

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

ISCTE



IUL



PROGRAMA INTERUNIVERSITÁRIO DO DOUTORAMENTO EM HISTÓRIA

Universidade de Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Universidade
Católica Portuguesa e Universidade de Évora

**A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial
português (1944-1962)**

José Pedro Pinto Monteiro

Orientadores: Professor Doutor António Costa Pinto

Doutor Miguel Bandeira Jerónimo

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de doutor em História

2017



UNIVERSIDADE
DE LISBOA



PROGRAMA INTERUNIVERSITÁRIO DO DOUTORAMENTO EM HISTÓRIA

Universidade de Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Universidade Católica Portuguesa e Universidade de Évora

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português (1944-1962)

José Pedro Pinto Monteiro

Orientadores: Professor Doutor António Costa Pinto
Doutor Miguel Bandeira Jerónimo

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de doutor em História

Júri:

Presidente: Doutora Ana Margarida de Seabra Nunes de Almeida

Vogais: Doutor Alexander Keese, *Professeur Auxiliaire, Département d’Histoire Générale da Université de Genève, Suíça*

Doutor Miguel Bandeira de Carvalho Jerónimo, Investigador Auxiliar, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Doutor Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira, Professor Catedrático, Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa

Doutor José Miguel Pereira Alcobio Palma Sardica, Professor Associado com Agregação, Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa

Doutor José Joaquim Vicente Serrão, Professor Associado, Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Anne Cova, Investigadora Auxiliar com Habilitação, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Esta investigação foi realizada com o apoio institucional da Fundação para a Ciência e Tecnologia, através da concessão de uma bolsa de doutoramento (SFRH/BD/80440/2011), financiada por fundos nacionais do MCTES e com a duração de 48 meses.

2017

Agradecimentos

Não poderia deixar de, na escrita dos agradecimentos devidos relativos a esta tese, começar pelos meus orientadores.

Ao Professor António Costa Pinto agradeço a confiança absoluta que depositou no meu trabalho, a permanente disponibilidade para me ajudar nos diversos momentos que constituíram o processo de elaboração da tese. A sua generosidade não teve limites.

Ao Doutor Miguel Bandeira Jerónimo devo, em grande medida, ter agora chegado ao término deste percurso, com ele iniciado já desde a tese de mestrado. É difícil passar a escrito o que aprendi com ele, ao longo destes anos, do método ao conhecimento em si, um processo tornado sempre mais fácil pelo entusiasmo e genuína curiosidade com que se empenha, de permeio contagiando os que com ele convivem, nos mais variados processos de descoberta intelectual, sem nunca descurar a necessidade incontornável da permanente indagação e rigor. Mais valioso que isso, só mesmo a amizade que coexistiu e cresceu ao longo processo de aprendizagem.

Esta dissertação é resultado de múltiplas oportunidades para fazer investigação noutros contextos, usufruindo de condições únicas. Ao Professor Onésimo Teotónio de Almeida, que me recebeu na Brown University, um muito sincero obrigado.

Também em Genebra fui recebido no Graduate Institute e pude explorar recursos que de outra forma me estariam vedados, tanto nos arquivos como nas várias bibliotecas da cidade. Aos Professores Davide Rodogno, Sandrine Kott e Alexander Keese, agradeço terem-me apoiado durante uma estadia que em muito contribuiu para o produto final. À Nicole Bourbonnais, ao Rowan Palmer e ao Pedro Cerdeira agradeço os vários momentos de descontração e conversa que tornaram essa estadia ainda mais agradável e produtiva.

Esta tese começou a dar os seus primeiros passos no âmbito de um projecto coordenado pelo Professor Diogo Ramada Curto e intitulado “*1615, 1798, 1878, 1961, 1975. Building a State-Empire: a Historical Sociology of Portuguese Colonialism*”. Ao professor Ramada Curto e aos restantes investigadores do projecto, nomeadamente o Nuno Domingos, a Inês Galvão e a Ana Isabel Pontes, fica o agradecimento por me terem ajudado nas minhas primeiras incursões nos arquivos e pelo que aprendi com todos eles.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

Esta tese beneficiou ainda do contributo de várias pessoas que, de uma maneira ou de outra, me ajudaram a levar a bom porto a empreitada, nomeadamente repensando os seus termos e alguns dos seus principais dilemas. A William Roger Louis, Philippa Levine, Dane Kennedy, Jason Parker, Sudhir Pillarisetti, Jessica Pearson, Marc-André, Simon Jackson, Alanna O’Malley agradeço tudo o que aprendi ao longo dos vários encontros e conversas que fomos mantendo.

As aulas e diálogo permanente proporcionados pelo PIUDHist constituíram momentos extraordinários de aprendizagem e debate. Agradeço por isso a todo o corpo docente, que nunca regateou esforços para auxiliar sempre que necessário, mas muito especialmente aos meus colegas António Castro Nunes, Francisco Leal de Almeida, Hélder Carvalhal, Rafael Dias, Sandra Cunha Pires, Sara Pereira e Hugo Dore. Um agradecimento especial para Maria Goretti Matias, do ICS, por todas as vezes em que solucionou problemas aparentemente irresolúveis.

O apoio que recebi não esteve circunscrito à minha área disciplinar ou à minha instituição. Várias pessoas, muitas das vezes separadas por distâncias físicas inultrapassáveis, contribuíram das mais diversas formas para que esta tese concretizasse. Agradeço, pois, a generosidade que me dispensaram a Ana Rita Amaral, o Vasco Ramos, a Geizy Fernandes, a Maria João Pires, o Tiago Carvalho, o Tiago Moreira Ramalho, o Jorge Fernandes, a Mafalda Pratas e o André Smith.

Tenho uma enorme dívida de gratidão para com a Patrícia, que esteve sempre presente no período mais difícil da tese, algo que não se esquece.

Aos amigos incondicionais, a Diana Reis, a Dianinha, o Hugo, o Chico, a Bárbara, a Diana e o Luís, o Carlos e a Rute, o Hugo e a Liliana, o Chico Leitão, a Cláudia e o Rodrigo, o Pedro e o Cláudio, a Vânia, o Rui e o Carlos, a Magda e o Diogo, tudo isto teria sido muito mais árduo sem a vossa amizade.

À Rita, em memória de um tempo agitado por duas teses simultâneas mas também muito feliz, agradeço a compreensão e carinho.

Às minhas famílias agradeço a enorme paciência demonstrada ao longo destes anos mas, acima de tudo, terem-me proporcionado a certeza constante que mesmo no pior momento estariam lá.

Ao meu pai, à minha mãe e à minha irmã resta-me agradecer o amor e a confiança que nunca faltaram. Sem eles, esta tese não seria possível.

Dedico esta tese à memória dos meus avós, Mário e Eunice, que partiram demasiado cedo e com quem não pude ou não soube falar sobre tanta coisa que ainda faltava.

Resumo:

Esta tese aborda as várias formas através das quais a Organização Internacional do Trabalho e o conjunto de actores, governamentais ou privados, que agia na sua órbita, condicionaram os debates e processos de tomada de decisão política imperiais respeitante à questão do “trabalho indígena” nas colónias portuguesas entre 1944 e 1962.

Contribuindo para os debates historiográficos recentes sobre a interconexão e co-constituição de dois processos históricos que marcaram indelevelmente o século XX, a saber, o internacionalismo e o imperialismo, esta tese demonstra como a história do império colonial português durante este período não pode ser pensada sem se atender às importantes dinâmicas internacionais, mas também transnacionais, que constrangeram a produção e avaliação de políticas e práticas imperiais, nomeadamente através de processos de auto-escrutínio regular, cotejo normativo, denúncias internacionais e, associadamente, projectos e esforços de reforma imperiais.

Ao centrar-se no chamado período do colonialismo tardio, e explorando uma temática que afectara profundamente a história do império português em períodos mais recuados, esta tese contribui também para uma reavaliação das práticas e políticas imperiais portuguesas num contexto de gradual contestação à legitimidade da sua soberania imperial.

Palavras-chave: internacionalismo, imperialismo, trabalho nativo, colonialismo tardio, Organização Internacional do Trabalho

Abstract:

This dissertation explores the ways by which the International Labour Organization and the myriad of actors, either governmental or private, that gravitated around it, conditioned the debates and policy-making procedures related to the “native labour” question in the Portuguese colonies between 1944 and 1962.

Aiming to contribute for the burgeoning debates on the interconnections and mutual constitution of two major historical processes that shaped the twentieth century, i.e. internationalism and imperialism, the dissertation argues that the Portuguese colonial empire history cannot be properly addressed without taking into account the fundamental international and transnational dynamics that constrained the design and evaluation of colonial policies and realities, namely through regular self-scrutiny processes, normative comparisons, international denunciations and the associated imperial reformist projects and efforts.

By focusing on the so-called late colonialism and by exploring an issue that deeply impacted upon Portuguese imperial history in the previous decades, the dissertation also allows for a reappraisal of Portuguese imperial practices and policies within a global context characterized by mounting pressures and challenges on the several imperial solutions.

Keywords: internationalism, imperialism, “native labour”, late colonialism, International Labour Organization

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
PARTE 1	11
CAPÍTULO I - A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO NO PÓS-GUERRA: TENTATIVAS DE UNIVERSALIZAÇÃO NUM MUNDO DE DIFERENÇA	11
INTRODUÇÃO	11
A OIT E A MUDANÇA DE PARADIGMA COLONIAL	14
PORTUGAL E O “ESPÍRITO DE FILADÉLFIA E PARIS”	28
CAPÍTULO II - A REORGANIZAÇÃO DO IMPÉRIO NO PÓS-GUERRA E O PROBLEMA DO “TRABALHO INDÍGENA”	46
A PERSISTÊNCIA DO RACIALISMO ENTRE OS ESPECIALISTAS COLONIAIS	70
CONCLUSÃO	80
PARTE 2	83
CAPÍTULO III - “PORQUE AINDA MANDA O SENHOR DEUS PRETOS A ESTE MUNDO”? O IMPÉRIO PORTUGUÊS E OS COMITÉS ESPECIAIS DE TRABALHO FORÇADO E ESCRAVATURA (1949-1953)	83
INTRODUÇÃO	83
O PROBLEMA DO TRABALHO FORÇADO ENTRE A GUERRA FRIA E COLONIALISMO TARDIO	87
O RETORNO DA QUESTÃO DA LIBERDADE NO TRABALHO (1949-1951)	95
CAPÍTULO IV- O COMITÉ AD-HOC DO TRABALHO FORÇADO (1951-1953)	120
O TRABALHO INVESTIGATIVO DO COMITÉ	120
NO RESCALDO DOS TRABALHOS DO COMITÉ: REFORMA E INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL	132
CONCLUSÃO	148
PARTE 3	151
CAPÍTULO V- UM LONGO E CONTURBADO PROCESSO: A RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE TRABALHO FORÇADO (Nº29)	151
INTRODUÇÃO	151
UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO: O CAMINHO PARA A DESLEGITIMAÇÃO INTERNACIONAL DO COLONIALISMO EUROPEU	154
QUEIXAS E DENÚNCIAS INTERNACIONAIS E A ADESÃO PORTUGUESA AO MUNDO NORMATIVO COLONIAL DA OIT	164
CAPÍTULO VI – O ALARGAMENTO DO UNIVERSO DE NORMAS INTERNACIONAIS LABORAIS APLICÁVEIS ÀS COLÓNIAS PORTUGUESAS	187
A REORGANIZAÇÃO DA OIT E A “MARCHA PARA ÁFRICA”	187
LIBERDADE NO TRABALHO E A RATIFICAÇÃO DE NOVAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DO TRABALHO	203
CAPÍTULO VII - REFORÇANDO A TESE DA UNIDADE IMPERIAL E NACIONAL	215
ENTRE O “INDÍGENA” E O “ABORÍGENE”: A OIT COMO ESPAÇO DE AFIRMAÇÃO DA ORDEM JURÍDICO-POLÍTICA DO IMPÉRIO	215
NOVOS DEBATES, VELHOS ARGUMENTOS: DINÂMICAS REFORMISTAS NA ADMINISTRAÇÃO IMPERIAL PORTUGUESA	223
CONCLUSÃO	246
PARTE 4	248
CAPÍTULO VIII: AS CONSEQUÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO NA OIT DURANTE A DESCOLONIZAÇÃO GLOBAL: A QUEIXA DO GANA CONTRA O IMPÉRIO PORTUGUÊS EM 1961	248
INTRODUÇÃO	248
O IMPÉRIO PORTUGUÊS E A ORDEM INTERNACIONAL PÓS-COLONIAL	254

ASPECTOS PROCESSUAIS E ACUSAÇÕES NA QUEIXA DO GANA	264
CAPÍTULO IX - O LADO MENOS VISÍVEL DA QUEIXA: AUTO-ESCRUTÍNIO E REFORMISMO IMPERIAL E AS SUAS REVERBERAÇÕES INTERNACIONAIS	290
INTRODUÇÃO	290
AUTO-ESCRUTÍNIO IMPERIAL: ENTRE A LETRA DA LEI E A PRÁTICA	294
RECOMENDAÇÕES, REFORMAS E INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL	302
REVERBERAÇÕES DIPLOMÁTICAS DA QUEIXA DO GANA	315
CONCLUSÃO	326
CONCLUSÃO	330
BIBLIOGRAFIA E FONTES PRIMÁRIAS	338

Introdução

Em 1955, António de Oliveira Salazar, Presidente do Conselho de Ministros, dirigia ao Ministério do Ultramar uma missiva em que perguntava ou sugeria se “acaso não seria preferível, nas reuniões internacionais, cometer a “audácia” de afirmar essa vontade, dizendo em voz alta o que decerto ninguém ignora mas todos aparentam desconhecer? Em caso contrário, não será preferível continuar a não permitir, quanto ao nosso país, a intervenção da OIT nas questões africanas e seguir assim, quanto à convenção em causa, o procedimento da União Sul-Africana”. A “audácia” a que Salazar se referia era a de expor que, caso se removesse a obrigação moral, inscrita na lei, de fazer o indígena trabalhar um certo período de tempo por ano, estar-se-ia a renunciar a retirar “muitos indígenas” do seu “estado primitivo de civilização”. Como explicava “em muitos casos será impossível trazer o indígena ao trabalho e, através deste, ao desejado nível de civilização sem algum constrangimento inicial”.¹

A proposta de Salazar fazia parte de uma possível resposta, sugerida por este, à inquirição sobre a possibilidade de se ratificar a convenção nº29 da OIT, de 1930, sobre trabalho forçado, que todos os poderes coloniais haviam ratificado mas que o império português se recusaria a ratificar até ao ano seguinte, em 1956, por força de um conjunto variadíssimo de circunstâncias.

A citação de Salazar ecoa, e sintetiza, em grande medida, duas das principais questões que orientam esta tese.

Em primeiro lugar, ela dá nota da crescente importância que a internacionalização do problema do “trabalho indígena”, especialmente a partir das transformações sísmicas provocadas pelo segundo conflito global, assumiu nos vários processos de auto-escrutínio e tomada de decisão da cadeia burocrática imperial. A forma como a crescente vigilância mas também diálogo internacionais e transnacionais condicionaram as políticas de “trabalho indígena” no império é, pois, a primeira das indagações analíticas que ordenam esta investigação. O lapso cronológico medeia entre aproximadamente o final da Segunda Guerra Mundial (1944, quando a Organização Internacional do Trabalho aprovou a Declaração de Filadélfia, uma quase segunda “constituição”) e o ano de 1962, quando o Código de

¹ Despacho MNE, 2 de Maio de 1955, Soares da Fonseca, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

Trabalho Indígena de 1928 foi revogado, pondo fim a uma organização jurídica das relações laborais nativas que persistiu mais de 30 anos.

A escolha do problema do trabalho indígena resulta da sua dupla saliência enquanto marcador fundamental da legitimidade imperial e factor central no processo associado de internacionalização dos debates imperiais e coloniais desde finais do século XIX. E fá-lo por relação a um império onde a história das denúncias internacionais sobre as políticas laborais coloniais é vasta e com importantes repercussões desde as décadas finais de oitocentos e das primeiras de novecentos.²

A citação de Salazar aqui recuperada é reveladora de como o problema do “trabalho indígena” persistiu como inquietação constante das autoridades imperiais, nomeadamente na sua relação com o exterior. Todavia, ela é também reveladora da persistência de um desfasamento significativo entre a legislação, práticas e ideologias imperiais vigentes e os programas e normas internacionais que vinham sendo promovidos, em diferentes graus e com variados alcances, por um conjunto muito vasto de actores internacionais e transnacionais, com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) à cabeça.

Este é o segundo eixo analítico que este trabalho desenvolve. Este revela a persistência até muito tarde de uma visão profundamente racializada - localizável nos mais diversos níveis da administração imperial e em organismos e grupos que lhe eram próximos - das populações indígenas e do ordenamento desejado das sociedades coloniais. Nesse sentido, este trabalho explora a forma como ao longo destes quase vinte anos a recepção e avaliação das normas e acusações internacionais provindas do universo da OIT coabitaram com as visões de funcionários e governantes portugueses. Analisa-se a forma como o confronto com normas internacionais sobre trabalho “indígena” impenderam sobre a forma como estes actores olhavam para as realidades coloniais mas, também e por relação, para essas mesmas normas. Um aspecto crucial que é desenvolvido consiste no estudo dos modos como esse confronto suscitou

² Sobre esta ideia veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “Das dificuldades de levar o indígena a trabalhar”: o ‘sistema’ de trabalho nativo no império colonial português”, em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão: poderes, saberes, instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 159-196. Veja-se ainda sobre a internacionalização dos debates sobre trabalho indígena neste período, Miguel Bandeira Jerónimo, *Livros Brancos, Almas Negras: A missão civilizadora do colonialismo português, c. 1870-1930* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009); idem, “Uma Sociedade de Impérios: a imaginação política imperial e o período de entre-guerras”, em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, eds., *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 235-270; Amalia Ribí Forclaz, *Humanitarian Imperialism: The Politics of Anti-Slavery Activism* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

esforços de reforma e *moralização* das relações laborais mas também iniciativas no sentido de aprofundar a integração normativa do império no universo legal da OIT e de promover reformas das políticas sociais e laborais coloniais. Esse escrutínio permite compreender historicamente o posicionamento de várias autoridades imperiais face aos programas e normas sociais promovidos internacionalmente, e de que forma estes condicionaram as várias imaginações políticas imperiais sobre as possíveis medidas reformistas.

Todo este estudo se situa numa era marcada por importantes transformações geopolíticas, diplomáticas, sociais e económicas que impenderam sobre os mundos coloniais, sobre o seu funcionamento e sua razão de ser. Nesse sentido, os limites cronológicos deste trabalho são estabelecidos pela profunda reconfiguração normativa que marcou a questão das políticas sociais e laborais coloniais, especialmente no seio da OIT, e estende-se até ao ano em que o regime laboral dual é, pelo menos formalmente, abolido, acompanhando, de resto, a revogação de uma estrutura jurídico-política hierarquicamente ordenadora dos grupos populacionais que constituíam o império. Ao olhar para este período, que coincide com não menos importantes transformações noutros impérios coloniais, é possível identificar não só a relevância da questão do trabalho indígena (e da política social colonial) como elemento incontornável do encontro entre o império português e o *internacional*, como aferir o impacto da crescente internacionalização dos debates imperiais, nomeadamente acerca das condições e políticas sociais nas suas periferias, num contexto histórico marcado pela gradual deslegitimação de uma ordem internacional fundada numa discriminação essencial entre diferentes grupos humanos e pela progressiva universalização, pelo menos em teoria, do direito de auto-determinação nacional.³

Mas tão importante quanto definir sobre o que versa esta tese é deixar claro, desde início, sobre o que ela não é. Ela não é uma história global ou local das relações laborais nas colónias portuguesas e, como tal, não pode responder a debates circunscritos a uma empresa, a uma localidade ou a uma região. Ou ainda a uma dinâmica ou processo local e particular. Alguns desses projectos estão feitos, outros concretizados de forma parcial e outros ainda exigiriam um conjunto de recursos que

³ Neta Crawford, *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization and Humanitarian Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 291-342. Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010), pp. 35-58.

tornaria este projecto inexequível. Entende-se ser necessário sublinhar que alguns desses trabalhos constituíram um precedente fundamental para se poder desenvolver a dissertação que aqui se apresenta.⁴ Desta feita, o trabalho providencia uma análise de momentos particulares onde determinados aspectos das políticas laborais nativas foram repensados ou criticamente avaliados, mas subordinada a uma razão analítica que é governada pela preocupação de rastrear vários processos de intersecção entre dinâmicas internacionais e transnacionais e os processos político-sociais tanto na metrópole como em algumas colónias ou mesmo localidades particulares. Da mesma forma, é importante referir a existência de um trabalho pioneiro sobre a relação entre Portugal e a OIT, desenvolvido por Cristina Rodrigues.⁵ No entanto, esta dissertação procura, desde logo, focar-se exclusivamente no problema do trabalho em contexto colonial num período de tempo mais curto. Mas não se ficam por aí as diferenças. Importante que foi o trabalho de Cristina Rodrigues, a presente tese interroga a relação do império com a organização não por via exclusivamente das convenções ratificadas, mas integrando também o universo mais vasto das normas e programas internacionais de trabalho para os territórios não-metropolitanos. A história é pensada a partir de possibilidades, não de resultados conhecidos. Mais, a investigação aqui apresentada inclui processos e actores que, gravitando em torno da OIT, desenvolveram actividades para além do processo institucionalizado de definição e averiguação do cumprimento de normas internacionais. Finalmente, este trabalho tem como princípio ordenador, ainda que organizado analiticamente em função de desenvolvimentos externos, a articulação das diversas esferas analíticas, internacional, metropolitana e colonial, desta forma desvelando como as dinâmicas de escrutínio, cotejo e repúdio das práticas imperiais e coloniais e da produção de normas internacionais reverberou nas formas de pensar e actuar sobre as políticas de “trabalho indígena”. Realce-se ainda que esta tese não pretende oferecer uma explicação

⁴ Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization* (New York: Palgrave MacMillan, 2012); Frank Luce, *A History of Labour Law in Angola* (Toronto: LL.M Thesis/University of Toronto, 1990); Alexander Keese “Proteger o preto. Havia uma mentalidade reformista na administração portuguesa na África Tropical (1926-1961)?”, *Africana Studia*, nº6 (2003), pp. 97-125; “Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, reformas portuguesas, política ‘tradicional’ e religião na Baixa de Cassange e no Distrito do Congo (Angola), 1957-1961”, *Africana Studia*, nº7 (2004), pp. 247-276; Jeremy Ball, *‘The Colossal Lie’: the Sociedade Agricola do Cassequel and Portuguese colonial labor policy in Angola, 1899-1977* (Los Angeles: University of California, PhD Thesis, 2003); Todd Cleveland, *Rock Solid: African Laborers on the Diamond Mines of the Companhia de Diamantes de Angola (Diamang), 1917-1975* (Minneapolis: University of Minnesota, PhD Thesis, 2008).

⁵ Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-174)* (Porto: Afrontamento, 2013).

histórico-teórico unificada para a questão do “trabalho indígena”, até por se reconhecer a dificuldade de tal empresa, só aparentemente resolúvel pela simplificação e pela apreciação a-histórica, empiricamente empobrecida, daquilo que constituíram múltiplas, e amiúde contraditórias, realidades locais, influenciadas que foram por dinâmicas metropolitanas e internacionais.⁶

Esta é, portanto, uma tese bastante mais circunscrita. Ela visa historicizar as relações entre o império português e a OIT em torno do problema do “trabalho indígena” num contexto histórico de transformação do argumento ético ordenador da política internacional. Isto é, o progressivo reconhecimento e cristalização jurídica internacional da ideia de que a *diferença* racial, étnica ou cultural não poderia mais ser promovida nem mobilizada enquanto legitimação de ordens jurídicas, políticas, sociais e económicas diferentes e discriminatórias. Não se trata de voltar à batida, e redutora, distinção entre ideias e poder, antes ao reconhecimento que estes dois conceitos nunca podem ser, nem foram, historicamente dissociáveis.

O estudo da relação entre o império e a OIT mostra, através da inquirição e análise de momentos e processos concretos, como esta foi marcada pelo impacto das normas e acções promovidas pela organização no seio do império bem como pela forma como a formação imperial e os seus governantes procuraram usar os canais e possibilidades abertos pela organização para fazerem vingar os seus esforços de legitimação imperial, sem deixar de, em determinados momentos, indagar sobre a posição oficial de representantes portugueses nos vários espaços da organização, ainda que este não seja o foco principal do trabalho.

Com esse objectivo, analisa-se de que modo as convenções desenhadas pela Organização para os territórios coloniais condicionaram a forma como as políticas laborais locais eram avaliadas, sancionadas, censuradas ou simplesmente obscurecidas. Demonstra-se, no entanto, o carácter biunívoco desta relação, na medida em que as normas e programas promovidas pela organização eram incorporados, e ocasionalmente mobilizados, nas apreciações que administradores e governantes imperiais faziam das realidades laborais locais, sendo as realidades locais coloniais paralelamente mobilizadas nas discussões sobre a possibilidade de aderir a novos instrumentos internacionais, funcionando ao mesmo tempo como dispositivo para aferir a acomodação das políticas e práticas laborais aos novos tempos.

⁶ Para um caso exemplar recente veja-se Raquel Varela e João Carlos Louçã, “De que é feito um império? Trabalho forçado nas colónias portuguesas”, *Trabalho Necessário*, ano 14, nº24 (2016).

A interacção entre o império e a OIT, através desses processos de avaliação e comparação de instrumentos jurídicos, deu ainda origem a um conjunto de outros processos que são devidamente tratados nesta dissertação. Tratam-se dos vários exercícios de auto-escrutínio imperial que visavam coligir, organizar, por vezes censurar, e circular informação actualizada que servisse para satisfazer os pedidos da Organização mas que, ao mesmo tempo, resultavam num aprimoramento da ordem informacional do império e, potencialmente, no melhoramento das suas possibilidades de intervenção administrativa.

