



MINISTÉRIO DO TRABALHO — 100 ANOS

**MINISTÉRIO  
DO TRABALHO**  
**100 ANOS**  
1916-2016

**FERNANDO ROSAS  
MARIA ALICE SAMARA**

L I S B O A  
TINTA-DA-CHINA  
M M X V I

## ÍNDICE

© 2016, Fernando Rosas, Maria Alice Samara  
e Edições tinta-da-china, Lda.  
Rua Francisco Ferrer, 6A  
1500-461 Lisboa  
Tels.: 21 726 90 28/9  
E-mail: info@tintadachina.pt  
  
www.tintadachina.pt

Título: *Ministério do Trabalho — 100 anos (1916-2016)*  
Autores: Fernando Rosas, Maria Alice Samara  
Revisão: Tinta-da-china  
Composição: Tinta-da-china  
Capa: Tinta-da-china (V. Tavares)

Fotografia da capa: *Mãos de Pescador*, Sandro Porto.

1.ª edição: Dezembro de 2016

ISBN 978-989-671-354-6  
Depósito Legal n.º 417 935/16

Contexto europeu e nacional da criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social	9
<i>Breve análise do contexto internacional</i>	11
<i>Contexto nacional</i>	21
Perfil orgânico e funcional do Ministério	51
<i>Diferentes arquiteturas</i>	53
<i>As diferentes configurações orgânicas no     contexto político da I República</i>	87
A evolução das principais políticas laborais republicanas até à extinção do Ministério do Trabalho em 1925	121
<i>Análise das principais iniciativas legislativas     republicanas no primeiro pós-guerra</i>	123
Bibliografia e Fontes	155
Anexos	161
<i>Anexo I: Súmula da principal legislação republicana     sobre políticas sociais e do trabalho</i>	163
<i>Anexo II: listagem com breves notas biográficas     dos ministros do Trabalho da I República</i>	169

CONTEXTO EUROPEU  
E NACIONAL DA CRIAÇÃO  
DO MINISTÉRIO DO TRABALHO  
E PREVIDÊNCIA SOCIAL

## BREVE ANÁLISE DO CONTEXTO INTERNACIONAL

No contexto de profundas transformações económico-sociais do século XIX, nomeadamente a industrialização, as sociedades europeias confrontavam-se com a denominada questão social. Ou seja, começava a ser uma preocupação socialmente partilhada e discutida no espaço público. As condições de vida das classes trabalhadoras constituíram-se como um problema a levar em linha de conta e a resolver. Para muitos, tratava-se de um dos mais profundos conflitos da modernidade, uma espécie de «guerra social».

Como salienta Julia Moses, a novidade das políticas sociais do início do século XX era o seu foco nos trabalhadores e não apenas na pobreza e num grupo de «pobres». Estas políticas estavam ancoradas no trabalho<sup>1</sup>.

As respostas dadas pelo poder, nas suas diferenças nacionais, variaram entre políticas de contenção ou repressoras e de concessão ou reformistas. Mais do que isso, os grupos sociais mais desfavorecidos procuraram meios para fazer face a estes problemas, e, paralelamente, ensaiaram repertórios de luta contra esta

<sup>1</sup> MOSES, Julia, «Social policy, welfare and social identities 1900-1950» in DOUMANIS, N., *Oxford Handbook of European History, 1914-1945*, Oxford University Press, 2016, pp. 326-327.

situação, de entre os quais a greve. Ao mesmo tempo, desenvolveu as suas formas de cooperação e entreaajuda, como é o caso do mutualismo.

Os trabalhadores organizados ao longo de todo este período reivindicaram a melhoria das condições de vida e de trabalho e os estados começaram a elaborar legislação respondendo a alguns dos pontos dos cadernos reivindicativos e dos principais problemas sociais diagnosticados, nomeadamente as questões relativas ao trabalho de mulheres e menores e à duração da jornada de trabalho.

