

Portugal e a OIT: Cem anos de história

Cristina Rodrigues

Investigadora integrada no Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa (IHC/UNL)

Resumo | Portugal é membro fundador da Organização Internacional do Trabalho (1919). Ao longo destes cem anos, e tomando por base as convenções internacionais do trabalho e a sua apropriação (ou não), por parte do ordenamento jurídico português, distinguem-se quatro períodos nas relações entre Portugal e a OIT, fortemente marcados pela natureza dos regimes políticos que se sucederam no país e também pelas suas condicionantes socioeconómicas. Primeiro, um período de aproximação durante a Primeira República (1919-1933); seguido de um período de fechamento e indiferença em relação à OIT durante as décadas de 1930 e 1940; a partir de meados da década de 1950, um intenso processo de reaproximação até à queda do regime em 1974; finalmente, um longo período de colaboração, que coincide com o regime democrático (1974-2019).

Abstract | “**Portugal and the ILO: A Century of history**” Portugal is a founding member of the International Labour Organization (1919). Over the last hundred years, based on International Labour Standards and their internalization (or not) by the Portuguese legal system, four periods have been identified in terms of relations between Portugal and the ILO. These are strongly marked by the nature of the political regimes that have occurred in the country and by its socioeconomic conditions. First, a period of convergence during the First Republic (1919-1933); followed by a period of isolation and indifference towards the ILO during the 1930s and 1940s; from the mid-1950s, an intense process of reengagement until the fall of the regime in 1974; finally, a long period of collaboration, which coincides with the democratic regime (1974-2019).

Abertura

Portugal entrou na Grande Guerra em março de 1916. Até ao final do conflito, em 11 de novembro de 1918, o país foi palco de guerra nas suas então colónias africanas, e enviou as suas tropas para a Flandres e para França, com dramáticas consequências em termos de vidas humanas que se perderam ou ficaram mutiladas, mas também com gravíssimos efeitos no plano material. É, pois, na condição de potência beligerante que Portugal participou na Conferência de Paz de Versalhes, em junho de 1919, sendo assim um dos membros fundadores da OIT.

Ao longo destes longos cem anos a relação entre Portugal e a OIT conheceu diferentes períodos, que se foram sucedendo e alterando em função da situação política, económica e social do país e da evolução da própria OIT. Durante estes cem anos, de maneira expressa ou tácita, em voz alta ou em surdina, a OIT desempenhou um papel decisivo para a construção do espaço jurídico português e para a evolução das condições de vida e de trabalho dos cidadãos portugueses.

A forma mais direta e visível desta influência é a ratificação de convenções, ou seja, quando existe uma apropriação formal das normas internacionais do trabalho. Todavia, a influência da OIT em Portugal vai muito além e não pode ser narrada apenas com base nos processos formais de ratificação, desenvolvendo-se em vários níveis. Desde logo, o da circulação das ideias: o pensamento e a reflexão da OIT, vertidos em instrumentos normativos internacionais, são uma referência nas matérias sociais e laborais, que se difunde e contamina as práticas. Depois, o nível da ratificação: o tempo e o modo como se internaliza uma norma internacional revelam muito da relação entre os dois *corpora* jurídicos, da situação social, económica, mas também política do país. Após a ratificação, a existência de uma adequação normativa às exigências internacionais e, nessa sequência, de uma adequação real e efetiva, são mais dois planos a considerar. Finalmente, as convenções não ratificadas, que muitas vezes iluminam os percursos que a legislação sociolaboral

portuguesa não podia – por razões de ordem política, no período anterior a 1974 – ou não tinha condições – de natureza social e económica – para trilhar¹.

Os matizes desta relação centenária são imensos, permitindo identificar quatro grandes momentos.

Tempos de proximidade (1919-1933)

A primeira fase, de convergência, durou de 1919 a 1933. Os alicerces políticos e ideológicos em que se fundou a República, apesar das conhecidas dificuldades das suas concretizações na prática, convergiam com os ideais e valores da OIT.

Durante este período, a legislação portuguesa é diretamente influenciada pelo Bureau Internacional do Trabalho (BIT), mesmo antes de haver ratificação das convenções internacionais². Tal sucedeu logo em maio de 1919, por exemplo, com a lei das oito horas de trabalho, integrada num conjunto de leis de proteção dos trabalhadores, largamente tributária dos princípios da OIT³. Ou quando, em 1927, se integrou na legislação portuguesa o espírito das normas da OIT sobre o trabalho de mulheres e menores, antes de qualquer apropriação formal.