Estes processos revelar-se-iam particularmente urgentes e profundos quando eram suscitados não apenas pela regular comunicação com a OIT mas especialmente quando resultavam de críticas produzidas ou pela própria Organização ou por críticos do império, que a utilizavam para canalizar e institucionalizar denúncias contras as práticas laborais no império português. As mais frequentes denúncias encontravam-se relacionadas com a questão da liberdade de trabalho para os trabalhadores “indígenas”. Estes momentos serão devidamente escrutinados neste trabalho.⁷

A este respeito, é importante dar nota que se cuidará, ainda que com limitações, de mostrar como a OIT não pode ser pensada, aliás, como outras organizações internacionais, como uma instituição monolítica. O seu carácter tripartido (composto por delegados governamentais, sindicais e patronais) bem como a a possibilidade de um conjunto de instituições privadas e indivíduos utilizar a Organização como repositório e fonte de informação, que de outra forma seria inacessível, e também como um fórum através do qual as suas denúncias poderiam ser amplificadas, forçou aqueles que eram acusados a responderem num contexto institucionalizado, onde existiam obrigações mais substanciais. A circulação e comunicação entre vários destes actores e entre estes e a OIT será devidamente explorada, procurando mostrar como esta organização internacional em particular podia funcionar como um espaço de resistência à solução imperial. Era um “campo de forças”, em torno do qual gravitavam vários movimentos e actores, que interagiam de forma cooperativa ou rivalizavam. O que ajuda a explicar o porquê de a própria organização e os seus funcionários deterem algum grau de autonomia, que utilizavam para promover os seus próprios interesses, associados ao desejo de expansão da

⁷ Sobre algumas destas ideias veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “O império do trabalho: Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, orgs., *Portugal e o Fim do Colonialismo: dimensões internacionais* (Lisboa: Edições 70, 2014), pp. 15-54.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

integração normativa internacional dos vários membros e à adopção daquilo que eram os seus programas para regulação das práticas e políticas sociais.⁸

Frise-se que, ainda que não seja o objectivo deste trabalho, a análise do conjunto destes processos permitirá um vislumbre, de alguma envergadura, não apenas das descrições das realidades laborais coloniais como também da forma como as autoridades metropolitanas e locais as avaliavam, que respostas propunham para as abordar e também o alcance, ou limites, das iniciativas tendo por fim transformá-las.

Em resumo, este trabalho, para além de mostrar como a OIT condicionou a acção internacional do império português, sustenta que a análise histórica dessa interacção deve compreender os impactos das dinâmicas do internacional nas decisões políticas metropolitanas mas também na forma como eram debatidos problemas locais, podendo, inclusive, essas mesmas dinâmicas internacionais ser mobilizadas para a produção e justificação de argumentos ao longo de toda a cadeia burocrática imperial.

É importante sublinhar ainda que a escolha da questão do “trabalho indígena” procura suprir uma lacuna tanto na historiografia sobre as relações laborais no império como nas várias histórias internacionais do império, ainda dominadas pelas relações bilaterais e por divisões artificiosas entre *high e low politics*, entre questões, por direito, político-diplomáticas, de um lado, e questões “técnicas” ou “sociais”, no outro. Nesta dissertação demonstra-se como o “trabalho indígena” e as suas reverberações internacionais foram incorporadas e relativamente valorizadas no âmbito mais geral dos esforços imperiais portugueses para afirmar a legitimidade da sua soberania sobre as colónias. Desta forma, decompõe-se tentativamente o *internacional* e, em particular, uma organização internacional, e identificam-se as consequências das suas acções na política imperial portuguesa, em permanente cruzamento com outros desenvolvimentos internacionais e mesmo outras instituições internacionais. Estudar historicamente a relação com a OIT permite, desta forma, matizar leituras históricas sobre a política externa imperial portuguesa como ora fechada num isolacionismo absoluto ora marcada pela cumplicidade de organizações internacionais que, por vezes, são caracterizadas como meros repositórios, ou melhor, somatórios do poder das grandes potências. Este trabalho permitirá recuperar alguma volição histórica tanto para o império português como para a OIT.

⁸ Para a ideia de “campo de forças” veja-se Susan Pedersen, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire* (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 5.

Em termos globais, esta dissertação contribui para os crescentes, e cada vez mais frutíferos, debates historiográficos que vêm recuperando o papel fundamental que a co-constituição histórica de dois processos históricos como o imperialismo e o internacionalismo detiveram na configuração do século XX, articulação relativamente negligenciada até há uns anos.⁹ Essas interconexões estão ainda mais ausentes nos debates historiográficos nacionais sobre o “terceiro império” e crê-se que este trabalho contribui, através de um olhar historiográfico sobre práticas mais ou menos rotineiras mas também sobre momentos “excepcionais”, para uma ilustração empiricamente sustentada das profundas imbricações entre diversas modalidades e projectos de internacionalismo e o império colonial português. Visa também sublinhar os impactos diversificados provocados pela acção de várias organizações internacionais na vida do império, algo escassamente estudado, aspecto particularmente perturbante se se levar em linha de conta a própria organização e conteúdos que os vários arquivos nacionais, do Arquivo Histórico Ultramarino ao Arquivo Histórico Diplomático, oferecem ao investigador que indaga sobre a história do império no pós-guerra. Desta feita, o presente trabalho alimenta-se e alimenta o crescente interesse historiográfico que vem suscitando a actividade das várias organizações internacionais, intergovernamentais ou não-governamentais, ao longo do século passado. Esse contributo pode, de resto, ser útil para qualificar e enquadrar historicamente algumas das disputas teóricas mais salientes no domínio das relações internacionais e ciência política sobre o papel destas instituições.¹⁰

Com esse propósito, esta dissertação é fruto de um amplo leque de fontes primárias, maioritariamente não impressas mas também impressas, que se reportam a diferentes contextos e locais de produção, englobando informação proveniente de instituições metropolitanas (e, a partir delas, de muita informação produzida a nível local) e de instituições internacionais bem como de estruturas diplomáticas

⁹ Para alguns exemplos, Susan Pedersen, *Guardians*; Martin Thomas e Kent Fedorowich, eds., *International Diplomacy and Colonial Retreat* (London: Frank Cass, 2001); Ralph Wilde, *International territorial administration: How trusteeship and the civilizing mission never went away* (Oxford: Oxford University Press, 2008); John M. Hobson, *The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory (1760-2010)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012); Ryan M. Irwin, *Gordian Knot: Apartheid and the Unmaking of the Liberal World Order* (Oxford/New York: Oxford University Press, 2012).

¹⁰ Sobre as organizações internacionais veja-se, entre outros possíveis exemplos, Sandrine Kott, “Para uma história social das organizações internacionais: a OIT e a internacionalização dos saberes sociais” em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, orgs., *Os Passados do Presente: Internacionalismo, imperialismo e a construção do mundo contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 2105), pp. 131-158; Akira Iriye, *Global Community: The Role of International Organizations in the making of the contemporary world* (Berkeley: University of California Press, 2002).

estrangeiras. São, numa proporção muito considerável, fontes até hoje inéditas, sendo que algumas já referenciadas noutros trabalhos são lidas com propósitos e preocupações diferentes. Elas resultam do trabalho de investigação feito em diversos arquivos, desde os do Arquivo Histórico do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (AHIPAD), do Arquivo Histórico Ultramarino (AHU), do Arquivo Histórico Diplomático (AHD), dos arquivos nacionais norte-americanos e britânicos, da Organização Internacional do Trabalho e, em menor grau, dos arquivos do antigo Ministério das Corporações (hoje sediado na Direcção-Geral de Emprego e Relações de Trabalho) e do Arquivo Nacional da Torre do Tombo. Esta multiplicidade de fontes permite, como já foi referido, ter uma ideia mais próxima das importantes conexões que ligaram todos estes espaços político-administrativos.

Optou-se por nesta introdução se fazer uma abordagem limitada e relativamente generalista dos objectivos desta dissertação. Isso deve-se ao facto de se ter entendido ser mais adequado fazer uma introdução e conclusão para cada uma das quatro partes que compõem este trabalho. O conjunto de interrogações aqui elencadas será mobilizado em cada uma partes, de forma variável, sendo que as introduções e conclusões de cada parte as integram num contexto historicamente ancorado e respondendo aos contextos específicos que marcam cada uma dos frisos cronológicos.

É também nesse sentido que a organização geral da tese é diacrónica, com algumas, raras, excepções devidamente explicitadas e justificadas. Essa organização em detrimento de uma outra que se organizasse em torno de temas e problemas sectoriais justifica-se por duas razões. Por um lado, porque a história da relação entre o império português, até por força do carácter eminentemente jurídico da primeira, só pode ser entendida enquanto processo cumulativo. Segundo, porque os vários processos estudados articulam-se de forma sincrónica ao longo do tempo, sendo que, no entanto, as modalidades de que se revestem são profundamente marcadas pelos contextos históricos particulares nas colónias, na metrópole e internacionalmente.

Este trabalho divide-se, pois, em quatro partes diferentes, que compreendem um total de nove capítulos. A primeira parte aborda a forma como as autoridades portuguesas reagiram às transformações internacionais que marcaram a história da OIT na sua relação com os mundos coloniais entre 1944 e 1949. Nesta parte procura-se tratar a forma como as autoridades portuguesas receberam e trataram as informações relativas aos desenvolvimentos na OIT em matéria de política social colonial, como as mobilizaram para pensar o caso português. Destaca-se, no entanto,

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

o substancial fosso entre as concepções de uns e outros, mesmo daqueles funcionários imperiais que mais pugnaram por uma modificação substantiva das lógicas e dinâmicas que governavam as políticas de “trabalho indígena”. Inclui ainda uma secção onde se demonstra a durabilidade do desfasamento entre o pensamento imperial, protagonizado por alguns dos seus mais importantes teorizadores (ainda que não de forma exaustiva), e as novas políticas sociais prescritas pela OIT para os mundos coloniais após o término da guerra.

A segunda parte analisa o efeito do desenvolvimento de novos debates internacionais sobre a questão do trabalho forçado, aspecto central da relação portuguesa com a OIT durante estes anos (entre 1949 e 1953), marcados pelo acentuar das tensões associadas à então nascente guerra-fria. Dá-se ainda particular destaque aos vários exercícios de auto-escrutínio imperial que os trabalhos de novos comités internacionais relacionados com a liberdade no trabalho propiciaram, bem como às várias iniciativas de reforma que não se concretizaram mas que nem por isso devem merecer menos atenção. Esta análise articula-se com um levantamento, não exaustivo, de várias apreciações de teor crítico sobre as políticas e práticas laborais indígenas.

A terceira parte começa por acompanhar os efeitos dilatados no tempo dos processos descritos na segunda parte e estende-se até 1960, com o objectivo de explorar o processo de crescente integração normativa do império no universo de *standards* laborais internacionais para os mundos não-metropolitanos. Esta parte demonstrará porventura de forma mais explícita a profunda imbricação entre a questão laboral “indígena” e os esforços de promoção da legitimidade imperial portuguesa no exterior, desvelando as importantes conexões entre várias organizações internacionais, cujo processo de recomposição, por força da crescente deslegitimação da solução imperial, colocou novos desafios às várias potências coloniais.

Finalmente, a quarta parte é limitada aos anos de 1961 e 1962, quando a referida integração normativa abriu espaço, no contexto de um mundo em acelerada descolonização global, para a formalização de um momento de denúncia e escrutínio internacional sem precedentes. O impacto desse momento no processo de reformas imperiais, mas também a sua instrumentalização por parte das autoridades imperiais com o objectivo de legitimar internacionalmente a sua soberania imperial, constituirão o capítulo final dessa parte. Será ainda devidamente assinalada e descrita a intervenção dos vários dirigentes e peritos da OIT perante uma oportunidade única para fazer avançar os objectivos próprios da organização.

PARTE 1

I

Capítulo I - A Organização Internacional do Trabalho no pós-guerra: tentativas de universalização num mundo de diferença

Introdução

Esta Parte visa dar conta das principais transformações ocorridas internacionalmente e no seio do império português nas formas de pensar e modelar as políticas laborais em contexto colonial na ressaca da Segunda Guerra Mundial. Com este propósito procura-se preencher uma lacuna que existe tanto nos estudos sobre as políticas laborais coloniais no império como, em grande medida, nos estudos das dimensões internacionais do colonialismo português na sequência imediata do conflito mundial, após 1945. Fora da análise fica o período da guerra propriamente dito, que, apesar da neutralidade portuguesa, merece futuras inquirições, nomeadamente no sentido de se procurar perceber o impacto da intensa procura de matérias-primas, e seu efeito nos mercados mundiais, nas práticas laborais nas colónias.¹¹

O objectivo deste capítulo é o de – consciente dos riscos inerentes a qualquer definição de limites cronológicos – analisar as profundas transformações ocorridas nos programas e normas prescritos internacionalmente, tendo em vista aferir e orientar uma política social colonial adequada e “progressista”, e a forma como os primeiros foram recebidos e eventualmente condicionaram a forma de olhar para as políticas laborais nas colónias de indigenato portuguesas.

Nesse sentido, no capítulo I dá-se nota dos desenvolvimentos no seio da OIT relativamente à necessidade de adaptar a Organização a um novo quadro político e normativo internacional onde a solução imperial, crescentemente contestada, carecia de ser pensada e legitimada em termos diferentes dos mobilizados no período entre-guerras nas colónias, nas várias administrações imperiais nas metrópoles e nas instituições internacionais, como a Sociedade das Nações e suas agências

¹¹ Para um estudo já clássico que também se debruça sobre as condições laborais durante o período da guerra, ainda que numa região específica, veja-se Leroy Vailand e Landeg White, *Capitalism and Colonialism in Mozambique* (London: Heineman, 1980).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

especializadas, como a própria OIT. Essa adaptação teve um impacto significativo na reflexão sobre as lógicas que, até então, guiavam as diversas formações imperiais e, igualmente importante, inscreveu internacionalmente novos *standards*, subordinados a um argumento político diverso, sobre o que deveriam constituir as prioridades, e marcadores, de uma política social colonial adaptada às novas linguagens e conceitos do governo de populações *diferentes*

A segunda secção do capítulo I procura, por outro lado, entender a forma como governantes, representantes na Organização e administradores imperiais portugueses olharam para o longo processo de discussão e redacção das novas normas internacionais sobre política social nos “territórios não-metropolitanos”, uma evolução conceptual face ao mais restritivo conceito de políticas de “trabalho nativo” que vigorara na organização durante as décadas anteriores. Ao explorar a recepção e reacção de alguns actores portugueses mais directamente envolvidos neste processo, procura-se complementar investigações, na sua maioria parcelares, já existentes sobre a dimensão internacional das políticas sociais imperiais e, mais concretamente, oferecendo uma análise das perspectivas sobre o que se pode definir como a reconfiguração de um processo mais longo, a saber, o da internacionalização das práticas e políticas laborais coloniais. Pretende-se, desta forma, identificar correntes de pensamento e acção no seio do império num período que marcou de forma mais evidenciada a divergência entre o império português e outras configurações imperiais mas também as apreciações críticas, por parte dos intervenientes portugueses, das principais proposições que orientavam as novas normas internacionais sobre o tema. Este processo configurou uma ruptura face às décadas anteriores, caracterizadas, apesar dos debates e dissensos sobre os limites da supervisão ou disposições particulares, por um contexto de comunhão, ainda que selectiva e parcial, dos princípios orientadores da política colonial plasmados internacionalmente. Desta forma, procura-se salientar a importância de iluminar e reflectir sobre os olhares oficiais portugueses sobre uma transformação normativa que, em grande medida, determinou a abordagem da organização para os territórios coloniais durante todo o período do chamado colonialismo tardio. Esta análise é tão ou mais importante quanto a questão laboral no império nos anos imediatamente posteriores a 1945 tem sido reduzida a um ou dois eventos mais conhecidos, desta forma negligenciando um período que, apesar da relativamente escassa polémica internacional sobre as práticas laborais - que contrastou com períodos anteriores e posteriores - e da recusa

portuguesa em ratificar qualquer instrumento normativo internacional que se dirigisse às colónias, não pode deixar de ser pensado por relação a desenvolvimentos noutras colónias, nas várias organizações internacionais e aos novos princípios e normas que estas veiculavam, como o comprovam as várias fontes que dão nota do regular acompanhamento destes desenvolvimentos no seio da administração imperial portuguesa.

O capítulo II divide-se igualmente em duas secções. A primeira debruça-se sobre a forma como, no rescaldo da guerra e face a uma nova situação internacional, também por força dos diagnósticos internos sobre as condições sociais e políticas sobre as várias colónias, vários administradores portugueses imaginaram formas de transformação sócio-económica das realidades coloniais e da relação imperial. Explorando maioritariamente as actividades de um novo organismo de fiscalização, criado na sequência de esforços, ainda que contidos, de racionalização da burocracia imperial, identificam-se impulsos significativos para pelo menos corrigir alguns dos abusos vistos como especialmente nocivos para a posição, interna e externa, do império. Estas iniciativas de mudança limitada resultaram de uma panóplia de motivações e considerações que se combinavam mesmo nos escritos de um só autor, e que oscilavam da genuína preocupação humanitária a ansiedades várias acerca da sustentabilidade e eficácia política e económica do império, passando, é claro, pela reflexão sobre o impacto das realidades coloniais na capacidade do império afirmar a sua legitimidade enquanto unidade política indivisa. Mas, ao cotejar estes esforços de reformismo precoce com desenvolvimentos noutras realidades coloniais e, principalmente, com o novo *corpus* normativo internacional relativo a um programa social para os territórios não metropolitanos, é discernível uma profunda *décalage* que resultava, maioritariamente, de uma visão radicalmente paternalista do *indígena*, da sua “racionalidade” enquanto produtor e consumidor, das suas formas de organização familiar e societal que, como não poderia deixar de ser, se traduzia nas várias imaginações político-sociais de novas sociedades e economias coloniais.

Finalmente, a última secção do capítulo II rompe com o alinhamento diacrónico seguido até aqui. Por forma a perceber-se o impacto das transformações protagonizadas pelas organizações internacionais nestes anos críticos, explora-se, não exaustivamente, a forma como o conjunto de normas para os mundos coloniais prescritas pela Organização Internacional do Trabalho influenciou alguns autores portugueses, com diferentes trajetórias e formações, nos modos como estes pensaram

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

a questão do “trabalho indígena”. Ao mobilizar trabalhos escritos em datas posteriores às tratadas nesta parte 1 e que, em vários casos, deram origem a novas edições publicadas já no limite cronológico de todo este trabalho, procura-se mostrar como a substancial transformação de *standards* internacionais durante o período que medeia entre 1944 e 1947 constituiu uma preocupação central destes autores na análise e formulação de alternativas às realidades laborais no império. Desta forma, mostra-se como em particular a OIT e a sua actividade primordial, isto é, a definição e supervisão da aplicação de mecanismos normativos internacionais, assumiram um lugar central, mesmo que longe de ser tido como benéfico, nas várias contribuições intelectuais sobre o problema do “trabalho indígena” no império. Essa centralidade é reforçada pelo facto de todos os autores reunidos nesta secção terem assumido uma preponderância significativa na formação do que se poderia chamar uma “doutrina imperial” portuguesa tendo, em todos os casos, assumido posições de relevo dentro da estrutura hierárquica imperial e intervindo sobre a questão social nas colónias. Igualmente importante, esta secção permite balizar a persistência de uma visão profundamente racializada da ordenação social, política e cultural do império muitos anos após essa visão particular das relações imperiais e raciais ter sido afirmativamente criticada nas diversas organizações internacionais.

A OIT e a mudança de paradigma colonial

A Segunda Guerra Mundial constituiu um processo cujo impacto no presente e futuro dos impérios coloniais europeus foi de natureza sísmica. Sendo reconhecidamente necessário matizar a equação deste conflito com o fim dos impérios coloniais europeus, é igualmente fundamental ter em conta que o conflito global abalou de uma forma inédita as fundamentações ideológicas, políticas, económicas e culturais do imperialismo europeu.¹²

Dois processos históricos têm unanimemente merecido destaque enquanto catalisadores de uma transformação profunda da ordem internacional do período

¹² É importante destacar, no entanto, que muitas das redes anti-coloniais que se destacaram no pós-1945 tinham importantes antecedentes no período entre-guerras. Veja-se, entre outros, Erez Manela, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Jennifer Anne Boittin, *Colonial Metropolis: The Urban Grounds of Anti-Imperialism and Feminism in Interwar Paris* (London: University of Nebraska Press, 2010).

entre-guerras, nomeadamente no que concerne à legitimidade da solução imperial a uma escala global. Desde logo, a constituição agressiva de uma “esfera de co-prosperidade oriental”, levada a cabo pelo Japão, colocou em xeque não apenas a própria soberania política dos países ocidentais na Ásia como constituiu uma prova revigorada da fragilidade da tese da supremacia marcial ocidental. A adopção de um discurso que projectava uma solidariedade anti-colonial como forma de legitimação de uma outra proposta imperial animou uma série de movimentos sociais e políticos que contestavam de forma diferenciada o domínio político europeu.

As várias modalidades de acomodação dessas forças, e a resposta destas, ilustrada, por exemplo, pelas diferentes reacções face à invasão japonesa dos nacionalistas indonésios ou vietnamitas, tornou particularmente difícil a simples re-imposição, no final da guerra, da soberania colonial europeia. Independentemente das diferentes reacções locais, as tentativas de restabelecimento do poder imperial enfrentaram uma resistência política ou mesmo militar sem precedentes em várias regiões da Ásia. No caso do Vietname, as forças nacionalistas impuseram um conflito colonial aos militares franceses que se arrastaria nesses moldes até 1954, quando os contornos da guerra mudaram de feição. Nas Índias Orientais holandesas também os exércitos dos países baixos se viram obrigados a recorrer à violência armada para depor os nacionalistas que, com a saída do Japão, haviam proclamado a independência. Na Malásia, comunistas da minoria chinesa foram reprimidos implacavelmente pelos exércitos britânicos.¹³ Estas dinâmicas de conflito eram, de resto, profundamente condicionadas pela guerra civil na China que só seria resolvida em 1949 e pelo agudizar das tensões que viriam a marcar o início da guerra-fria.¹⁴

Além das condições locais, a resolução destes conflitos dependeu também, em grande medida, de os protagonistas locais serem ou não palatáveis tanto para as potências coloniais como para os decisores políticos norte-americanos.¹⁵ É essa diferença que explica, em parte, a relativamente rápida obtenção da independência

¹³ Veja-se Raymond Betts, *Decolonization* (London: Routledge, 1998), pp. 19-30. Apesar da extensa literatura que existe sobre contra-insurreição, veja-se, para uma visão panorâmica, Robert Holland, ed., *Emergencies and Disorder in the European Empires After 1945* (New York: Frank Cass, 1994).

¹⁴ Para dois exemplos de volumes colectivos que procuram explorar as articulações entre guerra-fria e descolonização através de casos particulares veja-se Robert J. McMahon, ed. *The Cold War in the Third World* (Oxford: Oxford University Press, 2013); Leslie James e Elisabeth Leake, eds., *Decolonization and the Cold War: Negotiating Independence* (London: Bloomsbury, 2015).

¹⁵ William Roger Louis e Ronald Robinson, “Empire preserved: how the Americans put anti-communism before anti-imperialism” em Prasenjit Duara, ed., *Decolonization: Perspectives from Now and Then* (London: Routledge, 2004), pp. 152-161.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

pela Indonésia e os prolongados conflitos nos outros dois casos. Todavia, os conflitos armados entre nacionalistas e as forças imperiais que precederam as independências destas colónias não foram a regra no continente asiático, ainda que as manifestações de violência nos processos de descolonização não se limitem a estes. Foi esse o caso da independência da Índia e do Paquistão, em 1947, que representavam a porção do império britânico mais valorizada, e uma constante nas preocupações geopolíticas dos seus governantes, mas não foram caso único. Também Burma e Ceilão alcançaram a independência no ano seguinte. O impacto da guerra reflectiu-se num processo de descolonização com diferentes velocidades e alcances mas que, ainda assim, constituiu a primeira grande vaga de transferência de poder dos impérios coloniais europeus modernos para as populações autóctones, apesar das pontuais excepções do entre-guerras.¹⁶

Mas o impacto da guerra na história dos impérios europeus não se limitou às independências asiáticas. O fenómeno do nazismo e a gradual descoberta do seus crimes à medida que a guerra ia chegando ao fim, em particular a seguir aos julgamentos de Nuremberga, descoberta cuja plena difusão na opinião pública internacional demoraria mais uns anos, obrigou a uma reapreciação das potenciais consequências da ideia de uma organização das ordens internas, internacionais e imperiais em função de uma hierarquização estritamente racial. A violência mobilizada pela “nova ordem” nazi tornou o racismo institucionalizado com base em critérios fenotípicos progressivamente inaceitável.¹⁷

As consequências da guerra no plano normativo traduziram-se também na afirmação da ideia de auto-determinação nacional, independentemente da raça, cultura ou religião, como critério orientador da nova ordem internacional, aspecto diferenciador da ordem que emergiu de Versalhes. Para isso contribuía também o facto de os dois grandes poderes que emergiram da guerra serem formal e teoricamente antagonistas da solução colonial, pelo menos na sua versão clássica. A divergência entre o governo norte-americano e os seus aliados ocidentais manifestou-se desde logo na proclamação da carta do Atlântico, em 1941. A posição norte-americana em relação às colónias europeias esteve, no entanto, longe de ser inequívoca ou desprovida de hesitações e recuos. Essa é uma questão que não pode

¹⁶ Dietmar Rothermund, *The Routledge Companion to Decolonization* (London: Routledge, 2006), pp. 53-101.