Se na primeira metade do século XIX a luta se fazia pelas dez horas de trabalho, depois das primeiras conquistas na redução do horário de trabalho os combates centrar-se-iam em torno da jornada de oito horas e do descanso semanal, dinamizados em grande medida pelos sindicatos e pelo movimento operário organizado. Mas, como referiu Najib Souamaa em relação ao caso francês e recorrendo a Patrick Fridenson, a redução do tempo de trabalho não foi um movimento contínuo mas antes uma sucessão de avanços e recuos<sup>2</sup>.

Se a análise da dinâmica e dos problemas sociais, em termos genéricos, pode ser entendida como semelhante, diferem as soluções — e as teorias explicativas — apresentadas face a este conjunto de problemas. Do lado do que poderíamos chamar de campo progressista

2 SOUAMAA, Najib, «La loi des huit heures: un projet d'Europe sociale? (1918-1932)», in *Travail et Emploi*, 110 Avril-Juin, 2007. [Disponível online] <https://travailemploi.revues.org/4567>. «Comme le rappelle Patrick Fridenson (Fridenson, Reynaud, 2004), la réduction du temps de travail n'est pas la résultante d'un mouvement continu, mais elle est, en réalité, une succession d'avancées et de reculs: la loi de 1814 sur l'interdiction du travail le dimanche a été abolie en 1880, puis restaurée en 1906; le décret du 2 mars 1848 qui établit la journée de 10 heures à Paris et de 11 heures en province a été abrogé le 9 septembre 1848; la loi de 1936 fixant les heures a été suspendue par les décrets Reynaud de 1938, puis annulée par le régime de Vichy, pour être rétablie en 1946; plus récemment la loi Fillon de mars 2003, en augmentant le contingent d'heures supplémentaires de 130 à 140, permet aux entreprises de repasser des 35 heures définies par les lois Aubry aux 39 heures.»

ou de esquerda encontramos, contestando o sistema político, económico e social, as alternativas socialistas, marxistas e anarquistas.

Existiam ainda propostas de soluções que não significavam profundas transformações provenientes do campo liberal, do campo social-democrata e do catolicismo social — sendo de referir a importância da encíclica *Rerum Novarum* (Maio de 1891), documento central para a definição da política social da Igreja Católica.

Muito embora não se possa falar de um caminho único ou do mesmo modelo, podemos encontrar dois períodos distintos dentro da nossa baliza cronológica: do final do século XIX até ao início da I Guerra Mundial (1914-1918); e depois a conjuntura da guerra e do primeiro pós-guerra. Fora do âmbito deste trabalho, vale a pena referir que foi apenas depois da II Guerra Mundial (1939-1945) que se instituiu na Europa — ou pelo menos numa parte — o que se convencionou chamar de Estado Providência ou Estado Social, a protecção desde o nascimento até à morte.

Apesar de existirem outros agentes sociais e políticos, interessa-nos aqui registar a actuação estatal. Segundo Miriam Halpern Pereira:

O Estado Liberal na Europa foi integrando na sua prática o papel de árbitro e assumindo *responsabilidade* face à emergência da «questão social», em particular desde os 20 últimos anos de oitocentos. O Estado Social, hoje identificado com a esquerda política e associado ao movimento sindical, nasceu de forma matizada, no entrecruzar de projectos de origem patronal e estatal e de aspirações das classes operárias<sup>3</sup>.

3 PEREIRA, Miriam Halpern, «A 'Questão Social' na I República, Alguns Aspectos» in *Congresso Internacional I República e Republicanismo: Atas*, Lisboa, Assembleia da República — Coleção Parlamento, 2012, p. 357.