Em setembro de 1925, o primeiro e carismático Diretor-geral da OIT deslocou-se a Lisboa⁴. Albert Thomas insistiu junto do Governo sobre a necessidade de proceder à ratificação das normas internacionais do trabalho, o que só aconteceria no final da década, já durante a ditadura militar (1928, 1929, 1932), que precedeu a criação do Estado Novo.

Durante esta primeira fase, foram ratificadas sete convenções da OIT, a um ritmo que só se repetiu várias décadas depois. As convenções relativas às 8 horas de trabalho e ao descanso semanal, bem como à reparação de acidentes de trabalho, são ratificadas. Mas muitas outras convenções não seriam ratificadas, como as que tratavam da proibição do trabalho infantil antes dos 14 anos, a instituição de 12 semanas de licença remunerada após o parto ou a reparação de doenças profissionais. Nestes casos, a evolução social do país não era compatível com a adoção destas normas, que só seriam ratificadas 50 anos depois, já no período democrático. No caso da Convenção n.º 29, que proíbe o trabalho forçado, não foi adotada por razões políticas, pois era entendida como uma ingerência externa nos assuntos do país, neste caso nos seus domínios coloniais.

Para além deste movimento em torno das convenções, vale a pena sublinhar a participação dos representantes portugueses nas atividades da Organização e a atitude que perpassa por toda a relação entre o governo português e Genebra. A responsabilidade de Portugal como membro fundador é frequentemente referida, servindo de incentivo à ratificação de

1 A base desta comunicação e do texto que agora se apresenta é a investigação para doutoramento defendido na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, que se encontra publicado em Cristina Rodrigues, *Portugal e a OIT – 1933-1974*, Porto, Edições Afrontamento, 2013. Nesta referência encontra-se uma bibliografia exaustiva sobre o tema da relação Portugal OIT.

2 Para este período anterior à instituição do Estado Novo, veja-se Cristina Rodrigues, *Trabalhar em Portugal (1910-1933): Análise da legislação sobre os direitos dos trabalhadores*, Lisboa, Instituto do Emprego e Formação Profissional, 2008.

3 A OIT ainda não fora formalmente instituída. Assim, a lei das oito horas de trabalho em Portugal precede a própria Convenção n.º 1 da OIT, que consagra esta regra.

4 O relato da sua deslocação a Lisboa encontra-se publicado em Dorothea Hoetker e Sandrine Kott, *À la rencontre de l'Europe au travail: Récits de voyages d'Albert Thomas (1920-1932)*, Paris, Éditions La Sorbonne, 2015.

convenções. E, com frequência, é o próprio diretor-geral, Albert Thomas, quem se dirige pessoalmente aos organismos nacionais, encorajando-os a participar e agradecendo-lhes os seus esforços relativamente à OIT.

Apesar das boas intenções deste período inicial, marcado por uma relação favorável com a OIT, a verdade insofismável é que o espaço económico e sociolaboral do país estava longe das referências da Europa desenvolvida, plasmada no conjunto de normas internacionais do trabalho adotadas pela OIT, o que determinou os resultados exíguos em matéria de transposição dessas normas.

Após este período de convergência no plano ideológico e político, com algumas concretizações no plano da internalização dos instrumentos internacionais do trabalho, Portugal entrou num longo período de isolamento e indiferença perante a Organização. A partir de 1933, ano da criação do Estado Novo, até ao pós-guerra, Portugal não acompanhou a atividade normativa da OIT.

Tempos de fechamento (1933 - 1956)

O ano de 1933 marca a instituição do Estado Novo, que faz uma inflexão política e ideológica relativamente ao período da República, fundando-se em valores antidemocráticos e antiliberais e no conceito de Nação, num quadro de fechamento e afastamento das influências internacionais.

Inicia-se assim um período de distanciamento dos princípios e normas da OIT. Com efeito, embora Portugal tenha mantido o envio de relatórios regulares sobre as convenções ratificadas e assegurado a participação em conferências, o que garantiu a manutenção de uma relação formalmente “normal”, a verdade é que, entre 1933 e 1956, ratificou apenas a Convenção n.º 45 (1935), em 1937, que proibia o emprego de mulheres no trabalho subterrâneo, que tinha pouco significado prático no país, dada a pequenez do sector e a composição social da sua mão-de-obra.