¹⁷ Sobre a evolução histórica do racismo veja-se Francisco Bethencourt, *Racismos: das Cruzadas ao Século XX* (Lisboa: Temas e Debates, 2015).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

ser tratada aqui, mas essa ambiguidade não preveniu que a nova ordem internacional consagrasse o princípio da auto-determinação como norma orientadora e que se acentuasse a internacionalização dos debates sobre temas e realidades imperiais.¹⁸

As consequências da guerra foram também de ordem económica e social. O conflito obrigara os poderes coloniais europeus beligerantes a recorrer com uma intensidade inusitada aos recursos materiais e humanos dos territórios coloniais. A participação das populações coloniais no esforço de guerra, que se articulou tão estreitamente com o processo de descolonização na Índia, por exemplo, estendeu-se também às colónias africanas. No caso do império francês, seria nas colónias que resistiriam territorialmente aqueles que se opunham ao regime de Vichy. O esforço de guerra não era apenas militar, todas as colónias contribuindo decisivamente no esforço económico, muitas das vezes de forma coerciva, registando o período da guerra um regresso a modalidades várias de trabalho forçado que vinham sendo até então lenta mas gradualmente deslegitimadas. Os sacrifícios pedidos às populações coloniais tinham de ser acompanhados por um novo discurso acerca do futuro das realidades políticas e sociais coloniais.

As promessas, no entanto, não passavam, ao contrário da Ásia, pela independência. Passavam antes por uma nova forma de colonialismo, moderno e progressista, onde as populações “nativas” assumiriam, pelo menos teoricamente, um lugar central nas preocupações imperiais. É importante referir que algumas destas ideias já se encontravam em gestação nos anos que antecederam a guerra mas receberam renovada importância e vigor após o seu término. Este não era um processo simples, especialmente pelo peso que as colónias assumiram nos projectos e imaginários imperiais como espaços indispensáveis para os esforços de reconstrução de uma Europa devastada por seis anos de conflito. Mas as *regras* da legitimação imperial tinham necessariamente de mudar se os impérios europeus pretendiam, e na época isto era indisputável, manter as suas possessões africanas pelo menos nas décadas que se seguiriam.

A redefinição dos termos da solução imperial levou a múltiplos esforços que visavam concretizar a chamada *segunda ocupação colonial*. Ela traduziu-se, desde logo, pela suspensão da *regra de ouro* que estabelecia que as colónias deveriam ser autossuficientes. Se a guerra em alguns territórios marcou o fim do imperialismo,

¹⁸ Yassin El-Ayouty, *The United Nations and Decolonization: the Role of Afro-Asia* (The Hague: M. Nijhoff, 1971), pp. 3-26.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

noutros tantos caracterizou-se por iniciativas de redefinição e re-legitimação do colonialismo europeu.¹⁹

Realce-se que mais importante que tentar estabelecer um *locus* exclusivo para a reconfiguração da ordem imperial, é fundamental reconhecer a articulação e co-constituição deste processo em diversas esferas de acção. Por exemplo, a aparentemente escassa mobilização oficial de um ideário universalista de direitos humanos, consagrados e vigiados internacionalmente, e a resistência europeia a uma extensão automática dos princípios da igualdade jurídica, social, política e económica aos seus súbditos coloniais não deve obscurecer os impactos vários dos debates internacionais por ocasião da redacção de documentos tão importantes como a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos ou a Convenção sobre Genocídio, na forma como as realidades e políticas coloniais eram pensadas. Se a universalização do direito de auto-determinação podia ser, e foi, rejeitada por delegados e membros governamentais ocidentais, a outorga de direitos dentro da mesma jurisdição interna tornava-se mais difícil de rebater.²⁰ A internacionalização dos debates imperiais, por sua vez, tornava mais premente a necessidade de dar resposta a novas reivindicações e novéis linguagens de integração.

Obviamente, este processo histórico acompanhou, condicionou e foi condicionado por desenvolvimentos nas próprias colónias e nas metrópoles. Agitação social e política em várias colónias na África Ocidental britânica e francesa obrigou a concessões por parte das várias administrações coloniais. A crescente participação política de representantes africanos em órgãos decisórios coloniais ou mesmo metropolitanos, como no caso do império francês, contribuiu para a agudização de disputas altamente contestadas e que progressivamente foram acentuando as contradições de um discurso que afirmava a unidade imperial mas que se sustentava na maleabilidade e multiplicidade de regimes jurídicos, que cobriam várias áreas da vida imperial, da posse de terras à questão da cidadania, e que corporizavam uma *diferença* essencial entre grupos populacionais que compunham uma mesma configuração política.²¹

¹⁹ A expressão foi cunhada por D.A. Low e J.M. Lonsdale, “Towards a new order, 1945-1963” em D. A. Low e Alison Smith, eds., *The Oxford History of East Africa*, vol.3 (Oxford: Clarendon Press, 1976), pp. 12-16.

²⁰ Veja-se sobre o tema Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights* (Philadelphia: Pennsylvania University Press, 2010), pp. 1-13.

²¹ Veja-se Frederick Cooper, *Decolonization and African Society: The Labor Question in British and French Africa* (New York: Cambridge University Press, 1996), pp. 57-170. Idem, *Citizenship Between*

Uma das formas de dar resposta às crescentes pressões locais, metropolitanas e internacionais que impendiam sobre as várias administrações imperiais era a de, pelo menos formal e juridicamente, revogar os regimes duais que governavam a relação entre os centros e as periferias, entre “cidadãos” e “indígenas”. No caso francês, pressões nesse sentido começaram a fazer-se sentir na conferência de Brazzaville de 1944 e consumaram-se com a abolição do regime do indigenato em 1946, que acompanhou a reconfiguração semântica e política do império, agora União Francesa, num processo conturbado que acompanhou a própria criação de um novo regime, a IV república, no mesmo ano. Obviamente, este processo foi marcado por disputas permanentes, avanços e recuos e pressões divergentes, oriundas dos representantes das populações nativas mas também dos grupos de pressão que promoviam os interesses europeus nas colónias. A própria abolição do indigenato não representou a eliminação completa da desigualdade jurídica, desde logo pela persistência de regimes especiais de direito privado e, igualmente importante, a profunda distorção do princípio que consagrava a relação entre um cidadão e um voto. Independentemente das diversas *excepções*, é fundamental reter que nos impérios britânicos e francês, e, porventura ainda que em menor grau, no belga, a guerra induziu uma reconfiguração das modalidades de debate e intervenção política relativamente aos territórios coloniais africanos.²²

Em grande medida essa reorientação materializou-se nas dimensões sociais e económicas da relação imperial. A criação de novos programas de desenvolvimento, como o britânico *Colonial Welfare and Development Act* de 1940, e a sua versão do pós-guerra, em 1945, que dispunha de um leque de recursos muito mais vastos, e a criação, pela França, do *Fonds d'Investissements pour le Developpement Economique et Social* (FIDES), no ano seguinte, visavam, ao mesmo tempo, responder às necessidades de reconstrução europeia através da racionalização da exploração económica dos territórios coloniais, fontes primaciais de reservas estrangeiras, e às necessidades de uma nova abordagem às sociedades e economias coloniais. Os governos imperiais visavam conquistar politicamente as suas populações através de programas ambiciosos de elevação das condições de vida dos últimos e de uma transformação holística do que eram vistas como sociedades desprovidas de uma

Empire and Nation: Remaking France and French Africa (Princeton: Princeton University Press, 2014), pp. 26-123.

²² Idem.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

racionalidade económica moderna. Esses programas de desenvolvimento implicavam também uma expansão generalizada dos serviços e funções sociais disponíveis e, teoricamente, uma crescente participação das populações visadas, através do alargamento de uma panóplia de direitos já existente nas metrópoles, ainda que de forma parcial e sempre passível de intervenções arbitrárias.²³

Obviamente, estas dinâmicas fizeram-se sentir sobremaneira no domínio das relações laborais coloniais. Dois aspectos merecem ser destacados a este respeito. Primeiro, os esforços para reconfigurar os moldes das políticas laborais em contexto colonial antecederam a própria guerra. Tanto no império britânico como francês, com motivações diferentes e protagonizadas por actores e instituições diversas, os últimos anos da década de 1930 já haviam testemunhado iniciativas várias tendo por vista corrigir definitivamente alguns dos abusos mais flagrantes e nocivos tanto para as sociedades coloniais como para as respectivas reputações imperiais. No entanto, os anos da guerra representaram um retrocesso em ambos os impérios no que se referia a estes projectos, em grande parte devido às pressões sobre a produção das economias coloniais. Com o aproximar do fim da guerra, alguns deles foram recuperados e significativamente expandidos. Segundo, a reorientação dos debates e políticas laborais não foi apenas resultado das intenções reformistas de funcionários, governantes e *experts* progressistas. Elas foram em grande medida também o produto da necessidade de dar resposta a conflitos sociais que abalaram as sociedades coloniais, às vezes numa escala intercolonial e regional. No caso britânico, o surto de greves nas Caraíbas britânicas em finais da década de 30 levou a uma multiplicação de exercícios de investigação e formulação de possíveis soluções que se distanciaram do que havia sido a resposta convencional durante o entre-guerras. Conflitos dessa natureza não tardaram a repetir-se no imediato rescaldo da guerra, em vários pontos do império. O mesmo sucedeu no caso francês, com a multiplicação de greves em actividades fundamentais para as economias coloniais, como no caso dos transportes.

24

A combinação destes processos históricos resultou, pois, em múltiplos e concertados esforços para repensar as relações laborais coloniais. Promovidos por

²³ Nicholas White, “Reconstructing Europe through Rejuvenating Empire: the British, French and Dutch Experiences Compared”, *Past and Present*, Vol. 210 (suppl. 6) (2011), pp. 211-236; Frederick Cooper, “Afterword: Social Rights and Human Rights in the Time of Decolonization”, *Humanity*, Vol. 3, n.º 3 (2012), pp. 473-492.

²⁴ Cooper, *Decolonization and African Society*, pp. 110-270.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

inspectores do trabalho, economistas ou cientistas sociais, os primeiros anos do pós-guerra resultaram em esforços consideráveis tendo em vista a total eliminação de formas de trabalho compelido, aspecto central na conferência de Brazzaville e consagrado pela lei Houphouet-Boigny, de 1946, no caso francês, e a tentativa de importação de modelos metropolitanos de resolução de disputas laborais. Estes consistiam na expansão e, claro, domesticação de sindicatos africanos representativos e na tentativa de criar um novo “trabalhador africano”, criando incentivos para que a sua transição de uma sociedade tradicional para os novos contextos urbanos se processasse com tranquilidade, a disrupção social, com as identificadas consequências no domínio político, constituindo o mal a evitar por parte das administrações imperiais, coloniais e comunidades técnico-científicas.²⁵

Naturalmente, estes processos foram acompanhados, e estimulados, por desenvolvimentos na organização que até então regulara internacionalmente, e de forma eminentemente normativa, a questão do “trabalho indígena”. Durante os meses de Abril e Maio de 1944, a Organização Internacional do Trabalho realizou a sua 26ª Conferência Internacional do Trabalho, na cidade norte-americana de Filadélfia. O objetivo central da conferência passava pelo ajustamento dos objetivos e política da organização ao que se previa serem os cenários posteriores a um conflito que se aproximava do fim.²⁶ A questão colonial, denominada então sob a epígrafe de “territórios dependentes”, não escapou à vaga de reforma desencadeada no seio da organização. Uma declaração sobre “Política Social nos Territórios Dependentes” foi aprovada, após um processo disputado em que funcionários da organização e actores de diferentes sociedades civis intervieram com o objetivo de expandir o alcance da intervenção da organização em territórios coloniais²⁷.

Central no processo de redefinição do quadro normativo da organização, Wilfrid Benson, funcionário de longa data da *Native Labour Section* da OIT e próximo tanto de trabalhistas como do *Fabian Colonial Bureau* britânico, viria, na qualidade de responsável pela herdeira da secção, a influenciar os conteúdos e

²⁵ Frederick Cooper, “Development, Modernization and the Social Sciences”, em Jerónimo e Pinto, eds., *The Ends of European Colonial Empires*, pp. 15-50.

²⁶ Sobre a Conferência de Filadélfia veja-se, entre outros, Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston e Jasmien Van Daele, *The ILO and the quest for social justice: 1919-2009* (Genève: International Labour Office, 2009), pp. 23-38; Antony Alcock, *History of the International Labour Organization* (London: MacMillan, 1970), pp. 171-87; Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 59-85.

²⁷ Maul, *Human Rights*, pp. 31-58.

sentidos da reforma. As ideias fundamentais dessa reorientação encontravam-se já plasmadas no seu *A People's Peace for the Colonies*, de 1943, publicado na *International Labour Review*.²⁸ Apesar de sinalizado o progresso registado em matéria de políticas laborais coloniais no período entre-guerras, recomendava-se, face tanto ao impacto da guerra como às consequências da grande depressão no mundo colonial, novas políticas sociais para estes territórios. Referindo-se ao princípio de *trusteeship* que tinha vigorado internacionalmente no período entre guerras, e fundando-se em Lord Hailey, autor de um importante estudo sobre o continente africano,²⁹ Benson sustentava que este princípio tinha sido positivo na prevenção de abusos mas que dificilmente teria contribuído para uma política “construtiva e dinâmica”. Essa política, segundo Benson, teria de ser uma que subordinasse o desenvolvimento económico ao bem-estar das populações autóctones, uma política em que o Estado colonial fosse o principal promotor desse mesmo bem-estar. Registando a evolução do pensamento colonial sobre estas matérias, especialmente no universo britânico, Benson, na sua “*practical approach*”, enumerava o conjunto de políticas sociais que deveriam ser promovidas, e que se encontravam já a ser aplicadas em alguns territórios: proteção da produção local, aumento de salários, maior cobertura educacional, maior participação das populações locais em estruturas representativas (tanto patronais como sindicais). As possíveis contradições entre a regulamentação internacional anterior, relacionada com a proteção de abusos, e os novos esforços de desenvolvimento poderiam ser evitados se fosse posta em prática uma nova política de bem-estar, tal como acontecia nas sociedades metropolitanas, em que as populações locais exercessem um controlo democrático, e se esse desenvolvimento fosse subordinado à promoção do bem-estar local.³⁰

O trabalho e pensamento de Benson, mas não apenas deste, tiveram repercussões visíveis no domínio das normas sociais aplicadas às colónias pela Organização. Ao carácter particularista do *Native Labour Code*, criado ao longo da década de 1930, e que visava essencialmente prevenir e interditar abusos relacionados

²⁸ Wilfrid Benson, “A People's Peace in the Colonies”, *International Labour Review*, Vol. XLVII, nº 2 (1943), pp. 1-28.

²⁹ Sobre Lord Hailey e o seu *African Survey*, veja-se Lord Hailey, *African Survey: a study of problems arising in Africa south of the Sahara* (London: Oxford University Press, 1938); John W. Cell, “Lord Hailey and the making of the African Survey”, *African Affairs*, vol. 88, nº 353 (October 1989), pp. 481-505; Suke Wolton, *Lord Hailey, the Colonial Office and the Politics of Race and Empire in the Second World War: The Loss of White Prestige* (Basingstoke: Palgrave, 2000).

³⁰ Benson, “A people's peace in the colonies”.

com a liberdade no trabalho – um conjunto de quatro convenções criadas tendo em vista a regulação dos regimes laborais coloniais e que incluía a Convenção nº29 sobre trabalho forçado, a convenção nº50 sobre recrutamento, e as convenções nº64 e 65, sobre contratos de trabalho e abolição de sanções penais, respectivamente – dava lugar um novo quadro conceptual que previa uma aproximação das esferas coloniais e metropolitanas no que ao regime laboral dizia respeito³¹. Não obstante o momento refundador, celebrado no seio da organização, a aprovação da declaração não implicou uma ruptura total com o momento anterior, na exacta medida em que o esforço de aproximação entre normas laborais metropolitanas e coloniais, isto é, a tentativa de aplicar os mesmos critérios de legitimação e objetivos das políticas sociais nos dois contextos, foi parcial, devido tanto às excepções introduzidas como ao carácter de princípio, e não vinculativo, de muitas das disposições relativamente aos contextos coloniais. A aprovação de uma recomendação – um instrumento não vinculativo – que pugnava por uma redefinição da relação entre desenvolvimento económico e bem-estar indígena não implicou uma imediata uniformização de *standards* internacionais laborais para colónias e metrópoles. Por outro lado, na mesma recomendação insistia-se que os governos com colónias ratificassem as convenções do *Native Labour Code* do entre-guerras ou as aplicassem aos seus territórios coloniais, resultado da fraca adesão destes a esse *corpus* normativo ou da frequente aplicação dos seus conteúdos com reservas, excepções e modificações para várias colónias. Em si, isto era indicativo tanto do lapso existente entre políticas metropolitanas e coloniais como da assumida complementaridade das antigas convenções e da nova recomendação.³² Outro sinal de que entre os objetivos da Organização e os desejos dos poderes coloniais existia um lapso significativo, era o apelo do BIT para que representantes das populações coloniais tomassem parte na discussão.³³

Não obstante, a recomendação aprovada em 1944 expandia significativamente aquilo que deveriam ser as obrigações das potências administrantes nos territórios

³¹ Sobre o chamado *Native Labour Code* veja-se Alcock, *History*, pp. 81-98; Susan Zimmermann, “‘Special Circumstances’ in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Interwar year”, em Jasmien Van Daele *et al*, *ILO histories: essays on the International Labour Organization* (Bern: Peter Lang, 2010), pp. 221-250; e Daniel Maul “The International Labour Organization and the Struggle against forced labour” *Labor History*, vol. 48, issue 4, (2007), pp. 477-500.

³² International Labour Office, *International Labour Conference 26th Session Records of Proceedings*, (Montreal, 1944), p. X.

³³ *Idem*, p. XI.

coloniais em matéria social. Era, desde logo, cristalizada a ideia de que o desenvolvimento económico se devia subordinar àquilo que era entendido como o bem-estar das populações nativas. As ideias de desenvolvimento e de bem-estar eram desta forma acopladas, acompanhando, aliás, os desenvolvimentos já identificados em várias configurações imperiais: ainda que o desenvolvimento devesse ter como fito a melhoria dos níveis de vida das populações nativas, estas não o poderiam atingir sem desenvolvimento e, para esse efeito, era necessário que as potências coloniais reformassem políticas e disponibilizassem capitais para esse objectivo. Ao mesmo tempo, era salvaguardada a necessidade de proteger os produtores locais, nomeadamente através do controlo dos mecanismos reguladores de trocas comerciais. A declaração, para lá dos objectivos mais genéricos, recuperava ainda um conjunto de disposições já contidas nas anteriores convenções em matéria de recrutamento, trabalho forçado ou sanções penais. Introduzia ainda novas indicações sobre a regulação do trabalho infantil e das mulheres, promovendo uma aproximação das leis laborais em vigor para estes grupos populacionais às das normas em vigor nas metrópoles. Mais problemático, especialmente para as organizações patronais, estabelecia indicações quanto à fixação de remunerações, regimes de segurança social, inspecção do trabalho, negociação colectiva, organizações de classe ou habitação.³⁴

Não é, pois, de estranhar que tenham sido precisamente os representantes das organizações patronais os primeiros a contestar o alcance da nova declaração. Por entre as declarações de representantes governamentais de estados imperiais, afirmando o seu comprometimento com a Declaração do Atlântico, de 1941, e o associado princípio de não-discriminação, e com o esforço de melhoria das condições de vida das populações coloniais, o conselheiro da delegação patronal britânica Murray questionava os termos de preparação da declaração, dada a ausência de participação dos representantes dos governos e administrações coloniais. Mais, a recomendação era, a seu ver, desequilibrada e devia apenas ser aprovada na sessão seguinte³⁵. Ainda que limitada no seu alcance, a declaração marcava uma expansão significativa da capacidade da OIT de intervir ou, pelo menos, condicionar os termos das discussões em torno do processo de tomada de decisão política e legislativa nos

³⁴ International Labor Office, *Minimum Standards of Social Policy in Dependent Territories*, Report V (Montreal: 1944).

³⁵ International Labour Office, *International Labour Conference 26th Session Records of Proceedings*, (Montreal, 1944), p. 227.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

territórios dependentes. Representava ainda um esforço, a que não eram alheios os desenvolvimentos nos outros espaços imperiais, de legitimar internacionalmente a transposição de ideias e princípios, ainda que forma parcial e selectiva, associados ao Estado de bem-estar metropolitano para os territórios coloniais, reconfigurando desta forma as definições e abrangência de conceitos como cidadania e direitos sociais, e a sua inter-relação, nos territórios dependentes. Estando os estados-membros convidados a dar informações sobre todas as matérias relativas ao bem-estar social dos trabalhadores “nativos”, o escopo de acção da OIT, até então reservado à vigilância e regulação de matérias estritamente laborais e essencialmente relacionadas com abusos, ou, se se quiser, com direitos *negativos*, passava a incluir domínios mais vastos das relações sociais coloniais, preconizando a adopção de políticas que deveriam não apenas regular e punir infracções mas também fomentar o bem-estar das populações coloniais. Estava-se longe do total esbatimento das diferenças entre regimes coloniais e metropolitanos, como assinalava Kanthi Mehta, o influente delegado dos trabalhadores indianos, mas isso não o impedia de celebrar e apoiar resolutamente a nova declaração.³⁶

A relativa acomodação dos diferentes poderes imperiais aos novos princípios propostos durante a conferência era, de resto, traduzida pelas votações. Por exemplo, o relatório do Comité dos Territórios Dependentes merecia os votos favoráveis de todos os representantes governamentais e dos trabalhadores do império britânico, francês e belga e do voto do representante dos trabalhadores sul-africano. O relatório, aliás, seria aprovado sem qualquer voto contra, optando os representantes patronais por se absterem. O mesmo aconteceu com a recomendação sobre *standards* mínimos de política social nos territórios dependentes, sendo que neste caso os representantes patronais francês e sul-africano votaram também favoravelmente.³⁷

No ano seguinte, e como resultado de uma decisão tomada em Filadélfia, entre Outubro e Novembro de 1945, a questão da política social nos territórios dependentes voltou a ser discutida na 27ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em Paris. Como resultado da conferência, foi aprovado um novo documento que acrescentava provisões suplementares à declaração de 1944.³⁸ Após um processo de

³⁶ Idem.

³⁷ Idem, pp. 235-240 e 270. Sobre a reacção dos vários governos coloniais aos debates em Filadélfia veja-se Maul, *Human Rights*, pp. 59-85.

³⁸ International Labour Office, *Minimum Standards on Social Policy in Dependent Territories (Supplementary Provisions)*, (Montreal, 1945).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

auscultação de vários governos, entre os quais os do império francês e britânico, novas medidas de regulação laboral foram criadas, nomeadamente quanto ao estabelecimento de mecanismos de fixação de salários e arbitragem, políticas agrárias e distribuição de terras, segurança social, entre outros.³⁹ O novo documento expandia desta forma o articulado da anterior declaração. Mas possivelmente mais importante, o Comité de Política Social nos Territórios Dependentes (criado em 1944, em Filadélfia), recomendava que o BIT estudasse a possibilidade de criação de uma convenção que condensasse os princípios enunciados, aumentando assim a capacidade de intervenção e supervisão da OIT, pois, ao contrário da figura da recomendação, uma convenção ratificada implicava uma subordinação da lei colonial, no caso de não serem feitas reservas, às normas internacionais do trabalho e previa o acompanhamento e fiscalização regular pela OIT.⁴⁰

Ainda em Janeiro 1945, desta feita no seio da sessão do Conselho de Administração da OIT, era criado um novo Comité de Peritos de Política Social nos Territórios Não-Metropolitanos, do qual fariam parte peritos reconhecidos e escolhidos pelo BIT (ainda que a sua nomeação dependesse da aprovação informal dos governos imperiais) cuja primeira reunião se realizou em Londres, em Março de 1947.⁴¹ Este seria o organismo responsável por aconselhar o BIT na preparação do conjunto de convenções, e não apenas uma, que viria a ser criado em Genebra, durante a Conferência Internacional do Trabalho que se realizou entre Junho e Julho de 1947. Na sessão anterior, que teve lugar em 1946, em Montreal, tinha sido tomada a decisão de avançar para um conjunto de convenções que consubstanciasse os enunciados das duas anteriores recomendações e criasse novos instrumentos de regulação da política social nas colónias.⁴²

As cinco convenções aprovadas diziam respeito à política social nos territórios não-metropolitanos, e essencialmente reproduziam as declarações mais genéricas das duas declarações anteriores; uma outra convenção sobre o direito de associação e resolução de disputas laborais; a criação de inspecções do trabalho nos territórios não-metropolitanos; a aplicação de convenções internacionais do trabalho já criadas aos

³⁹ Idem, pp. 21-71.

⁴⁰ International Labour Office, *International Labour Conference 27th Session Records of Proceedings*, (Genève, 1946), p. 169.

⁴¹ International Labour Office, *Minutes of the 94th Session of the Governing Body* (Genève, 1945), p. 113.

⁴² International Labour Office, *International Labour Conference 29th Session Records of Proceedings*, (Montreal, 1948), pp. 159-173

territórios não-metropolitanos (as convenções do entre-guerras); e, finalmente, uma última convenção relativa à duração máxima de contratos em territórios não-metropolitanos. Este processo, que durou três anos, foi marcado por constantes disputas entre os grupos de trabalhadores, patrões e governos no seio da OIT, sendo o grupo patronal aquele que mais entraves colocou à expansão dos direitos sociais das populações coloniais, recorrendo sistematicamente à dupla justificação de que um maior estudo das questões devia ser desenvolvido e recuperando a defesa da excepcionalidade da situação laboral colonial, que se manifestou em assuntos tão elementares como a extensão do direito a férias pagas aos trabalhadores coloniais. Essa persistente resistência, que em alguns momentos contou com o apoio dos governos coloniais, resultou em que muitas das disposições acabassem por ter uma redacção enfraquecida, fosse porque não era estabelecido um prazo fixo para a sua aplicação, fosse porque se abriam excepções que garantiam às potências administrantes uma considerável latitude discricionária. Por exemplo, na Convenção nº82, sobre a Política Social nos Territórios Metropolitanos, no seu artigo sobre a remuneração dos trabalhadores afirmava-se que a fixação dos salários devia ser negociada entre representantes dos trabalhadores e patrões mas salvaguardava-se no fim que o princípio vigorava apenas “onde estas existam”, o que permitia que no caso de não existirem continuariam a ser as administrações coloniais a fixar os salários.

