

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE

Conference of the
International Labour Organisation
New York, October 1941

Wartime Developments

in
Government - Employer - Worker

1934-1974

PORTUGAL-OIT

Dinâmicas de uma Relação
Dynamics of a Relationship

NOBEL
FREDSP
1969
ILO



Exposição e Catálogo/Exhibition and Catalogue:

Portugal - OIT. Dinâmicas de uma relação. 1934-1974 /Portugal - ILO. Dynamics of a relationship. 1934-1974

Coordenação /*Coordination*: Mafalda Troncho

Pesquisa e investigação /*Research*: Albertina Jordão

Consultoria científica /*Scientific Consultant*: Cristina Rodrigues

Design e Produção /*Exhibition design and production*: Tecniforma

Impressão dos painéis e montagem da exposição /*Printing and setting of the exhibition*: Cão Voador

Tradução /*Translation*: Joan Oliveira

Edição /*Edition*: Escritório OIT-Lisboa /ILO-Lisbon Office

Novembro 2019 /November 2019

Agradecimentos/Acknowledgments

A OIT-Lisboa agradece a cedência e a reprodução de materiais fotográficos e iconográficos, bem como a informação disponibilizada, às seguintes instituições /ILO-Lisbon wishes to express its gratitude to the following institutions for the concession and reproduction of photographic material and images, as well as the information provided

ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho /*Authority for Working Conditions*

Arquivo Histórico Fotográfico da Organização Internacional do Trabalho /ILO Historical Photo Archives
Biblioteca da OIT /ILO Library

Arquivo Histórico Diplomático - Ministério dos Negócios Estrangeiros /*Diplomatic Institute Archive - Ministry of Foreign Affairs*

CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal /*Confederation of Portuguese Farmers*

CCP - Confederação do Comércio e Serviços de Portugal /*Portuguese Commerce and Services Confederation*

CE-CPLP - Conselho Empresarial da CPLP /*Business Council of CPLP*

CES - Centro de Estudos Sociais /*Centre for Social Studies*

CGTP-IN - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses Intersindical /*National General Confederation of Portuguese Workers*

CIP - Confederação Empresarial de Portugal /*Confederation of Portuguese Business*

CITE - Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego /*Commission for Equality in Labour and Employment*

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa /*Community of the Portuguese-Speaking Countries*

CSPLP - Comunidade Sindical da CPLP /*Trade Unions Confederation of the Portuguese Speaking Community*

CTP - Confederação do Turismo de Portugal /*Portuguese Confederation of Tourism*

CTT - Correios de Portugal, SA /*Portuguese Post Office*

DGERT - Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho /*Directorate General for Employment and Labour Relations*

Jornal Diário de Notícias /*Newspaper*

Fundação Manuel Cargaleiro /*Manuel Cargaleiro Foundation*

Fundação Portuguesa das Comunicações /*Portuguese Communications Foundation*

Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social /*Cabinet for Strategy and Planning - Ministry of Labour, Solidarity and Social Security*

IEFP - Instituto de Emprego e Formação, IP /*Institute of Employment and Vocational Training, Public Institute*

IGC/CDH - Ius Gentium Conimbrigae Centro de Direitos Humanos /*Human Rights Centre*

ISS - Instituto da Segurança Social, I.P. /*Institute of Social Security, Public Institute*

Presidência da República /*Presidency of the Portuguese Republic*

Jornal Público /*Newspaper*

UGT - União Geral de Trabalhadores /*General Workers' Union*

Índice

Contents

Portugal OIT: Dinâmicas de uma Relação 1934-1974	04
<i>Portugal ILO: Dynamics of a Relationship 1934-1974</i>	
1934-1955 Fechamento de um país sobre si mesmo, guerra e intensa atividade normativa	06
<i>An inward-looking country, war and intense normative activity</i>	
1956-1965 Trabalho forçado e discriminação racial	09
<i>Forced labour and racial discrimination</i>	
1966-1974 Cresce a pressão internacional sobre Portugal	12
<i>Increasing international pressure on Portugal</i>	
Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)	16
<i>Portugal and the International Labour Organization (1933-1974)</i>	
Convenções ratificadas por Portugal de 1934 a 1974	40
<i>Conventions ratified by Portugal from 1934 to 1974</i>	
Bibliografia	42
<i>Bibliography</i>	

Portugal OIT: Dinâmicas de uma Relação 1934-1974

No quadro das celebrações do centenário da OIT, o Escritório da Organização Internacional do Trabalho para Portugal (OIT-Lisboa) decidiu prolongar a exposição que havia sido preparada por ocasião das comemorações do Centenário da República Portuguesa. Desta forma, propomo-nos cobrir os 100 anos da relação entre Portugal e a OIT.

A exposição está organizada em três grandes períodos históricos: 1919-1933; 1934-1974; e 1974-2019. Para além disso, integra quatro painéis temáticos focados em quatro áreas específicas: convenções; cooperação técnica; CPLP; e OIT-Lisboa. Esta organização permite que a exposição possa ser disponibilizada integralmente, por período histórico ou por temas. Estará disponível para empréstimo aos parceiros que o desejem e nos formulem essa intenção.

A concretização destes novos painéis (10) foi apenas possível graças ao apoio das entidades a quem agradecemos neste catálogo, ao acesso a documentos históricos que têm vindo a ser digitalizados pela OIT e ao impressionante arquivo histórico gerido pela DGERT/MTSSS.

Um exercício de síntese é sempre difícil e sujeito a escolhas, mas o nosso foi muito facilitado pelo trabalho de investigação que, ao longo dos últimos anos, tem sido feito em Portugal sobre a OIT. Em particular, não podemos deixar de assinalar o trabalho colaborativo que Casimiro Ferreira e Cristina Rodrigues têm mantido com este Escritório.

Esta exposição é igualmente tributária do projeto «Memória Futura», cujo acervo consultámos amplamente. Este projeto lançado por iniciativa do anterior diretor da OIT-Lisboa, Paulo Bárcia, em 2005, foi coordenado por Casimiro Ferreira, e incluiu um grupo de trabalho tripartido, presidido por Nascimento Rodrigues.

Reiteramos dois objetivos expressos no primeiro catálogo: que esta exposição sirva de referencial para estudos mais aprofundados; e que venha a ser amplamente disponibilizada nos próximos anos.

O facto de ser bilingue assegurará uma visibilidade além-fronteiras da histórica e muito rica relação de Portugal com a OIT.

Mafalda Troncho
Directora da OIT-Lisboa

Portugal ILO: Dynamics of a Relationship

1934-1974

In the context of the ILO centenary celebrations, the International Labour Organization's Office for Portugal (ILO -Lisbon) decided to extend the exhibition that had been prepared for the Centenary of the Portuguese Republic commemorations. In this way, we propose to cover the 100 years- of relationship between Portugal and the ILO.

The exhibition is structured around three main historical periods- 1919-1933; 1934-1974; and 1974-2019. Additionally, it comprises four thematic panels focused on four specific domains: conventions, technical cooperation, the CPLP (Community of Portuguese-speaking Countries), and ILO-Lisbon. In this way, the exhibition may be presented in its entirety, by historical period or by themes. It may be borrowed by interested partners who should contact us.

The elaboration of these 10 new panels was only possible thanks to the support from the entities that we acknowledge in this catalogue, to the access to historical documents digitalised by the ILO, and to the impressive historical archive managed by the DGERT/MTSSS.

Any synthesis exercise is always difficult and contingent on choices, but ours was greatly facilitated by the research work focused on the ILO that has been carried out in Portugal over the last years. In this regard, reference has to be made to the collaborative work that Casimiro Ferreira and Cristina Rodrigues have maintained with this Office.

The exhibition is equally appreciative of the «Memória Futura» project, whose collection we consulted extensively. This project, launched in 2005 under the initiative of the previous ILO-Lisbon Director, Paulo Bárcia, was coordinated by Casimiro Ferreira, and included a tripartite working group headed by Nascimento Rodrigues.

We wish to reiterate two goals expressed in the first catalogue: that this exhibition may serve as a reference for more in-depth studies, and that it will be widely disseminated in the coming years.

The fact that it is bilingual will ensure that Portugal's historic and very rich relationship with the ILO gains greater visibility beyond the country's borders.

Mafalda Troncho
ILO - Lisbon Director

1934-1955

Fechamento de um país sobre si mesmo, guerra e intensa atividade normativa

An inward-looking country, war and intense normative activity

A década de trinta é marcada pela ascensão dos autoritarismos e fascismos. O mundo, ainda mal refeito da Grande Guerra de 1914-1918, avança perigosamente para a II Guerra Mundial.

A Sociedade das Nações falhara o seu objetivo de manutenção da paz universal e duradoura. Durante o conflito, a sede da OIT transfere-se de Genebra para Montreal, no Canadá num processo coordenado pelo então Diretor-Geral, John Winant (1939-1941).

The 1930s were marked by the upsurge of authoritarian and fascist regimes.

Still recovering from the effects of the Great War of 1914-1918, the world headed perilously towards World War II. The League of Nations had failed its purpose of maintaining lasting world peace. During the conflict, the ILO's headquarters moved from Geneva to Montreal, Canada under the coordination of the then Director-General, John Winant, (1939-1941).

Nos anos de 1930 e 1940, que precederam o conflito mundial, a OIT continuava a trabalhar intensamente a favor da regulação internacional das relações de trabalho e da proteção social, adotando mais de 60 convenções. A guerra interrompeu este trabalho entre 1940 e 1945 não se adotou um único instrumento, logo retomado a seguir, com um elevado número de convenções.

In the 1930s and 1940s, prior to the onset of WWII, the ILO pursued its efforts to promote international standards on labour relations and social protection, and adopted more than 60 Conventions. The war soon put a stop to its intense work, and between 1940 and 1945 not one instrument was produced. Once the war was over, however, work resumed and resulted in a large number of Conventions.

Em 1944, a OIT adota a Declaração de Filadélfia, que passa a fazer parte integrante da sua Constituição. O trabalho não é uma mercadoria, a liberdade de associação, a igualdade de oportunidades e a luta contra a pobreza são alguns dos princípios consagrados.

Esta Declaração é considerada o primeiro instrumento internacional de caráter universal, que inspirou a Declaração Universal dos Direitos Humanos [1948]. A OIT resiste e renova-se no pós-guerra, assumindo-se como a primeira agência especializada do sistema das Nações Unidas.

In 1944, the ILO extended its scope with the adoption of the Declaration of Philadelphia, which was then annexed to its Constitution. Labour is not a commodity, freedom of association, equal opportunities and the fight against poverty are some of the principles enshrined therein.

The Declaration is considered the first international instrument with universal scope, and it inspired the Universal Declaration of Human Rights (1948). The ILO battled on with renewed energy in the post-war, and became the first United Nations specialised agency.

Surge a Comissão do Emprego (1944), para conceber medidas adequadas para enfrentar os problemas do desemprego; a Comissão de Assistência Técnica (1949), para executar as atividades de cooperação e o Comité de Liberdade Sindical (1951), com mandato para analisar as queixas por alegada violação do princípio de liberdade de associação e negociação coletiva, estrutura inovadora no quadro do direito internacional.

