irrigação e para fornecimento de energia elétrica com o objetivo de realizar a “reconversão agrícola” e a “industrialização da província” do Alentejo¹⁵. Entre os projetos mais arrojados destacam-se as Barragens do Maranhão e de Montargil, inauguradas em 1958, e de Santa Clara, esta última inaugurada em 1973. Estas obras em meio rural estimularam a industrialização (fábricas de transformação de produtos agrícolas proliferaram nestas zonas, como o tomate, o leite e outras), assim como atraíram muitos trabalhadores rurais para os setores da construção e da indústria, onde encontraram melhores salários e condições de trabalho. Verificamos assim uma conjugação de fatores que contribuíram para o forte êxodo rural que se verificou na década de 60 em Portugal e nos outros países do sul da Europa, onde o despovoamento rural se tornou um problema dramático¹⁶, e que se traduziu em emigração para os países do norte da Europa em reconstrução após a Segunda Guerra Mundial, mas também para as cinturas industriais de Lisboa e do Porto, complementado pela saída para a Guerra Colonial, que levaram a uma clara diminuição de mão de obra nas regiões de grande propriedade.

Despovoamento rural

As causas para o êxodo rural foram diferentes no norte e no sul de Portugal, destacando-se no norte a pressão demográfica e no sul o aumento da insatisfação e das expectativas de uma vida melhor em trabalhos mais estáveis, sem a sazonalidade e a insegurança dos trabalhos agrícolas, e com melhores salários¹⁷. Em comum salienta-se uma sociedade rural sujeita a grandes desigualdades, da qual se pretende escapar e proporcionar às famílias um maior acesso a educação e oportunidades de trabalho, saúde e empregos com melhor remuneração numa sociedade com a indústria e os serviços em crescimento.

13 Fernando Oliveira Baptista, *A Política Agrária do Estado Novo*, Porto, Edições Afrontamento, 1993.

14 Leonel Ribeiro Nunes, Catarina Rodrigues Meireles, Carlos Pinto Gomes e Nuno Almeida Ribeiro, “Socioeconomic Aspects of the Forests in Portugal: Recent Evolution and Perspectives of Sustainability of the Resource”, *Forests*, 10 (5), 2019, p. 361.

15 Carlos Portas, “O Alentejo: situação e perspectivas sócio-económicas”, *Análise Social*, V (18), 1967, pp. 185-206.

16 Carmen Delgado Viñas, “Depopulation processes in European rural areas: a case study of Cantabria (Spain)”, *European Countryside*, 11 (3), 2019, pp. 341-369.

17 Maria Antónia Almeida, *Memórias Alentejanas do Século XX*, Cascais, Princípiã, 2010.

O panorama demográfico do território português caracteriza-se por diferenças acentuadas entre os espaços urbanos do litoral e os rurais do interior. Não é nada de novo, mas tem-se acentuado nas últimas décadas. Analisando os censos de 1960 até 2011, Portugal aumentou a sua população em 18,8 %. Lisboa perdeu 31,7 % da sua população e o Porto 21,7 %, enquanto os seus concelhos limítrofes, as suas atuais áreas metropolitanas, cresceram consideravelmente, assim como outras cidades industriais como Braga e a Marinha Grande. Nestes 50 anos 106 concelhos (34,4 %) cresceram, todos junto ao litoral do país, entre os quais 30 aumentaram a sua população em mais de 80 %.

Por outro lado, 202 concelhos perderam população, 53 dos quais perderam mais de 50 %. Por exemplo Mértola, no centro do Alentejo, perdeu 72 % da sua população. Destes 53 maiores perdedores, quatro situam-se nas ilhas dos Açores e dois na Madeira. Todos os outros encontram-se nas regiões do interior de Portugal, longe do litoral e já tinham uma baixa densidade demográfica em 1960.

Nestes anos o país envelheceu significativamente: “A rarefação da população juvenil é um fenómeno que atinge praticamente todo o país, embora com intensidades diferentes. O Norte e Centro Interior e o Alentejo são as áreas onde se concentram os municípios com um envelhecimento populacional mais acentuado”¹⁸. Como exemplos significativos da falta de população jovem e da situação preocupante que tende a gravar-se, podemos mostrar que no concelho de Avis (distrito de Portalegre) em 2011 nasceram apenas 20 crianças e houve 80 óbitos; em 2018 houve 21 nascimentos e 70 óbitos¹⁹. No Alentejo, por cada 100 jovens há uma média de 186,5 idosos. Em Avis esta média é de 300 e em Nisa é de 379.

A tendência para o despovoamento não se limitou à emigração da década de 60. Entre 2001 e 2011, 67 municípios das mesmas regiões do interior perderam mais de 10 % da sua população. A atualização dos dados revelada pela Pordata em junho de 2019 para o período de 2007 a 2018 mostra a intensificação das características descritas: uma população a diminuir, “sobretudo entre os mais jovens, mas também entre a população em idade ativa”, cada vez mais envelhecida, que casa menos e tem menos filhos²⁰.

A tomada de consciência destas realidades por parte do Governo levou em 2015 à classificação de 164 municípios como territórios com necessidades especiais devido à sua baixa densidade populacional, o que lhes permitiria acessos privilegiados a fundos estruturais da União Europeia até 2020. No ano seguinte o novo Governo aprovou em Conselho de Ministros um Programa Nacional para a Coesão Territorial, no qual foram definidos 165 municípios do “interior” e foram apresentadas 164 medidas com os objetivos de tornar o território do interior mais coeso, competitivo, sustentável, conectado e colaborativo²¹.

Os municípios definidos pelo programa do Governo ocupam 81,4 % do território português. Neles vivia 35,2 % da população portuguesa em 1960. Em 2011 vivia já só 19,7 %. No período estudado, os 165 concelhos classificados em 2016 como território de interior (53,6 % dos municípios portugueses) perderam mais de um milhão de habitantes para o estrangeiro

18 Maria Manuel Vieira, Vitor Sérgio Ferreira e Filipa Pinho, “Jovens: Dinâmicas demográficas e participativas”, in João Ferrão e Ana Delicado (coords.), *Portugal Social em Mudança: Retratos Municipais*, Lisboa, ICS, 2017, pp. 43-53.

19 Sobre os nascimentos e óbitos por concelho, ver Pordata: <https://www.pordata.pt/Municipios>.

20 Ana Mafalda Inácio, “Somos menos e estamos mais velhos, casamos pouco e continuamos pobres”, *Diário de Notícias*, 11/07/2019.

21 Maria Antónia Almeida, “Fighting depopulation in Portugal: local and central government policies in times of crisis”, *Portuguese Journal of Social Science*, 17 (3), 2018, pp. 289-309.

e para os concelhos urbanos e litorais, o que corresponde a uma perda de 33,4 % ou um terço da sua população. Ao mesmo tempo, os concelhos urbanos ou do litoral aumentaram a sua população em 47,2 %. Com estes valores é fácil verificar o agravamento da secular concentração populacional no litoral e grandes cidades e o despovoamento do interior.

As novas paisagens rurais em Portugal e os riscos para a sustentabilidade ambiental e social

Com a entrada de Portugal na CEE (atual União Europeia), a agricultura portuguesa foi inserida na PAC – Política Agrícola Comum, o que afastou ainda mais mão de obra da agricultura. A introdução de subsídios para a especialização da agricultura e para o *set aside* veio alterar definitivamente o paradigma rural português. Mais recentemente assistiu-se a uma maior concentração das explorações e ao aumento da monocultura intensiva, atribuíram-se fundos para turismo rural e cresceu o abandono das pequenas propriedades. Todo este fenómeno se insere num padrão de industrialização da agricultura como parte do sistema global ligado à Revolução Verde que incentivou a concentração da propriedade, com grandes investimentos e dependente do trabalho sazonal. Desde a crise de 2007-2008, verificou-se a nível mundial uma corrente de apropriação de terras (*land grabbing*) por companhias internacionais que dominam o setor agroalimentar e com grande incidência sobre os recursos hídricos (*water grabbing*), tal como os grandes grupos económicos que controlam os agroquímicos, bebidas, tabaco e o setor da distribuição (por exemplo a *Amazon*, que faz “predatory pricing” e impede a competição de mercado²²) e outras grandes corporações que controlam os mercados das finanças, petróleo, indústria farmacêutica e tecnologias. Com a diminuição da concorrência os consumidores têm menor escolha e os agricultores também. E o domínio corporativo dos sistemas agrícolas tem implicações para a justiça e para a sustentabilidade, pois estas grandes corporações dominam não só a produção, como o comércio internacional dos alimentos e dos produtos agrícolas e têm um papel dominante no processamento, distribuição e retalho dos mesmos. São também influentes a nível dos governos e da própria democracia²³.