Não obstante, em 1947, o conjunto de instrumentos internacionais destinado a regular não só as relações laborais como outros aspectos mais vastos da vida social nas colónias havia sido aprovado, com a adesão da maioria dos governos imperiais, ainda que sempre ciosos de garantir que assuntos como o da fixação dos salários ou da constituição de organizações sindicais lhes permitissem uma substancial margem de manobra.⁴³ Apesar da persistência da distinção entre mundos coloniais e metropolitanos, a criação destes novos instrumentos resultou na redefinição dos parâmetros a partir dos quais o “bom governo” das relações laborais coloniais podia ser avaliado internacionalmente. Representava, como Daniel Maul assinalou, uma “linguagem universalista encapsulada numa estrutura normativa particularista”.⁴⁴ Mas apesar das limitações, as convenções de 1947 representavam uma mudança de relevo: a um quadro normativo que visava essencialmente proteger o trabalhador de abusos dava lugar um novo conjunto de regras e políticas que visava diversificar os aspectos

⁴³ Maul, *Human Rights*, pp. 86-120.

⁴⁴ Maul, *Human Rights*, p. 65.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

da vida social colonial passíveis de regulação internacional e redefinia aquilo que devia ser a postura do Estado colonial face às suas populações nativas. As políticas sociais dos vários estados coloniais podiam, assim, ser mais objectivamente apreciadas internacionalmente, expandindo o âmbito da supervisão internacional.

É importante sublinhar, mais uma vez, que as transformações que se operaram no seio da OIT relativamente aos mundos coloniais não podem ser dissociadas das realidades e dinâmicas coloniais coevas. Como demonstra Frederick Cooper, no caso das colónias africanas dos impérios britânico e francês, os esforços reformistas, visando a eliminação e abolição progressiva do trabalho forçado mas também a incorporação de instrumentos metropolitanos de política social, assentes numa imaginada e tentativamente definida “racionalidade económica” dos trabalhadores africanos que devia ser fomentada, tiveram as suas origens, em grande parte, tanto em iniciativas de uma nova geração de administradores e inspectores locais como em conflitos sociais que despontaram durante e após a Segunda Guerra Mundial.⁴⁵ Estas transformações estiveram associadas e condicionaram, por sua vez, a evolução do pensamento colonial em torno das categorias de direitos e de cidadania, e de como poderia ser articulada a promessa imperial de integração com a expansão crescente de direitos sociais e despesas com as colónias.⁴⁶ Esse problema, de resto, estendeu-se a todos os impérios. Mas a articulação entre impulsos locais de reforma e pressões internacionais para a mudança variou de império para império e mesmo de colónia para colónia.

Portugal e o “espírito de Filadélfia e Paris”

Em 1944, Portugal ainda mantinha suspensa a sua participação na OIT. Só em Paris, em 1945, uma delegação portuguesa voltou a participar nos trabalhos da Conferência Internacional do Trabalho. Na sessão de Paris, as intervenções portuguesas foram escassas, tanto no plenário como na própria Comissão de Política Social nos Territórios Dependentes. Augusto de Castro, o delegado governamental português, limitou-se a fazer uma breve referência às colónias, afirmando que nestas

⁴⁵ Frederick Cooper, *Decolonization and African Society*, pp. 171-270; idem, “Modernizing bureaucrats, backward Africans, and the development concept” in Frederick Cooper e Randall Packard, *International Development and Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge* (Berkeley: California University Press, 1997), pp. 64-92.

⁴⁶ Cooper, *Citizenship Between Empire and Nation*; veja-se também James Midgley e David Piachaud, eds., *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy* (Cheltenham: Edward Elgar, 2011).

vigoravam leis laborais que se regiam por princípios humanitários e políticas que visavam a protecção do indígena, não destoando do que era argumentado internacionalmente desde finais do século XIX. Significativamente, aquele que era apresentado como objectivo principal da política portuguesa para as colónias era a “produção de unidade nacional” entre estas e a metrópole.⁴⁷ No entanto, nenhuma medida tendo em vista a aproximação das esferas laborais coloniais e metropolitanas era ensaiada. Num momento em que a OIT defendia explicitamente a formulação de políticas sociais mais abrangentes, que incluíam, entre outras coisas, a ratificação das convenções da década de 1930 e a criação de mecanismos de participação dos trabalhadores africanos, os representantes portugueses evitavam participar nas discussões. Mesmo um questionário formulado pelo BIT não mereceu resposta das autoridades portuguesas, ainda que o processo de troca de informação não tenha sido comprometido: em 1945, José d’Almada, conselheiro para as questões coloniais do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) entregava a Benson, responsável pela Divisão de Territórios Dependentes, informação relativamente à legislação laboral prevalente em Angola e Moçambique.⁴⁸

Apesar da atitude reservada, o processo de constante indagação das autoridades portuguesas acerca das convenções e políticas da OIT persistiu. Um esboço de resposta de questionário foi preparado pelo Ministério das Colónias. Nessa resposta ao questionário eram identificadas as principais linhas de política social colonial no império português. Era enunciada de forma clara a tutela paternalista do Estado colonial sobre os indígenas: estes eram protegidos de abusos, da alienação de terras e, mais importante, eram “protegidos” da lei geral, existindo para isso “regimes jurídicos de contemporização com os seus usos e costumes”, desde que estes não fossem “incompatíveis com a moral e com os ditames da humanidade... estranhos às instituições de carácter europeu”. Ao ímpeto uniformizador da OIT, as autoridades portuguesas respondiam com a reiteração da necessidade do indigenato. Em matéria de educação, por exemplo, destacava-se o papel das missões religiosas católicas. No que tocava à questão do trabalho, referia-se a proibição de recrutamento forçado para fins privados, sublinhava-se a remuneração daqueles requisitados pelo Estado e

⁴⁷ International Labour Office, *International Labour Conference 27th Session Records of Proceedings*, (Geneve, 1946), pp. 147-148.

⁴⁸ International Labour Office, *Proposed International Obligations in Respect of Non-Self Governing Territories*, (Montreal, 1946), pp. 1-21; Carta de Wilfrid Benson para José D’Almada, 11 de Fevereiro de 1946. AHD, 3º Piso, Armário 19, Maço 100.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

destacava-se a existência de salários mínimos.⁴⁹ Se, por um lado, é passível de ser identificado um esforço das autoridades portuguesas de ir de encontro àquilo que eram alguns dos tópicos abrangidos pelas novas políticas da OIT, nomeadamente no que tocava à assistência social, por outro, torna-se evidente que os termos da resposta no que toca ao seu conteúdo se encontravam desfasados da nova orientação da Organização e eram ainda definidos em função do quadro normativo do período entre-guerras, consagrando o Estado colonial como elemento essencialmente responsável, o e único, pela prevenção de abusos.

Mesmo essa leitura da política laboral “indígena” do império como estando, pelo menos, conforme às disposições das convenções do entre-guerras poderia facilmente ser posta em causa, como viria a ser mais tarde, cingindo-se a análise a uma leitura meramente jurídica desta resposta. Por exemplo, no que dizia respeito à política de fixação de salários, esta estava bastante distante do preconizado então pela OIT, ou seja, a existência de um mecanismo de concertação social representativo de patrões e trabalhadores que negociasse o valor dos salários mínimos. A definição dos salários era definida pela lei geral, o Código de Trabalho dos Indígenas, de 1928. Mas ao invés de ser calculado em função das necessidades previstas de um trabalhador, o salário encontrava-se indexado ao imposto indígena. Para trabalhadores empregados dia-a-dia, o salário variava entre 1 e 1,5% do imposto indígena anual. No caso de ser um contrato mensal, o salário devia corresponder a um valor entre 25 e 40% do imposto indígena anual. Ou seja, não só o salário dos trabalhadores era consumido em grande parte pelo imposto indígena (no caso de um trabalhador contratado individualmente, e assumindo que trabalhava seis dias por semana durante um ano, de acordo com a lei, o imposto corresponderia a mais de um quinto do seu rendimento) como a fixação indicava que o salário estava dependente de uma medida de coacção indirecta para trabalhar.⁵⁰

O desfasamento existente entre as práticas e normas recomendadas pela OIT e aquelas que vigoravam no império português não impediu que o autor do parecer declarasse nas conclusões, de forma particularmente optimista, que era de aceitar qualquer recomendação da OIT “porquanto é de esperar que não possam ser melhores

⁴⁹ Parecer da Direcção Geral da Administração Política e Civil do Ministério das Colónias. AHD, 3º Piso, Armário 19, Maço 100.

⁵⁰ Idem. Sobre a questão da taxação no império português durante a primeira metade do século XX, veja-se Philip J. Havik, Alexander Keese e Maciel Santos, *Administration and Taxation in Former Portuguese Africa, 1910-1945* (Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2015).

que esta [política social]”. Mas, e de forma sintomática, a conclusão definia que não haveria nenhum problema na fixação de normas para o salário mínimo “desde que na fixação do salário mínimo se tome em conta a situação económica de cada colónia e o nível social dos seus habitantes”. Ou seja, Portugal aceitava normas universais para os territórios não-metropolitanos desde que estas incluíssem cláusulas que protegessem a excepcionalidade de determinados territórios, não apenas decorrente de factores de natureza económica mas também relativa a potenciais diferenças sociais e jurídicas existentes no seio das suas populações.⁵¹ A filosofia da cláusula colonial permanecia intacta.

Num momento em que os esforços da OIT se orientavam para tentar aproximar padrões laborais de metrópoles e colónias, torna-se particularmente revelador que o tema da excepcionalidade dentro dos vários territórios coloniais fosse insistentemente destacado pelos responsáveis ministeriais portugueses nas apreciações que produziam sobre as atividades da Organização. A resistência, por parte das autoridades coloniais, à definição de uma padronização da regulamentação laboral internacional sobre as colónias, sustentada na alegada necessidade de ter em atenção particularidades económicas, sociais e políticas, era, de resto, perfilhada por outros actores na OIT e tinha por objetivo enfraquecer a capacidade desta última de condicionar as políticas laborais locais, dando maior margem de manobra às autoridades coloniais. Este problema, aliás, acompanhava os vários relatórios que se debruçavam sobre a intervenção da OIT.

O argumento da diversidade entre espaços imperiais e dentro de cada império era avançado com o objetivo de impedir nova regulamentação mas não só. Para um funcionário português do ministério das colónias, que se encontrava a analisar os resultados da conferência de Montreal de 1946 e que preparava um relatório sobre um questionário enviado pela organização referente à regulamentação do período entre-guerras direcionada para as colónias, as convenções deste período deveriam ser revistas precisamente para darem resposta à diversidade de situações coloniais, visto que as convenções “por deficiência de informação ou inconsideração de elementos fundamentais, não tiveram em devida conta – mesmo em relação aos territórios dependentes – as diferenças profundas que existem, quanto à possibilidade de aplicação imediata de certas normas, entre os vários territórios em questão”.

⁵¹ Ibidem.

Baseando-se numa distinção criada pela própria OIT, que dividia os territórios que se aproximavam da independência daqueles cuja independência não era previsível num futuro próximo, o funcionário ministerial português insistia que se aprofundasse essa distinção “como base da viabilidade da aplicação de princípios e de normas de fundo social”. A tentativa de limitar o esforço de extensão de normas laborais e de política social metropolitanas às colónias, que caracterizava a actividade da OIT, era assim reiterada e reforçada, incluindo até as convenções do período de entre-guerras, a par de uma avaliação crítica dos “novos aspectos (...) da questão social (...) vagamente formulados, outros vagamente previsíveis”. As disposições das anteriores convenções deveriam, portanto, ser revistas e adaptadas em função do “exame de novas realidades”. Era essa a justificação também formulada para explicar a não ratificação das convenções por Portugal, que, segundo o autor, teria uma legislação ainda mais avançada que a estipulada nas convenções, um argumento que seria constantemente repetido ao longo dos anos mas que, como se verá, era extremamente frágil, nomeadamente em matérias respeitantes à questão da liberdade no trabalho.⁵²

Não obstante as garantias dadas por este funcionário, a disparidade entre aquilo que este defendia, em nome do estado português, e o que a OIT projectava eram claras. Essa dissonância revela-se até na utilização dos próprios conceitos. Debruçando-se sobre a declaração de Filadélfia, de 1944, e os seus princípios gerais, o administrador garantia que “os princípios gerais...encontram-se expressos na legislação portuguesa respectiva – e em muitos casos excedidos”. No entanto, levantava objecções quanto ao emprego da terminologia usada pela OIT. A questão era clara: a quem se dirigiam as recomendações da OIT? A toda a população dos territórios dependentes ou apenas a partes desta? A distinção jurídica, social, económica, política e cultural que estruturava o regime colonial português não se coadunava à nova linguagem da OIT. Os motivos eram claros: “Se se considera a população total há que distinguir, no problema social geral, a questão relativa a cada uma das partes”. Obviamente, o problema não era racial, asseverava, antes uma questão de “evolução social” – “os mesmos princípios, visando os mesmos fins, não serão igualmente aplicáveis num caso e no outro”. Para este administrador, como, de resto, para outros representantes e especialistas portugueses, a distinção consagrada

⁵² Ministério das colónias, Resposta ao questionário do relatório do Relatório preliminar da 29ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (1946), 9 de Julho de 1946, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0907/12133.

pelo modelo do indigenato era não só moral e politicamente justificada como a única solução adequada para a realidade colonial.⁵³ E afirmava: “Mas seria não só descabido como contraproducente dar idêntica representação a populações socialmente menos aptas para a utilizarem. E dizemos contraproducente porque um princípio social, por mais generoso que seja, teoricamente, resulta sempre nocivo para as populações cujo nível de evolução social praticamente ainda não se admite”.⁵⁴

Desta forma, a resposta portuguesa, um augúrio do que seria a relação portuguesa com a OIT nos anos seguintes, consagrava três aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, a ideia de universalização de direitos e políticas sociais entre os mundos metropolitanos e coloniais era liminarmente rejeitada. Essa posição é confirmada pela resposta à pergunta se a convenção deveria consagrar o princípio da igualdade de tratamento de todos os trabalhadores independentemente da raça. Segundo o respondente, o enunciado, quando aplicado a África mas também a outras regiões, era simplesmente “anti-económico e anti-social” porquanto “com o seu aspecto de generosidade social e os seus intuitos de igualdade, redundaria em crueldade para uma grande massa das populações indígenas, estabeleceria desigualdades mais deshumanas [sic] que as que se podem verificar actualmente e arruinaria, possivelmente, as economias dos territórios dependentes”. Em segundo lugar, era defendida a ideia de que as formulações da OIT deviam ser o mais vagas possíveis, preservando as potências imperiais a mais ampla latitude na formulação de políticas sociais concretas, logo limitando ao máximo a limitação da soberania imperial. Essa apreciação era bem traduzida pela resposta à pergunta se os esforços de desenvolvimento deviam ser acompanhados por esforços tendo por fim a preservação da estabilidade da vida familiar e pela a criação de indústrias adequadas nas zonas rurais. A enunciação de um princípio geral era admitida como aceitável mas a especificação das medidas a tomar era “não só perigoso como inferiorizante para a própria convenção”.

Importa referir que esta não era uma preocupação exclusivamente portuguesa. Os problemas da “destribalização”, do êxodo rural e de uma urbanização massiva nas colónias tinham associadas preocupações sobre a preservação das actividades

⁵³ Existem poucos estudos sobre o impacto das políticas do indigenato nos territórios coloniais nas suas mais variadas vertentes. Veja-se Elizabeth Vera Cruz, *Angola: a legalização da discriminação da colonização portuguesa* (Luanda: Edições Chá de Caxinde, 2006).

⁵⁴ Ministério das colónias, Resposta ao questionário do relatório do Relatório preliminar da 29ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (1946), 9 de Julho de 1946, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0907/12133.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

económicas mas também ansiedades de natureza política, nomeadamente aquelas relacionadas com a possibilidade de um contexto social “atomizado” poder levar a movimentos e manifestações que colocavam em causa a legitimidade imperial e também outros “problemas” sociais, desde logo ligados a questões de género e higiene pública. As discussões destes questões foram marcadas por importantes processos de circulação e mimetismo inter-imperial mas também por substanciais divergências sobre como deveriam ser abordadas.⁵⁵

Finalmente, o texto de resposta demonstrava como mesmo em relação às convenções do entre-guerras a posição portuguesa se encontrava muito distante daquilo que era a solução preconizada pela OIT. O princípio fundamental que organizava a política laboral portuguesa era enunciado: apesar de reconhecer que “o trabalho forçado é inaplicável e é perfeitamente condenado”, entre a “liberdade possível de não trabalhar, inimiga de todo o progresso social e o trabalho forçado inimigo da humanidade” surgia uma hipótese intermédia: “o trabalho constitui obrigação de todos os homens – e que todos têm de demonstrar que trabalham um número mínimo de dias por ano para assegurar um nível mínimo de vida”.⁵⁶

A desconfiança em relação às novas políticas da OIT estendia-se também à esfera dos negócios estrangeiros. Num longo parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros, José D’Almada, referido anteriormente, experiente consultor do ministério que já havia estado envolvido nos debates sobre trabalho forçado e escravatura no período entre-guerras, esboçava uma análise dos acontecimentos em Paris durante a Conferência Internacional do Trabalho (CIT). A descrição feita pelo autor era a de uma organização dominada por associações filantrópicas como a *Phelps Stoke Foundation* ou a *Anti-Slavery and Aborigines Protection Society* (ASAPS), associações cujo envolvimento com a questão colonial portuguesa datava já do período entre-guerras.⁵⁷ Escrevia o autor que a primeira defendia uma política que fomentasse a autonomia política, administrativa e económica dos “indígenas”, desde

⁵⁵ Veja-se Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto Cruz, “Cidades coloniais: fomento ou controlo?” em Nuno Domingos e Elsa Peralta, orgs., *Cidade e Império: Dinâmicas Coloniais e Reconfigurações Pós Coloniais* (Lisboa: Edições 70, 2015), pp. 113-167; idem, “Destribalização, regedorias e desenvolvimento comunitário: notas acerca do pensamento colonial português (1910-1965)”, *Práticas da História*, Vol. 1, nº1 (2015), pp. 113-172; Frederick Cooper, *Africa since 1940: The past of the present* (New York: Cambridge University Press, 2002), pp. 20-37.

⁵⁶ Resposta ao questionário de páginas 187 e seguintes do Relatório preliminar sobre a questão em ordem do dia da CIT (29ª sessão 1946), Ministério das Colónias, 9 de Julho de 1946, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0907/12133.

⁵⁷ Veja-se a este respeito, Miguel Bandeira Jerónimo, *Livros Brancos, Almas Negras: A missão civilizadora do colonialismo português, c. 1870-1930* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009).

logo aumentando a sua participação política e orientando para o seu bem-estar todas as políticas económicas. A defesa de um salário digno, o fim de todo o trabalho forçado e culturas obrigatórias, o direito à greve e à filiação sindical eram apresentados como objectivos da fundação, bem como intenção de que “toda a África deve ficar sob a fiscalização da inspecção internacional”. Figuras como Lord Hailey, por intermédio da ASAPS, era também nomeado como defendendo a substituição da ideia de “tutela” pela ideia de “associação”.

As preocupações do autor devem ser contextualizadas. É importante referir que o contexto de produção do relatório era marcado por um acentuado debate nas organizações internacionais e em conversações bilaterais acerca do sentido da transformação das propriedades supervisoras e fiscalizadoras a atribuir a organismos internacionais nos antigos territórios sobre mandato mas também sobre a possibilidade de estender alguns destes instrumentos a todos os territórios coloniais. Hoje é sabido que as primeiras intenções do governo norte-americano de aprofundar substancialmente a internacionalização das questões imperiais foram revertidas, desde logo por motivos geopolíticos e geoestratégicos. Mas, à época, isto estava longe de ser garantido, dando azo a intensos debates sobre as modalidades da fiscalização internacional e, naturalmente, a esforços imperiais de reconfigurar, pelo menos formalmente, os argumentos para a defesa da dependência imperial e, ao mesmo tempo, limitar as intrusões no seu reduto de soberania jurídico-política.⁵⁸

Referia o autor do parecer que tanto no Reino Unido como nos Estados Unidos da América se vinha defendendo a ideia da igualdade das raças e da necessidade de direccionar os proventos das colónias para as populações autóctones. Identificavam-se os planos da OIT para uma nova política social nos territórios dependentes e registavam-se os esforços ingleses no sentido de apostar numa política de desenvolvimento económico e social para África. Também o perfil dos funcionários coloniais responsáveis por estas matérias se encontrava sob análise: deveriam estar munidos de maiores conhecimentos nas diversas ciências sociais, visitar colónias estrangeiras e estabelecer trocas de informações com os seus

⁵⁸ Para o período veja-se William Roger Louis, *Imperialism at Bay: The United States and the Decolonization of the British Empire* (Oxford: Oxford University Press, 1977); Ramendra Nath Chowdhuri, *International Mandates and Trusteeship System: A comparative study* (Gravenhage: M. Nijhoff, 1955). Para o uso das petições autorizadas pelo sistema de tutela da ONU, veja-se Meredith Terretta, “‘We have been fooled into thinking that the UN watches over the entire world’: Human Rights, UN Trust Territories, and Africa’s Decolonization”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, N° 2, (May 2012), pp. 329-360.

congêneres. Depois de percorridas laconicamente todas as alterações, o relatório de D’Almada terminava em tom de lamentação. Em vez de “escravatura” referia-se “trabalho”, “em vez de liberdade, fala-se de escolha livre de trabalho, salários mínimos, abolição da discriminação de raças, línguas, religiões”, a “tutela benfazeja” de Bruxelas e Berlim era substituída “pela associação de interesses comuns, em que predominam os indígenas”. E questionava-se, como corolário: “Até onde irão as nações Coloniais para contemporisar [sic] com as ideologias [sic] das Sociedades Filantrópicas?”.⁵⁹

Num segundo momento, José D’Almada descrevia e avaliava mais pormenorizadamente os trabalhos a correr em Paris relacionados com a questão colonial, mais especificamente abordando os trabalhos da Comissão dos Territórios Dependentes. A abordagem do experiente consultor não diferia do espírito geral dos representantes e funcionários portugueses que analisavam a situação política na OIT, e que marcaria o tom de avaliações vindouras. Para D’Almada, os trabalhos da comissão eram dominados pelas correntes que visavam transformar substancialmente as políticas coloniais, nomeadamente pelos delegados operários que, não poucas vezes, contavam com a colaboração de representantes governamentais e com a, pelo menos, abstenção de alguns representantes das entidades patronais, como no caso dos “patrões ingleses e americanos (...) [que] evitaram ferir susceptibilidades governamentais ou operárias”. As atividades dos delegados operários eram descritas como falhas de razoabilidade mas coroadas de sucesso, devido em particular ao apoio dos delegados de todo o continente americano, apesar dos sorrisos dos “delegados governamentais responsáveis e conscientes” e dos esforços dos delegados patronais para demonstrar “a inanidade dos princípios”.⁶⁰

Os princípios a que José D’Almada se referia eram todos aqueles que tinham por objetivo transformar substancialmente as relações sociais e laborais em contexto colonial. Apesar de a formulação desses princípios ser redigida “em termos de não obrigar os estados”, de os “excessos” terem sido minimizados pela frase inicial que os definia como sendo essencialmente sugestivos e não ser definido um lapso temporal para a sua aplicação, o seu impacto era evidente. Significava que o BIT “passa a ter interferência nos assuntos das colónias”, nomeadamente através da

⁵⁹ Parecer do MNE intitulado “A propósito da reunião do BIT em Paris – Outubro de 1945”. AHD, 3º Piso, Armário 19, Maço 100.

⁶⁰ Relatório (Missão a Paris, CIT, 15 de Outubro a 6 de Novembro de 1945), José D’Almada, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0907/12133.

capacidade para recolher informação sobre esses territórios, algo a que “nenhum país responsável pode subtrair-se”. A situação era tão mais delicada porquanto a documentação produzida seria apresentada anualmente à conferência, onde “os operários farão sentir a sua tendência”, e se viviam tempos onde se manifestava o “movimento filantrópico e ao mesmo tempo utilitário”. Para José D’Almada, estes novos princípios e normas, como o de que “a salário igual deve corresponder salário igual”, de pagar salários sempre em forma monetária ou a uniformização de leis e regulamentos do trabalho, não eram de “aplicação fácil”, não atendiam “às condições diversas de civilização” e eram de carácter “ideológico e nada práticas”.