Ao longo do século xx, mas sobretudo depois da II Guerra Mundial, foi ganhando força — e concretização fáctica — a ideia de que o Estado pode — e deve — ter um papel a desempenhar na promoção de medidas que contribuam para o «bem-estar» das populações (não só dos trabalhadores, mas também da totalidade da comunidade nacional, ou seja, com uma vocação universal) e para o desenvolvimento económico e social. O período da I Guerra Mundial foi essencial para a aceitação de um papel mais interventivo do Estado, que tinha de organizar, de regular e de prover as necessidades decorrentes da conjuntura.

O processo de constituição do Estado Providência foi lento e complexo, nascendo em sociedades que já tinham dinâmicas sociais preexistentes. Como salientou Miriam Halpern Pereira, «teve de enfrentar resistências provenientes tanto do meio patronal, como do meio operário, entre outros motivos por existirem sistemas alternativos»<sup>4</sup>.

As bases do Estado Providência podem ser encontradas em dois modelos que correspondem a duas conjunturas históricas: o bismarkiano e o beveridgeano. O primeiro diz respeito à actuação levada a cabo por Otto von Bismarck no final do século xix na Alemanha, e o segundo à de William Beveridge, autor do relatório apresentado ao parlamento inglês na conjuntura da II Guerra Mundial.

Com o Governo de Bismarck, em 1883, 1884 e 1891 foram criados os seguros com carácter de obrigatoriedade contra a doença, os acidentes de trabalho e para apoio na velhice. O sistema mon-

tado pretendia refrear o pujante movimento social e enfraquecia o sistema mutualista voluntário. Posteriormente à primeira guerra, a República de Weimar aprofundaria a legislação social alemã.

No essencial, trata-se, no caso bismarkiano, de um modelo de seguros sociais obrigatórios que contava com a contribuição dos trabalhadores (beneficiários) e dos patrões. Não era, contudo, uma cobertura universal, e as contribuições a serem pagas tinham como base os salários.

Segundo Julia Moses, a legislação preventiva dos seguros resolvia «questões espinhosas» sem pôr em causa significativamente os princípios da economia liberal<sup>5</sup>.

O seguro de acidentes de trabalho foi difundido por vários países da Europa, e em 1916 já existia em 12 países<sup>6</sup>.

No caso beveridgeano, o modelo estruturava-se em torno da universalidade, com financiamento estatal proveniente de impostos, considerado como um modelo social-democrata.

Antes ainda da I Guerra Mundial, a Grã-Bretanha iniciara a construção de um edifício de medidas sociais, de entre as quais um sistema nacional de seguros com alguns pontos semelhantes ao do modelo bismarkiano. Em 1911, o *National Insurance Act* instituiu um sistema tripartido (trabalhador, patrão e Estado) no quadro de um programa mais vasto de reformas sociais que protegia a classe trabalhadora em caso de doença e de desemprego.

Em França, para o mesmo período encontramos um sistema misto, com um peso significativo da mutualidade, mas no primeiro pós-guerra regista-se a criação de um sistema nacional de seguros.

4 PEREIRA, Miriam Halpern, «As Origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre público e privado» in PINTO, António Costa e TEIXEIRA, Nuno Severiano (coord.), *A Primeira República Portuguesa — entre o Liberalismo e o Autoritarismo*, Lisboa, Edições Colibri, 1999, p. 48.

5 MOSES, Julia, «Social policy, welfare and social identities 1900-1950» in DOURMANIS, N., *Oxford Handbook of European History, 1914-1945*, Oxford University Press, 2016, p. 327.

6 MOSES, *idem*.



No primeiro número do *Boletim de Previdência Social* fez-se referência à criação de ministérios do Trabalho em muitos «países civilizados», pressentindo-se que «alguma cousa de novo e grandioso se está elaborando no seio da civilização moderna e como que se esboçam já os delineamentos de uma sociedade futura mais sã, mais justa, mais generosa»<sup>7</sup>. Em muitos casos, mesmo que ainda não existisse um Ministério do Trabalho *per se*, existiam outras entidades estatais que tinham competências de estudo e planificação em torno da questão social. Houve um processo de criação e desenvolvimento de diferentes entidades que tinham competências próximas ou similares àquelas que encontramos nos ministérios do Trabalho. Já existiam políticas sociais antes da configuração de ministérios