Em Portugal a contração do setor da distribuição arruinou o comércio local e a vida dos bairros. Assim como a concentração fundiária está a reproduzir o modelo já há muito aplicado no Brasil e no Paraguai para a produção de soja²⁴ ou Moçambique²⁵, onde a maior parte das terras passou a estar sob a propriedade ou arrendamento de corporações estrangeiras. Se, por um lado, empresas e governos nacionais têm defendido o aumento do investimento privado como panaceia para aumentar o emprego, desenvolver a economia dos seus países e melhorar a segurança alimentar, na realidade há enormes impactos

22 Lina M. Khan, “Amazon’s Antitrust Paradox”, *The Yale Law Journal*, 126 (3), 2016, pp. 710-805.

23 Jennifer Clapp e Doris Fuchs, “Agrifood Corporations, Global Governance, and Sustainability: A Framework for Analysis”, in Jennifer Clapp e Doris Fuchs (eds.), *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Cambridge, Massachusetts and London, England, MIT Press, 2009, pp. 4-25.

24 Lorena Izá Pereira, “Tudo para o capital transnacional: a apropriação de terras por estrangeiros no Paraguai”, *Geografia em Questão*, 9 (2), 2016, pp. 107-125.

25 Carla Maria Gomes, *A justice approach to the African ‘land rush’: Investigating the social dynamics around agricultural investments in Mozambique*, Tese de doutoramento, University of East Anglia, 2017.

negativos sobre os modos de vida das comunidades locais, bem como sobre a soberania e segurança alimentares.

A consequência direta foi o despovoamento praticamente definitivo dos campos e o que atualmente se chama de desagrarização do rural, onde as populações já não são agrárias, nem têm na agricultura a sua atividade principal. Com uma população envelhecida, as atividades no mundo rural português concentram-se na prestação de serviços e em muitos concelhos rurais a câmara é o maior empregador. O rural passou a ser um lugar de preservação de valores tradicionais e culturais e de recursos naturais que devem ser conservados e preservados²⁶. E a paisagem agrária foi transformada em espaços de lazer, de caça, de turismo e de conservação da natureza, além de lhe ser atribuído um papel pedagógico para o público juvenil²⁷, onde as pessoas se deslocam para consumir o ar despoluído, as tradições e o património. Em resumo, a função utilitária do meio rural como fornecedor de matérias-primas e alimentos foi substituída por local de diversão para as populações urbanas experimentarem estilos de vida alternativos.

Num mundo rural português “depois da agricultura”, encontram-se três tipos de agricultura, as duas primeiras maioritariamente geridas já não por agricultores, mas por empresários agrícolas com equipas de eficientes técnicos agrários, que por vezes nem residem no mesmo concelho da exploração. Na primeira vertente encontra-se uma agricultura altamente competitiva, especializada em frutos, vinho e azeite, que tem um papel fundamental nas exportações, mas produz escasso impacto nas comunidades locais, pois emprega muito pouca mão de obra permanente e usa maioritariamente trabalho sazonal; na segunda uma agricultura baseada na criação de gado, milho e trigo, altamente mecanizada e utilizando baixo uso de mão de obra, totalmente dependente dos subsídios europeus. A terceira categoria é uma agricultura social, com hortas urbanas e pequenas propriedades, que funcionam como complemento a baixas reformas e situações de desemprego²⁸. Esta sim tem algum impacto na vida comunitária e nas relações sociais, mas não tem capacidade para sustentar uma família.

Está aqui descrita uma incompatibilidade entre os residentes no meio rural e a agricultura que se pratica. Com uma mão de obra inexistente ou com pouca apetência para trabalhos sazonais, especialmente numa região envelhecida, a solução encontrada pelos empresários da monocultura intensiva praticada atualmente no Alentejo nas zonas de regadio é a contratação de trabalhadores imigrantes, copiando o modelo da Califórnia, também aplicado noutros países do Mediterrâneo²⁹, especialmente no sul de Espanha, com trabalhadores africanos³⁰. O modelo também existe no norte da Europa, onde, por exemplo na Irlanda,

26 Maria João Carneiro, Diogo Soares da Silva, V. Brandão e Elisabete Figueiredo, “Da Regulamentação à Promoção – o rural nos planos nacionais de turismo (1985-2011)”, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53 (1), 2015, pp. 9-22. Diogo Soares da Silva, Elisabete Figueiredo, Celeste Eusébio e Maria João Carneiro, “The countryside is worth a thousand words: Portuguese representations on rural areas”, *Journal of Rural Studies*, 44, 2016, pp. 77-88.

27 Celeste Eusébio *et al.*, “Who is consuming the countryside? An activity-based segmentation analysis of the domestic rural tourism market in Portugal”, *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 31, 2017, pp. 197-210.

28 Fernando Oliveira Baptista, “O rural depois da agricultura”, in M. L. Fonseca (ed.), *Desenvolvimento e território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade, 2006, pp. 85-105.

29 Alessandra Corrado, Carlos de Castro e Domenico Perrotta (eds.), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, London and New York, Routledge, 2016.

30 Jörg Gertel e Sarah Ruth Sippel (eds.), *Seasonal Workers in Mediterranean Agriculture: The Social Costs of Eating Fresh*, London, Routledge, 2014. Keith Hoggart e Cristóbal Mendoza, “African immigrant workers in Spanish agriculture”, *Sociologia Ruralis*, 39 (4), 1999, pp. 538-562.

este novo cosmopolitanismo em zonas rurais pouco habituadas a brasileiros ou a 42 nacionalidades diferentes é marcado pela precariedade³¹. Para alguns autores, este modelo está a dar os melhores resultados económicos e as empresas podem ser consideradas de sucesso³², mas a nível de condições de trabalho e de progresso social não é essa a realidade atual. Tal como no passado, especialmente em estruturas coloniais para exportação, também no Alentejo a monocultura intensiva e os trabalhos sazonais estão a avolumar “máquinas de escravização e racialização”³³, já que, segundo a Organização Internacional do Trabalho, pode chamar-se trabalho forçado quando o trabalhador se vê confrontado com: recrutamento forçado, vida e trabalho em condições duras e impossibilidade de deixar o empregador. Há situações destas em Portugal, não diretamente causadas pelos produtores agrícolas, mas pelos empregadores ou empresas de colocação de trabalhadores. As autoridades portuguesas e as inspeções de Trabalho têm grande dificuldade em agir, uma vez que as empresas existem, mas desaparecem rapidamente.

No sul de Portugal os trabalhadores sazonais são maioritariamente ilegais e a viverem em condições de grande vulnerabilidade, especialmente pela dependência que têm em relação às empresas de trabalho temporário que os trazem dos seus países para Portugal. Esta situação não dignifica um país com uma legislação laboral que foi o resultado de quatro décadas de regime democrático e do trabalho legislativo de sucessivos governos que contribuíram para os direitos dos trabalhadores.

As reações locais têm variado. Enquanto em Espanha o problema tem tido pouca resposta dos poderes locais, propondo-se maior cooperação entre os diferentes níveis de governo e os atores sociais públicos e privados³⁴, em Portugal algumas câmaras estão a tentar resolver os problemas levantados pela nova situação dos imigrantes. O despovoamento rural também é tema de debate em Espanha, onde o problema da “Espanha Vazia”³⁵, assim como a descapitalização humana e a falta de juventude nas cidades e nos campos, tem ocupado investigadores e tem sido objeto de estudos e debates.

Estas pessoas originárias da Índia, do Nepal, Paquistão, Bangladesh, Brasil e Europa de Leste encontram-se em grandes números no concelho de Odemira e também na região do Alqueva³⁶ e nos novos olivais intensivos junto das Barragens do Maranhão e Montargil. Este é um problema estrutural do modelo de agricultura que está a ser aplicado e que implica sazonalidade.

Odemira é um dos municípios mais afetados por esta situação que alterou “toda a geografia humana e social do concelho” e provocou um “choque cultural”: 19 % da população do concelho são imigrantes legalizados, de 68 nacionalidades diferentes, mas em épocas de colheitas aumenta exponencialmente³⁷. Não há dúvida que a imigração sazonal

31 Michael Woods, “Precarious rural cosmopolitanism: Negotiating globalization, migration and diversity in Irish small towns”, *Journal of Rural Studies*, 64, 2018, pp. 164-176.

32 Carlos Borralho, Clara Pires e Maria Basílio, *Casos empresariais de sucesso no Baixo Alentejo e no Alentejo Litoral*, Lisboa, Chiado Editora, 2016.

33 Cristiana Bastos, “Açúcar, ananases e ilhéus portugueses no Hawaii: dinâmicas de migração, etnicidade e racialização no terreno e no arquivo”, *Etnográfica*, 23 (3), 2019, pp. 777-798.

34 Rosario Sampedro e Luis Camarero, “Foreign Immigrants in Depopulated Rural Areas: Local Social Services and the Construction of Welcoming Communities”, *Social Inclusion*, 6 (3), 2018, pp. 337-346.

35 Sergio del Molino, *La España vacía. Viage por un país que nunca fue*, Madrid, Turner, 2016.

36 Sandro Teixeira, *Impacto da Imigração na agricultura: o caso do Alentejo. Questionário aos trabalhadores*, 2020. Projeto de investigação “O impacto da imigração no setor agrícola: o caso do Alentejo” (PT/2018/FAMI/352), <https://imigalentejo.wordpress.com/category/pt/>.