Neste longo período, desde a instituição do Estado Novo, em 1933, e 1956, ano da primeira ratificação portuguesa do período pós-guerra, a OIT expandiu consideravelmente o seu *corpus*, naquela que foi a idade de ouro da sua produção normativa⁵. Este contexto normativo, que consagra um vasto conjunto de direitos sociais e laborais, será um pano de fundo em que os estados nacionais se irão inspirar para caminharem no sentido do Estado Social, num processo gradual que se realiza a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

Ao longo deste longo período, Portugal não ratificou nenhuma convenção, à exceção da referida convenção sobre o trabalho subterrâneo das mulheres. Há vários fatores que o explicam: o atraso social e económico, que não permitiu elevar as condições de vida dos trabalhadores, mas também motivos políticos, como a falta de liberdade sindical, que era uma pedra angular do regime, ou ainda relacionados com as questões coloniais, como o trabalho forçado e as condições de trabalho dos “povos indígenas” nos espaços ultramarinos.

5 Sobre a OIT como instituição produtora de normas vejam-se, entre outros, Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation Internationale du Travail – Étude sur une agence productrice de normes*, Paris, PUF, 1998 e Nicolas Valticos, “Cinquante années d’activité normative de l’Organisation Internationale du Travail”, *Revue Internationale du Travail*, vol. 100, n.º 1, 1969, pp. 219-259.

Para além destas razões concretas, o afastamento de Portugal da OIT deve-se a uma atitude de natureza político-ideológica, contrária aos fundamentos, princípios e práticas da Organização, que defendia a autonomia do Estado português e a prossecução dos seus desígnios históricos, tanto na metrópole como no Ultramar, sem ingerência internacional.

No entanto, esta atitude de autonomia, e mesmo de “desconexão”, do Estado português face à OIT, que se manteve até meados da década de 1950, coexistiu com a manutenção de laços formais, ao manter-se o envio de relatórios sobre as obrigações decorrentes da ratificação das Convenções, e a participação das delegações portuguesas nas Conferências Internacionais do Trabalho, momentos que serviram para exaltar as políticas sociais e laborais nacionais em Genebra.

Da parte da OIT, vale a pena sublinhar uma certa indiferença quanto ao isolamento e à falta de respostas positivas do regime português, provavelmente devido a outras questões mais importantes que surgiram durante este período, como as fortes divisões ideológicas e políticas que conduziram à Segunda Guerra Mundial, o próprio conflito e os esforços de reconstrução pós-guerra.

Tempos de reaproximação (1956 - 1974)

Com a democratização e a descolonização generalizada e global após a Segunda Guerra Mundial, Portugal encontra-se cada vez mais isolado e procura legitimidade junto das organizações internacionais. Quanto à OIT, organização da qual é membro no ativo e com a legitimidade de ser membro fundador, Portugal iniciará um longo processo de aproximação, através sobretudo da ratificação das normas internacionais. Este movimento começa simbolicamente com a ratificação da convenção que proíbe o trabalho forçado em África, antes mesmo da alteração da legislação nacional que o autorizaria. Um total de treze convenções foram ratificadas até 1974.

Foram ratificadas todas as convenções de natureza política, nomeadamente as relativas ao trabalho em África. A única exceção é a da convenção que versa a liberdade sindical, que era vista como contrária à natureza do regime, assente nos Sindicatos Nacionais (únicos). Quanto às convenções de importância económica e social, poucas foram ratificadas, o que não se deve a razões ideológicas ou políticas, mas a uma impossibilidade, que revela o fosso existente entre o nível socioeconómico de Portugal e o dos países mais desenvolvidos. Até convenções que garantiam patamares mínimos, como as do trabalho infantil, da proteção da maternidade, ou da segurança social, permaneceram sem ratificação.

Desde 1956, as ratificações seguiram-se. Algumas convenções tinham um elevado valor político e, por conseguinte, deveriam obrigatoriamente ser ratificadas, como as relativas ao trabalho em África, devido ao “bom efeito” que tal teria em Genebra. Outras convenções, cuja ratificação não criava qualquer dificuldade, avançaram para melhorar a imagem do país junto da OIT. Note-se que a Organização também não permanecia inalterada, quer na sua forma, quer nas suas práticas, evoluindo em função do curso da história e crescendo em número de países membros, por via da descolonização⁶.