The Committee on Employment was established (1944) to devise measures to tackle the problems of unemployment. The Committee on Technical Cooperation was set up (1949) to implement technical cooperation activities, followed by the Committee on Freedom of Association (1951), for the purpose of examining complaints of alleged violations of freedom of association and collective bargaining, in innovative structures set in the framework of international law.

Este período, na relação entre Portugal e a OIT, é marcado por algum distanciamento. Apesar da localização estratégica, e da tradição histórica como país de navegadores, marinheiros e pescadores, até 1946 Portugal incluía-se no grupo dos únicos sete Estados-membros (Áustria, Checoslováquia, África do Sul, Lituânia, Suíça e Iraque) que não haviam ratificado uma única convenção relacionada com o mar. E excepcionando as seis convenções marítimas, ratificadas a partir desse ano, apenas uma convenção de alcance genérico foi apropriada por Portugal, em 1937, a convenção relativa ao emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos, de limitado alcance prático no nosso País.

The relationship between Portugal and the ILO at this time was somewhat distant. In spite of its strategic position and historical tradition as a nation of navigators, sailors and fishermen, until 1946 Portugal was one of seven member states (Austria, Czechoslovakia, South Africa, Lithuania, Switzerland and Iraq) that had not ratified a single Convention relating to the sea. Furthermore, except for the six maritime Conventions ratified after 1946, only one other Convention had been endorsed (in 1937) by Portugal. This was the Underground Work (Women) Convention, which had little practical significance in the country.

Este distanciamento traduziu-se, também, numa menor intensidade na participação de Portugal nas CIT e, em geral, nos trabalhos da OIT. No ano da adoção da Convenção (N.º 100) sobre igualdade de remuneração, em 1951, pela primeira vez, uma mulher faz parte da delegação de Portugal, na qualidade de conselheira técnica no grupo do Governo.

This detached relationship also meant Portugal was less intensely involved in the International Labour Conferences and the ILO's working general. When the Equal Remuneration Convention [No. 100] was adopted in 1951, for the very first time a woman member was included in the Portuguese delegation as a technical advisor.

Com o aproximar do final da década de 1950, Portugal iria mudar radicalmente de estratégia junto das instâncias internacionais, e, em particular, junto da OIT.

Towards the end of the 1950s, Portugal would radically change its strategy towards international bodies, and particularly towards the ILO.



© Copyright ILO

1951, CIT, 34ª Sessão, Delegação portuguesa, [António Calheiros Lopes (E), Manuel António Fernandes (G), João de Matos Antunes Varela (G)] / 1951, ILC, 34th Session, Portuguese delegation, [António Calheiros Lopes (E), Manuel António Fernandes (G), João de Matos Antunes Varela (G)]



© Copyright ILO

Um grupo de funcionários da OIT e cônjuges, em Lisboa, a aguardar o embarque para o Canadá, em setembro de 1940
A group of ILO officials and their spouses waiting in Lisbon to board a ship to Canada, September 1940

1956-1965

Trabalho forçado e discriminação racial

Forced labour and racial discrimination

O mundo que se desenha no pós II guerra mundial, com o alargamento das democracias e o movimento generalizado de descolonização, leva o regime português a procurar reconhecimento externo e legitimação nas instâncias internacionais.

In the post-WWII era, the wave of democracy and surge towards decolonisation, led the Portuguese regime seek external recognition and legitimacy in the eyes of international bodies.

Depois de muitos anos de indiferença relativamente à OIT, Portugal vai ratificar um vasto conjunto de convenções internacionais, começando em 1956, com a convenção (N.º 29) sobre trabalho forçado. Seguiram-se, em 1959, duas: a convenção (N.º 105), também sobre abolição do trabalho forçado, e a convenção (N.º 111), sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. No caso desta última convenção o País, habitualmente muito lento nestes processos, foi extraordinariamente rápido a ratificá-la, pois queria demonstrar «que não havia discriminação racial nas províncias ultramarinas portuguesas onde independentemente da raça os portugue-

ses são iguais perante a Lei». Portugal preparava-se, assim, para receber a 1ª sessão da Comissão Consultiva Africana, em Luanda, no final do ano de 1959.

After many years of indifference towards the ILO, Portugal ratified a large number of international labour standards, in 1956 with the Forced Labour Convention (No. 29), followed in 1959 by two ratifications: the Abolition of Forced Labour Convention (No. 105), and the Discrimination (Employment & Occupation) Convention (No. 111). Portugal was unusually quick to ratify the latter Convention because, although the country normally moved very slowly in ratification processes, it was keen to demonstrate that there was "no racial discrimination in the Portuguese overseas provinces where, regardless of race, all Portuguese citizens are equal in the eyes of the Law". This was Portugal's way of preparing to receive the 1st Session of the ILO African Advisory Committee to be held in Luanda in late 1959.

No início do ano de 1960, Portugal recebe pela segunda vez a visita de um diretor-geral da OIT, David Morse.

In early 1960, Portugal was visited for the second time by an ILO Director General, David Morse.

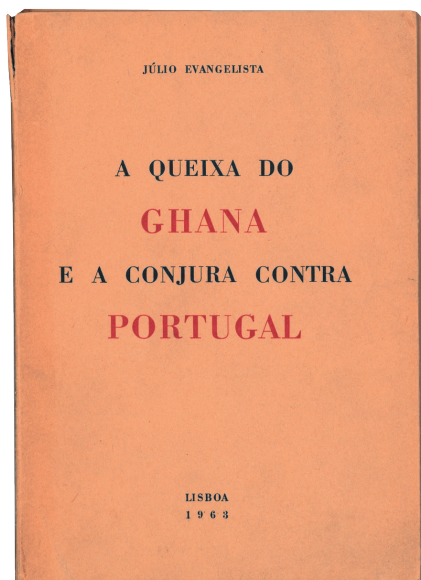
Após a ratificação, em 1960, das convenções (N.º 104), sobre abolição das sanções penais (trabalhadores indígenas) e (N.º 107), sobre populações aborígenes e tribais, o país vai abolir o Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique e publica

o Código do Trabalho Rural, em 1962, através do qual se comprometia a eliminar todas as formas de tutela administrativa e de coerção sobre os trabalhadores africanos. O regime procurava mostrar ao mundo a sua visão de um país assente numa identidade nacional, una e pluricontinental, fundada na «harmoniosa sociedade multirracial que se contém nos limites do território português», com igualdade de tratamento de todos os cidadãos nacionais, independentemente do local do seu nascimento.

Following ratification, in 1960, of the Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention (No. 104), and the Indigenous and Tribal Populations Convention (No. 107), Portugal abolished the Statute on Indigenous Portuguese in the Provinces of Guinea, Angola and Mozambique, in 1962, published the Rural Labour Code, through which all forms of administrative supervision and coercion of African workers were finally eliminated. Portugal endeavoured to show the world that it had one, pluri-continental national identity, based on the "harmonious multiracial society contained within the limits of Portuguese territory", with all national citizens enjoying equal treatment, regardless of their place of birth.

A par destas mudanças legislativas internas e do movimento de ratificação de normas internacionais, no terreno emergiam movimentos de contestação ao regime e também as guerras coloniais.

While these changes to domestic legislation and the ratification of international standards were taking place, movements opposing the regime and colonial wars began to emerge.



Livro que narra o processo do Gana contra Portugal, Júlio Evangelista, 1963 / Book wich tells the Ghana complaint against Portugal, Júlio Evangelista, 1963

Na sequência da queixa do Gana sobre a existência de trabalho forçado nos domínios coloniais portugueses, a OIT realizou a primeira comissão de inquérito da sua história, com visitas aos territórios ultramarinos, que se iniciou em 1961 e se prolongou por alguns anos. No mesmo ano, numa lógica de “contra-ataque” Portugal interpõe uma queixa contra a Libéria, por violação da Convenção (N.º 29) sobre trabalho forçado.

As a result of a complaint lodged by Ghana about the existence of forced labour in Portuguese colonies, the ILO initiated its very first Commission of Inquiry, which began in 1961 with visits to the overseas territories and lasted for several years. That same year, Portugal “counter-attacked” by lodging a complaint against Liberia for violation of the Forced Labour Convention (No. 29).



1962-07, Comissão de inquérito para analisar a queixa do Gana contra Portugal, à esquerda David Morse, quinto diretor-geral da OIT. Arquivos Históricos da OIT
Commission appointed to examine Portugal's complaint against Liberia with David A Morse, 5th ILO Director General, on the left. ILO historical archives

Também ao nível do trabalho prisional, a Comissão de Peritos da OIT preocupa-se com o cumprimento das convenções sobre trabalho forçado, designadamente por parte das pessoas condenadas por razões políticas. Portugal estava sob severo escrutínio externo: para além da adesão às normas, importava a sua efetividade. No caso do trabalho forçado, em 1965, através de resolução adotada na 49ª sessão da CIT, a política do Governo de Portugal é formalmente condenada.

With regard to prison labour, the ILO Committee of Experts was also concerned about the country's compliance with the Conventions on forced labour, especially where political prisoners were concerned. Portugal was under tight external scrutiny: as well as adhering to the Standards, their application on the ground was also vital. In 1965, a resolution passed at the 49th Session of the International Labour Conference formally condemned the government of Portugal on the grounds of its forced labour policy.

© Copyright ILO

1966-1974

Cresce a pressão internacional sobre Portugal

Increasing international pressure on Portugal

O regime português era olhado com desconfiança por parte da OIT. A continuidade do colonialismo e o trabalho forçado estavam no centro das atenções. A par desta tensão, sempre presente nas décadas finais do Estado Novo, também a falta de liberdade sindical era ponto central na relação entre Portugal e a OIT.

The ILO looked upon the Portuguese regime with distrust. Continuing colonialism and forced labour were the focus of the organisation's attentions. In addition to these issues, which were always present in the final years of the Estado Novo regime, the lack of trade union freedom was a major obstacle in the Portugal-ILO relationship.

No final da década de 1940, a OIT adota as duas convenções fundamentais relativas à liberdade sindical e à negociação coletiva. Em 1948, a Convenção (N.º 87) sobre liberdade sindical, em 1949, Convenção (N.º 98), sobre direito de associação e negociação coletiva, que garante a proteção dos trabalhadores relativamente à liberdade sindical.

In the late 1940s, the ILO adopted two fundamental Conventions on trade union freedom and collective bargaining. In 1948, the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (No. 87) and a year later, the Right to Organise and Collective Bargaining Convention (No. 98) provided for the protection of workers against acts of anti-union discrimination.

Portugal reage fortemente contra a adoção da Convenção (N.º 87), vista como contrária aos princípios do regime português, e não ratificará a convenção. Curiosamente, e perante grande pressão externa e a necessidade de causar “bom efeito” em Genebra, ratifica a Convenção (N.º 98), que é complementar da primeira, com o argumento de que havia garantia de proteção dos direitos sindicais em Portugal.

Portugal strongly opposed the adoption of Convention No. 87, regarding it to be contrary to the Portuguese regime's principles, and the country did not ratify the Convention. Strangely, however, in the face of heavy external pressure and the need to cause a “good impression” in Geneva, Portugal did ratify Convention No. 98, which complemented Convention No. 87, on grounds that trade union rights in Portugal had to be protected.