37 Maria Augusta Casaca, “Neste Alentejo há caril e turbantes”, *TSF*, 10/07/2019.

supera as estatísticas oficiais. Segundo o INE, em Portugal a população estrangeira em 2017 era de 24.469, 3,4 % do total dos residentes. No Alentejo, a variação da população estrangeira entre 2008 e 2014 foi de 59,2 %, enquanto no país foi de -10,2 %. A maior variação verificou-se no Alentejo litoral. Começaram a chegar ao Alentejo cerca do ano 2000 vindos do Brasil, Roménia, Bulgária e PALOP para trabalhar na construção civil, limpezas e serviços domésticos. Recentemente chegaram os asiáticos para a agricultura intensiva: Índia, Nepal, Bangladesh e Tailândia. Odemira concentra 58 % da população estrangeira do distrito de Beja, com os números oficiais em 5.000, mas estima-se que sejam mais próximos de 25.000, com elevado índice de masculinidade. As percentagens de mulheres mais elevadas são entre as búlgaras, ucranianas, brasileiras e moldavas.

Há problemas de integração, especialmente no que diz respeito à habitação, acesso a serviços de saúde e de educação, à segurança das populações e à mobilidade destes trabalhadores, que dificilmente chegam a ser integrados na sociedade local por terem tempos de permanência muito curtos. Segundo Helena Roseta, estamos a assistir à institucionalização de uma espécie de “campos de refugiados” para trabalhadores agrícolas estrangeiros no Alentejo, com violações grosseiras do direito à habitação consagrado na nossa Constituição e na Lei n.º 83/2019 – Lei de Bases da Habitação³⁸.

Algumas associações locais e redes de entidades públicas e privadas criaram postos de apoio aos imigrantes, de iniciativa das câmaras e do Ministério da Administração Interna. Foi o caso da Câmara Municipal de Odemira, que criou uma Comissão Local para a Interculturalidade e um Plano Municipal para delinear estratégias, além de ter aderido à rede de Municípios Amigos da Diversidade e do Imigrante. Organizações com o a Rota do Guadiana em Serpa³⁹ e a Solim, com sede em Lisboa e delegação em Beja⁴⁰, colocam em prática estratégias para ajudar a resolver os principais problemas e desafios, que incluem a barreira linguística, dificuldades de comunicação, dificuldades em apurar números exatos (divergências entre os números de inscritos na segurança social, no centro de saúde e no SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), desconfiança dos empresários agrícolas, desconfiança dos próprios imigrantes e dos seus intermediários e empresas de contratos temporários que os trazem dos seus países e os colocam nas herdades.

A contribuição dos estrangeiros para a economia nacional não é negligenciável. Segundo dados recentes, “o número de estrangeiros que vivem em Portugal, e está regularizado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), chega quase a 7 % da população” em 30 de setembro de 2020, e em 2019 os “imigrantes contribuíram com 750 milhões de euros para a Segurança Social”⁴¹.

Entre 2012 e 2017 a superfície de cultivo dos frutos vermelhos foi multiplicada por seis. As estufas onde são cultivados estes frutos já ocupam mais de 1.200 ha cobertos de plástico e “ocupam entre 6.000 a 8.000 trabalhadores agrícolas no concelho de Odemira, na sua esmagadora maioria imigrantes”⁴².

A paisagem alentejana foi alterada com as estufas de plástico e com o olival intensivo. Esta tendência começou com o plano de rega do Alqueva: a partir de 2010, quando a água chegou a 91 % da capacidade total da albufeira, o “maior lago artificial da Europa”

38 Helena Roseta, “Os contentores de Odemira”, *Público*, 07/11/2019.

39 <http://www.rotaguadiana.org/>.

40 <http://www.solimigrante.org/>.

41 Joana Gorjão Henriques, “Estrangeiros já são quase 7 % da população”, *Público*, 12/11/2020.

42 Carlos Dias, “Odemira já mal respira sob o plástico das estufas”, *Público*, 17/03/2019.

começou a regar 120.000 ha de terra agrícola. Foi prevista a criação de 20.000 empregos, diretos e indiretos, na agricultura e no turismo. “As primeiras grandes áreas de olival moderno instalados em Alqueva são responsabilidade de investidores espanhóis. Com o tempo os portugueses foram adquirindo conhecimento da nova forma de condução do olival e também investiram em novos olivais, sendo responsáveis por mais de metade do investimento nesta cultura.” Em 2016 o olival intensivo no Alqueva já ocupava 41.000 ha e as exportações de azeite já ultrapassavam as importações em 26 %, tendo como principais destinos o Brasil, Itália e Espanha⁴³.

Sem dúvida que é atraente o facto de o olival superintensivo ter aumentado as exportações. Se o olival tradicional tinha cerca de 200 árvores por hectare e o superintensivo tem entre 1.200 a 2.500, e se o primeiro produz 5.000 kg de azeitona e o segundo 25.000 kg... Nestas circunstâncias tornou-se mais rentável para os antigos proprietários venderem ou arrendarem as suas terras a empresas espanholas ou portuguesas que realizam investimentos grandiosos neste tipo de cultura e necessitam rentabilizar a maquinaria e a mão-de-obra. Ao fim de mais de dois séculos nas mesmas famílias, e resistindo a mudanças de regime e até a uma reforma agrária⁴⁴, nos últimos anos as terras mudaram de mãos e os descendentes das casas agrícolas mais importantes do Alentejo desistiram quase completamente da atividade. Contudo, para além de alterarem a paisagem, estes novos olivais são regados 24 horas por dia, todos os dias, mesmo em períodos de seca extrema. Como consequência, a Albufeira do Maranhão, que, como foi referido, irrigou culturas durante 60 anos, desde que rega os olivais intensivos que atinge níveis mínimos⁴⁵. Com períodos de seca prolongada como já se verificam, haverá seguramente uma redução das disponibilidades hídricas, dos caudais e menor recarga dos aquíferos subterrâneos. Além de esgotarem a água, estes olivais estão junto às povoações, poluindo o ambiente com químicos, tanto pelo ar como contaminando as terras. Usam mão de obra estrangeira, precária e ilegal⁴⁶, em nada contribuindo para a economia local, nem com impostos, nem mesmo com a compra de combustíveis, que vêm diretamente de Espanha. Para culminar, têm feito arranques ilegais de azinheiras⁴⁷.

O poder central não tem dado muita atenção aos fatores que em todos estes casos afetam as populações locais. Entre o aumento das exportações e da produtividade e o bem-estar dos residentes que ainda vivem nos meios rurais, a economia parece sair vitoriosa. É aqui que tem de entrar a ação das autarquias, que têm a obrigação moral e política de defender as suas populações e os seus territórios e de cumprir o que está nos programas políticos dos seus representantes eleitos e nos seus planos diretores municipais.

43 EDIA: Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A., *Anuário Agrícola de Alqueva*, Beja, Direção de Economia da Água e Promoção do Regadio, Departamento de Planeamento e Economia da Água, 2017, http://regante.edia.pt/SiteAssets/Lists/LibraryList/AllItems/Anuario_Agricola_Alqueva_2017.pdf.

44 Maria Antónia Almeida, “Landlords, Tenants and Agrarian Reform: Local Elites and Regime Transitions in Avis, Portugal, 1778-2011”, *Rural History*, 24 (2), 2013, pp. 127-142.

45 Maria Antónia Almeida, “The use of rural areas in Portugal: historical perspective and new trends”, *Revista Galega de Economia*, 29 (2), 2020, pp. 1-17.

46 Nuno Guedes, “‘A Fábrica da Azeitona’. Reportagem TSF num Alentejo a mudar rapidamente”, *TSF*, 08/02/2018.

47 Carlos Dias, “Mais de um milho de azinheiras arrancadas para dar lugar a olival intensivo”, *Público*, 30/10/2018.

Conclusão

Apesar da Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 66.º, escrito por Gonçalo Ribeiro Teles, ter consagrado uma política de ambiente bastante avançada para a época, o Estado português ainda não cumpre os deveres que lhe foram incumbidos em 1976, nomeadamente: “1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. 2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares: a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; b) Ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas; (...) d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica. 3. O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n.º 1 pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização.”

E se não o faz em relação ao “ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”, também não o faz no que diz respeito ao direito à habitação, nem aos direitos dos trabalhadores, que desde o mesmo momento foram consagrados na Constituição.

Estas novas campanhas de monocultura superintensiva com incidência sobre o olival e os frutos vermelhos, assim como as áreas florestais que ardem todos os anos, não têm qualquer orientação do Estado, nem interesse para o país ou para as populações locais. São realizadas por iniciativa privada, com enormes investimentos de fundos internacionais, apenas com o interesse particular em aumentar a produção e as exportações, com o aplauso do Ministro da Agricultura, mas sem qualquer consideração pela qualidade de vida das populações locais, nem pelos direitos dos trabalhadores que nelas participam de forma sazonal, precária e vítimas de tráfego internacional sem respeito pelas leis, nem pela dignidade humana. Podem assim ser muito mais prejudiciais que as campanhas anteriores do século XX, tanto na década de 30 como na de 70, especialmente a nível da erosão dos solos, da poluição, para não falar do agravamento das condições sociais e do despovoamento dos territórios.