Não obstante as limitações inerentes à modalidade de enunciação da nova política social da OIT para o mundo colonial e a desadequação dos mesmos às condições locais, segundo D’Almada, era imperioso tomar medidas que visassem precaver e minimizar as suas potenciais consequências. Desde logo, de ordem burocrática: criar no Ministério das Colónias uma “comissão permanente ou uma representação” que coordenasse informação e preparasse e tratasse a informação a enviar à OIT; que os delegados enviados às conferências fossem “devidamente instruídos e escolhidos entre os novos, pois só estes têm a mentalidade afeita às circunstâncias actuais”; a criação, “novamente”, de inspecções do trabalho com o objetivo de identificar erros e desvios. A par destas contavam-se também medidas que visavam aumentar o conhecimento administrativo sobre as realidades sociais coloniais, no sentido de as transformar, nomeadamente tudo o que tivesse que ver com a alimentação dos “indígenas”, com a determinação de salários mínimos, com a preparação para trabalhos agrícolas. Acrescentava ainda medidas com vista a melhorar as condições de vida nas colónias e aumentar a sua população. Hospitais e maternidades eram identificadas como “impreteríveis necessidades”. Por fim, e claramente relacionado com eventuais críticas do exterior, D’Almada clamava que era necessária uma “atenção muito especial” para as anomalias “frequentes em Angola e S. Tomé”, que eram “susceptíveis de interpretações inconvenientes, e que se ratificassem as convenções sobre trabalho forçado e “salários (1939) [sic]” (referia-se, provavelmente, à convenção sobre contratos de trabalhadores indígenas)⁶¹. Como se verá de seguida, a reacção de D’Almada reflectia de forma muito evidente a conjuntura política internacional da época. Pouco tempos depois, a posição de

⁶¹ Idem.

D’Almada sobre as convenções da OIT para os territórios coloniais recuaria para aquela que manifestara durante o período entre-guerras, deliberadamente ou não ignorando a posição assumida neste contexto em particular, em sacrifício de uma narrativa marcada pela continuidade da resistência portuguesa aos esforços de internacionalização do problema do “trabalho indígena”.

Mas não deve ser exagerada a sua cedência. A posição de José D’Almada revelava a forma como as autoridades portuguesas desconfiavam das transformações que se operavam no seio da OIT mas também uma percepção clara e arguta das implicações que estas acarretavam. Como se verá ao longo ao longo deste trabalho, a vontade de preservar por completo a soberania imperial em torno das políticas sociais coloniais e contrariar a sua internacionalização encontravam-se em permanente tensão com a necessidade de aprofundar a integração face às normas internacionais laborais em contexto colonial. Também aqui, e como sucederia mais tarde, a resposta de D’Almada era balancear uma apreciação crítica e céptica dos esforços de uniformização e promoção social nas colónias com medidas objectivas que minimizassem o desfasamento entre a legislação e práticas nas colónias portuguesas e aquilo que eram os critérios internacionais. Esta atitude, no entanto, acabaria por fazer aumentar o grau de exposição e supervisão internacionais a que as políticas laborais se encontravam sujeitas. Como consequência, tornar-se ia mais evidente o profundo desfasamento no que respeitava a percepções e considerações portuguesas por relação com as novas normas internacionais.

Particularmente problemático para governantes e funcionários ministeriais portugueses era a substancial não correspondência entre a legislação colonial e os novos pressupostos que se vinham afirmando na OIT e ainda mais o desacerto substancial e não vinculação formal àquelas estabelecidas no período do entre-guerras. Não obstante alguns funcionários celebrarem o quão avançadas eram as políticas e leis laborais portuguesas nas colónias, outros encontravam-se bem cientes da ausência de sintonia entre estas últimas e as novas medidas e práticas preconizadas pela Organização. Era esse o sentido de um parecer da Direcção-Geral de Administração Política e Civil do Ministério das Colónias sobre as duas recomendações sobre política social para os territórios dependentes aprovadas, respectivamente, em 1944, em Filadélfia, e em 1945, em Paris. O seu autor era claro: “Em termos gerais, denota-se que a maior partes das recomendações não têm respaldo na legislação interna”. Por exemplo, sobre salários, a legislação não previa qualquer

tipo de negociação colectiva nem a participação de organismos representativos dos trabalhadores indígenas na sua fixação. Era, para o autor, “evidente” que as “condições naturais dos indígenas” não autorizavam tal espécie de organização. As seguintes disposições sobre não-discriminação, tanto por raça como por sexo, eram também visadas como demonstrativas do não acompanhamento das normas internacionais.⁶²

No ano seguinte, o delegado do governo e conselheiro do Ministério das Colónias, Nunes Oliveira, enviado à sessão de 1946 em Montreal, haveria de reiterar a apreensão portuguesa face à evolução das políticas da OIT. O relatório era bastante elucidativo da posição portuguesa no seio da OIT: evitar destacar-se ou isolar-se, não obstruindo desta forma os trabalhos. Face à posição das outras potências coloniais, que impossibilitava a reconstituição de uma nova *entente* colonial, o governo português preferia passar anónimo. Como já se deu nota, apesar das tentativas de limitação das propostas da OIT pelas potências coloniais, com diferentes objectivos e alcances, estas coexistiram com uma relativa acomodação aos novos programas da Organização, algo bastante mais complicada no caso português dadas não só as condições locais como as limitações existentes na conceptualização de possíveis reformas laborais.

Tome-se, por exemplo, a posição do delegado dos trabalhadores português, Henrique Pereira Ferraz. De acordo com Nunes de Oliveira, este não teria participado em qualquer votação. A explicação era simples e dupla, não queria aparentar estar subordinado às decisões governamentais, votando em desacordo com o grupo dos trabalhadores, que, segundo o relator, votava em bloco, e devido a essa mesma condição, um voto a mais ou a menos teria pouca relevância, asseverava. O perigo era o de “o nosso país” marcar “uma posição excessivamente destacada”⁶³.

Uma censura implícita aos vários governos coloniais era feita pelo relator, ao constatar que, ao invés do grupo dos trabalhadores, que se reunia antecipadamente para preparar as suas posições, o grupo governamental nunca teria tentado concertar as suas posições. Mas com excepção dos delegados americanos, Nunes de Oliveira acreditava que poderia ter sido possível chegar a um acordo entre os delegados governamentais, nomeadamente os imperiais. Para o relator, o “preconceito colonial”

⁶² Parecer da direcção-geral da administração política e civil, 8 de Julho de 1946, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0907/12133.

⁶³ Relatório de J. Nunes de Oliveira, 30 de Outubro de 1946, AHD, 3º piso, armário 19, maço 100.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

do grupo operário teria obrigado as potências coloniais, nomeadamente os representantes do governo britânico, a ver-se na obrigação de “lhe não desagradar”⁶⁴.

Lamentava Nunes de Oliveira o desconhecimento da realidade colonial por parte de todos os delegados dos trabalhadores. Era esse o motivo pelo qual “as possibilidades imediatas de aplicação a essas realidades dos princípios em discussão pouco ou nada influíam nas opiniões do preopinante”, avaliação que estendia aos outros delegados do grupo. A ideia de um grupo unificado de delegados trabalhadores, que contava, numa arenga profusamente repetida nestes anos, com o apoio de todos os delegados do continente americano, era assim apresentada como um obstáculo a uma discussão mais afim daquilo que eram os interesses coloniais. Como afirmava “desta maneira, o espírito de classe poude [sic] com frequência prevalecer sobre o sentido das realidades coloniais”. Dificilmente poderia ser mais explícita a formulação dicotómica entre um aparente objetivo político idealista e a sensatez dos peritos coloniais, entre eles Nunes de Oliveira, que advogavam uma postura mais conservadora face à discussão das políticas laborais a adoptar nas colónias.⁶⁵ Esta era, aliás, uma posição que se podia encontrar com frequência em momentos anteriores de engajamento de representantes e peritos do império português em debates internacionais.

Mais uma vez era reafirmado o excepcionalismo da situação colonial. O espírito de Paris e Filadélfia, “este culto (...) fetichista”, lamentava Nunes de Oliveira, era o responsável pela orientação da maioria dos participantes, espírito esse que, insinuava, era aproveitado pelos “elementos avançados da Comissão” e por potenciais filo-comunistas, como o presidente da comissão, ainda que moderado. Mas era na posição assumida pelos delegados portugueses que Nunes Oliveira deixava clara qual a posição do governo português. Segundo ele, os delegados teriam alertado os membros da comissão para as “realidades presentes ou sensatamente previsíveis num futuro próximo (...) inconciliáveis ou dificilmente compatíveis com alguns dos princípios formulados” e tentaram “combater todas as sugestões ou propostas que pudessem atingir o prestígio dos governos responsáveis pela administração dos territórios ultramarinos, quer limitando os seus poderes de iniciativa na escolha dos métodos mais adequados à efectivação dos princípios gerais expressos nas convenções, quer transferindo para a Organização Internacional do Trabalho funções

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

de fiscalização e deliberação que aos mesmos governos devem exclusivamente competir”. A postura portuguesa desdobrava-se, desta feita, em duas posições fundamentais. Por um lado, tentar que do ponto de vista processual e da redação jurídica das disposições se limitasse ao máximo a capacidade vinculativa da acção da Organização. Um exemplo claro deste tipo de estratégia é revelado pela discussão em torno da duração máxima dos contratos de trabalho. A redação previa que o seu estabelecimento e regulação devesse ser feita em permanente articulação com as organizações “patronais e de trabalhadores representando as partes interessadas”. A sugestão do delegado governamental inglês para que fosse acrescentada a frase “onde as houver” limitaria necessariamente o impacto da disposição. O delegado português apresentava-a como uma mera questão de bom senso e de harmonização com disposições preexistentes da OIT. Mas a oposição de delegados de trabalhadores era simplesmente vista como uma celebração, desprovida de senso, do espírito de Filadélfia e Paris que, sublinhava Nunes de Oliveira, tinha como principal impacto limitar as alterações possíveis. Mais uma vez, obscurecendo o real impacto das medidas em discussão, Nunes de Oliveira tentava limitar o alcance das disposições acordadas enquanto, paralelamente, reforçava uma visão maniqueísta entre o idealismo radical e insensato de uns por oposição à boa fé, sensatez e racionalidade dos outros. O mesmo tipo de oposição à crescente intervenção e regulação internacionais era manifestada pela oposição de Nunes de Oliveira e do delegado patronal português a uma proposta do delegado governamental mexicano para que, aquando da ratificação de convenções relativas às colónias, os governos, para além de informarem, como era processualmente habitual, a que colónias se aplicavam e com que reservas ou modificações, fossem alvo de uma inspecção por parte de uma comissão de inquérito do BIT para atestar da correspondência entre o articulado e as práticas, podendo, no entanto, recorrer posteriormente para o Conselho Económico e Social da ONU (ECOSOC). Como referia Nunes de Oliveira, ninguém seria mais qualificado que os próprios governos para averiguar da aplicação das convenções e essa proposta representava uma violação da soberania dos Estados. Era imperioso contrariar todos os esforços de maior internacionalização dos debates sobre políticas sociais nas colónias.⁶⁶

⁶⁶ Idem.

O segundo eixo da argumentação de Nunes de Oliveira passava precisamente por uma crítica do conteúdo e sentido das transformações que então se operavam. Por exemplo, eram completamente inapropriadas as medidas relativas à “organização sindical, intervenção dos indígenas na administração, equiparação geral dos salários e tratamento, etc...”. Denotava-se uma crítica explícita não só à desadequação e insensatez das mudanças promovidas como se revelava um desajustamento mais profundo no que dizia respeito às visões que o autor endossava face à realidade colonial, à sua organização social e aos próprios “indígenas”. O tom jocoso e paternalista com que Nunes de Oliveira se referia à proclamação de que o objetivo do governo francês era fazer dos “indígenas Cidadãos do Mundo” era revelador. Como resumia sucintamente, a próxima conferência poderia ser usada para serem “eliminadas certas disposições inconvenientes ou de impossível aplicação, dadas as actuais condições dos territórios ultramarinos”. A transposição de normas internacionais do trabalho também mereceram a abstenção de Nunes de Oliveira devido ao carácter “taxativo ou exemplificativo” das disposições. Obviamente, existia uma clara articulação e nexos de causalidade entre a rejeição do desenho de novos mecanismos de inspecção internacional e os conteúdos e sentido das transformações apresentadas. A internacionalização era temida conquanto pudesse resultar numa transformação substancial das políticas sociais nas colónias portuguesas num sentido que limitasse não só a latitude da tomada de decisão do poder colonial mas também que lhe impusesse uma gradual uniformização das práticas e políticas coloniais projectadas para europeus e assimilados de um lado e a população indígena do outro.

No entanto, a proposta de criar instrumentos de cooperação intercolonial e inter-imperial em matérias como a higiene pública, a produção, alimentação e alojamento era bem acolhida por este, apesar de achar inconsequente. O seu voto favorável teve, no entanto, o condão de mostrar que “não receamos, nem nos opomos por sistema à colaboração internacional, quando a consideramos conveniente”. O problema que se colocava baseava-se, portanto, na direcção que a crescente internacionalização dos debates sobre política social nas colónias estava a assumir, e este, em última instância, era lido como estando subordinado a variados projectos políticos que colocavam em causa o princípio da legitimidade imperial. Como Nunes de Oliveira assinalava, nas considerações finais do seu relatório, a palavra colónia estava a ser substituída pelos mais anódinos equivalentes de “territórios não autónomos” e esta mudança não era “puramente verbal”. Convém referir que este era

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

um debate que atravessava outras organizações, especialmente a ONU e que resultou numa distinção de terminologia entre as organizações.

Esta designação respondia antes ao desejo de criar uma “atmosfera” onde se tentava instalar a convicção de que “chegou a oportunidade de se considerar findo o período colonial”. Não se tratava apenas de aprofundar a autonomia administrativa dos territórios, antes da proclamação “(d)o mais absoluto princípio da não-discriminação [sic], seja qual for e sem fundamento,” através do qual “procura suprimir-se todas as desigualdades na ordem jurídica, social, económica e cultural”. O objetivo final seria a independência, sendo que desta forma eram associados, de forma presciente, os potenciais impactos de uma democratização racial das relações laborais em projectos eminentemente políticos de auto-determinação, algo que acabaria por ser reforçado ao longo do tempo enquanto convicção generalizada das elites administrativas e governamentais portuguesas. Não obstante muito dos desígnios serem definidos como “quimérico[s] ou irrealizáv[eis] no curto prazo”, a sua discussão revestia-se de uma importância capital para os poderes coloniais, porquanto era “fora de dúvida que a opinião mundial pode vir a ser influenciada pelo que nestas assembleias insistentemente se afirma”. E vaticinava, por fim, “Se as nações colonizadoras não puserem todos os recursos de que puderem dispor ao serviço do desenvolvimento dos seus territórios ultramarinos e não adoptarem, ao mesmo tempo, medidas adequadas a uma participação mais efectiva das populações coloniais na orgânica da respectiva administração, é de esperar que dentro em pouco uma intensa e feroz campanha de propaganda anti-colonial se venha a desenvolver nos sectores que para isso estão predispostos”. De forma cristalina, Nunes de Oliveira fazia depender a capacidade de as nações colonizadoras manterem a sua legitimidade imperial à forma como estas organizavam social, económica e política as suas colónias e como estes desenvolvimentos eram apreciados exteriormente.⁶⁷

Um último aspecto que resulta saliente do relatório de Nunes de Oliveira dizia genericamente respeito à importância atribuída pelos delegados e membros da OIT presentes na comissão à necessidade de se ir mais longe na aplicação das convenções do período de entre-guerras, respeitantes à liberdade no trabalho, em particular a convenção sobre trabalho forçado. Também nesta matéria Nunes Oliveira não deixaria de envidar esforços para defender a reputação e boas práticas do império

⁶⁷ Idem.

português. Este afirmara, aquando da discussão, que, em claro contraste com as realidades coloniais dos países beligerantes como a França ou a Inglaterra, onde o ressurgimento do trabalho forçado havia sido reconhecido, no império português, a proibição de recrutamento para fins privados era matéria constitucional e que “nem a guerra...nos levara a consentir qualquer excepção ou derrogação, por via legislativa ou administrativa aos preceitos em que aquele princípio foi definitivamente consagrado”. Mais ainda, sendo o objectivo da discussão apelar à ratificação das convenções do *Native Labour Code*, Nunes de Oliveira afirmava que, para o governo português, “a sua ratificação na forma actual não oferecia qualquer dificuldade”.⁶⁸ Mas apesar do tom optimista, Nunes de Oliveira percebia os desafios que esta nova insistência, no contexto particular de transformação pós-guerra que a organização vivia, apresentava. As novas políticas aprovadas teriam o efeito de fazer com que a ratificação das convenções precedentes, que Portugal não ratificara até então, se transformasse num mínimo obrigatório para qualquer potência colonial, tal como D’Almada já advertira. E, com os desenvolvimentos posteriores, a ratificação destas convenções pelas autoridades portuguesas tornar-se-ia um dos elementos de maior fricção entre o império e a organização.⁶⁹

A relevância dos termos tratados na comissão bem como o julgamento acerca dos seus trabalhos era, de resto, partilhada em larga medida pelos diferentes representantes portugueses, como se atesta pelo relatório de Nunes de Oliveira. Em carta enviada pelo delegado Mário Madeira, afiançava-se que esta era a “comissão que mais poderia colidir com os nossos interesses de Nação colonial”. Também para Madeira as propostas não passavam de opções “disparatadas e irresponsáveis da corrente sul-americana” que, longe de se mover por filantropismo ou altruísmo, apenas pretendia encarecer a mão-de-obra colonial, de feição a tornar as suas próprias economias nacionais mais competitivas.⁷⁰ Aliás, seria importante recuperar a importância do papel dos representantes sul-americanos não apenas neste período mas também ao longo de todo o colonialismo tardio, no que concernia às normas laborais para as colónias, processo que além de marcado por considerações humanitárias respondeu também a anseios sobre as suas economias nacionais no mercado das matérias-primas.

⁶⁸ Relatório do Delegado do Governo e representante do Ministério das Colónias, J. Nunes de Oliveira. AHD, 2º Piso, Armário 39, Maço 59.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Missiva de Mário Madeira para o MNE. AHD, 2º Piso, Armário 39, Maço 59.

A postura portuguesa não sofreu alterações de maior no ano de 1947, não obstante as reservas manifestadas internamente. Aquando do primeiro encontro da Comissão de Peritos em Política Social nos Territórios Não-Metropolitanos, marcado, entre outros desígnios, para aconselhar o BIT na formulação das cinco convenções a apresentar à CIT no final do ano, Portugal enviou o seu perito, Álvaro Neves da Fontoura, em substituição de Marcelo Caetano.⁷¹ A actuação deste pautou-se pela discricção. Quando confrontado com as propostas de convenções e convidado a pronunciar-se sobre elas através da resposta a um questionário enviado pelo BIT, o governo português, de forma sucinta, não manifestou entraves à sua aprovação, afirmando apenas pretender apresentar alterações pontuais.⁷² No momento da votação da convenção sobre Política Social nos Territórios Não-Metropolitanos, os delegados governamentais portugueses votaram favoravelmente, abstendo-se os delegados dos trabalhadores e patronais, o mesmo sucedendo com a convenção sobre direito de associação, inspecção do trabalho e extensão dos contratos para trabalhadores indígenas. Abstiveram-se os delegados governamentais quanto às convenções de aplicação de *standards* internacionais (isto é, vistos como metropolitanos) às colónias.⁷³ Aos receios manifestados internamente opunha-se uma postura conciliatória nos *fora* internacionais. No entanto, e apesar dessa aparente abertura, o império português apenas veio a ratificar uma das convenções, sobre inspecções do trabalho, muitos anos depois. Nenhuma das outras chegou a ser ratificada.

⁷¹ International Labour Office, *Report of the Committee of Experts on Social Policy in Non-Metropolitan Territories First Session in London 1947*. Telegrama enviado pela Embaixada em Londres, 3 de Março de 1947. AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 23.

⁷² International Labour Office, *Non-Metropolitan Territories – Proposed Conventions* (Genève, 1947), p. 13

⁷³ International Labour Office, *International Labour Conference 30th Session Records of Proceedings* (Genève, 1948), pp. 314-318.

II

Capítulo II -A reorganização do império no pós-guerra e o problema do “trabalho indígena”

A 21 de Abril de 1947, Carlos Henrique Jones da Silveira, encarregado de serviços da Inspeção Superior de Negócios Indígenas, fazia chegar ao Ministério dos Negócios Estrangeiros uma cópia de uma circular confidencial que havia sido enviada a todos os governadores gerais das colónias portuguesas. A circular dava conta de um questionário que tinha sido iniciado e que visava recolher “informação segura do que se encontra regulamentado na colónia... quer em disposições legislativas publicadas, conhecidas portanto neste Ministério ou na Junta Central de Trabalho e Emigração, quer em meras instruções, ordens, circulares ou despachos, transmitidas, para a execução permanente ou não, a autoridades subordinadas interessadas, até à categoria de administrador de circunscrição ou concelho, em relação a chefes de posto administrativo ou às autoridades gentílicas”. A informação de que se falava era relativa, toda ela, àquilo que constava do nome do organismo que a requeria: “negócios indígenas”, isto é, tudo o que tivesse que ver com os aspectos políticos, culturais, económicos e sociais da vida dos “indígenas”.⁷⁴

A circular confidencial é bastante reveladora a dois níveis. Em primeiro lugar, ela era demonstrativa dos esforços que então se envidavam para transformar e “modernizar” a forma como estrutura burocrática do império lidava e se relacionava com o “problema indígena”. Se comparada a evolução histórica das políticas e instituições do império português após a Segunda Guerra Mundial com a dos seus congéneres europeus, fica claro que as transformações no primeiro foram muito mais limitadas e circunscritas que nos últimos. No entanto, essa comparação, reiterada pela historiografia, não deve fazer obscurecer as dinâmicas de mudança que então se manifestaram, as que se concretizaram ou as que ficaram pelo caminho, independentemente do alcance dessas mesmas transformações. Assim, a própria criação de uma nova Inspeção Superior dos Negócios Indígenas, em 1946, não pode ser desligada das profundas transformações propiciadas pelo fim da guerra nem dos esforços, já identificados noutros impérios e no próprio império português bem como nos vários espaços internacionais, no sentido de “modernizar” os impérios de forma a

⁷⁴ Missiva enviada por Carlos Jones da Silveira, 21 de Abril de 1947, AHD, 2º piso, Armário 49, Maço 1.

resistir à sua progressiva deslegitimação, onde o processo de reequacionamento do papel e lugar das populações indígenas nas sociedades coloniais e imperiais, e, conseqüentemente, da melhor forma de as organizar e controlar, assumia um lugar de relevo.

Aquando da sua constituição, pelo decreto-lei nº35.962, a 20 de Novembro de 1946, a Inspeção Superior dos Negócios Indígenas visava criar um novo ramo independente da já existente Inspeção Superior de Administração Colonial, que formava, ao nível do ministério e em conjugação com a Junta Central de Trabalho e Emigração, os “serviços de negócios indígenas do Império Colonial Português em África”. Ficava desta forma responsável pelo “estudo de todas as questões respeitantes aos interesses políticos e económicos dos indígenas das colónias portuguesas e a fiscalização da forma porque são executadas as leis e directivas sobre o seu estatuto político, civil e criminal, assistência e regime de trabalho, passando para a sua competência os poderes e deveres atribuídos [anteriormente] (...) à Inspeção Superior de Administração Colonial”. Esta transformação orgânica poderia ser lida como o reforço institucional da diferenciação jurídica cristalizada pelo regime do indigenato, mas seria mais acertado pensá-la como resposta tanto a desafios internos, visando melhorar as condições de vida das populações “indígenas” mas também otimizar as formas da sua administração e, paralelamente, responder às novas exigências internacionais que se colocavam em matéria de governação das populações coloniais. Ao “problema indígena”, em todas as suas dimensões, era dispensada uma nova estrutura administrativa exclusiva que combinava a dupla função de fiscalização interna, por um lado, e optimização de recolha e tratamento de informação e estudo dos diversos aspectos políticos, sociais, económicos e culturais que marcavam a vida no interior do império.⁷⁵

Sem desvalorizar as diversas dinâmicas locais e metropolitanas que concorreram para esta opção, é importante realçar a importância de factores internacionais para a criação desta nova inspecção. Como se podia ler no decreto de criação da inspecção, esta era responsável pelo “estudo das questões que formem objecto de exame, discussão ou convenção internacional acerca das populações indígenas dos territórios dependentes”. Os esforços de optimização e racionalização da recolha de informação e administração estavam também indissociavelmente

⁷⁵ Decreto-Lei 35962, Diário do Governo, n.º 264/1946, Série I de 1946-11-20. Disponível em <https://dre.pt/application/file/149526> (consultado a 5 de Março de 2016).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

ligados a dinâmicas que tinham lugar além das fronteiras imperiais.⁷⁶ Em carta enviada pela Inspeção para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, ainda sobre o mesmo questionário, reforçava-se que o inquérito fazia parte de uma nova estratégia de “centralização da condução destes assuntos na Inspeção Superior de Negócios Indígenas” que visava “contribuir para a actualização dos serviços da digna Direcção Geral (...) das autoridades diplomáticas e consulares, acerca das actividades nesse sentido do Ministério das Colónias, num estreitamento de relações tão conveniente”.⁷⁷ Torna-se fundamental destacar que este processo de auto-escrutínio imperial, além de visar a optimização de uma ordem informacional do império, continha em si dinâmicas que favoreciam possíveis reformas ou transformações. Entre as várias matérias de reflexão que se propunham ao longo da cadeia de administração imperial, destacava-se a promoção do debate em torno da oportunidade da manutenção do regime de indigenato, a reorganização e reactualização das Comissões de Defesa dos Indígenas ou sobre o “imposto indígena”. Os sentidos dessas transformações eram contraditórios mas eles indiciavam um processo de auto-reflexão imperial durante o período posterior à Segunda Guerra Mundial que tende a estar ausente das narrativas tradicionais sobre a história do império. E, particularmente em relação ao problema do trabalho, a possibilidade real de transformações mais profundas do que aquelas que se vieram a materializar existiu. Se elas visavam responder à percepção de políticos e administradores imperiais acerca do funcionamento do império, elas não podem ser desligadas das importantes mudanças que se faziam sentir internacionalmente e que suscitavam, como referido no capítulo anterior, novos debates sobre a possibilidade de alterar legislação e práticas no seio do império.