O Comité da Liberdade Sindical, criado pela OIT em 1951, examina as queixas relativas à liberdade sindical relativamente a cada país, independentemente das ratificações das convenções sobre essa matéria.

The Committee on Freedom of Association was set up by the ILO in 1951, to study complaints about violations of freedom of association, whether or not the country concerned had ratified the relevant ILO Conventions.

A primeira das queixas contra a falta de liberdade sindical em Portugal, a que se seguiram outras, foi apresentada em 1961, pela Confederação Internacional de Sindicatos Livres (CISL), processo que marca toda a década e se arrasta até aos anos 1970. A CISL apontava o dedo à falta de liberdade sindical em Portugal, à imposição de sindicatos únicos, ao apertado controle administrativo sobre os mesmos, à criminalização das greves e à severa repressão sobre os trabalhadores que se manifestavam. Apesar de toda a troca de correspondência e de diversas movimentações entre o Governo português e o Comité, certo é que não houve alteração no regime sindical

português até 1974– tratava-se de um elemento estrutural do regime e uma das suas mais eficazes formas de controlo social.

The first complaint (to be followed by others in subsequent years) against Portugal concerning lack of freedom of association was filed in 1961 by the International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU. The case marked an entire decade and dragged on until the 1970s. The ICFTU denounced the lack of trade union freedoms in Portugal, the imposition of single unions, the tight administrative control over the latter, the outlawing of strikes and the harsh repression of workers taking part in demonstrations. In spite of all the exchange of correspondence and interaction between the Portuguese government and the ILO Committee, there was, in fact, no change whatsoever in the Portuguese trade unions system until 1974. It was one of the regime's key structural components, and one of its most efficient methods of social control.

VI

Resolution concerning the Policy of Colonial Oppression, Racial Discrimination and Violation of Trade Union Rights Pursued by Portugal in Angola, Mozambique and Guinea (Bissau) ¹

The General Conference of the International Labour Organisation,

Recalling the many resolutions of the General Assembly of the United Nations, and in particular Resolution 2795 (XXVI) of 10 December 1971, which reaffirms the right to self-determination of the peoples of Angola, Mozambique and Guinea (Bissau), calls upon Portugal to cease its acts of military repression against the peoples of these territories and invites all States, particularly the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, to refrain from lending Portugal any form of aid in pursuing its colonial war,

Considering that colonialism and apartheid have been frequently condemned by the United Nations and its specialised agencies,

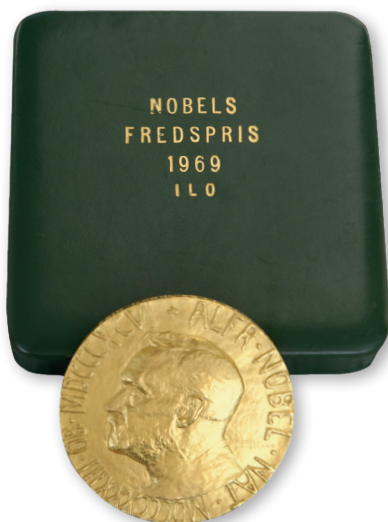
¹ Adopted on 27 June 1972 by 211 votes in favour, 0 against, with 84 abstentions.

Em 1969, entra em vigor a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e, dois anos depois, as Nações Unidas instituem o Ano internacional da luta contra o racismo e a discriminação racial e duas décadas dedicadas a este tema (1973-83 e 1983-1993). As independências aceleraram as transformações no plano global. Num só ano, em 1969, 15 nações africanas recém-independentes aderem à OIT.

In 1969, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination entered into force. The UN designated 1971 to be the International Year for Action to Combat Racism and Racial Discrimination. It further designated two decades (1973-83 and 1983-93) for action on the same issue. Countries gaining independence accelerate global change. In 1969 alone, 15 newly-independent African nations joined the ILO.

O cinquentenário da Organização fica marcado pela atribuição do Prémio Nobel da Paz, que reconhece a contribuição decisiva da OIT para a paz mundial.

On the 50th anniversary of its founding, the ILO was awarded the Nobel Peace Prize, in recognition of the organisation's decisive contribution to world peace.



ILO Historical Archives © Copyright ILO

Medalha do Prémio Nobel da Paz, 1969 / Nobel Peace Prize coin, 1969



João Abel Manta, «50.º Aniversário da Organização Internacional do Trabalho», 1969/Drawing for the 50th anniversary of ILO by João Abel Manta

Reprodução autorizada pelos
CTT Correios de Portugal.
Reproduction authorized by
CTT Correios de Portugal.

Pressionado pela OIT em matérias políticas fundamentais, como o trabalho colonial ou a vida sindical, Portugal foi fazendo ajustamentos mínimos que não colidiram com o essencial do regime. Em 1970, recebe a visita do diretor-geral David Morse, e, nesse ano, leva a maior delegação de sempre à conferência geral: 40 delegados e conselheiros, dos quais seis mulheres.

Under pressure from the ILO regarding fundamental policies, such as colonial labour and trade union freedom, Portugal began to gradually adapt and make adjustments, as long as nothing conflicted with core aspects of the regime. In 1971, ILO Director-General, David Morse, visited Portugal. That year, Portugal sent its largest ever delegation to the ILC: 40 delegates and advisors, 6 of which 6 women.

Na 59ª Sessão da CIT, em 1974, os delegados governamentais da República Centro Africana, da Guiné, do Mali, do Togo e da Líbia através de Resolução apelam à

expulsão de Portugal da OIT. Havia passado pouco mais de um mês da Revolução de abril e persistiam ainda dúvidas e desconhecimento quanto à situação política no país.

At the 59th Session of the ILC in 1974, the government delegates from the Central African Republic, Guinea, Mali, Togo, and Libya put forward a resolution calling for Portugal's expulsion from the ILO, it was only just over a month since the April Revolution, and there were still lingering doubts and uncertainty about the political situation in Portugal.

De 1967 a abril de 1974, Portugal havia ratificado uma única Convenção (N.º 88), sobre a organização do serviço de emprego, 24 anos depois da sua adoção.

Portugal had not ratified any Convention since 1967, and before the 1974 Revolution, only ratified one, namely, the Employment Service Convention (No. 88), 24 years after its adoption.

*Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*¹

[...]

Tempos

[...]

2 – Tempos de indiferença

O ano de 1933 marca o início de uma fase de fechamento do país e de um período de afastamento dos princípios e das normas da OIT. Na verdade, se Portugal manteve o envio regular dos relatórios sobre as convenções ratificadas e assegurou a participação nas conferências, o que garantiu a manutenção de um relacionamento formal “normal”, certo é que, de 1933 a 1956, apenas ratificou a convenção nº 45 [1935], em 1937, que limita o emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos, de curto alcance prático, dada a pequenez do sector e a composição social da sua mão-de-obra.

Nesse longo período, que vai da instituição do Estado Novo, em 1933, a 1956, ano da primeira ratificação portuguesa do pós-guerra, a OIT alarga substancialmente o seu corpus, naquela que foi a época de ouro da sua produção normativa. É sobre este vasto pano de fundo de referência sobre os direitos sócio-laborais que se vão desenhar os Estados-Providência, num processo crescente a partir do final da II Guerra mundial.

Ao longo deste longo período, Portugal não ratifica nenhuma convenção, exceção feita à já referida sobre trabalho subterrâneo de mulheres. Vários motivos estão na origem desta situação: desde logo, o atraso social e económico que não permitiam elevar as condições de vida dos trabalhadores, depois de ordem política, como os que têm a ver com a liberdade sindical ou a discriminação por opinião política, e ainda os relacionados com a questão ultramarina, como o trabalho forçado e as condições de trabalho dos “indígenas”.

Para além destes motivos concretos para o afastamento da OIT, existe uma atitude de fundo, de natureza político-ideológica, que é contrária aos seus fundamentos e práticas, defensora da autonomia do Estado português e da prossecução dos seus desígnios históricos, no espaço metropolitano e fora dele, sem interferência internacional.

¹ Excerto de artigo publicado em 2012, no portal da OIT, no quadro do seu centenário: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_189808.pdf

No entanto, esta atitude de autonomia e até desligamento por parte do Estado português, que permanece até meados da década de 1950, coexiste com a manutenção de laços formais, através do envio dos relatórios sobre as obrigações assumidas com a ratificação das convenções e da presença de representantes nas Conferências, momentos que serviam para exaltar as políticas nacionais em matéria social e laboral perante o plenário. Por parte da OIT, é de assinalar a relativa indiferença perante o isolamento e a falta de respostas positivas do regime português, provavelmente por outras questões de maior significado se terem imposto neste período, como as fortes clivagens ideológicas e políticas que estão na origem da 2.^a Grande Guerra, o próprio conflito e os esforços de reconstrução do pós-guerra.

3 – Tempos de reaproximação

Depois deste longo período, de 1933 até meados dos anos 1950, em que a regularidade dos contactos entre Portugal e a OIT esconde um quadro de acentuada divergência e afastamento, chega um momento de reaproximação. Na verdade, o regime continua, mas o mundo mudou profundamente após o final da II Guerra mundial, conduzindo o Estado Novo português a um isolamento, em vários planos, que o regime irá contrariar, num esforço de adaptação às transições do sistema internacional.

Esse esforço determina uma atitude proactiva e não meramente defensiva, a nível interno e externo. As tentativas de modernização económica no espaço metropolitano, através dos planos de fomento, uma nova fase de industrialização e de investimento na formação dos profissionais, as remodelações ministeriais trazendo novos responsáveis e novas ideias para a política, a preparação das reformas legislativas na área social e do trabalho, o investimento significativo no desenvolvimento dos territórios ultramarinos e a correspondente centralidade atribuída a essa dimensão da Nação, são vetores de uma mesma estratégia modernizadora.

Continuar a olhar para dentro, vai significar a partir de agora, para o regime, olhar(-se) ao espelho no exterior e nas organizações internacionais de que pretende fazer parte, em procura incessante de legitimidade, num mundo que se tornava progressivamente mais hostil, à medida que as democracias se expandiam e o movimento de descolonização se tornava inexorável. Ao contrário de outros casos, em que Portugal teve de se desmultiplicar em estratégias para ser aceite nas organizações internacionais, na OIT tinha a vantagem de ser membro fundador e no ativo. No fundo, para granjear maior credibilidade no fórum da OIT havia apenas que substituir o silêncio e a letargia dos últimos vinte anos por uma

atitude mais dinâmica, que devolvesse uma nova imagem do país. Nesta fase que se inicia em 1956, com a ratificação da convenção sobre trabalho forçado, e que vai até 1974, a OIT vai jogar um papel decisivo na tentativa de construção de uma nova imagem de Portugal.

A partir de 1956, as ratificações sucedem-se. Algumas convenções têm um alto valor político e por isso têm mesmo de ser ratificadas, como sejam as que se relacionam com o trabalho em África, pelo “bom efeito” que tem em Genebra. Outras convenções não apresentam dificuldade na sua ratificação, pelo que avançam, para melhorar a imagem do país no fórum da OIT, cada vez mais alargado pela emergência dos novos países.