A emigração para os centros urbanos e para o estrangeiro deixou os campos abandonados, especialmente no norte do país. Os incêndios podem ser ateados por mão criminosa ou negligência, mas alimentam-se de mato e floresta com espécies não autóctones. O que se encontra atualmente no mundo rural português é uma paisagem monótona onde impera a monocultura industrial, altamente mecanizada, com uso de químicos e baixo uso de mão de obra permanente, logo, sem interesse para as economias locais, nem para o desenvolvimento social. A estrutura social foi transformada com o despovoamento, com a precarização das estruturas regionais e com a perda de importância da atividade agrícola para as populações residentes, o que diminuiu a sua importância social e política e desvaloriza o património local.

O poder local pede maior autonomia e descentralização, o que implica uma maior responsabilização sobre o que se produz e sobre as ações das empresas e dos cidadãos intervenientes nos seus municípios. Ao permitirem a alteração da paisagem, as autarquias estão a perder o seu maior trunfo: o património que venderam aos seus eleitores e aos consumidores, turistas e novos residentes que tentam desesperadamente atrair. Mesmo num regime de propriedade privada na qual os proprietários são livres de agir conforme lhes é mais conveniente do ponto de vista económico, e tendo em conta que os subsídios europeus são dados pela produtividade, o interesse das populações, em particular a saúde,

a segurança e as escolhas das melhores opções para a qualidade de vida e para as oportunidades de emprego com contratos e direitos sociais, devem ser vigiados e supervisionados pelos municípios.

A proximidade das juntas de freguesia e das câmaras permitem a deteção de irregularidades e a respetiva denúncia é uma obrigação cívica e moral dos representantes eleitos. Igualmente as decisões e políticas públicas têm de ser apoiadas na ciência e nos especialistas, tanto nas áreas da agronomia e da engenharia florestal, como nas ciências sociais que também devem ser chamadas para dar o seu contributo para as soluções de combate ao despovoamento, à atração de população qualificada aos territórios desprotegidos e à gestão dos mesmos, assim como à criação de melhores condições de vida aos residentes que ainda continuam a viver no meio rural.

O único meio de transformar esta realidade é a conversão da agricultura num novo modelo mais sustentável que proporcione trabalho permanente para as populações locais, contribuindo assim para a fixação de trabalhadores e das suas famílias. E para o povoamento a longo prazo desses territórios. Alguns empresários agrícolas ainda tentam manter as suas explorações de forma tradicional. Outros converteram as suas herdades em locais de diversificação de culturas, combinando a agro-silvo-pastorícia. A conjugação de árvores, animais e colheitas pode aumentar a produção de comida, além de enriquecer o solo, aumentar a biodiversidade e absorver o dióxido de carbono da atmosfera.

Este seria um caminho para ultrapassar a nossa dependência da venda de recursos naturais aos estrangeiros. Contudo, muito poucos proprietários reúnem condições ou vontade para realizar esta conversão. Continuamos assim com a enorme contradição entre uma propaganda irrealista de um mundo rural que os urbanos gostariam de consumir, com o respetivo património, gastronomia e ambiente despoluído, e uma paisagem adulterada que cada vez mais vai deixar de corresponder a essas expectativas. Além de já ter um ambiente contaminado com as culturas realizadas, uma ineficiente gestão da água, insegurança, comunicações deficientes e uma qualidade de vida inaceitável para as populações. Essa contradição verifica-se também ao nível dos programas do poder local e do governo central, cuja concretização das políticas públicas nunca chega a ser posta em prática, especialmente nos quatro anos de legislatura, que nunca são suficientes. A própria justiça reconhece a ineficácia das políticas públicas do Estado Português: o Tribunal de Contas declarou que o “Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação” acentuou os riscos, “não tem uma verdadeira natureza de programa ou de plano de ação” e falta-lhe “operacionalização”⁴⁸.

O despovoamento rural é irreversível. E agora talvez também a desertificação dos solos já o seja. Mas as populações que ainda vivem no interior também merecem o acesso aos serviços e à qualidade de vida dos outros cidadãos, direitos que lhes estão atribuídos na Constituição da República Portuguesa. A realidade dos incêndios e a discussão sobre as monoculturas intensivas acenderam algum interesse do discurso político sobre o mundo rural, mas a nível das inspeções e da correção das situações descritas ainda existe um grande trabalho legislativo e no terreno por realizar. Sobretudo é necessária uma mudança cultural e das mentalidades, que torne atraente a possibilidade de investimentos em meio rural, mas em empresas que criem empregos permanentes e qualificados, e sobretudo num modelo de agricultura e floresta mais adequado ao clima mediterrânico e a recursos hídricos cada vez mais escassos.

48 Carla Tomás, “Programa de Combate à Desertificação ‘não tem eficácia’, acusa Tribunal de Contas”, *Expresso*, 03/09/2019.

Reforma trabalhista e o trabalho decente no Brasil: A flexibilização dos valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana

Marcos Leite Garcia

Doutor em Direito pela Universidad Complutense de Madrid - Espanha. Mestre em Direitos Humanos pelo Instituto de Derechos Humanos da Universidad Complutense de Madrid – Espanha. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI (Cursos de Mestrado e de Doutorado), e professor do Curso de Direito da mesma instituição. Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito (Curso de Mestrado), da Universidade de Passo Fundo – UPF Vivian de Gann dos Santos

Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Advogada. Professora da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

Resumo | Este trabalho objetiva analisar a Reforma Trabalhista ocorrida no Brasil no ano de 2017, a partir da aprovação da Lei n.º 13.467, especialmente a sua incidência na geração de empregos plenos, capazes de atingir o status de trabalho decente. A referida Reforma alterou a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT de modo a estabelecer novas normas que conflitam com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e com o conteúdo das Convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Nesse sentido, a mencionada reforma apresenta choques frontais aos preceitos ligados aos valores sociais do trabalho e à dignidade da pessoa humana, essenciais à configuração do trabalho decente no país. Para o cenário político-econômico contemporâneo do Brasil é de fundamental importância a ampliação do debate sobre o tema. O problema pesquisado consiste na indagação sobre, em que medida, a Reforma Trabalhista brasileira atinge seu objetivo de possibilitar a criação de empregos plenos, os quais não violem a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, e, conseqüentemente, o Estado Democrático de Direito. Para responder tal questão, se parte da premissa de que os direitos trabalhistas são direitos fundamentais sociais estabelecidos pela própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que observam as normas internacionais atinentes à temática.

Abstract | “Labor reform and decent work: the flexibilization of the social values of work and of the dignity of the human person” This work aims to analyze the Labor Reform established in Brazil in 2017, with the approval of Law no. 13,467, especially its impacts on generation of job opportunities, capable of achieving the status of decent work. That Labor Reform altered the Consolidation of Labor Laws – CLT in a way that created new rules that conflict the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 and the contents of the fundamental Conventions of the International Labor Organization – ILO. In this sense, the aforementioned reform presents direct clashes with the precepts linked to social values of work and to dignity of the human person, essential to the configuration of decent work in the country. For the contemporary political and economic scenario in Brazil, it is fundamentally important to expand the debate on that theme. The researched problem consists in the question about the extent to which Brazilian Labor Reform achieves its objective of enabling the creation of jobs that do not violate the dignity of the human person, the social values of work and consequently the Democratic state of law. In order to answer this question, this work starts from the premise that labor rights are fundamental social rights established by the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, which observe international rules related to the theme.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual segue as premissas e os valores do constitucionalismo contemporâneo ocidental, que servem como fundamentos de todo o sistema de normas constitucionais positivadas. O referido diploma constitucional, já em seu artigo 1.º abarca os valores sociais do trabalho e a dignidade da pessoa humana, fundamentos da República e do Estado Democrático de Direito brasileiros¹.

Ditos princípios e regras não são meras diretrizes uma vez que, como diz Ronald Dworkin², o direito deve ser levado a sério e, desta maneira, tanto os valores sociais do trabalho, como a dignidade da pessoa humana, contêm aplicabilidade direta e imediata (notadamente pelo conteúdo do artigo 5.º, § 1.º da Constituição acima mencionada). Assim, não se compreende admissível a ideia de que se tratariam de meras normas de aplicabilidade indireta ou de eficácia contida, como pretendem alguns³.

No particular, cumpre destacar que o Constitucionalismo ocidental contemporâneo se desenvolveu após o Segundo Pós-Guerra do século XX, com fundamento no liberalismo, como um movimento para limitar o poder e fazer valer as conquistas humanas civilizatórias, exatamente para proteger o indivíduo (o cidadão, a pessoa humana) do abuso de poder, oriundo da esfera pública ou privada.

Para Bobbio, em sua definição clássica de constitucionalismo:

Costuma-se chamar de constitucionalismo à teoria e à prática dos limites do poder: pois bem, o constitucionalismo encontra a sua plena expressão nas constituições que estabelecem limites não só formais, mas também materiais ao poder político, bem

1 Embora a comunicação tenha sido apresentada presencialmente no Congresso por Vivian De Gann dos Santos, a pesquisa efetuada e o texto ora publicado correspondem a um trabalho conjunto com Marcos Leite Garcia.