6 Sobre a história da OIT vejam-se, entre outros Gerry Steiner *et al*, *L'OIT et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève, Bureau International du Travail, 2009 e Daniel Maul, *The International Labour Organization : 100 years of global social policy*, Genève, ILO/ De Gruyter Oldenbourg, 2019.

No espaço de década e meia, Portugal ratificou sete convenções sobre direitos humanos e direitos no trabalho, três sobre qualidade no trabalho, uma sobre proteção social e duas sobre emprego e pobreza. O importante era ratificar o maior número possível de convenções de valor político, num contexto em que o país procurava legitimidade externa, dado o isolamento internacional que se agravava face à natureza autocrática do regime e à sua vocação colonial, assente na visão de Portugal como uma nação una e pluricontinental, com um pequeno espaço metropolitano na Europa e vastos espaços ultramarinos, do Minho a Timor.

Foi então iniciada uma sucessão de ratificações: a Convenção n.º 29 (1930), sobre o trabalho forçado, em 1956, mesmo antes de as condições legais do país permitirem, pois só em 1962, com a publicação do Código do Trabalho Rural, é que todas as formas de proteção administrativa e coação sobre os trabalhadores africanos cessariam. Em 1959, a Convenção n.º 105 (1957), também sobre a abolição do trabalho forçado, e a Convenção n.º 111 (1958), sobre a discriminação no emprego e na profissão. Em 1960, as Convenções n.º 104 (1955), sobre a abolição das sanções penais (trabalhadores indígenas) e a n.º 107 (1957), sobre as populações indígenas e tribais. Em 1964, a Convenção n.º 98 (1949), sobre o direito de organização e negociação coletiva. Em 1967, a Convenção n.º 100 (1951), sobre a igualdade salarial.

Com efeito, no domínio dos direitos humanos e do trabalho, Portugal, durante este período, ratificou uma parte importante das convenções existentes. A Convenção n.º 87 (1948) sobre a liberdade de associação e a proteção do direito sindical, contrária à natureza do regime, baseado em sindicatos únicos, não foi ratificada e só o seria depois do 25 de abril de 1974.

O reduzido número de convenções ratificadas nos domínios da qualidade do trabalho, da proteção social e do emprego e pobreza também é significativo: numa altura em que Portugal quis impressionar a OIT, a impossibilidade de transpor as normas internacionais denuncia a natureza muito limitada dos direitos dos trabalhadores portugueses, que viviam e trabalhavam em condições socioeconómicas muito frágeis.

Quanto às convenções de alcance económico e social, a sequência de ratificações foi a seguinte: em 1959, a Convenção n.º 26 (1928), sobre métodos de fixação dos salários mínimos, a Convenção n.º 106 (1957), sobre descanso semanal no comércio e nos serviços, e a Convenção n.º 89 (1948), sobre o trabalho noturno das mulheres; em 1960, a Convenção n.º 12 (1921), sobre acidentes de trabalho na agricultura; em 1962, a Convenção n.º 81 (1947), sobre a inspeção do trabalho; em 1972, a Convenção n.º 88 (1948), relativa à organização do serviço de emprego.

Em todas estas ratificações de convenções de alcance social, sublinha-se um traço comum, que é a existência de legislação nacional prévia que as possibilita. As ratificações são feitas porque tal é possível em relação ao quadro jurídico português preexistente e visam, em última análise, também obter o reconhecimento e apoio da OIT. No caso das convenções de alcance político a situação é diferente; neste caso, a sua ratificação força a adaptação ou adequação da legislação interna, atuando como motor de mudança na realidade portuguesa, primeiro a nível normativo, e depois, em sequência, a nível prático.