Por decreto de G. Clemenceau, de 25 de Outubro de 1906, foi criado em França<sup>8</sup> o Ministério do Trabalho e Previdência Social. A pasta foi entregue a René Viviani, socialista independente. À semelhança do caso português, também este ministério podia ser visto como um conjunto de entidades administrativas com origem em diferentes ministérios (Comércio, Interior e Obras Públicas), e estruturava-se em torno de quatro eixos: elaboração e controle do Direito de trabalho; observação do social; previdência social; e relações de trabalho<sup>9</sup>. Na Grã-Bretanha, o Ministério do Trabalho foi criado em 1916. Em Espanha, a sua fundação data de 1920 (tal como no caso italiano), pela mão de Eduardo Dato.

O mundo do primeiro pós-guerra trouxe várias novidades no campo da legislação social, necessárias para responder ao sacrifí-

cio feito por todos os que tinham lutado na guerra e face ao que parecia ser uma onda de revolução social, cujo exemplo maior era, obviamente, a Revolução Russa de 1917 — que de imediato pusera em prática políticas sociais, de entre as quais o horário de trabalho de oito horas.

No seio da Conferência de Paz foi constituída uma «comissão composta por representantes de nove países (Bélgica, Cuba, Checoslováquia, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Polónia e Reino Unido), sendo presidida por Samuel Gompers, presidente da Federação Americana do Trabalho (American Federation of Labour, AFL)»<sup>10</sup>, que foi encarregue de averiguar as condições de trabalho dos operários com o objectivo de propor medidas, bem como da formação de uma entidade internacional de carácter permanente. Em 1919, foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>11</sup>, incluída no próprio Tratado de Versalhes (anexo XIII), tendo Portugal como membro fundador. Pensada como uma organização tripartida, era constituída por representantes dos governos, dos trabalhadores e dos patrões.

A sua constituição baseava-se em «argumentos humanitários, políticos e económicos»:

O argumento inicial era de natureza humanitária. As condições a que se encontravam sujeitos os trabalhadores, cada vez mais numerosos e explorados sem qualquer consideração pela sua saúde, pela sua vida familiar ou pelo seu desenvolvimento, eram cada vez mais intoleráveis. Esta preocupação encontra-se claramente expressa

7 *Boletim de Previdência Social*, n.º 1, Outubro a Dezembro de 1916, p. 5.

8 Quando o Ministério do Trabalho foi criado em França, em 1906, já na Bélgica e na Nova Zelândia se podiam encontrar instituições congéneres.

9 JOIN-LAMBERT, Odile, «Introduction», in *Travail et Emploi*, 110, 2007, pp. 7-11. URL: <http://travailemploi.revues.org/4566>

10 [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal\\_visita\\_guiada\\_01a\\_pt.htm](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_visita_guiada_01a_pt.htm)

11 Na genealogia desta organização é importante fazer referência à Associação Internacional para a Legislação do Trabalho, fundada em 1901.

no *Preâmbulo* da Constituição da OIT, segundo o qual «existem condições de trabalho que implicam para um grande número de pessoas a injustiça, a miséria e privações...».<sup>12</sup>

O segundo argumento era de natureza política. Se as suas condições de vida e de trabalho não melhorassem os trabalhadores, em número cada vez maior devido ao processo de industrialização, criariam distúrbios sociais, podendo mesmo fomentar a revolução. O *Preâmbulo* da Constituição sublinha que a injustiça gera um tal «descontentamento, que a paz e a harmonia universais são colocadas em perigo».

O terceiro argumento estava relacionado com aspectos económicos. Em virtude dos inevitáveis efeitos de uma reforma social sobre os custos de produção, qualquer sector económico ou país que tentasse implementá-la ficaria em desvantagem face aos seus concorrentes. No *Preâmbulo* afirma-se que «a não adopção por uma nação de um regime de trabalho realmente humano é um obstáculo para os esforços das outras nações que desejam melhorar a condição dos trabalhadores nos seus próprios países».