2 Ronald Dworkin, *Levando os direitos a sério*, tradução de Nelson Boeira, São Paulo, Martins Fontes, 2002.

3 Como na teoria proposta por José Afonso da Silva como eficácia plena, contida e limitada. In: José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 8.ª ed., São Paulo, Malheiros, 2012. Teoria superada a partir da interpretação do artigo 1.º, §1.º e da hermenêutica constitucional, como por exemplo entre outros, determinada pelo professor Lênio Streck. In: Lenio Streck, *Hermenêutica e(m) Crise*, 11.ª ed., Porto Alegre, Livraria dos Advogados, 2014.

*representados pela barreira dos direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e juridicamente protegidos [...]*⁴.

Desta maneira, os valores sociais do trabalho e a dignidade da pessoa humana, assim como os direitos dos trabalhadores brasileiros inscritos no artigo 7.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são direitos fundamentais reconhecidos e devem ser protegidos sem nenhuma distinção com quaisquer outras categorias de direitos. Em relação ao princípio basilar da dignidade da pessoa humana na sociedade contemporânea, faz-se necessário relembrar a máxima da Fundamentação da Metafísica dos Costumes de Kant, qual seja: a pessoa tratada como fim em si mesma e não como mero meio para se obter as coisas⁵.

Por outro lado, a partir do advento do Estado Democrático e Social do pós-II Guerra, pode-se citar o que Bobbio denominou de Revanche dos Interesses: que consiste em uma espécie de contrarreforma do liberalismo posterior ao advento da democracia social e do Estado de bem-estar⁶ (que a partir de Friedrich Von Hayek é possível ser compreendido como neoliberalismo). Este movimento veio antagonizar os direitos dos trabalhadores, os direitos sociais e o seu tratamento constitucional a partir de políticas públicas – tema debatido por autores como José Guilherme Merquior⁷, Fernando Escalante Gonzalbo⁸, Zygmunt Bauman⁹, Hartmut Rosa¹⁰, Byung-Chul Han¹¹, entre outros, a exemplo de David Harvey¹².

No particular, notadamente no que se relaciona ao Direito do Trabalho, o neoliberalismo contemporâneo impôs a flexibilização e, em certa medida a violação, de diversos direitos dos trabalhadores. Avelãs Nunes enfatiza que com a desregulamentação dos direitos trabalhistas, evidencia-se que o neoliberalismo atual é incompatível com a democracia¹³.

De se salientar que os direitos dos trabalhadores são direitos humanos e fundamentais resguardados pelas Constituições das principais democracias atuais (Alemanha, 1949, França 1958, Portugal 1976, Espanha 1978, dentre outras, como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), assim como pela legislação Comunidade Internacional, a partir da atuação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, e de outros organismos protetores dos Direitos Humanos. Desta forma, a sua violação, seja a partir de práticas contrárias aos direitos dos trabalhadores e à sua dignidade, ou mesmo pela aprovação de uma legislação contrária à proteção dos trabalhadores, fragiliza os direitos humanos fundamentais constitucionalizados e consagrados pela Comunidade Internacional.

4 Norberto Bobbio, *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*, tradução de Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro, Paz & Terra, 1987, p. 101.

5 Immanuel Kant, Fundamentação da Metafísica dos Costumes. In: Immanuel Kant, *Os pensadores – Kant (II)*, tradução de Paulo Quintana, 2.ª ed., São Paulo, Abril Cultural, 1984, pp. 103-162.

6 Norberto Bobbio, *O futuro da democracia*, 15.ª ed., Rio de Janeiro, Paz & Terra, 2009, p. 27.

7 José Guilherme Merquior, *Liberalismo: Antigo e Moderno*, 3.ª ed., São Paulo, É realizações, 2014.

8 Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo: una historia económica, cultural e intelectual, de 1975 a hoy*, 2.ª ed., Madrid, Tunes, 2016.

9 Zygmunt Bauman, *Modernidade líquida*, tradução de Carlos Alberto Medeiros, Rio de Janeiro, Zahar, 2011, 280 p.

10 Hartmut Rosa, *Alienación y aceleración: hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía*, Madrid, Katz, 2016.

11 Byung-Chul Han, *Sociedade do cansaço*, 2.ª ed., tradução de Enio P. Giachini, Petrópolis, Vozes, 2017.

12 David Harvey, *O neoliberalismo: história e implicações*, tradução de Maria Stela Gonçalves, São Paulo, Edições Loyola, 2014.

13 Sobre a questão na obra do professor Avelãs Nunes veja-se: António J. Avelãs Nunes, *Neoliberalismo & direitos humanos*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003; e Fabio Souza de Oliveira; António J. Avelãs Nunes, *O neoliberalismo não é compatível com a democracia*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2016.

A consubstanciar este posicionamento, cita-se a proibição de todo e qualquer retrocesso em questões relativas aos direitos humanos e fundamentais e sociais¹⁴, princípio que parece afrontado pela reforma trabalhista brasileira, impulsionada pela aprovação da Lei n.º 13.467, de 2017, a qual deslocou a premissa da proteção do trabalhador do centro fundante do Direito do Trabalho brasileiro, conforme se explanará o item subsequente.

O direito do trabalho brasileiro e a Lei n.º 13.467, de 2017

O Direito do Trabalho no Brasil registrou suas primeiras normas jurídicas no século XIX, notadamente a partir do Código Comercial de 1850, e por leis esparsas datadas de 1852, as quais estabeleceram o trabalho livre nas estradas de ferro. Contudo, no referido contexto histórico, diante da utilização de mão-de-obra escrava, pouco se produziu nessa seara do Direito. Desta forma, é que se considera a Lei Áurea, de 1888¹⁵ como o primeiro grande marco justtrabalhista brasileiro, posto ter instituído o trabalho livre a todos¹⁶.

Posteriormente, a partir da Revolução de 1930, o Estado brasileiro assumiu uma postura intervencionista, marcada pelas políticas públicas conduzidas por Getúlio Vargas e, em consequência, abriu-se caminho à intensificação da regulamentação das relações de trabalho por meio da legislação. A indicada mudança de paradigmas governamentais refletiu na legislação nacional, que passou a tomar rumos distintos dos até então experimentados, com notável afastamento dos modelos econômicos, sociais e culturais escravocratas e patriarcais de uma sociedade agrária, com vistas à industrialização do país¹⁷.

Do período histórico em comento pode-se destacar a formulação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934¹⁸, a qual inseriu diversas disposições sobre a ordem econômica e social, tais como preceitos básicos à legislação laboral, que estabeleceram o direito ao salário-mínimo, jornada de trabalho diária de oito horas, repouso semanal, dentre outros direitos sociais¹⁹. Na mesma perspectiva, destaca-se o Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943²⁰, o qual aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que agregou toda a legislação atinente ao Direito do Trabalho produzida ao tempo.

A sequência histórica do Direito do Trabalho brasileiro percorreu a mesma tendência, qual seja: a da intervenção estatal, com enfoque à proteção ao trabalhador. É o que se pode

14 Victor abrilamovich; Christian Courtis, *Los derechos sociales como exigibles*, Madrid, Trotta, 2004, 256 p.; e Christian Courtis, *La prohibición de regresividad em matéria de derechos sociales*. In: Christian Courtis (Org.), *Ni un passo atrás. La prohibición de regresividad em matéria de derechos sociales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2006.

15 Brasil, *Lei n.º 3.353, de 13 de maio de 1888: Declara extinta a escravidão no Brasil*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm, acesso em: 20 dezembro 2020.

16 Ericson Crivelli, Ensaio para uma releitura de Evaristo de Moraes em apontamentos de direito operário. In: Germano Siqueira (et al), *Direito do trabalho: releituras, resistência*, São Paulo, LTr, 2017, p. 165-182.

17 Alex Faverezani da Luz; Janaína Rigo Santin, As relações de trabalho e sua regulamentação no Brasil a partir da revolução de 1930, *História*, Franca, v. 29, n.º 2, p. 268-278, Dec. 2010, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200015&lng=en&nrm=iso, acesso em 15 dezembro 2020.

18 Brasil, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm, acesso em 15 dezembro 2020.

19 Regina Lucia Morel; Elina G. da Fonte Pessanha, A justiça do trabalho, *Tempo soc.*, São Paulo, v. 19, n.º 2, p. 87-109, novembro 2007, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200003&lng=pt&nrm=iso, acesso em 15 dezembro 2020.

20 Brasil, *Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm, acesso em: 15 dezembro 2020.

perceber especialmente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²¹, que em seu artigo 7.º ampliou o rol de direitos básicos dos trabalhadores inaugurado na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Mesmo porque, a doutrina jurídica que se firmou ao longo do tempo relativa à legislação do trabalho aponta para princípios basilares, dentre os quais sobressai o Princípio da Proteção, entendido como: “critério fundamental que orienta o Direito do Trabalho, pois este, ao invés de inspirar-se num propósito de igualdade, responde ao objetivo de estabelecer um amparo preferencial a uma das partes: o trabalhador”²².

Em contrapartida ao panorama intervencionista protetivo destacado, surgiu, no ano de 2016, por iniciativa da Câmara dos Deputados Federais, o Projeto de Lei n.º 6.787²³, transformado na Lei n.º 13.467 de 13 de julho de 2017 (intitulada de Reforma Trabalhista). O citado Projeto de Lei, de cunho liberal, teve por escopo, segundo sua própria exposição de motivos, a modernização da legislação trabalhista mediante a valorização da negociação coletiva, sob o enfoque do Princípio da Intervenção Mínima na Autonomia da Vontade Coletiva²⁴.