Apesar da pressão exercida pela OIT sobre a matéria do trabalho infantil, Portugal, até 1974, apenas ratificou a Convenção n.º 6 (1919), sobre a proibição do trabalho noturno dos menores, não tendo ratificado nenhuma convenção sobre a idade mínima para o trabalho. A OIT definiu os 14 anos como limiar mínimo em 1919 e os 15 anos em 1937. Em Portugal,

a lei fixa os 12 anos como idade mínima para o trabalho até quase ao final do período do Estado Novo. Esta realidade só se alterou em 1970, com a introdução de legislação que elevou o limiar para os 14 anos, no espírito de um movimento mais alargado da sociedade portuguesa sobre os direitos da criança, ligado ao aumento da escolaridade mínima para seis anos e obrigatória até aos 14 anos. Na verdade, só em 1970 Portugal poderia ter ratificado a Convenção da OIT de 1919 (que estabeleceu a idade mínima de 14 anos), que foi alterada logo em 1937, fixando a idade mínima para o trabalho nos 15 anos. Um atraso significativo que não permitiu seguir a referência internacional⁷.

No que diz respeito ao trabalho das mulheres, foram ratificadas as convenções que limitavam o trabalho subterrâneo e noturno. No entanto, aquelas que previam a proteção da maternidade, quer seja a Convenção n.º 3 (1919), quer a Convenção n.º 103 (1952), não foram adotadas, nem poderiam ter sido, à luz da legislação portuguesa da época. Com efeito, as doze semanas de licença de maternidade, previstas pela OIT desde 1919, só se refletiram na legislação portuguesa em 1974. A licença era de apenas 30 dias, com direito a um terço do salário, se a trabalhadora tivesse mais de um ano de “bons e efetivos serviços” (o que dependia da avaliação do empregador). Esta licença, prevista - embora, na prática, pouco praticada - desde 1934, foi aumentada para 60 dias, sob a forma de seguro de maternidade, em 1963, mas não foi generalizado a todas as mulheres, inicialmente foi concedido apenas a certos grupos profissionais, como foi o caso do funcionalismo público.

No domínio da saúde e da segurança no trabalho, nenhuma convenção poderia ser ratificada, à luz da lei portuguesa. Quanto ao exame médico dos adolescentes, antes do início da relação de trabalho, a legislação laboral portuguesa nunca a impôs, embora existisse uma lei sobre a inspeção médica dos menores empregados desde 1948. O novo regulamento relativo ao trabalho infantil, do final dos anos 60, continuou a não prever este exame médico preliminar. No que se refere às convenções relativas às condições saúde e segurança no trabalho, não existia legislação que abrangesse os domínios em causa que permitisse a ratificação. Apesar desta impossibilidade de ratificação é importante sublinhar que, entre a legislação de 1936, sobre a reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, que continha normas genéricas de prevenção em matéria de saúde e segurança e a legislação que a revoga, de 1965 (que só entrou em vigor em 1971), houve uma enorme mudança, com a nova lei a ir muito além de uma lógica de reparação, incluindo como fins a prevenção de riscos e a reintegração profissional.

Também não houve ratificação das convenções sobre férias pagas. No entanto, entre a lei de 1937, que determinava a concessão de férias apenas pelas empresas com mais de seis empregados, ou vinte assalariados (o que excluía a maior parte das empresas nacionais), por um exíguo número de dias, e dependendo da antiguidade na casa e da avaliação por parte do empregador, e a legislação de 1969, vai um grande salto, com a fixação de uma duração mínima obrigatória de férias que aumentava em função da antiguidade do trabalhador, independentemente das funções desempenhadas e da dimensão da empresa. As férias perdem o carácter de liberalidade, são imperativas e correspondem a um direito fundamental dos trabalhadores. Ainda assim, Portugal ficou sempre aquém das referências internacionais, pelo que a ratificação não foi possível.

7 Longos desacertos com os padrões internacionais, a que Mário Murteira chamou “anomalias de calendário” – Mário Murteira, “Do Estado obsoleto à nação democrática (Portugal na periferia europeia na 2.ª metade do século XX”, *Análise Social*, vol. XXII (91), 1986, pp. 259-277.

As matérias relativas ao horário de trabalho e ao descanso semanal foram objeto do maior número de ratificações e sem grande demora em relação à OIT. No entanto, a convenção sobre a extensão das oito horas ao comércio e aos serviços não chegou a ser ratificada, embora a lei interna o permitisse, o que se deveu ao sistemático incumprimento a que era votada. Neste caso, tendo havido uma consagração legal em 1919, mesmo antes da ratificação da convenção, depois confirmada pela legislação do Estado Novo, a lei interna era concordante com as obrigações assumidas. Assim, quanto a esta matéria, a OIT interveio a jusante, a partir do final da década de 1950, com a Comissão de Peritos a supervisionar o cumprimento das obrigações assumidas quanto à lei das oito horas na metrópole, mas sobretudo a sua extensão aos territórios ultramarinos.