Um outro aspecto que sobressai neste relatório é a forma como, dentro da rubrica geral do “problema indígena”, a questão do trabalho assumia uma relevância fundamental. Entre os vários aspectos que deveriam ser abordados ao longo da cadeia hierárquica imperial contavam-se as questões dos carregadores, da contribuição braçal, do trabalho em serviços públicos, trabalho compelido e correcional, acidentes de trabalho, alimentação, alojamento e vestuário de trabalhadores, salários,

⁷⁶ Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, “A modernizing empire? Politics, Culture and Economy in Portuguese Late Colonialism” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, *The Ends of European Colonial Empires: Cases and Comparisons* (Basingstoke: Palgrave, 2015), pp. 51-80.

⁷⁷ Carta enviada pela Inspeção Superior Negócios Indígenas para MNE, AHD, 2º piso, Armário 49, Maço 1.

transportes, contratos e recrutamentos. Os tópicos para reflexão e a forma como eram apresentados eram, também eles, contraditórios. Por exemplo, sobre o recrutamento, o desiderato passava por implementar uma “organização racional do trabalho... com o objectivo de maior rendimento e economia da mão-de-obra indígena”, não o de evitar potenciais abusos. Em relação aos contratos de trabalho, manifestava-se uma preferência pelo “trabalho por tarefas ou empreitadas”, isto é, contrariava-se a tendência manifestada internacionalmente e noutros impérios de criar condições do que então se chamava “estabilização do trabalhador”, muito menos se equacionava a possibilidade de lhe garantir um salário familiar, que permitisse a deslocação de todo o agregado familiar. Defendia-se ainda “maior latitude no emprego de trabalho compelido para serviços públicos”. Em sentido contrário, defendia-se o “agravamento da responsabilidade patronal” face a incumprimentos legais, “escrúpulo no pagamento legal do trabalho correcional”, maior divulgação e abrangência no que respeitava a normas relativas a acidentes no trabalho, implementação de medidas de adaptação do trabalhador que transitava de uma actividade doméstica para regime assalariado ou o estabelecimento de salários iguais para homens e mulheres. Claramente, as considerações tecidas sobre cada uma destas matérias mostrava o quão distante se encontravam as práticas, políticas e legislação laborais no império daquelas então discutidas e promovidas em Genebra e alhures.

Mas era também demonstrativa de como a questão do trabalho, que tinha constituído uma preocupação central tanto de administradores coloniais e imperiais como de governantes e diplomatas durante o período entre-guerras, se encontrava no centro das preocupações deste novo organismo, no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, estando distante mas ao mesmo tempo acompanhando o que se passava na OIT bem como noutros impérios. Assim, o processo de inquirição seria acompanhado pelo “estudo minucioso da documentação arquivada que interesse”, não apenas relatórios internos mas também de “legislação de colónias estrangeiras sobre assuntos indígenas”. A história do problema do trabalho nativo no império nos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial, longe de se resumir ao episódio protagonizado por Henrique Galvão – ele próprio inspector-superior dos negócios indígenas – foi agitada, marcada por exercícios cada vez mais regulares de auto-escrutínio imperial e por debates acerca de uma possibilidade real de transformação das políticas laborais,

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

que nunca se chegaram a concretizar, mas que estiveram sempre condicionados por ou simplesmente interagiram com debates, processos e instituições internacionais.⁷⁸

É por esse motivo que a exploração da documentação pertencente à Inspeção Superior de Negócios Indígenas é particularmente importante para iluminar o carácter dinâmico dos debates em torno do problema do trabalho nativo nos primeiros anos do pós-guerra, desvelando desta forma a disparidade existente entre as práticas laborais nas colónias, as preocupações e concepções políticas dos administradores imperiais, e aquilo que estes ou outros representantes portugueses afirmavam em *fora* internacionais, neste caso a OIT, resultado, em si mesmo, da *décalage* entre aquilo que eram as novas normas promovidas nesta última e os problemas a que visavam dar resposta e aquelas que eram as principais preocupações dos administradores portugueses em matéria de política laboral colonial. Mas esse desfasamento não obstou a que dinâmicas de reforma se tornassem uma realidade, mesmo que visando dar resposta a problemas que antecederam os esforços de progressiva uniformização de sistemas laborais nas metrópoles e nas colónias. Isto é, relacionavam-se maioritariamente com a questão da liberdade de trabalho em contexto colonial.

A par de diversas dificuldades de natureza administrativa que resultavam tanto da reorganização institucional que tinha dado lugar à criação da Inspeção como dos efeitos disruptivos da guerra, cuja neutralidade portuguesa não evitara, a questão central que era alvo da reflexão e acção dos membros da inspeção dizia respeito à questão laboral em S. Tomé e Príncipe.⁷⁹ Mais de trinta anos volvidos desde o episódio do “Cacau Escravo”, os problemas do recrutamento, transporte, repatriação e acomodação dos serviçais na sociedade local continuavam a ocupar um destaque fundamental nos esforços de auto-escrutínio e reforma imperial relacionados com políticas laborais. E, ao contrário do que a propaganda oficial asseverava, as leis

⁷⁸ Veja-se Douglas Wheeler “The Galvão Report on Forced Labour (1947) in Historical Context and Perspective. Trouble-shooter who was ‘trouble’”, *Portuguese Studies Review*, Vol. 16. No. 1 (2009), pp.115-152; e Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “‘Das dificuldades de levar os indígenas a trabalhar’: o ‘sistema’ de trabalho nativo no império colonial português” em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão(séculos XIX-XX): poderes, saberes e instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 159-196.

⁷⁹ Nota do encarregado de serviços da Inspeção Superior, 7 de Junho de 1947. Compilação de pareceres da Inspeção Superior de Administração Ultramarina (ISAU). Arquivo Histórico do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (doravante AHIPAD).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

proclamavam e as declarações em areópagos internacionais sugeriam, a situação estava longe de ser exemplar.⁸⁰

Entre os vários problemas que se levantavam contava-se o do transporte de serviçais para a colónia de S. Tomé. Num destes casos, verificava-se que se não fosse a intervenção do governo-geral de Angola, um conjunto de trabalhadores angolanos poderia ser transportado num navio de carga, algo que a lei não permitia mas que a regulamentação internacional deixava em aberto.⁸¹ O problema não se limitava ao envio de serviçais mas também ao seu repatriamento. Também de Moçambique se dava nota de abusos. Detectavam-se “graves irregularidades” praticadas no transporte de serviçais repatriados daquela colónia para a de Moçambique, pelo vapor “Sofala”. Os 107 “serviçais” e familiares embarcados teriam sido “dispostos no convés, sem alojamento de qualquer natureza (...) a alimentação foi insuficiente, os tripulantes transacionaram com os indígenas géneros alimentícios, e nessa viagem que durou mais de um mês, morreram 2 serviçais, um dos quais foi lançado ao mar”. Apesar de o funcionário da inspecção defender a punição exemplar do caso, a sua alçada limitava-o a agir sobre a companhia de navegação, ficando as infracções respeitantes ao Código do Trabalho Indígena na competência do governo-geral de Moçambique. Adicionalmente, e duvidando de algumas alegações, o autor do parecer lamentava o processo de inspecção desenvolvido pelas autoridades competentes. A situação, destacava, exigia “melhor atenção no cumprimento respeitoso das normas, minuciosamente codificadas, com respeito ao transporte por via marítima de trabalhadores indígenas contratados, compenetrando as autoridades respeitantes do interesse que há na regularização do problema de mão-de-obra na colónia de S. Tomé e Príncipe”.⁸²

Situação idêntica era reportada sobre o transporte de 480 trabalhadores angolanos pelo vapor Moçâmedes, onde teriam sido detectadas irregularidades, reportadas pelo curador de S. Tomé e Príncipe, que referia que nenhum dos contratados se encontrava ciente do seu destino. Ao contrário do que acontecia no caso precedente, o responsável da inspecção suspeitava que “os indígenas, por razões desconhecidas, tenham alterado a verdade, como às vezes sucede”, baseando-se no

⁸⁰ Jerónimo, *Livros Brancos*; Catherine Higgs, *Chocolate Islands: Cocoa, Slavery and Colonial Africa* (Athens: Ohio University Press, 2012).

⁸¹ Parecer ISNI, encarregado de organização, 2 de Abril de 1947, Compilação de Pareceres da ISAU, AHIPAD.

⁸² Parecer ISNI, encarregado de serviços, 18 de Setembro de 1947, Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD, ano de 1947..

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

facto de que a lei simplesmente não permitia que tal acontecesse.⁸³ Independentemente da sensibilidade individual de cada um dos relatores à inviolabilidade das leis, o que sobressai em todos os relatórios globalmente, para além da desconfiança generalizada no “indígena”, era o facto de que em momento algum se equacionava a possibilidade de transformar radicalmente o esquema migratório que alimentava o arquipélago, antes se reforçava a justeza das normas e a necessidade do seu integral cumprimento. Esta era tão mais importante quanto os serviços, quando alojados em Lourenço Marques, tinham ficado nas instalações da *Witwatersrand Native Labour Association*, a empresa que organizava o recrutamento para o Transval, “onde não faltariam comentários desfavoráveis a uma emigração concorrente, como é a de S. Tomé”.⁸⁴ O fluxo migratório não era, desta forma, questionado, antes valorizado face ao perigo da existente competição intercolonial por recursos humanos.⁸⁵

Mas se não se equacionava uma profunda transformação da economia política do império, nomeadamente a centralidade de um fluxo migratório permanente para a colónia de S. Tomé, estes anos não deixaram de ser marcados por intensa correspondência que visava debater uma multiplicidade de aspectos da vida social no arquipélago ou a este associados. Desde logo, aspectos que tornassem mais estável e eficiente o regime de migração. Era esse o caso de um relatório que insistia que as mulheres dos trabalhadores migrantes os acompanhassem na sua deslocação para S. Tomé, não como contratadas antes como acompanhantes, visto que possuíam um espírito “menos aventureiro” do que o dos homens e que o contrato de trabalho as “aterroriza”. Isso não impedia que fossem posteriormente contratadas. Associado encontrava-se o problema da prostituição, que poderia ser agravado pelo emprego das mulheres nas roças. A campanha de povoamento das roças por famílias inteiras, algo que ia de encontro às coevas teorias da estabilização dos trabalhadores, necessitava de “erradicar os hábitos de imoralidade que tão tristemente notabilizaram sob este de ponto de vista os tempos do próprio passado”. A forma de o fazer passava pela

⁸³ Parecer ISNI, 13 de Outubro de 1947. Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Sobre a questão das migrações em contexto colonial, veja-se, entre muitos outros, Frederick Cooper, “From free labor to Family allowances: labor and African society in colonial discourse”, *American Ethnologist*, Vol. 16, issue 4, (November 1989), pp.745-765; Gillian Mathys, “A crippled Bula Matari: a historical account of labour migration and borders in the Rwandese/Congolese borderland” em Steven Van Wolputte, ed., *Borderlands and Frontiers in Africa*, (Berlin: Lit Verlag, 2013), pp. 117-150.

consciencialização dos indígenas, tendo em vista incitá-los a apresentarem queixas contra os europeus que abusassem das suas mulheres, a transferência da responsabilidade pela habitação de serviçais da autoridade dos patrões para a dos curadores, e “facilitando e fomentando as uniões legítimas e espontâneas entre maridos e mulheres”.⁸⁶

Apesar do esforço de moralização, a perspectiva paternalista do Estado imperial mantinha-se, longe das transformações que então vinham sendo promovidas por outros impérios ou na OIT. Era este, aliás, o registo dominante dos debates: mais do que transformar radicalmente o *status quo* das políticas sociais e laborais, interessava prevenir abusos e reforçar o cumprimento da legislação já existente. Mas mesmo esta necessidade de prevenir abusos era matizada. Num outro relatório do mesmo ano, o encarregado de serviços, depois da leitura cuidadosa de relatórios de diversas autoridades, referia-se ao problema dos constantes abusos e transgressões. Citava o já referido inspector Nunes de Oliveira, num relatório de 1944: “É impressionante no mapa das transgressões do CTI, o número de processos por ofensas corporais”. Outros relatórios, mais recuados no tempo, eram também mobilizados, todos no mesmo sentido. Citava-se um relatório mais recente do curador interino de S. Tomé, datado de 1947, onde se lia “Os serviçais vivem e trabalham contrafeitos, a tal ponto que já tem havido casos de suicídio entre eles, por essa razão; eles constituem uma considerável multidão, de algumas dezenas de milhar, dispersos pela densa floresta, e os agentes dos patrões que têm de os conduzir, só tal conseguem impondo-lhes uma disciplina severa, disciplina que só se consegue por meio de sanções expeditas e bem sentidas. Se os serviçais vêm a certificar-se de que tais sanções são objecto de reprovação da autoridade, ou se os agentes abandonam esses processos rudes de manter a disciplina, ela se sabotará, e a resistência ou rebelião contra o trabalho indesejável poderá ir longe”. Para o funcionário da Inspeção a situação era crítica: “não é conveniente nem fácil deixar correr as cousas neste pé”, afirmava. De forma reveladora, mobilizava o exemplo dos trabalhadores moçambicanos nas minas do Transval que elogiava, apesar das “missões de trabalhos violentos e insalubres”. O segredo estava na estrutura apoiada em réplicas das “estruturas tradicionais” que ali vigorava e garantia a ordem. Por isso sugeria que se desenvolvesse um estudo, em

⁸⁶ Parecer do ISNI, Encarregado de Organização, 30 de Agosto de 1947. Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

articulação com o curador de Joanesburgo, para estudar o modelo referido. Mas não deixava lugar para dúvidas: o sucesso “não pode deixar de apoiar-se também num sistema de repressão de faltas, tão peculiares a indígenas de raças atrasadas, que seja eficaz”.⁸⁷ Isto é, os exercícios comparativos e os referenciais mobilizados por este funcionário português responsável pelo estudo e fiscalização da “política indígena” estavam longe de ser aqueles discutidos em Genebra, nas colónias francesas ou britânicas, antes aquele que vigorava na África do Sul. A situação era insustentável, mas a necessidade de existência de mecanismos de repressão da ociosidade e indisciplina laboral não era questionada.

Um outro parecer que abordava o referido relatório do curador interino de S. Tomé de 1947 dava igualmente nota da amplitude das irregularidades referentes ao Código que se registavam em S. Tomé. Era o que classificava de um “assunto de longa crónica na nossa administração colonial” ao qual era necessário pôr cobro. No entanto, a forma de o fazer não passava por reprimir e punir entidades patronais e funcionários coloniais que aplicassem sanções corporais. Ademais, os patrões “bramam que a grande massa dos serviçais ameça indisciplinar-se, e isto que talvez seja certo, por forma nenhuma convém à boa estabilidade das nossas actividades colonizadoras”. A solução para o problema estava identificada: “A verdadeira cura do mal está portanto na remoção da repugnância do serviçal pelo trabalho nas roças”. A forma de conseguir tal desiderato passava pela observância estrita dos contratos de trabalho e pelo estabelecimento de salários “humanamente justos”.⁸⁸

Este ajuste poderia depender dos patrões, mas devia, acima de tudo, ser imputado a toda a cadeia de intermediários que levavam e tratavam o produto até ao seu destino final. O que é mais relevante neste processo é como se combinavam elementos de crítica da situação vigente e potencial reforma com uma visão estritamente paternalista do papel do “indígena” enquanto trabalhador, onde os castigos corporais eram vistos como indispensáveis. Como reforçava um outro relatório do mesmo ano, era necessário criar um regime de transição gradual tendo em vista a abolição dos castigos corporais que evitasse “a brusca ruptura do equilíbrio [que] poderia produzir perturbações na disciplina de tão grande massa”. Era fundamental não “desprestigiar aos olhos dos trabalhadores o agente do patrão,

⁸⁷ Parecer ISNI, Encarregado de serviço, 25 de Agosto de 1947, Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD..

⁸⁸ Parecer do ISNI, Jones da Silveira, 22 de Abril de 1947, Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

incumbido de o conduzir no trabalho”. A necessidade da preservação da estabilidade do “sistema” justificava-se pela “conhecida resistência dos indígenas, como de alguns que não são indígenas, pelo trabalho [que] resulta em grande parte do preconceito atávico, neles perdurável, de aversão pela escravatura”. As medidas aventadas para resolver o problema passavam, por sua vez, pela criação de aldeamentos para os serviçais, um regime transitório de adaptação com especial enfoque na disciplina do trabalho e repressão de crimes e garantia de uma série de elementos de assistência social (“diversões adequadas, ensino e assistência médica”). A estas medidas juntavam-se outras a ser aplicadas após o regime de transição, de carácter essencialmente repressivo, como deportação dos indesejáveis, manutenção das leis contra a “vadiagem”, e as “medidas de compulsão indirecta ao trabalho (...) devem ser proficuas”.⁸⁹ Os esforços para evitar ou limitar abusos existiam, existiam até ímpetos de reforma mais global, mas o que estes relatórios demonstram é que persistia uma ideologia paternalista mesmo entre aqueles de quem se esperava moralizarem e modernizarem uma política social que diferenciava de um modo essencialista aquilo que eram os direitos e deveres, a psicologia e aptidão para o trabalho dos “indígenas” e dos elementos “civilizados”. Longe de uma uniformização de políticas e práticas sociais, o uso combinado de repressão de abusos e reforço de mecanismos de repressão dos “indígenas” era apresentada como a solução a adoptar.

Obviamente, e apesar da centralidade de S. Tomé e Príncipe no âmbito das preocupações da inspecção-superior, os problemas noutras colónias, não poucas vezes associados de alguma maneira aos processos migratórios para o arquipélago, mereciam a atenção dos seus funcionários. Pouco surpreendentemente, o mesmo tipo de preocupações, preconceitos, projectos e modelos eram identificáveis.

Dois exemplos são particularmente ilustrativos da combinação entre uma pulsão de reforma e o seu carácter limitado que caracterizava o grupo de funcionários deste organismo. A 29 de Maio de 1948, o encarregado de serviços debruçava-se sobre um regulamento recentemente aprovado em Moçambique. A circular 566/D-7 esclarecia e regulamentava a doutrina do Código de Trabalho Indígena, e surgia como complemento de uma anterior circular de 1942.⁹⁰ Para o encarregado de serviços, as novas disposições eram “preciosas e oportunas”, não para evitar abusos, mas no

⁸⁹ Parecer do ISNI, encarregado de serviços, 24 de Outubro de 1947, Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

⁹⁰ Sobre as duas circulares, veja-se Vailand e White, *Capitalism and Colonialism in Mozambique*, pp. 288-304.

sentido de “darem sempre melhor ordem ao trabalho assalariado dos indígenas”.⁹¹ Apenas o não esclarecimento cabal acerca da isenção ou não dos trabalhadores agrícolas por conta própria das necessidades de recrutamento era criticamente apontado. Claramente, dado que este era uma das “ocupações mais importantes” no seio da população “indígena”, a sua consideração como actividade de conta própria era decisiva na constituição de uma reserva de mão-de-obra passível de ser obrigada a trabalhar. No entanto, e apesar desta preocupação, a questão fundamental do recrutamento e da possibilidade das autoridades administrativas intervirem no processo de recrutamento não merecia qualquer reparo, nem mesmo a inversão do ónus da prova relativamente à necessidade de o indígena demonstrar que não era ocioso. A circular 566/D-7, apresentada como um esforço de moralização da circular anterior, aprovada no período da guerra, quando as necessidades de mão-de-obra se fizeram sentir de forma mais intensa, não deixava de regular que todo o indígena que não trabalhasse pelo menos seis meses estava sujeito ao recrutamento compulsivo, incentivando as autoridades a serem mais enérgicas na garantia da execução do princípio. O próprio encarregado de serviços não deixaria de registar que o seu principal objectivo era “reprimir a ociosidade”.

Um outro exemplo dizia respeito a um motim despoletado por trabalhadores cabo-verdianos na zona do Maiombe, em Angola. O problema era tanto mais grave quanto ele ameaçava perigar os recentes esforços de transferência de trabalhadores cabo-verdianos para outras colónias que não S. Tomé. O motim teria envolvido, entre outras coisas, ameaças físicas aos europeus que trabalhavam no mesmo local. Pode-se ler no cabeçalho do relatório, numa nota de despacho do próprio Ministro das Colónias, Teófilo Duarte, que deveria ser administrado “um exemplo severo aos cabecilhas (...) de modo a que a punição a dar-lhes corresponda à gravidade do seu delito”. O próprio autor do relatório concordava com a punição dos arguidos. No entanto, o relator ia mais longe. Alertando o desafio que o motim representava em matéria de articulação das disposições relativas a trabalhadores que se regiam pelo Estatuto do Trabalho Nacional e a massa de “indígenas” que se encontrava sujeita ao Código do Trabalho Indígena, o encarregado de serviços sublinhava que as disposições sobre trabalho nativo - apesar de, segundo ele, a “condução de trabalhadores está passando no momento actual em todo o mundo por importantes

⁹¹ Parecer do ISNI, encarregado de serviços, 29 de Maio de 1948, Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD..

transformações” - estavam “ainda demorada[s] em velhos métodos”. Como forma de solucionar o problema, ainda que não defendesse a total supressão da distinção de leis e políticas laborais entre “indígenas” e “cidadãos”, o encarregado de serviços propunha que se criasse um sistema de inspecção do trabalho uniforme, “realizando com esse diploma a primeira diligência para a tão solicitada indiscriminação racial em matéria possível”.⁹² Não obstante as suas evidentes limitações, existiam, no seio da inspecção mas não só, dinâmicas que visavam a minimização dos aspectos mais nocivos dos “sistema” de trabalho nativo e mesmo a sua reforma.

As várias intervenções por parte dos funcionários da inspecção no sentido de transformar e reformar os aspectos mais nocivos das práticas e políticas laborais nas colónias estavam, no entanto, profundamente ligadas a um sentimento generalizado de que os mecanismos jurídicos e normativos que regulavam as relações laborais das populações indígenas estavam na iminência de sofrer profundas alterações. Essa ideia era expressa em numerosos relatórios, especialmente no ano de 1947. A 2 de Abril de 1947 falava-se de uma “renovação, que se projecta levar a cabo, das disposições que regulam os negócios indígenas do Império colonial, e que constituem o primeiro objectivo desta inspecção superior”.⁹³ A 2 de Junho, num relatório sobre S. Tomé e Príncipe, escrevia-se que “é de crer que o assunto do trabalho dos indígenas venha a sofrer remodelação generalizada”.⁹⁴ A 26 de Julho, num relatório que se abordará de seguida, reiterava-se que “a legislação actual sobre o trabalho indígena nas nossas colónias não poderá deixar de ser actualizada”.⁹⁵ Na verdade, nesse mesmo ano, tanto em Angola como em Moçambique seriam publicados novos regulamentos do CTI, mas, como se viu, limitados no seu alcance social e político. As reivindicações de reforma do CTI manter-se-iam nos anos imediatamente seguintes. Mas neste momento específico não se pode ignorar a convicção generalizada de que uma transformação legislativa se encontrava na calha. É importante reforçar que, face àquilo que eram as mundivisões destes funcionários, à partida tendencialmente mais sensíveis, porque mais conscientes, a mudanças substanciais nas políticas laborais,

⁹² Parecer do ISNI, encarregado de serviços, 17 de Julho de 1948, Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

⁹³ Parecer do ISNI, encarregado de serviços, 2 de Abril de 1947. Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

⁹⁴ Parecer do ISNI, encarregado de serviços, 2 de Junho de 1947. Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

⁹⁵ Parecer do ISNI, encarregado de organização, 26 de Julho de 1947. Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

estas reformas seriam necessariamente limitadas, muito distantes dos projectos de elevação social propostos por organismos como a OIT. O objectivo primordial era evitar e reverter abusos, não abrir as portas a uma política social uniformizante em matéria de direitos para os territórios coloniais. As putativas reformas defendidas por alguns destes elementos seria uma iniciativa compaginável, por exemplo, com a necessidade de se introduzir na chamada caderneta indígena “Lugar para anotação do modo como o seu possuidor cumpre as suas obrigações de trabalho”,⁹⁶ ou com a limitação da possibilidade sindicalização dos “indígenas sob tutela curatorial”.⁹⁷ Como se justificava, em nome da inspecção superior, a “evolução desejável e natural é a sua assimilação ao europeu, com a consequente integração nos plenos direitos de cidadania portuguesa”. Mas a evolução era vista como demorando um período de tempo considerável, o suficiente para se dar a “assimilação” das populações “indígenas”, pois naquele momento “não se compreende de outra forma, que possa ser operário cômico dos seus deveres e direitos o indígena na sua vida tribal”.⁹⁸

Estes anos, imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial, têm sido retratados como constituindo um período de aparente acalmia na esfera colonial por grande parte da historiografia portuguesa, pelo menos em matérias relacionadas com a questão laboral. O elemento apresentado como perturbador nesta narrativa constitui o caso do relatório secreto apresentado pelo Inspector-Superior Henrique Galvão à Comissão das Colónias da Assembleia Nacional, em 1947. O conteúdo do relatório de Galvão é hoje sobejamente conhecido. Mas importa aqui frisar que o relatório Galvão, não obstante ser globalmente mais incisivo e crítico que o conjunto de relatórios que aqui se vem recuperando, era claramente tributário das visões e esforços de reforma que se faziam sentir no âmbito desta inspecção-superior, reflectindo também as suas limitações e constrangimentos.

O retrato feito por Galvão sobre a situação social dos indígenas nas colónias era demolidora. O trabalho forçado ou “contratado” era a norma, as condições de vida miseráveis, a corrupção entre as autoridades generalizada, contribuindo dessa forma para o que ele considerava o aspecto mais nocivo na vida colonial: a persistente sangria das populações nativas, em especial a potencial mão-de-obra, para os

⁹⁶ Parecer do ISNI, Intendente de Distrito Adjunto, 19 de Maio de 1948. Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

⁹⁷ Parecer do ISNI, encarregado de serviços, 6 de Novembro de 1948. Compilação de pareceres da ISAU, AHIPAD.