Conforme fundamentação do Projeto de Lei em estudo:

*Categorias de trabalhadores como bancários, metalúrgicos e petroleiros, dentre outras, prescindem há muito tempo da atuação do Estado, para promover-lhes o entendimento com as empresas. Contudo, esses pactos laborais vêm tendo a sua autonomia questionada judicialmente, trazendo insegurança jurídica às partes quanto ao que foi negociado. Decisões judiciais vem, reiteradamente, revendo pactos laborais firmado entre empregadores e trabalhadores, pois não se tem um marco legal claro dos limites da autonomia da norma coletiva de trabalho*²⁵.

Ainda compõe a exposição de motivos do Projeto de Lei em debate, trecho do acórdão do Recurso Extraordinário n.º 590.415/SC²⁶, o qual versa sobre a validade e efeitos de acordo coletivo destinado à implementação de plano de demissão incentivada. O aresto é enfático ao posicionar-se favoravelmente acerca da autonomia coletiva dos trabalhadores para a negociação das normas contratuais laborais, visto que indica com clareza entender que a prática resta perfeitamente alinhada aos preceitos do artigo 7.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

21 Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucaoacompilado.htm, acesso em: 15 dezembro 2020.

22 Américo Plá Rodriguez, *Princípios de direito do trabalho*, 3.ª ed., São Paulo, LTr, 2000, p. 35.

23 Brasil, *Projeto de Lei n.º 6.787, de 22 de dezembro de 2016: Altera o Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências*, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>, acesso em: 15 dezembro 2020.

24 Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Reforma trabalhista e a restrição da atuação da Justiça do Trabalho, In: Guilherme Guimarães Feliciano; Marco Aurélio Marsiglia Treviso; Saulo Tarcisio de Carvalho Fontes (org.), *Reforma trabalhista: visão, compreensão e crítica*, São Paulo, LTr, 2017, p. 47-52.

25 Brasil, *Projeto de Lei n.º 6.787, de 22 de dezembro de 2016: Altera o Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências*, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>, acesso em: 20 dezembro 2020.

26 Brasil, Supremo Tribunal Federal, Acórdão, Recurso Extraordinário n.º 590.415, de Santa Catarina, relator Min. Roberto Barroso, 30 abril 2015, DJE, Brasília, 29 maio 2015.

Colhe-se da ementa do julgado citado:

Direito do trabalho. Acordo coletivo. Plano de dispensa incentivada. Validade e efeitos. 1. Plano de dispensa incentivada aprovado em acordo coletivo que contou com ampla participação dos empregados. Previsão de vantagens aos trabalhadores, bem como quitação de toda e qualquer parcela decorrente de relação de emprego. Faculdade do empregado de optar ou não pelo plano.

[...]

3. No âmbito do direito coletivo do trabalho não se verifica a mesma situação de assimetria de poder presente nas relações individuais de trabalho. Como consequência, a autonomia coletiva da vontade não se encontra sujeita aos mesmos limites que a autonomia individual.

4. A Constituição de 1988, em seu artigo 7.º, XXVI, prestigiou a autonomia coletiva da vontade e a autocomposição dos conflitos trabalhistas, acompanhando a tendência mundial ao crescente reconhecimento dos mecanismos de negociação coletiva, retratada na Convenção n.º 98/1949 e na Convenção n.º 154/1981 da Organização Internacional do Trabalho. O reconhecimento dos acordos e convenções coletivas permite que os trabalhadores contribuam para a formulação das normas que regerão a sua própria vida. (grifou-se)²⁷.

De forma razoavelmente célere – e questionada por associações de classe, juristas e autoridades públicas, tais como membros do Ministério Público do Trabalho – o Projeto de Lei foi aprovado e sancionado pela Presidência da República em 13 de julho de 2017, com vigência a partir do dia 11 de novembro do mesmo ano. É importante frisar que as mudanças incorporadas ao ordenamento jurídico com a aprovação do Projeto em comento não se restringiram à CLT, pois, como bem define a ementa da sua redação final, alterou-se a Consolidação das Leis do Trabalho e “as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho”²⁸.

A partir da transformação do Projeto de Lei debatido propriamente na Lei n.º 13.467 de 2017, certos paradigmas do Direito do Trabalho passaram a ser questionados. O já tratado Princípio da Proteção parece flexibilizado frente ao Princípio da Intervenção Mínima na

27 Brasil, Supremo Tribunal Federal, Acórdão, Recurso Extraordinário n.º 590.415, de Santa Catarina, relator Min. Roberto Barroso, 30 abril 2015, DJE, Brasília, 29 maio 2015.

28 Brasil, *Projeto de Lei n.º 6.787, de 22 de dezembro de 2016: Altera o Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências*, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>, acesso em: 20 dezembro 2020.

Autonomia da Vontade Coletiva, o qual vem bem delineado no parágrafo terceiro do artigo 8.º, incorporado à CLT²⁹.

No mesmo norte, a Lei n.º 13.467 de 2017 trouxe a prevalência das negociações coletivas sobre a lei, ratificando a relevância e aplicabilidade do Princípio da Intervenção Mínima na Autonomia da Vontade Coletiva. É o que se verifica a partir da leitura do *caput* do artigo 611.º-A da CLT: “a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho, observados os incisos III e VI do *caput* do artigo 8.º da Constituição, têm prevalência sobre a lei [...]”³⁰.

Deste modo, em um primeiro momento, convém aprofundar o estudo acerca dos reflexos mais amplos da Lei n.º 13.467, de 2017, sobretudo se a inovação representa progresso ou retrocesso às dinâmicas das relações de emprego reguladas fortemente no país desde a década de 1930, o que se fará a partir dos preceitos constitucionais traçados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do Princípio da Proteção.

A reforma trabalhista brasileira: Progressos ou retrocessos

Para a discussão da reforma trabalhista provocada pela Lei n.º 13.467, de 2017, com vistas a determinar progressos ou retrocessos às relações laborais brasileiras elegeu-se, preliminarmente, a metodologia de análise de Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado, os quais se baseiam na matriz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 para construir seu raciocínio³¹.

Segundo os autores, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 edificou-se sobre a principiologia humanística e social constitucional, a qual pôs em destaque os direitos fundamentais da pessoa humana, e elegeu o Direito como peça essencial à civilização, dentro de tais paradigmas. Contudo, a reforma trabalhista implementada pela Lei n.º 13.467, de 2017, parece afastada do norte constitucional indicado, ao passo que se direciona “em busca do retorno ao antigo papel do Direito na História como instrumento de exclusão, segregação e sedimentação da desigualdade entre as pessoas humanas e grupos sociais”³².

Moraes e Gaia firmam posição semelhante. Os autores apontam que o sistema de normas do Direito do Trabalho do Brasil se pautou (de acordo com as Cartas Magnas de 1934 e de 1988, especialmente), na garantia de diversos direitos à classe trabalhadora, de modo

29 Prescreve o parágrafo terceiro do artigo 8.º da CLT: “Artigo 8.º - As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público. [...] § 3.º No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no artigo 104 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva. In: Brasil, *Decreto-Lei n.º 5.452, de 10 de maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm acesso em: 15 dezembro 2020.

30 Brasil, *Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm acesso em: 15 dezembro 2020.

31 Maurício Godinho Delgado; Gabriela Neves Delgado, *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.º 13.467/2017*, 2 ed., São Paulo, LTr, 2018, p. 39-52.

32 Maurício Godinho Delgado; Gabriela Neves Delgado, *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.º 13.467/2017*, cit., p. 40-41.

que a reforma trabalhista, por apresentar-se atrelada a uma perspectiva de flexibilização de direitos³³, não se coaduna ao sistema jurídico construído pelo Direito do Trabalho, porque conflitante e inconciliável com a principiologia inscrita na CLT e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 7.^o³⁴.

Romita inclina-se em sentido diverso. Para o autor, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, embora intencionada a implantar a democracia, reproduziu o regime antidemocrático, especialmente por manter dispositivos como a unidade sindical e a contribuição sindical compulsória – este último, extirpado da CLT por comando expresso da Lei n.º 13.467, de 2017. Sob a visão do autor ao tratar dos direitos sociais da Constituição em comento, a legislação laboral brasileira não deveria se atrelar, no todo, ao modelo implementado, pois alheio à realidade social³⁵.

Em artigo datado do ano de 2000, Romita transparece sua concordância com o sistema de Direito do Trabalho implementado pela Lei n.º 13.467, de 2017, especialmente ao apregoar a necessidade de maior autonomia da vontade privada nas relações laborais, presente na fundamentação do projeto de lei originário da reforma trabalhista. No ponto, o autor frisa que:

Em outras palavras: no começo, foi a lei do empregador; depois, a lei do Estado; no futuro, será a lei dos parceiros sociais.

Esta sequência de fases já conduziu ao terceiro de seus estágios: ganha força, cada vez mais, a autonomia coletiva privada. Mas, para que o termo final desse processo evolutivo seja alcançado, certos requisitos deverão ser observados: democracia, liberdade sindical, mentalidade dos atores sociais afeiçãoada aos métodos da negociação coletiva, função promocional do Direito³⁶.