Assim, no espaço de uma década e meia, ratificam-se sete convenções em matéria de Direitos humanos e direitos no trabalho, três na da Qualidade no trabalho, uma na da Proteção social e duas na do Emprego e pobreza. Significativo o maior número de convenções com valor político, num quadro em que se procurava legitimidade externa para a natureza autocrática do regime e para a sua continuidade com base na ideia de império e na existência de colónias/províncias ultramarinas. Significativo também o diminuto número de convenções ratificadas nas áreas da Qualidade do trabalho e Proteção social: numa época em que se pretendia impressionar a OIT, a impossibilidade de transpor normas desta natureza denuncia a exiguidade dos direitos dos trabalhadores, num quadro laboral assente em frágeis condições socioeconómicas.

Neste período, a 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 preparado para assumir, como a convenção n.º 102 (1952), sobre a norma mínima em matéria de segurança social ou ainda as que dizem respeito à idade mínima para o trabalho.

As particularidades do regime português nas matérias política e colonial levam a um escrutínio severo por parte da OIT. A composição da Organização, por sua vez, foi-se alterando, à medida do andamento dos processos de descolonização e consequente emergência de novos países membros, com a constituição de um forte bloco geopolítico socialista e antiliberal, que modificaram a visão da Organização, tradicionalmente assente na perspectiva dos países fundadores europeus.

A ratificação de uma convenção por si só deixa de ser um garante de tranquilidade no relacionamento com a OIT, que passa a verificar cuidadosamente a adequação normativa interna aos compromissos internacionais e mesmo a das práticas ao desenho normativo interno. Ao contrário do que acontecera nas primeiras décadas, em que a sua existência mal se notara, a Comissão de Peritos trabalha incessantemente através de observações e pedidos diretos, incidindo na maioria das convenções ratificadas. O alegado incumprimento das obrigações em matéria de trabalho forçado leva à queixa do Gana e ao estabelecimento da primeira Comissão de Inquérito da história da OIT. As queixas apresentadas contra Portugal ao Comité da liberdade sindical, a partir de 1961, deram origem a cinco longos casos em que o regime foi posto em causa.

A fase final do relacionamento entre Portugal e a OIT no período do Estado Novo assume diversos contornos. Por um lado, é um período de convergência no plano normativo, com um significativo impulso de ratificações. Por outro, põe a claro as divergências político-ideológicas entre o Estado Novo e os valores da OIT e a impossibilidade de consensos em domínios cruciais. Por outro ainda, o controlo da OIT exerce-se em vários planos, de forma severa, forçando o regime ao respeito pelas obrigações assumidas e simultaneamente revelando o progressivo isolamento de Portugal face às suas posições e ao mundo em mudança. Para além das questões políticas, é também de admitir que a persistência singular de um regime autoritário, com a posse de extensos territórios ultramarinos de inegável valor geoestratégico, constituísse um alvo apetecível para os interesses internacionais, o que pode ter dramatizado ainda mais as frentes de condenação em organismos como a ONU e a OIT.

A OIT foi, pois, um espelho em que o nosso país se reviu. Nem sempre, porém, a imagem devolvida coincidia com a que Portugal tinha de si mesmo ou com a que queria mostrar no exterior.

Espaços

Cruzámos tempos, marcando o ritmo das relações entre Portugal e a OIT até 1974. Falaremos agora do espaço virtual desenhado pelas normas jurídicas, no plano do trabalho e das relações laborais, tendo por referência as ligações estabelecidas entre o sistema jurídico português e o da OIT.

Em Portugal, entre 1933 e 1974, dá-se um processo progressivo, mas descontínuo, de juridicização da esfera sócio-laboral. Áreas anteriormente deixadas à autonomia e discri-

cionariedade das partes – o que no caso típico das relações de trabalho significa a prevalência da vontade patronal – passam a ser objeto de previsão legal, definindo um núcleo crescente de direitos dos trabalhadores e aumentando o peso do direito na regulação social. Este processo é concomitante ao crescimento, ainda que incipiente, das funções do Estado. Mais direito, mais Estado, desenham uma sociedade diferente.

Este processo de juridicização da vida social, indissociável da emergência do Estado-Providência, materializa-se em cada país de acordo com as suas especificidades históricas. O enquadramento internacional, nas suas múltiplas dimensões, e a permeabilidade de cada país a essa influência, determinam também o resultado deste processo de juridicização da vida social. No plano sócio-laboral, pelos fins que prossegue e pela sua natureza de “agência produtora de normas”, a OIT assume um papel importante neste processo, embora variável de país para país, de acordo com as suas características e a sua história.

Em Portugal, o projeto do Estado Novo, na sua dimensão corporativa e social, crê-se uma solução original, ao encontro das idiossincrasias do país, resgatando do passado as tradições que vinham da Idade Média e às quais o liberalismo teria posto fim. A Constituição de 1933 e os textos que a complementam consagram direitos sociais e laborais, que a legislação publicada nos três anos seguintes desenvolveria, ainda que a um nível mínimo, num quadro que se pretende ser, também ele, original. Nos discursos dos representantes portugueses nas Conferências internacionais do trabalho encontramos glosada esta temática da especificidade da situação portuguesa e das soluções adotadas, numa espécie de fechamento e “imunidade” às influências exteriores.

Se na primeira metade do regime é defensável a ideia de um espaço jurídico-laboral nacional autónomo do exterior, com um desenvolvimento lento e endógeno, a partir de 1956, circunstâncias políticas determinam a procura de legitimidade externa junto de instâncias internacionais. A partir de então, a influência da OIT deixa de se exercer de forma subliminar por via da circulação de ideias sobre as questões sócio-laborais e passa a ter um peso direto no espaço jurídico português, através de iniciativas de ratificação e procedimentos de controlo subsequentes.

O crescimento do direito social e laboral em Portugal, que caracteriza todo o período do Estado Novo, acelerando-se no final dos anos 1950 e década de 1960, por causa e para além da OIT, corresponde ao movimento generalizado dos países ocidentais. Todavia, a natureza autoritária do regime e a ausência de dimensão democrática, por um lado, e por

outro, o baixo grau de desenvolvimento social e económico, condicionaram o desenvolvimento do processo de juridicização e do seu alcance como infra-estrutura normativa da instituição de um Estado-Providência, o que distanciou Portugal da Europa mais evoluída.

Quer se fale num plano internacional ou nacional, o espaço jurídico sócio-laboral, que é um espaço virtual, materializa-se em normas que se inscrevem numa dimensão predominantemente política ou social. Defendendo que a influência da OIT se fez de formas distintas, consoante esteja em causa uma ou outra dimensão, o nosso fio condutor será a construção do espaço jurídico sócio-laboral em Portugal.

1 – A dimensão política²

Nenhuma convenção foi ratificada, neste âmbito, até 1956. As matérias tratadas pelas convenções da OIT quanto a trabalho forçado, discriminação no trabalho ou liberdade de associação e negociação coletiva tocavam na identidade do Estado Novo, não havendo margem para a sua apropriação formal.

A abolição do trabalho forçado em África, prevista pela OIT desde 1930, foi vista pelas potências coloniais, Portugal incluído, como ingerência da comunidade internacional em assuntos internos. Nas discussões havidas aquando da adoção da convenção, os representantes portugueses defendiam que a legislação portuguesa era mais progressiva do que a norma internacional, o que não correspondia à verdade. Esta impossibilidade de ratificação, no plano normativo, não foi assumida, tendo-se Portugal escudado na defesa da soberania nacional sobre as colónias para não aderir à norma. Esta atitude, que permanece até à década de 1950, perante a convenção em matéria de trabalho forçado, estende-se às normas em matéria de discriminação no trabalho que estabelecem limitações à contratação dos trabalhadores nos espaços não metropolitanos.

O longo fechamento à influência externa em matérias coloniais interrompe-se em 1956. Note-se que, por esta altura, não só o país está empenhado em fazer-se representar nos principais fora internacionais, como emerge, dentro do próprio regime, uma nova geração emergente da área cristã-social que começa a ensaiar a mudança. A necessidade de legitimação externa era tão premente que Portugal ratifica a convenção n.º 29 antes mesmo

² Veremos neste ponto os temas da discriminação no trabalho, da liberdade de associação e negociação colectiva e o do trabalho forçado, incluídos na área temática dos Direitos humanos e no trabalho e considerados, segundo a terminologia actual da OIT, Direitos fundamentais. Quanto ao trabalho infantil, será visto no ponto seguinte, sobre a dimensão social do espaço jurídico.

de ajustar a legislação interna às exigências internacionais, o que apenas acontece anos depois – recorde-se que a ratificação ocorre em 1956 e que só em 1962, com a publicação do Código de Trabalho Rural, se eliminam todas as formas de tutela administrativa e de coerção sobre o trabalhador africano. O mesmo se diga quanto às convenções sobre abolição das sanções penais dos trabalhadores indígenas e populações aborígenes e tribais, ratificadas em 1960, e sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, ratificada em 1959, antes de adequação interna que o possibilitasse.

A ratificação das convenções em matéria de trabalho forçado tinha também outras implicações no espaço metropolitano, quanto ao trabalho prisional e ao cumprimento de penas por crimes de natureza política. Também aqui a adequação legal interna e da prática quotidiana se foi fazendo por pressão contínua e forte da OIT, nos anos seguintes, depois do processo de apropriação formal destas normas.

A impossibilidade da ratificação da convenção n.º 87 (1948), sobre liberdade sindical, foi assumida até 1974, por ser contrária à identidade do regime, construída sobre a existência de sindicatos únicos. Contudo, esta impossibilidade não impediu a ratificação da convenção n.º 98 (1949), sobre direito de organização e negociação colectiva, em 1964, feita em contexto de grande pressão por parte da OIT. Esta ratificação só foi possível, porém, porque assente num jogo formal entre as normas internacionais e internas: onde se lê “protecção da liberdade sindical”, as autoridades nacionais lêem liberdade de pertencer ou não ao sindicato único, esquecendo o carácter adjectivo desta convenção face à convenção n.º 87. Por se tratar de uma matéria sensível, o acompanhamento da OIT foi severo, questionando vários pontos em que era notória a falta de liberdade de organização sindical e a ingerência do Governo nas actividades dos sindicatos³.

Todos os temas que se inscrevem na dimensão política do espaço jurídico-laboral revestem-se de grande centralidade no relacionamento Portugal – OIT. A sua relevância justifica o esforço de ratificação, pelos benefícios que traria para a imagem de Portugal. Os riscos da verificação da falta de adequação normativa interna ou mesmo da falta de adequação real ao quadro normativo nacional foram corridos, em nome da legitimação externa, havendo evidência de consciência do facto por parte dos responsáveis políticos pelo processo.

³ Isto apesar das reformas da legislação sindical e da contratação colectiva do governo de Marcelo Caetano (1968-1974) para tentar um novo modelo de representação institucional das forças do trabalho mais adequado à época que se vivia.

Este desfasamento entre o compromisso de Portugal junto da OIT, assumido nos momentos de ratificação, e o seu cumprimento normativo e real, tende a diminuir à medida que o tempo passa e a pressão internacional aumenta. Todavia, entre a concretização das responsabilidades na dimensão normativa e a realidade vai também um hiato, menos visível mas não menos significativo, num regime que vive e se alimenta da palavra, parecendo acreditar no poder demiúrgico da lei e ignorar a distância a que a realidade se situava do quadro mirífico das regras legais.