⁹⁸ Idem.

territórios vizinhos. Mas tão importante quanto analisar o diagnóstico, interessa olhar para as soluções que Galvão apresentava. De acordo com a sua leitura, o principal problema que se colocava era o do êxodo populacional dos “indígenas” e a sua consequente “desnacionalização”: as suas causas eram variadas, desde a deslocação forçada de trabalhadores a práticas de feitiçaria. O carácter retrógrado das leis laborais contribuía ainda para a emigração ilegal de trabalhadores nativos. Galvão desenvolvia uma tipologia de causas de natureza económica, social, política e psicológica. Para contrariar essas causas, um programa diversificado era proposto, onde se destacavam as medidas urgentes. Estas incluíam uma revisão global da legislação laboral que deveria ser precedida de um processo de auscultação da cadeia hierárquica imperial inteira, do chefe-de-posto ao governador. A organização administrativa devia ser racionalizada. As leis sobre culturas obrigatórias deviam ser abolidas e a “contribuição braçal” limitada. O trabalho por contrato devia ser igualmente interdito. As restantes medidas visavam essencialmente as zonas de fronteira, onde o problema se colocava de forma mais aguda. Entre o conjunto de medidas defendidas contavam-se acções de propaganda no sentido de combater o aliciamento a trabalhadores feito por agentes estrangeiros, aumentar as remunerações tanto para funcionários coloniais como autoridades gentílicas nestas áreas. O funcionamento do “regulado” devia também ser organizado de forma mais racional. Devia ser criada uma área aduaneira especial bem como instalações como hospitais ou novos meios de acesso.⁹⁹

O plano de Galvão era, sem dúvida, ambicioso e requeria um forte investimento metropolitano, que propunha sustentar através da criação de duas novas taxas. No entanto, era um programa que visava essencialmente contrariar abusos, que ignorava as dinâmicas que levavam ao constante êxodo populacional dos “indígenas” das colónias portuguesas. Os processos de auscultação não incluíam as autoridades gentílicas e não havia qualquer tipo de referência à constituição de organismos representativos das populações ou dos trabalhadores “indígenas”. Apesar de defender uma reforma laboral, o aspecto mais crítico da actual legislação, ou seja, o “dever moral de trabalhar” era, garantia Galvão, para manter. O facto de Galvão atribuir aos agentes de propaganda nas zonas de fronteira, através de acção psicológica, o papel central em todo o seu programa era revelador de como entendia que as populações nativas responderiam a esses incentivos por oposição aos melhores salários e

⁹⁹ “Estudo da imigração indígena em Moçambique pelo Inspector-Superior Henrique Galvão. AHD/MU/GM/GNP/RNP/0520/01619”

condições de vida do outro lado da fronteira. Por muito reformista que fosse, e era, o plano de Galvão reproduzia alguns dos principais preconceitos que enformavam a visão dos funcionários coloniais sobre as populações “indígenas” e, mais importante para este volume, estava muito aquém das transformações sociais que outras administrações imperiais e os funcionários da OIT vinham promovendo, não obstante o autor estar consciente da mudança de paradigmas.¹⁰⁰

Aspecto relativamente negligenciado nas várias histórias sobre o relatório, este chamava criticamente a atenção para a necessidade de o trabalho em contexto colonial ser pensado em articulação com aquilo que eram as práticas e políticas laborais noutros contextos coloniais e, por associação, com os *standards* internacionais que regulavam a matéria. A comparação e a necessidade de articulação com outras potências coloniais, nomeadamente no que dizia respeito a colónias que bordejavam os territórios portugueses, bem como o ajustamento e resposta das práticas e políticas portuguesas ao novo quadro normativo internacional constituíram aspectos que mereceram, gradual e crescentemente, maior atenção por parte da inspecção-superior nos últimos anos da década de 1940. Desde praticamente a sua criação que a inspecção vinha recolhendo informação sobre o que se passava noutras colónias, fruto da articulação com instâncias diplomáticas e consulares, como, por exemplo, no caso do impacto da abolição de todas as formas de trabalho forçado na África Equatorial Francesa, as suas modalidades de efectivação, as reacções nas economias locais e no seio das populações “indígenas”.¹⁰¹

Um dos aspectos que, desde cedo, chamou a atenção dos inspectores prendia-se exactamente com a necessidade de articulação com as diferentes potências coloniais acerca de um conjunto vasto de matérias relativamente ao “problema indígena”. Em Maio de 1947, era o próprio Henrique Galvão que exortava a que estes problemas fossem abordados com maior eficiência e celeridade. Queixando-se da insuficiente articulação entre a inspecção e o Ministério das Colónias, onde os documentos “adormecem depois no Gabinete durante meses”, Galvão debruçava-se sobre um parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros que dizia respeito ao problema da internacionalização da questão colonial. Segundo ele, este problema já por ele tinha sido levantado, quando tinha sugerido o estreitamento de laços com

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Parecer ISNI, intendente de distrito adjunto, 15 de Julho de 1947. Compilação de pareceres da ISAU AHIPAD.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

outras potências coloniais, nomeadamente aqueles respeitantes ao “trabalho e emigração indígena”. Antecipando aquilo que viria a constituir o seu famoso relatório, Galvão argumentava que já em 1946, em visita a Angola e Moçambique, tinha defendido que se encetassem contactos com outros poderes coloniais, de forma a encontrar uma solução concertada para estes problemas, sem a qual “difícilmente [se] encontrariam soluções aceitáveis”. Tinha inclusive sugerido que se realizasse um grande congresso internacional sobre o trabalho indígena, dada a “delicadeza que assumiu nas nossas colónias continentais de África a questão indígena”. Nele deveriam participar todos os “países coloniais da África Equatorial, Tropical e Sub-Tropical e a União Sul-Africana”. Para esse feito, tinha já feito diligências junto dos governos do Congo Belga e da África Ocidental Francesa, que se teriam declarado “interessadíssimos”. O mesmo havia feito com o secretário-geral do Ministério das Colónias francês, em Paris. Este teria manifestado reservas pelo facto de Portugal não pertencer à ONU e devido “à posição especial do país em face da política gritantemente apregoada pelas nações aliadas” mas teria concordado em princípio com a realização de conferências entre as potências coloniais para resolver “problemas de interesses comuns”.¹⁰²

Este tipo de iniciativa, recordava Galvão já havia sido proposto pelo representante patronal português na OIT, Freitas Morna. Mas, para Galvão, esta era uma iniciativa do “maior interesse para o país” e que deveria ser tentativamente abordada relativamente à África Ocidental Francesa, ao Congo Belga, às Rodésias, à Niassalândia e Tanganica. O problema do êxodo de mão-de-obra era, já então, enunciado como fulcral por Galvão, insistindo em que em todas as conversações a manter as questões de imigração e emigração de “indígenas” deveriam ser tratadas, não deixando de defender a necessidade de desenvolver “propaganda da obra desenvolvida pelos países coloniais em benefício das populações de côr” e na “educação dos indígenas a fim de elevar o seu nível intelectual e moral”.¹⁰³

Se autoridades coloniais e consulares se encontravam alertadas para a necessidade de resolver o problema do êxodo das populações nativas, e do impacto das políticas de trabalho nesse processo, estavam também condicionadas pelos desenvolvimentos que vinham tendo lugar noutras colónias. Num relatório em que se reportava uma conversação entre um membro da legação portuguesa e um

¹⁰² Parecer ISNI, Henrique Galvão, 6 de Maio de 1947; Compilação de pareceres do ISNI. AHIPAD.

¹⁰³ Idem.

denominado especialista colonial Belga, Charles Alexis Jacques Joseph Marie, Visconde de Terlinden (mas que tinha maioritariamente trabalhos históricos sobre a Bélgica metropolitana), os medos que persistiam na inspecção vinham ao de cima. Destacavam da conversa tida que o historiador belga dava nota que o dinamismo económico da colónia tinha dado lugar a uma urbanização acelerada com muitos dos trabalhadores deslocados vivendo em situações insalubres e miseráveis. Isso representava não só um perigo de “ordem sanitária” mas também de “moral e ordem pública, pois que os indígenas nessas condições escapam à vigilância das autoridades e a sua mentalidade é propícia ao alastramento das ideias mais subversivas”. Estas poderiam preparar o “terreno para um vasto terreno de reivindicações de carácter violento.” Embora a questão aqui fosse associada a um problema essencialmente sanitário e de higiene, ficava claro que para as autoridades portuguesas o dinamismo que se vivia noutras colónias estrangeiras, onde por esta altura se registavam inúmeros conflitos de natureza laboral, era visto como uma ameaça. Os programas holísticos de modernização e paralela outorga de alguns direitos sociais e políticos eram criticamente avaliados. A situação nas colónias portuguesas era, segundo o encarregado de serviços, mais favorável. “Este perigo ainda não é tão manifesto, mercê de várias circunstâncias”. Mas havia que tomar providências. De forma sintomática, estes não deviam basear-se em “aleatórias disposições de grandiosos planos de urbanização”.¹⁰⁴ Isto é, as medidas a tomar deviam ser comportáveis pelas receitas ordinárias do “imposto indígena”, recusando um financiamento adicional, e apontando para melhorias graduais e limitadas.

A apreensão em relação aos desenvolvimentos em matéria de política social, mas não só, noutras colónias era, de resto, partilhada pelo próprio Henrique Galvão. Num relatório mais tardio, de 1949, o inspector-superior debruçava-se sobre uma iniciativa belga que pretendia realizar uma conferência inter-africana do trabalho a ter lugar em Julho de 1950. Estas conferências acabariam por se institucionalizar e levar à criação das conferências inter-africanas do trabalho, dentro da órbita da também então recentemente criada Comissão de Cooperação Técnica na África ao Sul do Saara (CCTA).¹⁰⁵ Pouco surpreendentemente, Galvão reiterava os lamentos pela

¹⁰⁴ Parecer ISNI, Encarregado de serviço, 15 de Dezembro de 1947. Compilação de pareceres da ISAU. AHIPAD.

¹⁰⁵ É muita escassa a informação sobre a CCTA e sobre a cooperação inter-imperial neste período em geral. Veja-se sobre a CCTA, John Kent, *The Internationalization of Colonialism: Britain, France and Black Africa, 1939-1956* (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp. 263-286.

inércia demonstrada pela administração e governo portugueses em avançar com propostas de colaboração que entendia como vital. Num registo em que era vezeiro, Galvão elencava mais uma vez os esforços que havia desenvolvido nesse sentido desde a sua inspecção extraordinária, que agora datava de 1945, e que teria merecido a aprovação do então ministro, Marcello Caetano. Iguamente recorrente, Galvão atacava a morosidade da burocracia e a sua inaptidão, revelada pela ausência de um representante do ministério nas conversações com as autoridades belgas, tendo cabido a responsabilidade a um funcionário da legação portuguesa em Bruxelas que, cria, “não é conhecedor profundo dos assuntos discutidos, nem mesmo dos encadeamentos de factos políticos que determinaram a Bélgica a tomar a iniciativa da realização desta conferência”. Essa impreparação tinha acarretado custos inevitáveis, do ponto de vista de Galvão.¹⁰⁶

Para este, a conferência revestia-se de importância primordial para o império português dada a situação em que este se via em matéria laboral, “fornecedores, compelidos ou forçados pelas circunstâncias, de grande parte de mão de obra que trabalha nas colónias vizinhas”. Por isso lamentava que o governo português não tivesse tomado a iniciativa, que a Bélgica aproveitara “em prosseguimento de uma política interna de trabalho e mão-de-obra a que pretende dar reflexo externo, por motivos sobejamente conhecidos”. Não obstante os interesses que lhe estavam associados e o seu carácter puramente técnico, o inspector-superior não tinha dúvidas quanto à relevância da conferência: “nem por isso o seu alcance político é menos claro e evidente”, por força do “período extremamente sensível” que se vivia.¹⁰⁷

A definição daquele momento como sensível resultava, mais uma vez, de uma apreciação ambivalente daquilo que eram as realidades sociais, e mais especificamente laborais, dos diferentes espaços coloniais. Se por um lado as colónias estrangeiras viviam em “fervura social” que os seus governos tentavam baixar “com menos êxito do que se propala”, por outro, as reformas que haviam encetado “mesmo considerada a distância entre a letra dos preceitos e as realizações efectivas, não só representam um esforço ordenado, inteligente e, por vezes, muito oportuno, como também a realidade de um movimento para a elevação do que é mais intenso e praticamente realizador de todos os tempos em África”. O dilema era evidente, eram

¹⁰⁶ Parecer ISNI, Henrique Galvão, 23 de Setembro de 1949. Compilação de pareceres da ISAU. AHIPAD.

¹⁰⁷ Idem.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

necessárias reformas amplas mas essas mesmas reformas punham em causa a estabilidade aparente que se vivia nas colónias portuguesas. O “movimento de elevação” comportava custos políticos e sociais associados elevados.¹⁰⁸

Apesar da consciência dos riscos, Galvão estava ciente do profundo contraste que separava a realidade das outras colónias da das portuguesas. Não se tratava apenas de Portugal não acompanhar os movimentos que se vinham registando em matérias como mão-de-obra, previdência, estabilização e migração de trabalhadores: as colónias portuguesas estavam em “regresso”. O nexó entre generalização e ampliação de direitos e políticas sociais e ordem política e pública era reforçado. Era precisamente devido ao “atraso” português que a “fervura social” era “insensível” nas colónias. Disto resultava que não obstante as acções de concertação, diálogo, troca de informações, o governo português estaria sempre na conferência “em manifesta inferioridade com realizadores modernos”.¹⁰⁹

Apesar da acutilância da avaliação de Galvão, este continuava a olhar para a conferência e para os restantes esforços de articulação inter-colonial como uma matéria que resultava e respeitava primeiramente a uma acção diplomática. O problema laboral colonial era, acima de tudo mas não apenas, uma questão de respeitabilidade internacional, de afirmação de legitimidade imperial externamente. Por isso, e lamentando a inépcia do funcionário da legação, reduzia a conferência a um esforço do governo belga de afirmar as suas realizações, nomeadamente perante o observador da OIT que lá estaria, e que lhe permitiria contrariar as acusações que lhe vinham sendo feitas nas várias conferências internacionais do trabalho. A conferência reduzir-se-ia a uma iniciativa controlada por e que beneficiaria apenas o império belga: as outras potências seriam “meros acólitos”. Mas a abordagem diplomática reflectia-se duplamente. Ainda que houvesse uma crítica aberta a uma diplomacia egoísta por parte dos belgas, a solução passava por um arranjo diplomático que poderia ser favorável se o objectivo primeiro fosse “o prestígio de todas as nações coloniais em África (...) em terreno político internacional actualmente hostil às potências coloniais”. Seria através desse arranjo diplomático, a par “medidas de defesa interna”, que se poderia resolver o problema das colónias portuguesas em matéria laboral, marcado pelo constante êxodo de trabalhadores rurais, que Galvão atribuía, em grande medida, à acção das autoridades das colónias vizinhas ou de

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Ibidem.

agentes particulares a estas ligados. O problema laboral português carecia de uma resolução acertada com colónias vizinhas com vista a regular a emigração, cujas modalidades correntes “resolvem algumas das suas dificuldades contra os nossos interesses, por outro lado comprometem os próprios destinos das populações nativas e o seu equilíbrio social”. Mais uma vez, apesar das críticas ao registo das políticas nativas portuguesas, a análise de Galvão afastava, implicitamente, uma transformação radical das políticas laborais no império. De forma menos saliente, e deixando espaço para um exercício de autocritica imperial, a ideia da cobiça estrangeira como elemento incontornável de avaliação da situação social nas colónias perdurava. Por esse motivo, Galvão desconfiava da ideia de delegações de carácter meramente técnico na conferência. O inspector-superior não se lhes opunha, mas lembrava que era necessário que os delegados portugueses estivessem bem preparados pois os “delegados estrangeiros (...) serão muito bem preparados (...) até no que respeita à projecção política desta Conferência apolítica”. Este relatório é particularmente importante porque mostra como mesmo Galvão continuava a perfilhar perspectivas sobre o problema social nas colónias que marcavam uma dissociação efectiva em matéria programática das transformações que vinham ocorrendo no contexto internacional e intercolonial.¹¹⁰

As reverberações internacionais do problema do trabalho colonial nas colónias portuguesas não se limitaram, durante este período, no entanto, às relações com outras potências coloniais. Apesar de a história da relação entre o império português e a OIT durante estes anos se destacar acima de tudo pela sua omissão na historiografia existente, especialmente se contrastados com os anos anteriores à guerra e os primeiros anos da década de 1950, as autoridades coloniais e imperiais mantiveram-se atentas aos diferentes processos relacionados com políticas sociais coloniais debatidos em Genebra.¹¹¹

A Inspeção-Superior dos Negócios Indígenas, também ela, produziu informação regular, e de forma crescente, sobre os debates internacionais sobre trabalho em territórios não-metropolitanos, até ao fim da década de 40. A este respeito é revelador um relatório de 1949, redigido por Jones da Silveira, sobre os acontecimentos em Genebra. Nele o autor visava responder a uma indagação sobre a

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Veja-se Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-174)* (Porto: Afrontamento, 2013).

ratificação de convenções internacionais formulada pelo delegado português no BIT. A importância das “relações internacionais respeitantes a legislação sobre trabalho e, muito especialmente, sobre trabalho dos indígenas” era evidente e exigia “uma atenção e actuação de maior cuidado”. O autor reclamava para a alçada da inspecção todas as matérias relativas a convenções que dissessem respeito às populações “indígenas”. E nesse sentido exigia que se procedesse à centralização e racionalização de toda a informação respeitante à OIT, suas convenções e conferências, naquela inspecção. A sistematização era essencial face a uma situação marcada pela descontinuidade e desorganização da informação recolhida. O grau de descoordenação era revelado pelo facto de o signatário requerer uma lista de todas as convenções ratificadas pelo governo português com impacto colonial, elementos que a inspecção não possuía. Essa sistematização permitiria, posteriormente, que a inspecção desse seguimento a todos os compromissos assumidos pelo governo português, “ainda que com aquelas restrições ou correcções que o nosso interesse ditar”.¹¹²

O aspecto mais significativo deste parecer é que associava o conjunto de desenvolvimentos internacionais à necessidade, mais uma vez expressa, de reformar globalmente a legislação sobre trabalho nativo. Como escrevia Jones da Silveira, “A maneira mais própria de tomar este caminho é, em meu entender, o de uma nova publicação do Código de Trabalho dos Indígenas, que aliás se impõe de per si, pois vigora ainda um diploma que vai completar um quarto de século, de intensas modificações na vida da humanidade, em particular dos povos gentílicos”. Para isso sugeria a constituição de uma comissão, que viria a ser constituída em 1951. A par destas dinâmicas de reforma, era sugerida uma maior aproximação à organização, tendo por fim “dar a conhecer a vontade que nos anima, e atenuar o que for possível da aparente inércia que nos possa ser assacada” e um esforço de divulgação das realizações portuguesas, insuficiente como o próprio afirmava ter tido oportunidade de verificar numa escola de verão em Cambridge.¹¹³ Ainda que estas iniciativas não se tenham materializado, elas não deixam de sinalizar a importante associação entre momentos de inquirição internacional e esforços de modernização e actualização da ordem informacional do império, dinâmicas de reforma e integração internacional.

¹¹² Parecer ISNI, Jonas da Silveira, 18 de Março de 1949. Compilação de pareceres da ISAU. AHIPAD.

¹¹³ Idem.

A associação entre supervisão e acompanhamento internacionais e auto-escrutínio imperial e eventuais iniciativas reformistas seria novamente relevada por um novo parecer de Jones da Silveira, quando confrontado com um memorando da OIT sobre ratificação de convenções. Apreciando as últimas positivamente, o autor voltava a insistir na ideia de que havia a necessidade urgente de mudanças substanciais na legislação laboral por “óbvias circunstâncias de natural progresso de civilização das populações e movimento internacional de interesse compreensivo da melhoria da situação dos trabalhadores”. Mas neste caso era dada como garantida a existência de actividades tendo por objectivo a produção de um “estatuto do trabalho dos indígenas no império colonial português”. É importante salientar que, no entanto, e apesar da associação entre internacionalização e reforma, este era um movimento de reforma que não questionava a distinção essencial entre trabalhador indígena e trabalhador europeu ou assimilado. Como reforçava Jones da Silveira, existiam “disposições que sintetizam a doutrina colonial portuguesa na matéria, que não se deseja perder”. O paternalismo nas relações laborais coloniais era para manter.¹¹⁴

Esta combinação de possibilidade de reforma e persistência de uma ideologia laboral mais afim com o período de entre-guerras, marcada pela cristalização da diferença das situações laborais coloniais e metropolitanas e por um esforço paternalista de prevenção e eliminação de abusos relativos à liberdade no trabalho, era generalizada. A esse título é ilustrativa a apreciação feita por um funcionário da inspecção sobre o conjunto de convenções apresentadas em 1947 sobre política social nos territórios não-metropolitanos. Nela se revelava o optimismo do redactor, que resultava numa apreciação limitada do que representavam estas novas convenções. Registava-se que estas resultavam de um “crescente interesse pela melhoria das condições de vida dos indígenas e designadamente do trabalhador dos agora chamados territórios não-metropolitanos” ao mesmo tempo que se estranhava o alijamento de termos como colónias e protectorados. Nada disso obstava a que o redactor declarasse, triunfante, que “Portugal, com o seu código do trabalho dos indígenas (...) não tem receado confrontos”. Nem a informação de que o império francês pretendia uma gradual uniformização das legislações laborais coloniais e metropolitanas, resultante do prolongado debate que haveria de culminar com a publicação de um código de trabalho de pendor uniformizante, em 1952, refreava a

¹¹⁴ Parecer ISNI, Jonas da Silveira, 14 de Fevereiro de 1949. Compilação de pareceres da ISAU. AHIPAD.

confiança deste funcionário.¹¹⁵ Mais cauteloso era outro relatório que sugeria, referindo-se à Conferência Internacional do Trabalho de 1947, que a legislação teria necessariamente de ser revista e reformada em conformidade com as novas normas internacionais e em resposta ao impacto do conflito mundial pretérito. Mas também aqui se percebem os limites das reformas imaginadas. Debruçando-se sobre as novas convenções, o autor regozijava-se com o facto de algumas das recomendações feitas pela inspecção anteriormente serem respaldadas nas novas convenções. Entre estas contava-se a questão do acompanhamento pela família dos trabalhadores emigrados, igualdade de salário entre géneros, redução dos preços de produção, entre outras. No entanto, aqueles que eram os aspectos mais significativos das novas convenções, sobre o desenvolvimento colonial, a formação de sindicatos representativos, não discriminação no acesso a emprego e nos salários, mecanismos de negociação colectiva, entre outros, primavam pela ausência. Esse desfasamento era tão mais evidente quando, referindo-se às inspecções do trabalho que a convenção recomendava, isto é, organismos autónomos que deveriam fiscalizar as relações laborais tal como na metrópole, as fazia corresponder à inspecção a que pertencia, de feição paternalista e cujo escopo estava limitado aos trabalhadores “indígenas”, e que não acompanhava regularmente as dinâmicas laborais locais.¹¹⁶

Este desfasamento mostra que a Inspeção Superior e os seus funcionários estavam, globalmente, de acordo tanto com o programa da OIT para o período entre-guerras como mobilizavam esta última para efeito de prossecução dos seus desígnios reformistas. Mas era um reformismo limitado e marcado por algum optimismo injustificado em relação tanto à legislação interna como, aspecto ainda mais crítico, às realidades locais. Num parecer sobre a oportunidade de ratificar a convenção sobre trabalho forçado, um inspector-superior da administração colonial afirmava que a inspecção “desconhece as razões que até agora têm retardado a ratificação. (...) Sejam, porém, quais forem essas razões o facto coloca-nos numa posição muito delicada para o efeito de fazermos quaisquer observações ao projecto de relatório em exame”.¹¹⁷ A sustentação desta opção, no entanto, fundava-se meramente no cotejo da legislação interna e das normas internacionais. Os vários relatórios a que a inspecção tinha

¹¹⁵ Parecer ISNI, Intendente de Distrito Adjunto, 19 de Julho de 1947. Compilação de pareceres da ISAU. AHIPAD.

¹¹⁶ Parecer ISNI, Encarregado de organização, 26 de Julho de 1947. Compilação de pareceres da ISAU. AHIPAD.

¹¹⁷ Parecer ISNI, Inspector Superior de Administração Colonial, 12 de Abril de 1948. Compilação de pareceres da ISAU. AHIPAD.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

acesso, tais como o famoso relatório de Galvão, não obstavam a que o inspector-superior declarasse que “Duma maneira geral pode dizer-se que a legislação em vigor nas nossas colónias sobre esta matéria não foi ultrapassada pela Convenção e pode mesmo, sob alguns aspectos, considerar-se mais favorável às populações nativas”.