As interpretações acerca da Lei n.º 13.467, de 2017, de maneira especial quanto à resignificação que provocou ao Direito do Trabalho, parecem não restar pacificadas ou exauridas, sob a ótica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Uma das razões está no contraponto entre o Princípio da Proteção, basilar no Direito do Trabalho brasileiro e aquele trazido pela reforma trabalhista como sustentáculo de uma nova dinâmica nas relações de emprego, conforme se passa a detalhar.

O Direito do Trabalho no mundo ocidental, inclusive o brasileiro, constituiu-se a partir do propósito de proteção ao trabalhador que intencionava equilibrar a desigualdade jurídica, econômica e social entre os atores das relações laborais: empregados e empregadores.

33 Os autores citam diversos pontos de alterações trazidas pela Lei n.º 13.467, de 2017, que representam, ao ser ver, flexibilizações negativas de garantias dos trabalhadores, as quais não se coadunam ao sistema jurídico do Direito do Trabalho, pautado na proteção do trabalhador, sob o sustentáculo da Constituição Federal de 1988. Por exemplo, aquela introduzida pelo artigo 394-A da CLT, que viabiliza o trabalho de mulheres gestantes em atividades insalubres. In: Camila Mirada Moraes; Fausto Siqueira Gaia, Reforma trabalhista e o conceito de sistema jurídico, *Revista Trabalhista: direito e processo*, ano 16, v. 1, n.º 58, julho-dezembro 2017, pp. 17-33, p. 31.

34 Camila Mirada Moraes; Fausto Siqueira Gaia, Reforma trabalhista e o conceito de sistema jurídico, *Revista Trabalhista: direito e processo*, cit., p. 25-29.

35 Arion Sayão Romita, *Os direitos sociais na Constituição e outros estudos*, São Paulo, LTr, 1991, p. 12.

36 Arion Sayão Romita, O impacto da globalização no contrato de trabalho, *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 66, n.º 4, outubro-dezembro 2000, pp. 84-91, p. 91, disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/85452/005_romita.pdf?sequence=1, acesso em: 20 dezembro 2020.

Nesses termos, o Princípio da Proteção³⁷ tornou-se critério fundante do Direito do Trabalho brasileiro e fixou-se no amparo preferencial ao trabalhador³⁸.

O princípio destacado se expressa na interpretação das normas, como também na solução direta de litígios sobre três formas distintas – consideradas regras autônomas, não subordinadas, ou derivadas umas das outras: a regra *in dubio, pro operario*; a regra da norma mais favorável; e, a regra da condição mais benéfica. A primeira se constitui como critério a ser utilizado pelo intérprete da lei para escolher, entre vários sentidos de uma norma, aquele que se enquadre como a mais favorável ao trabalhador. A segunda, por sua vez, impõe que no caso de existir mais de uma norma aplicável ao caso concreto, opte-se pela mais favorável ao trabalhador (ainda que o resultado não se perfile aos critérios tradicionais da hierarquia das normas). Por fim, a terceira consiste em critério pelo qual a aplicação de uma nova norma de Direito do Trabalho não deve acarretar a diminuição de condições mais favoráveis ao trabalhador, anteriormente existentes³⁹.

De outro vértice, a reforma trabalhista trouxe ao Direito do Trabalho brasileiro uma ênfase ao Princípio da Intervenção Mínima na Autonomia da Vontade Coletiva, o qual é sustentado pelo inciso XXVI, do artigo 7.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual considera a negociação coletiva como direito social fundamental. O resgate do princípio em tela, que fora relativizado, em razão do Princípio da Proteção, trouxe maior efetividade aos acordos e às convenções coletivas, especialmente por ditar sua prevalência sobre a própria lei. Santos e Teles salientam que a Lei n.º 13.467, de 2017, empoderou os instrumentos coletivos, notoriamente por limitar a atuação do Poder Judiciário do Trabalho, de modo que, conseqüentemente, destinou maior segurança jurídica às negociações coletivas, em detrimento das normas ligadas ao Direito Individual do Trabalho – que segue atrelado ao Princípio da Proteção⁴⁰.

A inserção daquele princípio no próprio corpo da Consolidação das Leis do Trabalho é clara. O artigo 8.º da referida legislação, que versa sobre as fontes subsidiárias e as regras de integração do Direito do Trabalho⁴¹, teve a inclusão do parágrafo terceiro, o qual dispõe que ao analisar normas coletivas, o Poder Judiciário do Trabalho do Brasil apenas poderá debater questões afetas ao negócio jurídico em si (legitimidade de parte, formalidades legais exigíveis e licitude do objeto), e “balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva”⁴².

Entretanto, advertem Delgado e Delgado, que a redação do parágrafo terceiro do artigo 8.º da CLT, no que trata do resgate do Princípio da Intervenção Mínima na Autonomia da Vontade Coletiva, não pode ser interpretado de maneira superficial, de modo a excluir do

37 O princípio da proteção do trabalhador manifestou-se no Brasil na década de 1930, juntamente com o fortalecimento do Direito do Trabalho no país. O respeito ao referido princípio refletiu na inclusão dos direitos dos trabalhadores, como direitos sociais, na Constituição Federal de 1934. In: Américo Plá Rodríguez, *Princípios de direito do trabalho*, cit., p. 35-36.

38 Américo Plá Rodríguez, *Princípios de direito do trabalho*, cit., p. 33-35.

39 Américo Plá Rodríguez, *Princípios de direito do trabalho*, cit., p. 45.

40 Fernando Rangel Alvarez dos Santos; Carlos André Coutinho Teles, A liberdade de negociação na esfera trabalhista e o estado contemporâneo, In: XXVII Encontro Nacional do Conpedi: direitos sociais, seguridade e previdência social – Conpedi, 2018, Salvador, BA, *Anais* (on-line), Florianópolis: Conpedi, 2018, disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/0ds65m46/i6zqlxa1/R12WcgZgxwo3e8f5.pdf>, acesso em: 30 janeiro 2019.

41 Mauricio Godinho Delgado; Gabriela Neves Delgado, *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.º 13.467/2017*, cit., p. 104-106.

42 Brasil, *Decreto-Lei n.º 5.452, de 10 de maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm, acesso em: 29 dezembro 2020.

Poder Judiciário trabalhista qualquer apreciação acerca de acordos e convenções coletivas, para além das previsões do artigo 104.º do Código Civil⁴³. Para os autores, segue válida e necessária a atuação do Poder Judiciário do Trabalho sobre as negociações coletivas, a fim de garantir que seu conteúdo reste adequado aos preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sob pena de construir-se no país uma ordem jurídica anômala, em desfavor da dignidade da pessoa humana⁴⁴.

Os artigos 611.º-A e 611.º-B da CLT também refletem a imperatividade da vontade coletiva em decorrência do relevo recebido pelo princípio em exame, ao regular as possibilidades (e as impossibilidades), materiais em que as normas legais podem ser superadas por instrumentos coletivos⁴⁵. Cortez ressalta que tais dispositivos legais apresentados pela Lei n.º 13.467, de 2017, inseriram nova regra no Direito do Trabalho, aproximada daquela vigente em Portugal, segundo a qual, a convenção e o acordo coletivo têm o condão de afastar a lei e sobre ela prevalecer⁴⁶.

Porém, as inovações legislativas dos artigos 611.º-A e 611.º-B da CLT, pautadas no Princípio da Intervenção Mínima na Autonomia da Vontade Coletiva, receberam severas críticas. Sob a ótica do Princípio da Proteção, tais artigos se chocam com a regra da norma mais favorável, que se encontra entre os pilares do Direito do Trabalho brasileiro⁴⁷, conforme anteriormente demonstrado.

Delgado e Delgado afirmam que a flexibilidade dada às normas trabalhistas do país pela Lei n.º 13.467, de 2017, trata-se da marca mais dominante da reforma trabalhista, a qual se afasta do primado do aperfeiçoamento das condições de vida e trabalho, de modo a configurar retrocesso social em dissonância às previsões do artigo 7.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nesse sentido, a interpretação dada aos artigos 611.º-A e 611.º-B não pode inclinar-se à precarização das relações trabalhistas, pois, as fontes normativas, (tanto legais, quanto coletivas), estão sob a imperatividade dos princípios do Direito do Trabalho e das regras internacionais de Direitos Humanos⁴⁸.

Lobato, em análise ao conteúdo normativo dos artigos 611.º-A e 611.º-B da CLT, pondera que o Princípio da Intervenção Mínima na Autonomia da Vontade Coletiva pode coexistir com o Princípio da Proteção, e ressalta que este seria o cenário mais adequado ao Direito do Trabalho atual. A autora salienta que a flexibilização de direitos possibilitada pelas negociações coletivas, embora exija cautela, pode se operar adequadamente e nos limites dos preceitos constitucionais pertinentes à matéria, desde que o resultado

43 O artigo 104.º do Código Civil versa sobre os requisitos essenciais de validade dos negócios jurídicos, nos seguintes termos: "Artigo 104.º A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei". In: Brasil, *Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm, acesso em: 20 dezembro 2020.