No que diz respeito aos salários mínimos, apenas uma de cinco convenções foi ratificada, com 31 anos de atraso, estabelecendo métodos para a fixação destes salários, num quadro legislativo interno que o tornou possível. A ratificação tardia desta norma, e a dificuldade de ratificar as outras, reside menos na letra da lei do que na colisão entre o substrato ideológico das convenções internacionais, assente no princípio democrático da igualdade de participação dos trabalhadores e a prática nacional, na qual a audição dos interessados era vista como uma formalidade sem consequências.

Quanto à proteção social, o nível de influência formal da OIT é ainda menor. Excluindo as convenções ratificadas em 1929, sobre a reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, e a sua extensão à agricultura em 1960, não foi ratificada qualquer outra convenção sobre segurança social, nem as que cobriam riscos isolados em matéria de doença, velhice, invalidez ou morte, nem tão-pouco a Convenção n.º 102 (1952), que estabelece a norma mínima de segurança social. No que diz respeito aos trabalhadores migrantes, houve apenas uma convenção ratificada, em 1929, que previa a igualdade de tratamento entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em caso de acidentes de trabalho.

Esta exiguidade de ratificações, num domínio central para a construção dos Estados-Providência, tem de ser judiciosamente lida. Embora tardiamente, Portugal evolui de um esquema de previdência social, assente na legislação corporativa de 1935, para uma dinâmica de segurança social, a partir da reforma de 1962. Ainda que lentos e não generalizados a toda a população trabalhadora, os efeitos desta reforma alargaram-se ao longo dos anos 1960, permitindo ao país caminhar no sentido da Europa mais desenvolvida e do Estado social⁸. Se não fosse a impossibilidade de extensão dos benefícios aos territórios não metropolitanos, reconhecida nos relatórios enviados à OIT, teria sido possível ratificar a convenção n.º 102 quanto a Portugal continental, sobretudo porque a adesão a esta norma não significava obrigatoriamente o compromisso quanto a todos os riscos cobertos, podendo ser parcial.

Das convenções que regulam a Administração e inspeção do trabalho e a área do emprego foram ratificadas as convenções sobre inspeção do trabalho e sobre organização do serviço de emprego, com 15 e 24 anos de atraso, ficando por ratificar 8 convenções. A existência da Inspeção do Trabalho no Portugal metropolitano desde 1948 autorizaria a ratificação da convenção respetiva, não fora o facto de o serviço não existir nos espaços ultramarinos. Esta extensão aconteceu em 1961, em contexto de grande movimentação

8 Cristina Rodrigues e Daniel Carolo, “A Previdência Social”, in Paula Borges Santos e José Maria Brandão de Brito (Orgs.), *Os anos sessenta em Portugal: duas governações, diferentes políticas públicas?*, Porto, Edições Afrontamento, 2020, pp. 147-174.

interna perante o estabelecimento da comissão de inquérito da OIT, quanto ao trabalho forçado em África, e à “utilidade” da ratificação da Convenção n.º 81 para a defesa dos interesses de Portugal.

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

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

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

Neste período, a atividade convencional da OIT reduz-se substancialmente. As grandes referências normativas vêm das décadas anteriores e é sobre elas que Portugal se projeta, aderindo às que considera possível e deixando de parte as que colidem com a essência política do Estado Novo, como a convenção n.º 87 (1948), sobre liberdade sindical, ou as muitas que significariam a melhoria das condições de vida dos trabalhadores que o país não estava em condições de assumir.

Por outro lado, as particularidades do regime português no plano político e colonial levam a um escrutínio severo por parte da OIT. A ratificação de uma convenção por si só deixa de ser um garante de tranquilidade no relacionamento com a Organização, que passa a verificar cuidadosamente a adequação normativa interna aos compromissos internacionais e mesmo a coincidência das práticas com as normas legais que as enquadravam. Ao contrário do que acontecera nas primeiras décadas, em que a sua existência mal se notara, a Comissão de Peritos trabalha incessantemente através de observações e pedidos diretos, incidindo na maioria das convenções ratificadas.