Estes argumentos foram consagrados no *Preâmbulo* da Constituição de 1919, que começa com a seguinte afirmação: «Só se pode fundar uma paz universal e duradoura com base na justiça social.» Aprofundados na Declaração de Filadélfia, adoptada em 1944, estes ideais são mais importantes do que nunca na actual época de globalização, e constituem ainda a base ideológica da OIT<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal\\_visita\\_guiada\\_01a\\_pt.htm](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_visita_guiada_01a_pt.htm)

<sup>13</sup> OIT — Lisboa [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal\\_visita\\_guiada\\_01a\\_pt.htm](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_visita_guiada_01a_pt.htm)

Em Outubro de 1919, a primeira conferência da OIT teve lugar em Washington e foram adoptadas as primeiras convenções internacionais referentes a horas de trabalho na indústria<sup>14</sup>, ao desemprego, à protecção à maternidade, ao trabalho nocturno para mulheres, à idade mínima e ao trabalho nocturno para jovens na indústria<sup>15</sup>. Diferente é, claro, a passagem para a legislação nacional, a sua regulamentação e execução.

O primeiro pós-guerra, tempo de uma revolução triunfante na Rússia e do que parecia ser a expansão da dinâmica revolucionária à Europa, tempo em que as massas que sofreram — e morreram — na guerra exigiam a melhoria das suas condições de vida, foi uma conjuntura em que a necessidade de resolver a questão social foi essencial para os diferentes governos do mundo ocidental.

Fosse pela aceitação da ideia de justiça social, fosse pelo receio da subversão, parecia estar criado um consenso internacional. Mas se há sinais de progresso e de optimismo, o certo é que para o caso português, e apesar da experiência republicana, com a ditadura militar e com o Estado Novo o trabalho foi o factor penalizado na relação com o capital. De tempos de promessas, eivados eles também de múltiplas violências sobre os trabalhadores, passou-se para um tempo de repressão sobre o movimento operário organizado.

<sup>14</sup> Primeira sessão da OIT em Washington: convenção limitando as horas de trabalho industrial (dia de oito horas, semana de 48 horas). [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::PI2100\\_ILO\\_CODE:COOI](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::PI2100_ILO_CODE:COOI)

<sup>15</sup> ILO <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>

## CONTEXTO NACIONAL

### A REPÚBLICA E A «QUESTÃO SOCIAL» — DOS TEMPOS DA PROPAGANDA ATÉ 1914

A criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social em Março de 1916 deve ser analisada através de dois contextos históricos particulares. O primeiro, que será tratado nesta parte do livro, diz respeito à forma como o republicanismo e o regime republicano pensaram e actuaram em relação à «questão social». O segundo, examinado mais à frente, resulta da análise da conjuntura, a vários títulos excepcional, da I Guerra Mundial (1914-1918).

À semelhança do que acontecia na generalidade das sociedades europeias, também em Portugal se tornava mais aguda a «questão social», sobretudo a partir da segunda metade do século XIX. De 1890 a 1926 esta questão cruzava-se com a própria crise do sistema liberal quer na sua feição monárquico-liberal, quer republicana.

Em Portugal, na sequência da crise financeira dos anos 1890 e da «falência» do modelo económico da Regeneração, podemos surpreender um modesto crescimento industrial, um aumento das taxas de urbanização e a crescente importância do sector terciário. Embora a um ritmo inferior ao das potências europeias, o país trilhava uma senda de modernização.

**MINISTÉRIO  
DO TRABALHO  
100 ANOS**

foi composto em caracteres  
Hoefler Text e impresso na  
Rainho&Neves em papel  
Coralbook de 90 gramas,  
em Dezembro de 2016.