A crença na coincidência entre o país legal e o país real perpassa em todos os discursos dos responsáveis políticos nas conferências internacionais do trabalho, bem como nos relatórios enviados à OIT: os problemas parecem resolver-se com a adopção de normas legais, a partir das quais a realidade se ajustaria de imediato. Esta crença do discurso oficial num país de ficção desenhado pela lei fará parte do esforço de legitimação de Portugal no exterior, em tempos de grande adversidade no plano internacional.

O espaço jurídico-laboral português, no quadro dos direitos fundamentais e, por isso, na sua dimensão política, desenvolve-se a partir da segunda metade da década de 1950, por via da influência da OIT. A abertura às normas internacionais inscreve-se no processo de procura de legitimação externa mais amplo levado a cabo por Portugal, num quadro de um progressivo isolamento internacional. A apropriação, através de ratificação, das convenções de alcance político da OIT constitui uma bandeira que se arvora, interna e externamente, mas em muitos casos não significa mais que um valor simbólico e um compromisso para o futuro, já que a realidade está ainda muito distante das responsabilidades assumidas.

2 – A dimensão social⁴

No plano da dimensão social do espaço jurídico-laboral encontramos, antes de 1933, três impulsos de ratificação das convenções da OIT, que marcaram o projecto corporativo que emergia: se o processo foi viável graças à existência de legislação do período republicano que o possibilitava, a verdade é que a adesão às convenções se dá durante o período da Ditadura militar que precede o Estado Novo.

⁴ Sob este ponto veremos as matérias incluídas nos temas da Qualidade no trabalho, Protecção social, Emprego e pobreza e ainda a do trabalho infantil, que pertence ao tema dos Direitos humanos, segundo o critério da OIT.

Nos anos de 1934 a 1937, em cumprimento da Constituição e do Estatuto do Trabalho Nacional, é publicada a legislação sócio-laboral, que se manterá em vigor até final dos anos 1960, e que consagra o espaço mínimo de direitos dos trabalhadores previstos nas convenções da OIT ratificadas por Portugal. Esta legislação define um núcleo de direitos – muito exíguo, com um reduzido âmbito de abrangência, porque a maior parte dos trabalhadores ficavam excluídos, e que, muitas vezes, não passou da letra da lei –, mas que esteve na base da política social do Estado Novo.

A vigência deste conjunto de legislação, durante 35 anos, mostra uma faceta do Estado Novo, o saber durar, e esconde outra, a mudança intestina para lá da permanência formal. Entre 1933 e o final dos anos 1960, pouco há em comum na vida dos trabalhadores portugueses, para lá deste quadro normativo ultrapassado: as condições de vida evoluíram, por intervenção do poder, pela negociação colectiva, pela política de alguns patrões ou por força do mercado, e também pela pressão internacional.

No programa do Estado Novo, que se via como uma sociedade harmónica, as regras de funcionamento das relações laborais deveriam emergir da negociação colectiva, através de contratos e acordos colectivos de trabalho, intervindo o Estado apenas e só para corrigir desequilíbrios. As leis definiriam um menor denominador comum em matéria de direitos laborais, cabendo à regulamentação colectiva ampliar esse quadro. Sabemos que o alcance da negociação colectiva foi diminuto, embora progressivamente maior, sobretudo na década de 1960, mas o argumento de que as regras legais eram um mínimo que não ilustrava a laboralidade portuguesa foi usado recorrentemente junto da OIT.

A modernidade da geração de leis sociais e laborais de finais dos anos 1960 sucede, pois, formalmente, às leis iniciais do Estado Novo, num saldo amplamente positivo, mas materialmente encontra um país que evoluíra do ponto de vista económico e social, para além do quadro legislativo, e que estava preparado para as receber.

No plano do relacionamento formal com a OIT, neste longo período, que se inicia em 1933, há uma primeira ratificação, em 1937, da convenção que proíbe o emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos. Mais de vinte anos se passam até à ratificação de três novas convenções no domínio da qualidade do trabalho: em 1959, a convenção n.º 26 [1928] sobre métodos de fixação de salários mínimos; em 1960, a convenção n.º 106 [1957], sobre descanso semanal no comércio e serviços; em 1964, a convenção n.º 89 [1948], sobre trabalho nocturno de mulheres. Em 1960 seria também ratificada a convenção n.º 12 [1921]

sobre acidentes de trabalho na agricultura, no domínio da protecção social. Finalmente as convenções n.os 81 (1947) e 88 (1948), sobre inspecção do trabalho e sobre o serviço público de emprego seriam ratificadas em 1962 e 1972.

Em comum em todos estes processos de ratificação de convenções de alcance social há o facto de existir legislação prévia nacional que os autorizam. São ratificações feitas num período em que era conveniente a Portugal conseguir reconhecimento e apoio junto da OIT. Reitera-se a diferença face às convenções de alcance político, ratificadas de forma célere e antes da adequação da legislação interna, funcionando como um motor da mudança da realidade portuguesa, no plano normativo e, em seguida, prático.

Apesar da pressão da OIT, no que respeita ao trabalho infantil chegou-se a 1974 com apenas a convenção n.º 6 (1919), que fora ratificada em 1932, sobre a proibição do trabalho nocturno de menores, não tendo sido ratificada nenhuma convenção sobre a idade mínima para começar a trabalhar. A OIT definira os 14 anos como limiar mínimo em 1919, passando para os 15, em 1937. Em Portugal, embora a realidade mostrasse uma ainda mais precoce entrada no mercado de trabalho, a lei definia os 12 anos como idade mínima para o trabalho, o que aconteceu durante todo o período do Estado Novo, só vindo a ser alterado a partir de 1970, com a entrada em vigor da legislação que eleva a fronteira para os 14 anos, correspondendo a um movimento mais vasto da sociedade portuguesa quanto aos direitos das crianças, nomeadamente à elevação da escolaridade mínima para seis anos e da escolaridade obrigatória para os 14 anos, fixados por lei em 1964. Apenas em 1970 Portugal estaria em condições de ratificar a convenção da OIT de 1919, sendo que esta fora actualizada em 1937 para os 15 anos, o que impossibilitava o acerto com a referência internacional, apesar dos mais de trinta anos passados.

Quanto ao trabalho de mulheres, foram ratificadas as convenções que traziam limitações ao trabalho subterrâneo e nocturno. Todavia, as que previam a protecção da maternidade, seja a convenção n.º 3 (1919), seja a n.º 103 (1952), não foram, nem poderiam ter sido adoptadas à face da lei portuguesa. Na verdade, as 12 semanas de licença por ocasião do parto, previstas pela OIT desde 1919, não se reflectiram na legislação portuguesa até 1974: a licença de 30 dias, com direito a um terço do salário, se tivesse mais de um ano de bom e efectivo serviço (o que dependia da avaliação patronal), prevista na legislação de 1934, passou para 60 dias, sob a forma de seguro de maternidade, a partir de 1963, não sendo, ainda assim, generalizada a todas as mulheres.

Relativamente à saúde e segurança no trabalho, nenhuma convenção pôde ser ratificada. Quanto ao exame médico dos adolescentes, prévio ao início da relação laboral, a legislação laboral portuguesa nunca o impôs, apesar de existir lei sobre a vigilância médica dos menores empregados desde 1948. Os novos quadros laborais contendo regras sobre o trabalho infantil, do final dos anos 1960, continuaram a não prever este exame médico. Quanto às convenções sobre condições de trabalho em matéria de saúde e segurança não havia legislação que cobrisse as áreas em causa; no entanto, entre a legislação de 1936 sobre a reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, que contém normas genéricas de prevenção em matéria de saúde e segurança, e a que a revoga, de 1965 (em vigor apenas em 1971), regista-se uma enorme evolução, indo a nova lei muito além da lógica reparacionista, incluindo como fins a prevenção e a reintegração profissional.

Em matéria de férias pagas também não houve qualquer ratificação. No entanto, entre a legislação de 1937, que determinava a concessão de férias apenas pelas empresas com mais de seis ou vinte trabalhadores (dependendo das funções executadas, o que excluía a grande maioria das empresas nacionais), num número de dias exíguo e dependente do número de anos de casa dos trabalhadores e da avaliação do seu trabalho pela entidade patronal, e a legislação de 1969 vai um enorme salto, com a fixação de uma duração mínima obrigatória de férias que aumentava consoante a antiguidade do trabalhador, independentemente das funções executadas e da dimensão da empresa. As férias perdem o carácter de liberalidade, passando a imperativas e a corresponder a um direito fundamental dos trabalhadores. Ainda assim, Portugal ficou sempre aquém das referências internacionais, pelo que não houve ratificação.

O horário de trabalho e descanso semanal foram as matérias objecto de maior número de ratificações e sem grande atraso face à OIT. No entanto, a convenção sobre a extensão das 8 horas ao comércio e serviços não chegou a ser ratificada, embora a lei interna o permitisse, o que aconteceu devido ao sistemático incumprimento a que era votada. Tendo havido uma consagração legal anterior à ratificação da convenção das 8 horas de trabalho, logo em 1919, depois confirmada na legislação do Estado Novo, a lei interna estava de acordo com as obrigações assumidas. Neste caso, a intervenção da OIT é feita a jusante, a partir de final dos anos 1950, com a Comissão de Peritos averiguando do cumprimento das obrigações no território metropolitano, mas sobretudo a sua extensão aos territórios ultramarinos.

Quanto aos salários mínimos, apenas uma de cinco convenções veio a ser ratificada, com 31 anos de atraso, estabelecendo métodos para a fixação destes salários, num quadro

legislativo interno que o permitia. A tardia ratificação desta norma, e a dificuldade na ratificação das demais, reside menos na letra da lei do que na colisão entre o substrato ideológico das convenções, assente no princípio democrático da participação igualitária dos trabalhadores, e a prática nacional, em que a audição dos interessados era entendida como uma formalidade sem consequências.

Quanto à Protecção social, o nível de influência formal da OIT é ainda mais fraco. Excluindo as convenções ratificadas em 1929, sobre reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais e a sua extensão à agricultura, em 1960, mais nenhuma convenção do âmbito da segurança social foi ratificada, nem as que cobriam riscos isolados em matéria de doença, velhice, invalidez ou morte, nem a convenção n.º 102 (1952) que define a norma mínima da segurança social. Quanto aos trabalhadores migrantes, apenas foi ratificada, em 1929, a convenção que prevê a igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais quanto a acidentes de trabalho.

Esta exiguidade de ratificações, num domínio central para a construção dos Estados-Providência, tem de ser judiciosamente lida. Embora tardiamente, Portugal evolui de um esquema de previdência social, assente na legislação corporativa de 1935, para uma dinâmica de Segurança social, a partir da reforma de 1962. Ainda que lentos e não generalizados a toda a população trabalhadora, os efeitos desta reforma alargaram-se ao longo dos anos 1960, permitindo ao país caminhar no sentido da Europa mais desenvolvida e do Estado Social. Se não fosse a impossibilidade de extensão dos benefícios aos territórios não metropolitanos, reconhecida nos relatórios enviados à OIT, teria sido possível ratificar a convenção n.º 102 quanto a Portugal continental, sobretudo porque a adesão a esta norma não significava obrigatoriamente o compromisso quanto a todos os riscos cobertos, podendo ser parcial.