44 Mauricio Godinho Delgado; Gabriela Neves Delgado, *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.º 13.467/2017*, cit., p. 106-108.

45 Brasil, *Decreto-Lei n.º 5.452, de 10 de maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm, acesso em: 20 dezembro 2020.

46 Julhupiano Chaves Cortez, *Direito do Trabalho: reforma trabalhista – com as alterações da Medida Provisória n.º 808, 14 de novembro de 2017*, São Paulo, LTr, 2018, p. 138-139.

47 Rúbia Zanotelli Alvarenga, O negociado sobre o legislado: arts. 611-A e 611-B da Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017, In: Raphael Mizziaria; Carolina Silva Silvino Assunção; Antônio Capuzzi (coord), *Direito do Trabalho e estado democrático de direito: homenagem ao professor Mauricio Godinho Delgado*, São Paulo, LTr, 2018, pp. 232-245, p. 240-245.

48 Mauricio Godinho Delgado; Gabriela Neves Delgado, *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.º 13.467/2017*, cit., p. 282-300.

garanta a ampliação de direitos individuais e a instituição de melhores condições de vida e trabalho aos empregados⁴⁹, ou seja, em última análise, desde que respeite as premissas do trabalho decente⁵⁰.

A partir do elenco das interpretações apresentadas anteriormente, esta pesquisa se inclina à compreensão de que a Lei n.º 13.467, de 2017, e a flexibilização que esta provocou às normativas do Direito do Trabalho brasileiro, constituem-se como retrocesso social, o qual fomenta a desigualdade presente na dinâmica das relações laborais, notadamente a hipossuficiência técnica e socioeconômica de grande parte dos empregados brasileiros. Desta forma, para além de se demonstrar dissonante do compêndio legislativo laboral brasileiro, a reforma trabalhista em tela deixou de atender às normas constitucionais anteriormente expostas.

Ademais, a Lei n.º 13.467, de 2017, não atingiu os objetivos aos quais se propunha, expostos no seu Projeto de Lei, já explicitado. Desde a sua vigência, ainda no ano de 2017, até a contemporaneidade, não houve significativo aumento de postos de trabalho, igualmente não se percebeu decréscimo do mercado informal de mão de obra⁵¹. Ao oposto, nota-se a precarização do trabalho e violações dos direitos fundamentais dos trabalhadores, à dignidade da pessoa humana, diante de aumento alarmante dos índices de desemprego.

Nesta perspectiva, é sentido o choque das normativas expostas na Lei n.º 13.467, de 2017, com as premissas constitucionais brasileiras dos valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana.

49 Marcia Regina Lobato, Os limites das negociações coletivas contemporâneas frente à reforma trabalhista, São Paulo, *Revista Síntese: trabalhista e previdenciária*, n.º 338, agosto 2017, p. 95.

50 O conceito de trabalho decente, delimitado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, desde 1999, corresponde à síntese da missão histórica da entidade, qual seja, “de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável”. In: OIT – Organização Internacional do Trabalho, *Trabalho Decente*, disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>, acesso em: 26 dezembro 2020.

51 O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, já em 2018, noticiava que os índices de crescimento e manutenção de postos de trabalho formais no Brasil seguiam deficitários (isso, desde 2015), e não sofreram quaisquer alterações de curso após a reforma trabalhista de 2017. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *Desafios do mercado de trabalho alimentam debates sobre direitos*, disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23325-desafios-do-mercado-de-trabalho-alimentam-debate-sobre-direitos>, acesso em: 28 dezembro 2020.

Considerações finais

Ao positivar os direitos dos trabalhadores como direitos fundamentais sociais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conferiu proteção qualificada a esta categoria de direitos. No entanto, medidas legislativas que seguiram os imperativos do neoliberalismo contemporâneo, como a denominada Reforma Trabalhista (Lei n.º 13.467, de 2017), vem a precarizar as conquistas civilizatórias dos direitos humanos e fundamentais do trabalho.

O choque entre tais modelos regulatórios evidencia a necessidade do debate sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Social e o Princípio da Proteção do Trabalhador, notadamente a regra da norma mais benéfica nele contida.

Conquanto o Direito do Trabalho brasileiro tenha se constituído a partir do propósito de proteção ao trabalhador, que intencionava equilibrar a desigualdade jurídica, econômica e social entre empregados e empregadores, a reforma trabalhista trouxe ao Direito do Trabalho brasileiro uma ênfase ao Princípio da Intervenção Mínima na Autonomia da Vontade Coletiva, amparado pelo inciso XXVI, do artigo 7.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – que considera a negociação coletiva como direito social fundamental.

O resgate do princípio em tela, que fora relativizado, em razão do Princípio da Proteção, trouxe maior efetividade aos acordos e às convenções coletivas, especialmente por ditar sua prevalência sobre a própria lei e por limitar a atuação do Poder Judiciário do Trabalho, em detrimento das normas ligadas ao Direito Individual do Trabalho – que segue atrelado ao Princípio da Proteção.

Deste modo, compreende-se que a Lei n.º 13.467, de 2017, e a flexibilização que esta provocou às normativas do Direito do Trabalho brasileiro, constituem-se como retrocesso social, o qual fomenta a desigualdade presente na dinâmica das relações laborais, em especial a hipossuficiência técnica e socioeconômica de grande parte dos empregados brasileiros. Desta forma, para além de se demonstrar dissonante do compêndio legislativo laboral brasileiro, a reforma trabalhista em tela deixou de atender às normas constitucionais anteriormente expostas, as quais se revestem como direitos humanos fundamentais.

Por fim, de se salientar que a Lei n.º 13.467, de 2017, não atingiu os objetivos aos quais se propunha, expostos no seu Projeto de Lei, já explicitado. Desde a sua vigência, ainda no ano de 2017, até a contemporaneidade, não houve significativo aumento de postos de trabalho, igualmente não se percebeu decréscimo do mercado informal de mão de obra. Ao oposto, nota-se a precarização do trabalho e violações dos direitos fundamentais dos trabalhadores, à dignidade da pessoa humana, diante de aumento alarmante dos índices de desemprego.

Prefácio | *Ana Mendes Godinho*

Apresentação | *Margarida Seixas e Cristina Rodrigues*

Intervenção de abertura | *Dorothea Hoehtker*

“De la Servidumbre al Contrato de Trabajo” - Deambulações em torno da obra de Manuel Alonso Olea e da singularidade dogmática do contrato de trabalho, por ocasião do Congresso sobre o Centenário da Organização Internacional do Trabalho | *Maria do Rosário Palma Ramalho*

Trabalho digno no século XXI | *António Monteiro Fernandes*

Trabalho análogo à escravidão e a escravidão do trabalho: Revisitando o tema do trabalho escravo | *Nelson Mannrich*

Os Seguros Sociais Obrigatórios de 1919. Perspectiva jurídico-política | *Filipe de Arede Nunes*

Entre as cidades e as serras: O descanso semanal e a organização do trabalho nos primeiros anos do regime corporativo | *Leonardo Aboim Pires*

Nótula sobre o contrato de trabalho e a codificação civil | *Luís Gonçalves da Silva*

A escravidão contemporânea e o trabalho decente no âmbito do Mercosul | *Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante*

Das campanhas de produtividade ao trabalho humano: Uma evolução tecida nas teias do Estado Novo | *Ana Carina Azevedo*

A proibição de trabalho forçado | *Claudia Madaleno*

Enquiring into Others: The International Labour Office's Attempts to Grasp the Early Soviet Labour System (1920) | *Marine Dhemy-Mairal e Laure Piquet*

Portugal e a OIT: Cem anos de história | *Cristina Rodrigues*

Albert Thomas e a presença portuguesa no Bureau International du Travail: O Ministério de Betten-court-Rodrigues e a OIT | *Soraia Milene Carvalho*

Qua homo est – O tratamento teológico da restitutio na caracterização jurídica moderna da escravidão | *Ana Caldeira Fouto*

Todos os homens nascem livres e iguais. Um breve testemunho inspirado no século que alcançou as Luzes | *Susana Antas Videira*

Das abolições à abolição. Um percurso iluminista no Portugal oitocentista | *Margarida Seixas*

Trabalho (digno) em São Tomé e Príncipe: Dos modelos ideológicos passados à entropia do presente Augusto Nascimento | Os liberais e a protecção social dos trabalhadores: O individualismo associativo das caixas económicas (século XIX) | *Luís Henriques*

De esclavos a trabajadores libres. La contribución de los esclavos a la decadencia de la esclavitud en Pamplona y Cúcuta en el nororiente de Colombia (1789-1851) | *Yurley Mariño Moreno e Fabio Alberto Rueda Orejarena*

Dos regulamentos do trabalho indígena à sua ineficácia prática. “Natureza Morta”- O caso angolano | *Anabela Silveira*

A nova paisagem rural portuguesa e o trabalho na agricultura superintensiva | *Maria Antónia Pires de Almeida*

Reforma trabalhista e o trabalho decente no Brasil: A flexibilização dos valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana | *Marcos Leite Garcia e Vivian de Gann dos Santos*

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Gabinete de Estratégia e Planeamento
www.gep.mtsss.gov.pt