O alegado incumprimento das obrigações em matéria de trabalho forçado por parte de Portugal levou à queixa do Gana contra o país e ao estabelecimento da primeira Comissão de Inquérito da história da OIT⁹. Por outro lado, as queixas apresentadas contra Portugal ao Comité da Liberdade Sindical da OIT, a partir de 1961, deram origem a cinco longos processos em que o regime foi posto em causa.

A composição da Organização mudou, por sua vez, na sequência dos processos de descolonização e do surgimento de novos países membros e com a formação de um po-

9 Oksana Wolfson, Lisa Tortell & Catarina Pimenta, Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry. (http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/wolfson.pdf, s/d).

deroso bloco geopolítico socialista e antiliberal, que modificou a abordagem tradicional da Organização, tradicionalmente assente na perspetiva dos países fundadores europeus.

A fase final das relações entre Portugal e a OIT, no período do Estado Novo, tem vários matizes. Por um lado, trata-se de um período de convergência a nível normativo, com um impulso significativo a nível de ratificações. Por outro lado, revela claramente as diferenças político-ideológicas entre o Estado Novo e os valores da OIT e a impossibilidade de consensos em áreas cruciais. Além disso, o controlo da OIT é exercido em vários planos, obrigando o regime a respeitar as obrigações assumidas e, simultaneamente, pondo a descoberto o progressivo isolamento de Portugal dadas as suas posições num mundo que mudava rapidamente. Para além das questões políticas, há que admitir que a persistência singular de um regime autoritário, com a posse de vastos territórios ultramarinos de inegável valor geoestratégico, constituísse um alvo apetecível para os interesses internacionais, o que pode ter dramatizado ainda mais as frentes de condenação em organismos como ONU e a OIT, como sua agência especializada.

De 1956 a 1974, pode-se falar de um longo período de reaproximação de Portugal à OIT. No plano político, contudo, essa aproximação foi fortemente condicionada pela natureza antidemocrática do regime e pela intenção de perpetuar o colonialismo. No plano social, o endémico subdesenvolvimento social e económico do país limitou a adesão aos padrões internacionais.

Tempos de colaboração (1974-2019)

Esta fase do relacionamento entre Portugal e a OIT é seguida por um longo período de colaboração, que começou com o 25 de abril de 1974 e a consolidação da democracia, após a Constituição de 1976, e dura até hoje¹⁰.

O regime democrático e a melhoria das condições socioeconómicas do país, designadamente na sequência da adesão à Comunidade Económica Europeia, aproximaram Portugal de uma Europa mais desenvolvida. Foram criadas as condições para um movimento ímpar de ratificações, com um período cada vez mais curto entre a aprovação da OIT e a sua incorporação na ordem jurídica nacional.

É de assinalar que um número significativo de convenções da OIT foi mesmo ratificado antes da adesão à CEE, com o objetivo de o governo português poder demonstrar aos seus futuros parceiros europeus que o país reunia as condições para a adesão, dada a relação estreita entre as normas da OIT e os instrumentos regulamentares da UE.

As primeiras ratificações que tiveram lugar têm um significado político profundo e só seriam possíveis num quadro democrático. É o caso da Convenção n.º 135 (1971) sobre representantes dos trabalhadores, ratificada em 1976, e da Convenção n.º 87 (1948), sobre a liberdade de associação e a proteção do direito sindical, que faz parte do núcleo

10 A última fase do relacionamento entre Portugal e a OIT (1974-2019) não foi objeto da investigação para doutoramento a que atrás se aludiu. O texto que agora se apresenta sobre este período resulta de pesquisas posteriores e que se encontram parcialmente vertidas no seguinte trabalho, onde se acha uma bibliografia detalhada: Cristina Rodrigues, “Largos dias têm cem anos – Portugal e a OIT”, in António Casimiro Ferreira (Org.), *A Organização Internacional do Trabalho no Direito do Trabalho Português - Reflexos e limitações de um paradigma sociojurídico*, Coimbra, Almedina e Centro de Estudos Sociais, 2019, pp. 17-33.

das convenções fundamentais, e também da Convenção n.º 11 (1921), sobre o direito de associação na agricultura, ambas ratificadas em 1977.