Das convenções que regulam a Administração e inspecção do trabalho e a área do emprego foram ratificadas as convenções sobre inspecção do trabalho e sobre organização do serviço de emprego, com 15 e 24 anos de atraso, ficando por ratificar 8 convenções. A existência de uma Inspecção do Trabalho no Portugal metropolitano desde 1948 autorizaria a ratificação da convenção respectiva, não fora o facto de o serviço não existir nos espaços ultramarinos. Esta extensão aconteceu em 1961, em contexto de grande movimentação interna perante o estabelecimento da comissão de inquérito da OIT quanto ao trabalho forçado em África, por queixa do Gana, e à “utilidade” da ratificação da convenção n.º 81 para a defesa dos interesses de Portugal.

A adesão à convenção sobre organização do serviço de emprego só seria possível a partir de Julho de 1971, altura em que o serviço público de emprego foi criado nos territórios ultramarinos. No espaço continental, apesar de tardiamente, as infra-estruturas do serviço público de emprego e formação profissional foram sendo criadas durante a década de 1960, viabilizando a ratificação desta convenção.

Sublinhando a ideia de que a realidade laboral portuguesa não permaneceu estática durante os anos em que a legislação se manteve inalterada, e que houve uma evolução que permitiu a transição para os quadros jurídico-laborais modernos nos anos 1960, certo é também que as mudanças ocorridas tinham um alcance limitado, impedindo uma eventual ratificação das normas internacionais, que implicaria a publicação de normas internas gerais e abstractas abrangendo o universo global dos trabalhadores portugueses.

Assim, no domínio social, o espaço normativo desenha-se entre as poucas convenções internacionais que foi possível ratificar e as que não foi possível ratificar, em maior número e maior abrangência, perante a lei portuguesa. Este espaço de ausência de ratificações das normas que constituem a referência internacional, embora ilustre o ritmo lento do crescimento da juridicização da esfera sócio-laboral portuguesa, esconde mais do que ilumina, porque a não adesão às normas internacionais não significa a ausência de evolução, mas que a sua lentidão não permitira atingir o patamar da OIT.

[...]

Cristina Rodrigues

Instituto de História Contemporânea, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da
Universidade Nova

Portugal and the International Labour Organization (1933-1974)¹

(...)

Times

(...)

2 - Times of indifference

The year 1933 marked the start of the closure of the country to the outside world and a period in which it distanced itself from ILO principles and standards. Although Portugal continued to submit regular reports on the ratified conventions, and kept up its participation in the conferences, thus ensuring a “normal” formal relationship was maintained, between 1933 and 1956 it only ratified one convention in 1937 – the Underground Work (Women) Convention (C45, 1935), which had limited practical application given the sector’s insignificance in Portugal, and the social make-up of its workforce.

Throughout these years, from the beginning of the Estado Novo in 1933 until 1956 – the year of Portugal’s first post-war ratification – the ILO significantly expanded its corpus, during what would be a golden age for standards production. It is on this vast foundation of references concerning socio-labour rights that, increasingly after the end of World War II, welfare states would be shaped.

Throughout this long period, Portugal did not ratify any conventions apart from the one on women’s underground work. There are several reasons for this. First and foremost, there was the country’s social and economic underdevelopment, which prevented any improvement in workers’ living standards. Then there were political reasons, such as those connected with trade union freedom and discrimination on grounds of political views. Lastly, there were motives that had to do with the overseas issues, such as forced labour and working conditions of “indigenous” peoples.

In addition to these concrete motives for Portugal distancing itself from the ILO, there was a deep-seated, political and ideological mind-set that opposed the organization’s principles and practices, defended the autonomy of the Portuguese State and the pursuit of its historical goals, both within the mother country and overseas, without any international interference whatsoever.

Nonetheless, in spite of this independent and detached stance on the part of the Portuguese State, which persisted until the mid- 1950s, the formal links with the ILO continued, in the form of reporting back on its compliance with ratified conventions and sending delegations to the Conferences – occasions that were exploited to exalt Portugal’s social and labour policies before the plenary. The ILO was relatively indifferent to the lack of positive responses from the Portuguese regime, probably because, at the time, weightier issues were taking precedence, such as the deep ideological and political splits that gave rise to World War II, the conflict itself, and the post-war reconstruction efforts.

¹ Excerpt of an article published, in 2012, on the ILO Century Project website: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_189808.pdf

3 - Times of convergence

After the long 1933 to mid-1950s period, during which the regularity of Portugal-ILO interaction concealed increasing divergence and division, the time for closer convergence arrived. While the regime had continued, the world had changed profoundly in the aftermath of WWII, and this led to the isolation of Portugal's Estado Novo on several fronts.

In an effort to adapt to the transitions in the international system, the regime put into action a proactive rather than defensive response on both the domestic and external fronts. Attempts at economic modernisation in the metropolis through development plans, a new phase of industrialization, investment in training professionals, ministerial restructuring that brought in new leaders and new ideas to politics, reforms in social and labour legislation, heavy investment in development of its overseas territories and the nation's focus on them, were all vectors of the regime's strategy to modernise.

From then on, to continue to be inward-looking would mean for the regime to see itself mirrored in the exterior and in the international organisations that it sought to be part of, in an unceasing quest for legitimacy, in a world that was becoming more and more hostile as democracies spread and the decolonisation movement became relentless. In contrast to other situations in which Portugal had to use a multiplicity of strategies in order to be accepted by international organizations, with the ILO it had the advantage of being a founder and active member. In fact, in order to garner greater credibility in the ILO forum, it just had to replace its silence and lethargy of the past twenty years with a more dynamic approach that would give the country a new image. It was during this phase, which began in 1956 with the ratification of the Abolition of Forced Labour Convention, and lasted until 1974, that the ILO would play a decisive role in changing Portugal's image.

From 1956 onwards, further ratifications followed. Some conventions, such as those concerned with labour in Africa, were of high political value and therefore needed to be ratified, because of the "good effect" they would have in Geneva. Ratification of other conventions did not pose a problem, and so Portugal went ahead with them for the purpose of boosting its image in the ILO forum, whose membership was ever-growing with the birth of new countries.

Thus, in the space of a decade and a half, Portugal ratified 13 conventions: seven on human rights and labour rights, three concerning the quality of work, one on social protection and two on employment and poverty. The larger number of political value conventions is significant, bearing in mind that the goal was to achieve external legitimacy for the regime's autocratic nature and for its continuity on the basis of the idea of empire and existence of overseas colonies/provinces. Also significant is the reduced number of ratified conventions concerning quality of employment and social protection: at a time when Portugal was seeking to impress the ILO, the impossibility of transposing standards of this kind exposed the paucity of workers' rights, in a labour environment based on fragile socio-economic conditions.

At this time, the ILO's conventional activity reduced considerably. The baseline standards had been

set decades previously and it was on these that Portugal was projecting itself, adhering to those it considered viable and leaving aside those that were at odds with the political essence of the *Estado Novo*, such as C87, the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (1948), and many other conventions that would have meant improvements to workers' living standards which the country was not prepared to commit to, such as C102, the Social Security (Minimum Standards) Convention (1952), and the minimum age conventions.

The particularities of the Portuguese regime's political and colonial activities came under close scrutiny by the ILO. The Organization's composition began to change as decolonisation processes advanced and new member states appeared, and a strong socialist and anti-liberal geopolitical bloc emerged that modified the ILO's vision, traditionally based on the European founding countries' perspective.

Ratification of a convention alone was no longer a guarantee of harmonious relations with the ILO. The Organization had begun to carefully check whether domestic legislation was in compliance with international commitments, and even whether practices on the ground were in accordance with internal statutory standards. Contrary to what had happened during the early decades, when its existence had scarcely been noticed, the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations began working incessantly to examine ratified conventions and, in the process, making observations and direct requests. The alleged breach by Portugal of its standards-related obligations in connection with forced labour led the Government of Ghana to lodge a complaint. This led to the holding of the first Commission of Enquiry in the history of the ILO. Furthermore, complaints against Portugal lodged with the ILO Trade Union Freedom Committee from 1961 onwards gave rise to five drawn-out cases which called the regime into question.

There were various facets to the final phase of the relationship between Portugal and the ILO in the *Estado Novo*. On one hand, it was a period of convergence in terms of standards, with a significant drive in ratifications. On the other hand, it exposed the political and ideological differences between *Estado Novo* and ILO values and the impossibility of consensus on some crucial areas. Furthermore, the ILO's control had begun to be more rigorous, forcing the regime to observe its obligations and at the same time revealing Portugal's progressive isolation in a changing world. Political issues apart, it is possible that the singular persistence of an authoritarian regime, in possession of extensive overseas territories of indisputable geo-strategic value, would have been an appetising target for international interests, and that this might have dramatised even more Portugal's condemnation in bodies such as the UN and ILO.

The ILO was, therefore, a mirror in which Portugal saw itself reflected. However, the image sent back did not always coincide with the image Portugal had of itself or with what it wanted to show the outside world.

Spaces

We have moved through times, marking the pace of Portugal-ILO relations up until 1974. We shall now address the virtual space created by legal standards in employment and labour relations, with reference to the links between the Portuguese legal system and the ILO.

In Portugal, between 1933 and 1974, a progressive but not continuous process of juridification of socio-labour related matters took place. Areas that had previously been left to the autonomy and discretion of the interested parties – which, in the case of labour relations, typically meant the employers – became the subject of legal provision, that defined a growing nucleus of workers' rights and increased the weight of the law in social regulation. This process happened simultaneously with the growth, albeit still incipient, of the functions of the State – more law, more State, shaping a different society.

The process of juridification of social life, inseparable from the emergence of the welfare state, materialised in accordance with each country's own historical specificities. The international framework, in its multiple dimensions, and each country's susceptibility to its influence, also determine the outcomes of the juridification of social life. In the socio-labour dimension, given the goals it pursues and its "standards-producing agency" character, the ILO played an important role in this process, which varied from country to country according to their respective characteristics and history.

In Portugal, the Estado Novo's project, in its corporatist and social dimensions, regarded itself as an original solution that suited the country's idiosyncrasies, reclaiming its past traditions dating back to the Middle Ages, which liberalism would have put an end to. The 1933 Constitution and texts that complemented it enshrined social and labour rights, which legislation adopted in the three following years would develop, albeit negligibly, in a framework intended to be original. In the speeches of the Portuguese representatives at the International Labour Conferences we find reference to the specificity of the Portuguese situation and the solutions that had been adopted, in a kind of closure and "immunity" from outside influences.

If, during the first half of the regime, the idea of a national labour law space, independent of the outside world and developing slowly and endogenously, was defensible, after 1956, political circumstances make securing external legitimacy among international bodies necessary. From then on, the ILO's influence stopped being subliminal through the circulation of socio-labour related ideas and started to have a direct impact on Portugal's juridical space, through ratification initiatives and subsequent control procedures.

The growth of social and labour law in Portugal that characterised the entire Estado Novo period, which gathered speed during the late 1950s and 1960s because of, and ahead of the ILO, corresponded with the generalised movement occurring in other western countries. However, the regime's authoritarian character, the absence of democracy and relatively poor social and economic development, held back the juridification process and its capacity as a regulatory infrastructure for the insti-

tution of a welfare state, and this distanced Portugal from the more advanced European countries.

Whether at international or national level, the socio-labour juridical space, which is a virtual space, takes the form of standards, which may be of a political or social nature. On the assumption that the ILO's influence was exerted in different forms, depending on the circumstances, our central reference will be the construction of the socio-labour space in Portugal.

1 - The political dimension²

No convention in this area was ratified until 1956. The issues covered by ILO conventions concerning forced labour, discrimination in employment and freedom of association and collective bargaining all encroached upon the identity of the *Estado Novo*, and there was no chance of them being formally accepted.

The abolition of forced labour in Africa, awaited for by the ILO since 1930, was regarded by the colonising powers, Portugal included, as the international community's interference in their internal affairs. In the debates held at the time the convention was adopted, Portugal's representatives argued that Portuguese legislation was more progressive than the international ruling – this was not true. The impossibility of ratifying the convention legally was never acknowledged, and Portugal hid behind the shield of national sovereignty over the colonies so as to escape from having to adhere to the standard. This position, which was maintained until the 1950s, was also adopted in relation to the conventions on discrimination in employment, whose provisions also applied to the recruitment of workers in non-metropolitan territories.

The long years of being cut off from external influence on colonial issues was interrupted in 1956. It is noteworthy that, at this time, not only was Portugal determined to have representation in the main international fora, but also that from within the regime itself a new generation was emerging out of the Social Christian area that began to rehearse change. The need for external legitimacy was so pressing that Portugal went ahead and ratified the Forced Labour Convention (C29, 1930) before bringing its domestic legislation into line with the international requirements. It only did so years later – ratification occurred in 1956 but it was only in 1962, when the Rural Labour Code (*Código de Trabalho Rural*) was passed, that all forms of administrative measures and coercion used against African workers were abolished. The same is true regarding the Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention (C104, 1955) and the Indigenous and Tribal Populations Convention (C107, 1957), which were both ratified in 1960, and the Discrimination (Employment and Occupation) Convention (C111, 1958), ratified in 1959, before national legislation had been adapted accordingly.

² In this point, we look at discrimination in employment, freedom of association and collective bargaining, and forced labour, included under the thematic area of human rights and labour rights, considered by the ILO as Fundamental Rights. Child labour will be dealt with in the following point on the social dimension of the legal space.

The ratification of the forced labour conventions had other repercussions for the metropolis, namely in terms of prison work and politically motivated imprisonment. Here too, Portugal's domestic legislation and everyday practices were gradually changed as a result of continuous heavy pressure from the ILO in the years that followed formal ratification of the standards.

The impossibility of ratifying the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (C87, 1948) was, until 1974, accepted as being contrary to the regime's identity, based on the single trade unions. Nonetheless, this did not prevent the ratification in 1964 of the Right to Organise and Collective Bargaining Convention (C98, 1949), following intense pressure exerted on Portugal by the ILO. This ratification was only possible, however, because it was based playing with the words of the international and domestic rules: where it read "protection of trade union freedom", the Portuguese authorities read "freedom to belong or to not belong to the single trade union", ignoring the dependency this convention on Convention 87. Being such a sensitive issue, the ILO's response was severe, and it questioned several areas in which the absence of trade union freedom and government interference in union activities were notorious³.

All issues relating to the political dimension of the labour laws system are of central importance in the Portugal-ILO relationship. Their importance justified the ratification effort because of the benefits it would bring to Portugal's image. The risks of verification that domestic regulations had not been duly adapted, or that there was no real correspondence with the national legal framework, were taken in the name of external legitimacy, and there is evidence that those responsible for the process were aware of it.

The discrepancy between the times of ratification and when the standards were actually mainstreamed into legislation, tended to diminish as time passed and as international pressure mounted. However, there were also discrepancies between what was established in the regulatory framework and what the reality was in practice on the ground. This hiatus was less visible but nonetheless significant in a regime of entrenched verbosity, appearing to believe in the powerful force of the law while ignoring the chasm between reality and the splendid framework of legal rules.

The conviction in the harmony between the legal country and the real country is a constant theme in all the Portuguese political leaders' addresses to the international labour conferences and in the reports sent to the ILO: problems seem to disappear with the adoption of legal standards, and the reality immediately adapts to them. This belief of the official discourse in a fictive country based on the law would be one aspect of the efforts to legitimise Portugal in the eyes of the world, in times of great adversity in the international arena.

The Portuguese labour regulatory space, in the framework of the fundamental rights and, therefore, in its political dimension, began to develop from the mid-1950s onwards through the influence of the

³ In spite of the reforms to trade union and collective bargaining legislation under the Marcelo Caetano government (1968-1974) to test a new model of institutional workforce representation that would be more in line with the times.

ILO. The country's open attitude towards the international standards was part of its broader quest for external legitimisation in a context of growing international isolation. Its acceptance, through ratification, of ILO conventions on political issues became a banner waved at home and abroad, but these ratifications often had merely symbolic value and meant a commitment for some time in the future, since the reality on the ground was still a long way from the responsibilities Portugal had signed up to.

2 - The social dimension⁴

With regard to the social dimension of the labour law framework we find that, before 1933, there were three main drives towards ratification of ILO conventions that marked the emerging corporative project: whilst the process was viable thanks to the existence of legislation passed during the Republic that made it possible, the fact is that the conventions were adhered to during the military dictatorship that preceded the Estado Novo.

Between 1934 and 1937, in accordance with the Constitution and the National Labour Statute, socio-labour legislation was passed that would remain in force until the end of the 1960s, and which enshrined the minimal nucleus of labour rights provided for in the ILO conventions ratified by Portugal. This legislation defined a nucleus of rights – very limited, narrow in scope as most workers were excluded, and often merely theoretical with no practical expression whatsoever –, but it was nonetheless a cornerstone of the Estado Novo's social policy.

The fact that these laws remained in force for 35 years reveals one facet of the Estado Novo – its staying power (saber durar) – while concealing another, that of internal change beneath the apparent permanence. By the end of the 1960s, life for Portuguese workers had little in common with life in 1933, except for the outdated standards framework. Their living standards had improved thanks to intervention by the authorities, collective bargaining, policies implemented by some employers, market forces, and also as a result of international pressure.

In the programme of the Estado Novo, which saw itself as a harmonious society, the working rules of labour relations would emerge from the collective bargaining process, in the form of contracts and collective labour agreements, and the state would only intervene to correct any imbalances. The laws would define a lesser common denominator concerning labour rights, and it was up to collective regulation to expand that framework. We know that the scope of collective bargaining was diminutive, although it did gradually increase, especially during the 1960s, but the argument that the legal rules were not enough to elucidate Portugal's labour system was used repeatedly at the ILO.

The modernity of the generation of social and labour laws of the late 1960s formally succeeded the early laws of the Estado Novo with highly positive results, but in practice it came up against a country

⁴ Under this point, we look at the issues included in the themes Employment Quality, Social Protection, Employment and Poverty, and also Child Labour which, according to ILO criteria, falls under the Human Rights category.

that had evolved economically and socially beyond the legislative framework then in place, and which was prepared to embrace them.

In terms of the formal relationship with the ILO over this long period that had begun in 1933, there was a first ratification in 1937 of the Underground Work (Women) Convention (C45, 1935). More than twenty years went by before the ratification of three further conventions concerning employment quality: in 1959, the Minimum Wage-Fixing Machinery Convention (C26, 1928); in 1960, the Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention (C106, 1957); in 1964, the Night Work (Women) Convention (C89, 1948). In 1960, in the sphere of social protection, the Workmen's Compensation (Agriculture) Convention (C12, 1921) was also ratified. Lastly, the Labour Inspection Convention (C81, 1947) and the Employment Service Convention (C88, 1948) were ratified in 1962 and 1972 respectively.

A common thread to all the ratifications of conventions on social matters is the fact that the domestic legislation that would make them viable them already existed. These were ratifications undertaken at time when it was important for Portugal to get recognition and support at the ILO. Also noteworthy is the difference between these and conventions in the political sphere, which had been ratified hastily and before domestic legislation had been adapted accordingly. These served as a driver of change in the Portuguese reality, first in respect of standards and then later in practice.

Despite the pressure from the ILO on the issue of child labour, by 1974 Portugal had only ratified the Night Work of Young Persons (Industry) Convention (C6, 1919) back in 1932. None of the minimum age for admission to employment conventions had been ratified. In 1919, the ILO had set the limit at 14 years old, and raised it in 1937 to 15 years. In Portugal, although in reality there was even earlier entry to the labour market, the statutory minimum working age was 12 years old, and this remained unchanged throughout the Estado Novo years. It only changed after 1970, when new legislation raised the limit to 14 years old. This coincided with a broader movement in Portuguese society concerned with children's rights issues, namely raising the statutory minimum compulsory education to six years and the minimum school leaving age to 14 years. These changes were introduced in 1964. Only in 1970 would Portugal be in a position to ratify the ILO's 1919 convention, but since the latter had been revised in 1937 and the new age limit was now 15 years, matching the international standard was still impossible, in spite of the fact that more than thirty years had passed since its adoption.

With regard to women's work, the conventions limiting underground work and night work were ratified. However, those which provided for maternity protection, i.e. Maternity Protection Convention (C3, 1919) and Maternity Protection Convention (Revised) (C103, 1952), were not and could not be ratified in view of existing Portuguese law. In fact, the 12-week maternity leave provided for by the ILO since 1919 would not be reflected in Portuguese legislation until 1974. Women's entitlement to 30-days leave and to receive one-third of salary, if she had provided good and effective service (which depended on the employer's assessment) for more than one year, was provided for in legislation passed in 1934. It was altered in 1963 to 60-days leave, in the form of maternity insurance, and even

then not all women were entitled to it.

On the question of health and safety at work, no convention could be ratified. Regarding the medical examination for adolescents prior to starting work, Portuguese labour law never enforced this, even though a law had been in force since 1948 providing for medical attention for all young persons at work. The new labour regulatory frameworks of the late 1960s, containing rules on the employment of young persons, still did not provide for this medical examination. As far as the conventions on working conditions relating to health and safety are concerned, there was no domestic legislation covering these areas. However, between the 1936 occupational accident and illness compensation legislation that contained broad health and safety rules, and the law that revoked it in 1965 (only in force in 1971), enormous progress had been achieved. The new law went far beyond the logic of compensation and included prevention and professional reintegration objectives.

In respect of paid annual leave there was also no ratification. However, from the 1937 legislation that provided for the granting of annual leave only by enterprises with more than six or twenty employees (depending on the nature of the work, which excluded the great majority of national enterprises), and for only a limited number of days, dependant upon the number of years each employee had worked and on the employer's assessment of their work, to the 1969 legislation, a huge step forward had been made. The new legislation set an obligatory minimum duration for annual leave that increased according to length of service, regardless of the worker's job and the size of the enterprise. Annual leave became a mandatory basic workers' entitlement rather than a privilege. Nonetheless, as usual, Portugal fell short of the international references and consequently there was no ratification in this area.