Portugal ratificou todas as oito convenções fundamentais da OIT: cinco já no regime anterior; a Convenção n.º 87, em 1977, correspondendo a fortes e generalizadas exigências do mundo do trabalho¹¹; a Convenção n.º 138 (1973), que fixa a idade mínima para trabalhar aos 16 anos, em 1998; e a Convenção n.º 182 (1999), sobre a interdição das piores formas de trabalho das crianças, em 2000.

Quanto às convenções de governo, consideradas prioritárias pela OIT, devido às suas implicações, Portugal aderiu à Convenção n.º 81 (1947) sobre inspeção do trabalho em 1962. As outras foram ratificadas na década de 1980: em 1981, a Convenção n.º 122 (1964), sobre política de emprego e a Convenção n.º 144 (1976), sobre consultas tripartidas sobre as normas internacionais do trabalho e, em 1983, a Convenção n.º 129 (1969) sobre a inspeção do trabalho na agricultura, alargando assim as competências da inspeção do trabalho às zonas rurais.

No que diz respeito às convenções técnicas (relativas às condições de trabalho, proteção social, segurança e saúde no trabalho, etc.), a década de 1980 correspondeu a um amplo movimento de ratificações, tendo sido ratificadas 29 convenções, 17 das quais de âmbito genérico e 12 relativas a categorias específicas de trabalhadores (marítimos, enfermeiros, funcionários públicos), o que levou a uma interessante recuperação do tempo perdido. Na década de 1990, foram ratificadas oito convenções, de abrangência genérica. Desde o início do século, houve outras dez ratificações. As últimas quatro foram a Convenção n.º 189 (2011), sobre o trabalho doméstico, ratificada em 2015; a Convenção do Trabalho Marítimo (MTC), de 2006, ratificada em 2016; a Convenção n.º 187 (2006), sobre o quadro promocional para a saúde e segurança no trabalho, ratificada em 2017 e, finalmente, a Convenção n.º 188, referente ao trabalho na pesca (2007), ratificada em 2019.

Tendo ratificado as oito convenções fundamentais e as quatro convenções de governo, bem como a maioria das convenções técnicas em vigor, Portugal ocupa um lugar de destaque no conjunto dos países membros da Organização, no que toca à apropriação das normas internacionais do trabalho, uma posição honrosa para um país que, durante décadas, não pôde aderir às normas internacionais por razões políticas ou socioeconómicas.

11 Areivindicação de “total liberdade sindical, com ratificação da convenção n.º 87 da OIT”, a par de outras reivindicações de natureza política e económica, consta do manifesto publicado a 27 de abril de 1974, que marca o aparecimento público da Intersindical. Cf. José Maria Brandão de Brito e Cristina Rodrigues, *A UGT na história do movimento sindical português 1970-1990*, Lisboa, Tinta-da-China, 2013.

Fecho

Em breves pinceladas, descreveram-se os tempos da relação entre Portugal e a OIT, vistos sob o prisma da apropriação das normas internacionais do trabalho. Ao longo destes quase cem anos, viveram-se períodos muito distintos nesta relação.

O pano de fundo traçado pelo conjunto das normas da OIT foi muitas vezes um cenário distante, traçando um futuro que não era alcançável por Portugal, por razões políticas e de atraso socioeconómico. Outras vezes, esse conjunto de normas, consagrando direitos sociais e melhores condições de trabalho, constituiu um incentivo ao desenvolvimento do país no plano sociolaboral. Nas últimas décadas, fruto da instauração do regime democrático e da evolução socioeconómica do país, foi possível, em muitos planos, aderir às normas internacionais e respeitar as obrigações delas decorrentes.

Hoje, a importância da OIT e dos desígnios que persegue renova-se a cada dia que passa. O trabalho digno e sustentável para todas as pessoas do mundo continua um objetivo difícil e longínquo. O mandato da OIT, que saiu da Grande Guerra, há cem anos, assume hoje, pois, um renovado e fundamental papel para a justiça social e para a paz, num mundo marcado pelo mercado global e pela desregulação¹².

De Portugal, espera-se que seja um membro ativo da OIT, capaz de criar condições para o trabalho digno dentro de portas, mas também que coopere no espaço internacional, em particular no espaço da língua portuguesa, assumindo as responsabilidades da sua longa história.

12 Veja-se a Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho Adotada pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 108.ª sessão, 2019, disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_749807.pdf.