Working hours and weekly rest were the issues on which there was most ratification, which took place not too long after being adopted by the ILO. However, the convention that extended the 8-hour working day to commerce and offices was never ratified, even though domestic law would have permitted doing so. This was due to a systematic noncompliance with statutory working hours. The 8-hour working day had been legally enshrined back in 1919, and subsequently confirmed in the Estado Novo's legislation, so domestic law was in accordance with the commitments entered into. In this case, the ILO's intervention occurred downstream, from the late 1950s onwards, with the Committee of Experts verifying compliance with the standards on the ground in the metropolis, but especially their extension to the overseas territories.

Only one of the five conventions on the minimum wage was ratified, 31 years after its adoption. Portugal's domestic legislation permitted the minimum wage fixing system established by the convention. The delay in ratifying this standard and the difficulties surrounding the ratification of the others were less to do with legal wording and more about the conventions' underlying ideology: the democratic egalitarian principle of workers' participation directly clashed with national practice, whereby listening to the views of the stakeholders was seen as a formality without no resulting consequences.

In the area of social protection, the ILO had even less formal influence. Apart from the conventions ratified in 1929 on compensation for occupational accidents and diseases, and the compensation in agriculture convention in 1960, no other convention concerning social security was ratified. There was no ratification of any convention covering sickness, old age, invalidity or death, nor was the Social Security (Minimum Standards) Convention (C102, 1952) ratified. On the question of migrant workers, only the convention concerning equality of treatment for national and foreign workers as regards compensation for accidents was ratified in 1929.

This limited number of ratifications, in what was a key domain for the construction of welfare states, calls for a careful reading. Although somewhat belatedly, Portugal did progress from a social welfare scheme based on its 1935 corporative legislation to a social security dynamic that resulted from reforms carried out in 1962. The effects of the reforms, while slow in being implemented and still not reaching all the working population, did spread during the 1960s, enabling the country to head in the same direction as more developed European countries and towards a Welfare state. If it were not for the fact that extending the benefits to its overseas territories was impossible, which had been acknowledged in its reports to the ILO, Portugal would have been able to ratify Convention 102 as continental Portugal, especially since adherence to this standard did not necessarily mean committing to all the provisions, as it provided for partial ratification.

Of the conventions that regulate the administration and inspection of labour and the employment area, the conventions concerning labour inspection and the organisation of the employment service were ratified, after a delay of 15 and 24 years respectively, while 8 further conventions were not ratified. The existence of a Labour Inspectorate in Portugal since 1948 would have permitted ratification of the respective convention had it not been for the fact that the service did not exist in its overseas territories. The service was extended to the overseas territories in 1961, in the context of considerable internal upheaval over the setting up of the ILO Commission of Enquiry into forced labour in Africa, triggered by a complaint from Ghana, and also because ratifying the Labour Inspection Convention (C81, 1947) would be “useful” to the defence of Portugal’s interests.

Adherence to the convention on the organisation of the employment service would only be possible after July 1971, when the public employment service was set up in the overseas territories. In continental Portugal the infrastructures for a public employment and vocational training service were only put in place during the 1960s, making ratification of the convention viable.

While underlining the idea that the labour reality in Portugal was not static during the years in which legislation remained unchanged, and that there was evolution that permitted transition to modern labour law frameworks in the 1960s, it should also be pointed out that the changes that occurred were limited in scope, and impeded the ratification of international standards, which would have entailed the adoption of general and abstract domestic standards covering the global universe of Portuguese workers.

In the social domain, therefore, the regulatory space developed in between the few international conventions that it was possible to ratify and those that, because of Portuguese law, it was not possible to ratify (which were in far greater number and scope). Although the non-ratification of standards that were now international reference framework illustrates the slow pace of progress in juridification of Portugal's sociolabour sphere, it conceals more than it illuminates, because non-adherence to the standards did not mean that advances were not being made, but rather that the slowness prevented Portugal from catching up to ILO level.

[...]

Cristina Rodrigues

Institute of Contemporary History of Nova University, Portugal

Convenções ratificadas por Portugal de 1934 a 1974

Conventions ratified by Portugal from 1934 to 1974

C.7 - Idade mínima de admissão (trabalho marítimo), 1920 – ratificada a 26 de outubro de 1960

C007 - Minimum Age (Sea) Convention, 1920 (No. 7) – ratified on the 26 October 1960

C.12 - Reparação de acidentes de trabalho (agricultura), 1921 – ratificada a 16 de maio de 1960

C012 - Workmen's Compensation (Agriculture) Convention, 1921 – ratified on the 16 May 1960

C.26 - Métodos de fixação dos salários mínimos, 1928 – ratificada a 10 de novembro de 1959

C026 - Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928 (No. 26) – ratified on the 10 November 1959

C.29 - Trabalho forçado, 1930 – ratificada a 26 de junho de 1956

C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) – ratified on the 26 June 1956

C.68 - Alimentação e serviço de mesa a bordo (tripulação dos navios), 1946 – ratificada a 13 de junho de 1952

C068 - Food and Catering (Ships' Crews) Convention, 1946 (No. 68) – ratified on the 13 June 1952

C.69 - Diploma de aptidão profissional dos cozinheiros de bordo, 1946 – ratificada a 13 de junho de 1952

C069 - Certification of Ships' Cooks Convention, 1946 (No. 69) – ratified on the 13 June 1952

C.73 - Exame médico dos marítimos, 1946 – ratificada a 13 de junho de 1952

C073 - Medical Examination (Seafarers) Convention, 1946 (No. 73) - ratified on the 13 June 1952

C.74 - Certificado de aptidão de marinheiro qualificado, 1946 - ratificada a 13 de junho de 1952

C074 - Certification of Able Seamen Convention, 1946 (No. 74) - ratified on the 13 June 1952

C.81 - Inspeção do trabalho, 1947 – ratificada a 12 de fevereiro de 1962

C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) – ratified on the 12 February 1962

C.88 - Organização do serviço de emprego, 1948 – ratificada a 23 de junho de 1972

C088 - Employment Service Convention, 1948 (No. 88) - – ratified on the 23 June 1972

C.89 - Trabalho noturno de mulheres (revisão), 1948 – ratificada a 2 de junho de 1964

C089 - Night Work (Women) Convention (Revised), 1948 (No. 89) – ratified on the 2 June 1964

C.91 - Férias remuneradas dos marítimos (revisão), 1949 – ratificada a 29 de julho de 1952

C091 - Paid Vacations (Seafarers) Convention (Revised), 1949 (No. 91) – ratified on the 29 July 1952

C.92 - Alojamento da tripulação a bordo, 1949 – ratificada a 29 de julho de 1952

C092 - Accommodation of Crews Convention (Revised), 1949 (No. 92) – ratified on the 29 July 1952

C.98 - Direito de organização e de negociação coletiva, 1949 – ratificada a 1 de julho de 1964

C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 – ratified on the 1 July 1964

C.100 - Igualdade de remuneração, 1951 – ratificada a 20 de fevereiro de 1967

C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) – ratified on the 20 February 1967

C.104 - Abolição das sanções penais (trabalhadores indígenas), 1955 – ratificada a 12 de abril de 1960

C104 - Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1955 (No. 104) – ratified on the 12 April 1960

C.105 - Abolição do trabalho forçado – ratificada a 23 de novembro de 1959

C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105) – ratified on the 23 November 1959

C.106 - Descanso semanal (comércio e escritórios), 1957 – ratificada a 24 de outubro de 1960

C106 - Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106) – ratified on the 24 October 1960

C.107 - Populações aborígenes e tribais, 1957 – ratificada a 22 de novembro de 1960

C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107) – ratified on the 22 November 1960

C.108 - Documentos de identificação dos marítimos, 1958 – ratificada a 3 de agosto de 1967

C108 - Seafarers' Identity Documents Convention, 1958 (No. 108) – ratified on the 3 August 1967

C.111 - Discriminação (emprego e profissão), 1958 – ratificada a 19 de novembro de 1959

C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 – ratified on the 19 November 1959

Bibliografia

Bibliography

- BERNARDS, Nicholas, Actors and entanglements in global governance: the ILO in Sub-Saharan Africa, A thesis submitted to the School of Graduate Studies for the Degree Doctor in Philosophy, McMaster University, 2016
- BIT, Conferencia Internacional del Trabajo, Trigésima tercera reunión, Memoria del Director General, Ginebra, 1950
- __, Memorandum on ILO Special Migration Programme, Geneva, 31 December 1951
- __, O exercício das liberdades individuais e dos direitos sindicais em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, Genebra, 1973
- __, Rapport sur les contacts directs avec le gouvernement du Portugal au sujet de l'application de la convention (nº 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, Pierre Juvigny, 26 Janvier, 1971
- __, Report of the Commission appointed under Article 26 of the Constitution of the ILO to examine the Complaint filed by the government of Portugal concerning the observance by the government of Liberia on the Forced Labour Convention, 1930 (N.29), Geneva, 1963
- __, Report, Mission to Portugal on Employment and Basic Needs, Lisbon, January-March 1977
- __, Reunión de expertos en empleo de las mujeres, Ginebra, 5-10 de noviembre de 1956
- __, Speech delivered by Mr. C. Wilfred Jenks, Assistant Director-General, Opening Meeting of Experts on Social Policy in Non-Metropolitan Territories, Lisbon, 7 December, 1953
- __, The ILO and Reconstruction, Report by the Acting Director of the ILO to the Conference of the International Labour Organization, New York, October, 1941, Montreal, 1941
- __, Treinta años de combate por la justicia social, 1910-1949, Ginebra, 1950
- __, Wartime Developments in Government, Employer, Worker Collaboration, Conference of the International Labour Organization, New York, October 1941, Montreal, 1941
- BLANCHARD, Francis [Director Geral Adjunto do BIT], L'OIT et la coopération technique, Cinquantenaire de L'organisation Internationale du Travail (1919-1969), Revue Française

des Affaires Sociales, Numéro Spécial, Avril-Juin 1969, p. 53

- MAUL, Daniel, Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940-70, England, palgrave macmillan, 2012
- MONTEIRO, José Pedro, Portugal e a questão do trabalho forçado. Um império sob escrutínio (1944-1962), Lisboa, Edições 70, 2018
- Portugal e a Organização Internacional do Trabalho, publicação comemorativa do cinquentenário da OIT 1919-1969, Lisboa, Junta da Acção Social
- RODRIGUES, Cristina, Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974), Porto, Edições Afrontamento, 2013

Webgrafia

Websites

- BIT, Record of Proceedings, International Labour Conference (1933-1974):
<https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/>
- International Labour Conference: Report of the Director General (1921-2017):
<https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/>
- International Labour Conference: Resolutions (1919 -2015):
<https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09734/>
- International Labour Review (1921-2007): <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/>
- NORMLEX, Freedom of Association Cases:
<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:20060:0::NO:::>



Escritório
em Lisboa



Com o apoio de:



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL

Rua Américo Durão, 12 A
1900-064 Lisboa
Portugal
www.ilo.org/lisbon