Esses intentos de reforma e o já citado optimismo pouco ajustado combinavam-se frequentemente no seio dum organismo que continuava a reger-se pelos parâmetros do entre-guerras. Esse facto permitia que Jones da Silveira, por exemplo, mobilizasse, em 1949, a nova discussão sobre contratos laborais para trabalhadores nativos para defender não só a sua ratificação como o impacto que esta teria na melhoria da legislação e práticas portuguesas. Obviamente, isso obrigava a uma adaptação ao novo *zeitgeist*, por exemplo, referindo que o que a convenção designava por “trabalhador” se referia apenas ao trabalhador “indígena”. Mas apesar da iniciativa de homens como Jones da Silveira, essa adequação aos *standards* internacionais iria demorar e, em casos específicos, como a regulação dos contratos, nunca se chegaria a realizar. Mas isso não o impedia de a sugerir, adiando-a, no entanto, para o momento em que se realizasse uma “revisão de legislação que vigora há mais de vinte anos”.¹¹⁸

A Inspeção Superior dos Negócios Indígenas constituiu um espaço privilegiado para se observar o impacto interno da crescente internacionalização dos debates sobre políticas sociais coloniais e a sua progressiva transformação. Além de sinalizar que momentos cruciais de internacionalização contribuíram decisivamente para reflexões e esforços de reforma, esta incursão permite também perceber que não só os problemas que a administração colonial portuguesa enfrentava nos primeiros anos do pós-guerra se referiam essencialmente a matérias abordadas pelas normas internacionais do entre-guerras, relacionadas com a liberdade no trabalho, como a mundivisão destes funcionários, mesmo os mais críticos, continuava presa dentro desses termos. Isto acontecia não porque houvesse desconhecimento dos processos de transformação social que estavam a ter lugar noutras colónias e a ser codificados internacionalmente, antes porque persistia uma visão paternalista do trabalhador indígena e também porque a observação da “fervura social”, como lhe chamou Galvão, noutras colónias, insuflava receios significativos acerca do impacto de transformações bruscas nas relações laborais coloniais. Essas limitações, no entanto,

¹¹⁸ Parecer ISNI, Jonas da Silveira, 21 de Fevereiro de 1949. Compilação de pareceres da ISAU. AHIPAD.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

não devem obscurecer as dinâmicas reformistas e de gradual integração internacional identificadas, parcialmente, no seio da inspecção. Todavia, estas não encontraram respaldo no governo imperial que viria a resistir a esse tipo de mudanças.

A persistência do racismo entre os especialistas coloniais

As transformações ocorridas no pós-guerra no seio da OIT e das várias colónias estrangeiras não deixaram de merecer a atenção de alguns dos mais eminentes especialistas coloniais portugueses de então. Procura-se aqui recuperar algumas considerações registadas por alguns destes autores, sabendo de antemão que a possibilidade de crítica e dissidência aberta e pública no seio do regime era limitada. No entanto, face ao seu posicionamento comprometido em relação ao regime e ao império, o conjunto de trabalhos que aqui se aborda merece ser visto também sob outro prisma. As críticas explícitas às mudanças das políticas sociais coloniais da OIT pós-1945 podem também ser lidas como sendo temperadas pelo potencial impacto das afirmações destes autores nos círculos internacionais, onde os seus trabalhos eram disseminados e discutidos.

Um segundo aspecto a destacar prende-se com o facto de muitas das versões originais aqui citadas datarem de um período posterior às baias cronológicas estabelecidas nesta parte. Nesse sentido, interrompe-se o ordenamento diacrónico que rege o restante trabalho. Exceptuando o volume de Joaquim Silva Cunha sobre o trabalho indígena, as restantes obras datam já de anos avançados na década de 1950. Mesmo a edição de Silva Cunha utilizada diz respeito a uma segunda edição de 1954. No entanto, afigura-se útil reflectir sobre a forma como estes autores pensaram o período crítico dos anos imediatamente posteriores ao pós-guerra, tanto à época, como mais tarde, em momentos em que a relação entre o império português e a OIT tinha sofrido alterações significativas. Por esse motivo, a análise destes volumes não é exaustiva. No entanto, não deixa de ser importante referir que as apreciações aqui recuperadas demonstram o longo lastro que as mudanças operadas na organização detiveram no pensamento de especialistas coloniais que se debruçavam sobre o problema do “trabalho indígena”. Mais, é fundamental salientar que os trabalhos recolhidos aqui foram trabalhados por um conjunto de actores que interveio decisivamente nas questões do “trabalho indígena” politicamente, que participou nos

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

debates no seio da administração imperial e, igualmente importante, que teve influência na organização dos currículos escolares oferecidos aos futuros administradores coloniais.¹¹⁹

Porventura o trabalho mais significativo e abrangente que se pode encontrar para uma abordagem doutrinária do problema do trabalho indígena é o volume de Joaquim de Silva Cunha, académico e especialista colonial e futuramente Ministro do Ultramar, “O trabalho indígena: estudo de direito colonial”.¹²⁰ De assinalar também é a omnipresença das dimensões internacionais ao longo do volume, em particular corporizadas na OIT.

As mudanças operadas entre 1944 e 1947 e a conseqüente evolução da política da OIT no sentido da afirmação da não-discriminação entre populações “indígenas” e “civilizadas” eram vistas por Silva Cunha como a “tendência para a descaracterização do Direito colonial internacional regulador do trabalho indígena”.¹²¹ As observações de Silva Cunha fundavam-se numa apreciação mais global da evolução da legitimidade internacional do fenómeno colonial. Como ele argumentava, as transformações que se vinham processando desde 1945 na ordem internacional, nomeadamente através das sucessivas “descolonizações semânticas” que pretendiam redefinir a relação entre o centro metropolitano e a periferia colonial (operação já também tentada no caso português aquando desta segunda edição) não negavam a relação de dependência e subjugação. Mantinha-se como um facto inalterável que configurava uma situação política excepcional, com importantes conseqüências no campo jurídico. A terminologia havia mudado, “acentuando a unidade política da Metrópole e do Ultramar ... mas ainda se não definiu claramente, na doutrina, uma corrente que obedeça à nova orientação”. À pergunta se o facto colonial tinha morrido, Silva Cunha argumentava que este era “fenómeno natural que se dá sempre que povos de cultura valorativamente diferente são postos em contacto, e tem-se desenvolvido como meio de promover o progresso cultural e o bem-estar material dos

¹¹⁹ Veja-se, entre outros, João de Moura, *A Organização Internacional do Trabalho e os Territórios Dependentes: Normas de Política Social* (Lisboa: Dissertação Final para Exame de Estado do Curso de Altos Estudos Ultraarianos – Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, 1955); e José Pereira Monteiro, *O problema do trabalho dos indígenas: alguns aspectos* (Lisboa: Dissertação para Exame de Estado, Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, 1959).

¹²⁰ Joaquim Silva Cunha, *O Trabalho Indígena: Estudo de Direito Colonial* (2ª Edição Revista e Actualizada), (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1954). A primeira edição data de 1949. A segunda edição deve ser entendida no quadro da participação de Silva Cunha numa comissão de estudo da revisão do Código do Trabalho Indígena em 1952, como se verá na próxima parte.

¹²¹ Idem, p. 53

povos mais atrasados”.¹²² A questão que se colocava era se o Direito colonial internacional podia ser integrado no mais vasto campo do Direito internacional público, isto é, se a situação colonial, enquanto espaço de um ordenamento jurídico excepcional, se poderia conformar com as normas que organizavam a vida em comum de comunidades políticas “civilizadas”. Mais importante, o que esta inclusão implicava, *ultima ratio*, era o reconhecimento de que as populações que integravam esse território poderiam organizar-se em comunidades políticas soberanas, isto é, podiam ser contempladas pelo direito da autodeterminação. Silva Cunha era claro, “Enquanto existirem populações atrasadas, incapazes de se governarem autonomamente ou de constituírem elementos úteis da população das nações civilizadas, as actividades coloniais continuarão, e serão imprescindíveis”. Mas este era um cenário para o futuro, porquanto nem mesmo uma plena integração das populações no corpo político imperial era posta em causa em função da sua utilidade.¹²³ O essencial, isto é, a característica definidora da relação colonial, “a subordinação das colónias à supremacia política da Metrópole”, mantinha-se válida e como tal o Direito colonial seria portanto “formado pelas normas jurídicas especiais para as colónias que têm por fim organizar a vida social nestas, em função dos fins que em relação a elas o Estado prossegue e que reflectem, por isso, a situação de subordinação política das colónias à metrópole”.¹²⁴

A conclusão lógica no que toca ao impacto da formulação dual de Silva Cunha em relação aos mundos metropolitanos e coloniais, sendo que nestes a sua atenção se centrava apenas nas populações indígenas, porquanto as populações europeias ou “assimiladas” se regiam pelas normas laborais da metrópole, era a de que o problema do trabalho redundava na existência de normas laborais especiais para as populações nativas. A própria evolução histórica desta categoria particular do Direito colonial internacional teria sido fortemente marcada pela co-existência de formas de trabalho livre e forçado, desde logo pelo carácter fundador da questão da escravatura na formação de um Direito colonial internacional. Como explicava, “as modalidades das relações de trabalho que constituem seu objecto definem-se genericamente dizendo que são relações de trabalho subordinado, caracterizadas pela particular intensidade do vínculo de subordinação. Este pode resultar não apenas de acordo livremente

¹²² Ibidem, pp. 26-27.

¹²³ Idem, p. 28.

¹²⁴ Idem, p. 24.

estipulado, mas também da imposição da lei ou da entidade a quem a lei confira a faculdade de fazer tal imposição”.¹²⁵

O carácter particular da relação colonial não teria sido, no entanto, estático. Silva Cunha estava ciente de uma evolução significativa do Direito colonial internacional do trabalho, a partir de 1926, organizada em torno da OIT, e que, desde 1945, ter-se-ia encaminhado para a já aqui citada suposta “descaracterização” deste ramo do direito. Não deixa de ser curioso que a sua organização histórica da evolução deste ramo do direito se divida em três fases: uma primeira de abolição da escravatura e de proibição do trabalho forçado que teria durado até cerca de 1919; uma segunda de criação de medidas de protecção do trabalhador indígena; uma terceira de descaracterização do direito colonial internacional do trabalho.

Segundo Silva Cunha havia uma distinção fundamental a fazer. Por um lado, o conjunto das convenções criadas entre 1930 e 1939 poderia ainda integrar-se na lógica dualista do seu modelo de relação colonial. Todas essas convenções (trabalho forçado, contratos para trabalhadores indígenas, recrutamento e abolição de sanções penais em caso de quebra de contrato) fundavam-se na distinção essencial entre aquilo que eram as disposições psicológicas e culturais das populações nativas e metropolitanas. Estas convenções visavam somente proteger os trabalhadores dos abusos, mas garantindo a tutela paternalista do poder colonial. Não deixa de ser significativo que tanto no momento original da escrita deste documento como naquele da sua reedição, caracterizado pela distinção fundamental entre os dois períodos, o império português não houvesse ainda ratificado nenhuma das convenções supracitadas.

Mas o foco de Silva Cunha não estava nestas convenções, mas sim no outro conjunto de convenções, criado em finais da década 40, tendo como elemento central do seu ataque o princípio da não-discriminação. Perguntava Silva Cunha: “Qual o alcance deste princípio? Conduzirá à supressão do direito especial para trabalhadores indígenas? Terá ele o alcance de proclamar, nas relações de trabalho, o velho princípio da assimilação?” A resposta é taxativa: “Não nos parece porque, embora se neguem privilégios de raça, cor, religião e tribo, no entanto, não se faz referência às diferenças de civilização”.¹²⁶ Silva Cunha explicava que seria impossível abolir essa distinção na medida em que esta não se ajustaria à situação civilizacional das

¹²⁵ idem, p. 4.

¹²⁶ Idem, p. 52.

populações indígenas, incapaz, segundo ele, de compreender os mecanismos inerentes a um serviço público ou à negociação colectiva. Mais, mesmo a discriminação de género deveria ser compreendida a uma luz diferente, fruto da natureza matriarcal das sociedades africanas. A este propósito Silva Cunha não deixava de ilustrar um dos aspectos que mais tensão poderia provocar: se o objectivo afirmado internacionalmente era o de preservar a “orgânica social” existente nos territórios coloniais, como se poderia querer fazer tábua rasa das diferenças que ele essencializava na sua imaginação dos africanos e respectivas sociedades? Em síntese, a evolução do Direito colonial internacional do trabalho, de acordo com Silva Cunha, tinha perigosamente evoluído de um sistema que se organizava em torno do direito à liberdade individual para um outro que cristalizava prioritariamente a noção de não-discriminação.

O argumento tecido por Silva Cunha era o de que o edifício legal que regulava as relações laborais protagonizadas por nativos no império português, nomeadamente através do Código de Trabalho Indígena de 1928, se encontrava em perfeita sintonia com o que ele considerava a segunda fase de regulamentação internacional do direito colonial do trabalho, ou seja, relativa ao período entre-guerras, que à consagração da liberdade individual acrescentava dimensões de protecção do trabalhador. Este destinava-se, segundo o artigo 2º do Código, aos “indivíduos de raça negra ou dela descendentes que, pela sua ilustração e costumes, se não distingam do comum daquela raça”.¹²⁷ A afirmação explícita de que se organizava em torno do conceito de raça não impedia que Silva Cunha afirmasse que este não se devia a “quaisquer preconceitos raciais (...) mas sim com o fim de evitar a sujeição dos indígenas a uma ordem jurídica inadaptada às suas condições de vida, à sua mentalidade e à sua rudimentar civilização”.¹²⁸ Esta situação especial visava proteger o indígena de abusos visto que este não poderia ser encarado como “elemento activo” da relação laboral.

No entanto, se pelo menos o Estado português perfilhava aquelas que eram as orientações do chamado *Native Labour Code* da OIT, porque se recusava o governo português a ratificá-las? Para Silva Cunha a resposta passava por dois factos. Por um lado, a legislação imperial portuguesa já acolhia aquelas que eram as orientações e disposições contidas nas quatro convenções – o que, como se verá posteriormente,

¹²⁷ Idem, p. 214.

¹²⁸ Idem, pp. 216-217.

não correspondia àquilo que, por exemplo, os peritos da OIT entendiam. Mas mais importante era o segundo motivo apresentado por Silva Cunha: a existência de disposições internacionais interferiam naquilo que era do exclusivo domínio do Direito interno e representava a “violação deste princípio desrespeito pela soberania do Estado”.¹²⁹ Ficava por definir até onde poderia ir o Direito colonial internacional. Deveria manter-se apenas como disposições gerais? Ademais, a extrema sensibilidade das autoridades portuguesas neste capítulo não poderia deixar de ser explicada pelo lastro histórico da questão da escravatura e do trabalho forçado. Como reconhecia Silva Cunha, “Portugal tinha uma longa e dolorosa experiência de como facilmente se aproveitam movimentos internacionais, ditados por aparentes razões de humanidade e filantropia, para interferir na política colonial interna de cada Estado, na defesa de interesses muito pouco condicentes com aquelas altas razões”.¹³⁰

Se esta resistência portuguesa à fiscalização internacional se manifestava face àquilo que eram as convenções que Silva Cunha considerava adequadas, como poderiam ser equacionadas as novas convenções emanadas da OIT? Para Silva Cunha, era evidente que este era um estágio transitório que idealmente desembocaria na uniformização de regimes para nativos e europeus e assimilados: “Civilizados os indígenas, a manutenção para eles de um Direito especial do trabalho só poderia justificar-se por uma política de sujeição sistemática, baseada na diferença de raça, política sem defesa à luz das concepções geralmente vigentes no mundo actual”.¹³¹ Mas para Silva Cunha esta integração não deveria ser concretizada rapidamente. Contestando o discurso proferido por organizações como a ONU, nomeadamente o “igualitarismo em matéria colonial ali contido”, Silva Cunha garantia que a uniformização seria “resultado natural da evolução das colónias, como produto da acção civilizadora que a acção colonial deve ser predominantemente”. Mas mesmo esta integração, não sendo “previsível” a sua realização, deveria dirigir-se não necessariamente para o caminho da autonomia das populações coloniais, mas para a sua integração no todo imperial. A consagração do anticolonialismo teria tido já a sua manifestação no campo do direito internacional do trabalho com a consagração do “absurdo ‘princípio da não discriminação’ que ... é absolutamente inaceitável”.¹³²

¹²⁹ Idem, p. 276.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Idem, p. 278.

¹³² Idem, pp. 278-281.

Quanto à política laboral portuguesa nas colónias, Silva Cunha asseverava que “os princípios expostos levam-nos a concluir pela necessidade de o conservar [Direito colonial do trabalho] (...) Mas levam-nos também a dizer que, progressivamente se devem ir afeiçoando as suas normas (...) no sentido de fazer desaparecer a sua especialidade, nomeadamente no que respeita ao trabalho obrigatório que, embora defensável, só o é, como vimos, quando utilizado sem prejuízo das mesmas populações e com carácter educativo”. Mesmo a abolição de sanções penais era questionada por Silva Cunha, que sustentava a sua posição num discurso que continuava a retratar o nativo como desprovido da racionalidade moderna “o indígena não está habituado ao respeito pela palavra dada, não conhece o princípio da boa fé e a regra *pacta sunt servanda*”.¹³³ O mesmo tipo de argumentos justificava a negação de possibilidade de sindicalização dos indígenas, mantendo-se na esfera do Estado a missão de os proteger. O conjunto das soluções apresentado por Silva Cunha no final do seu livro, com o sentido que devia ser dado à reforma do CTI limitava-se a sugerir o aperfeiçoamento o regime dos contratos, remodelar o sistema de recrutamento de forma a que este tomasse em conta a situação demográfica, aperfeiçoar o regime de assistência, incluir preceitos de aprendizagem e educação profissional e aperfeiçoar os serviços de inspecção. Ou seja, reforçar ou aperfeiçoar aquilo que eram as disposições já existentes no Código, rejeitando aquelas que eram as novas orientações gerais da OIT para os territórios não metropolitanos.¹³⁴

Também Adriano Moreira, futuro ministro do Ultramar e aquele que procedeu às mais significativas mudanças em matéria laboral, já em pleno ano de 1961, na reedição do seu “Política Ultramarina” (cuja primeira edição era de 1956), referindo-se à OIT, afirmava que “a não discriminação e a tendência para uma igual regulamentação nos territórios metropolitanos e coloniais tendem a levar para estes últimos o princípio do trabalho efectivo, o que pressupõe da parte dos trabalhadores uma posição psicológica no sentido de procurar emprego e, por isso, de o exigir”. Ora, ainda segundo Adriano Moreira, essa “posição psicológica” não parecia ser “característica do mercado de trabalho nessas regiões”. Como tal, só a tutela civilizadora, aplicada de forma cautelosa, poderia regular as relações de trabalho nas

¹³³ Idem, pp. 281-285.

¹³⁴ Idem, p. 288.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

colónias.¹³⁵ A aplicação de uma uniformidade de critério, adoptada pelo BIT, teria levado a uma intervenção “por vezes menos acertada”, que teria resultado na transferência do princípio da “luta de classes” para África. Tal não era o indicado para “enfrentar situações que devem ser resolvidas à luz do princípio missionário”. A uniformização de políticas e normativos para os contextos coloniais e metropolitanos, por fim, “desconhece a relatividade dos ordenamentos jurídicos”. Aquilo que é hoje visto como relativismo cultural constituía, pois, um poderoso argumento para este académico politicamente comprometido.¹³⁶

O problema fundamental, para Adriano Moreira, encontrava-se nas referidas convenções de 1947 que “estão em vigor todos os territórios não-metropolitanos a sul do Saara, salvo algumas excepções”. Como Moreira sublinhava, estas representavam uma evolução do princípio fundamental da liberdade de trabalho ao direito ao trabalho, algo que, como já referido, não se ajustava a África visto que no continente se verificava uma situação de escassez de mão-de-obra e não de abundância, por força das já referidas “disposições” psicológicas e sociais dos indígenas.¹³⁷ Mas nem a acção da OIT referente ao trabalho forçado escapava às críticas. Também aqui Moreira assinalava que o BIT “parece confundir algumas vezes o trabalho obrigatório, que se inscreve numa política de colonialismo de espaço vital, com o conjunto de medidas, diretamente derivadas da missão de colonizar, que se destinam a implantar a regra geral que manda que os homens trabalhar”. A sua apreciação global sobre a OIT e a relação que o império português deveria manter com esta eram liminarmente sintetizadas numa única frase: “Para os países e organizações que reconhecem o dever do trabalho e a legitimidade da colonização, só têm importância real as medidas recomendadas a propósito da liberdade de trabalho que visam abusos verdadeiramente pertinentes à justa retribuição do trabalho prestado”. Resumindo, as novas políticas da OIT deveriam ser rejeitadas e mesmo aquelas referentes à liberdade no trabalho deveriam ser judiciosamente seleccionadas, de forma a castigar abusos mas a não deslegitimar a obrigação moral de trabalhar e os esforços do Estado para que os trabalhadores indígenas a cumprissem.¹³⁸

¹³⁵ Adriano Moreira, *Política Ultramarina* (4ª edição), (Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1961), p. 234. A primeira edição data de 1956.

¹³⁶ Idem. P. 228.

¹³⁷ Idem, pp. 230-234.

¹³⁸ Idem, pp. 234-235.

Porventura de forma ainda mais directa, enunciados similares eram propostos por Afonso Mendes, antigo funcionário administrativo da Huíla e Moçâmedes que publicara a sua dissertação de 2º ano no curso de Altos Estudos Ultramarinas para a cadeira “Política Ultramarina”, leccionada por Adriano Moreira. Era essa dissertação que era publicada em livro com o título de “Huíla e Moçâmedes: Considerações sobre o trabalho indígena”. Afonso Mendes viria mais tarde a ser o director do Instituto do Trabalho, Previdência e Acção Social de Angola, na década de 1960.

Logo no prefácio, Mendes, reafirmava o lugar central do trabalho dentro da globalidade da “actividade colonizadora”.¹³⁹ O livro de Mendes é um extraordinário testemunho em três sentidos: porque revela sem peias o que ele vivenciara nas colónias, porque demonstra o grau de aceitação e naturalização de determinadas práticas que, de outra forma, não poderiam ser publicadas num livro patrocinado pelo Estado e, finalmente, constitui um exemplo das formas de imaginações políticas e sociais existentes sobre as possibilidades e sentidos de reforma num período particularmente tardio e o seu persistente desfasamento com as normas prescritas internacionalmente no pós-guerra.

O dever moral de trabalhar constituía elemento central da proposta de Mendes. O trabalho era a forma de os “indígenas” contribuírem para “o progresso e bem-estar da sociedade, de eles próprios se aperfeiçoarem”.¹⁴⁰ Para isso necessitavam de um “forte impulso externo”.¹⁴¹ E explicava, as autoridades administrativas “esforçam-se por levar os indígenas ao cumprimento desse dever, quer facilitando emprego aos que o procurem, quer recrutando para serviços de interesse geral os que sejam mais relutantes em trabalhar”.¹⁴² Esta segunda modalidade de trabalho era normalmente mais violenta e mais mal paga e por isso as autoridades escolhiam para estas actividades os “mais preguiçosos”. O facto de muitos trabalhadores fugirem e ausentarem-se do trabalho era enunciado como aspecto fundamental a combater. Um dos motivos era, obviamente, o facto de serem forçados a trabalhar em serviços penosos. Outro seriam as violências exercidas pelos capatazes.¹⁴³ A este propósito referia que “não haverá um único capataz que não tenha no seu activo uma razoável distribuição de bofetadas e pontapés, mais significativos pelos gestos que pelos

¹³⁹ Afonso Mendes, *A Huíla e Moçâmedes: considerações sobre o trabalho indígena* (Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1958), p. 11.

¹⁴⁰ Idem, p.66.

¹⁴¹ Ibidem, p. 63.

¹⁴² Ibidem, p.66.

¹⁴³ Ibidem, p. 77.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

efeitos”.¹⁴⁴ Mas, em última instância, o motivo era o carácter ocioso do “indígena” que não se regia pelos mesmos estímulos dos trabalhadores europeus, visto não ter grandes necessidades.¹⁴⁵ Informava ainda que o sentido de trabalhos públicos, ou seja, aqueles onde se poderia legalmente mobilizar trabalho forçado, incluíam empresas privadas que tivessem a seu cargo actividades de interesse público.¹⁴⁶

A visão que Afonso Mendes projectava do trabalhador “indígena”, em pleno ano de 1958, continuava a ser a de um ser ocioso, irracional e irresponsável. Defendia a manutenção de sanções penais em caso de não cumprimento de contrato, citando para esse efeito Adriano Moreira, quando criticava a recomendação da OIT por “uniformidade de critérios a aplicar em territórios coloniais e não-coloniais”.¹⁴⁷ As sanções eram imprescindíveis pois, como perguntava, “Poderá consentir-se impunemente que um seja madraço e outro vadio?”, referindo-se a trabalhadores não produtivos ou que se ausentassem do local de trabalho.¹⁴⁸

O grosso do seu trabalho e das reformas que propõe obedeciam à necessidade de melhorar e aumentar o aproveitamento da mão-de-obra indígena e mesmo as medidas que propõem com o objectivo de prevenir e remediar abusos subordinam-se ao desiderato de conseguir ter o número de trabalhadores necessários para o desenvolvimento da colónia. Por exemplo, propunha um sistema de recrutamento totalmente organizado por uma instituição independente, para a qual todas as empresas deveriam contribuir, e que faria uma distribuição de quotas de recrutamento. Essa era a forma de evitar os abusos e corrupção das autoridades. Mas, relembra, isso permitiria também que não se deixasse “lugar à vadiagem que nas sociedades indígenas campeia.” Se as autoridades administrativas não se ocupassem do recrutamento, poderiam dedicar mais tempo “à repressão à vadiagem” fazendo com que esta fosse “mais severa” e o número de trabalhadores disponíveis cresceria. O “novo sistema virá precisamente trazer essa maior mobilização do braço indígena”.¹⁴⁹

De forma expectável, as convenções da OIT do pós-guerra eram vistas como completamente desajustadas. Como se poderiam aplicar direitos iguais a trabalhadores metropolitanos e a “trabalhadores indígenas, recém chegados do

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 97.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p.86.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp.143-144.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 112.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 113.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p.149.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

mato”.¹⁵⁰ No que respeitava à sindicalização de trabalhadores indígenas, esta não faria o menor sentido: tratava-se, o trabalhador huilano, de um ser “ignorante, inculto, altamente instável no trabalho, (...) sem consciência cívica ou profissional”.¹⁵¹ Era o resultado da aplicação do princípio da não-discriminação que o justificava e que Mendes maldizia. Era a aplicação de um “direito igual” que ignorava as “enormes diferenças culturais existentes e [as] consequências que a pura observância de um tal direito acarretaria”.¹⁵²

Mas a desconfiança de Mendes não se limitava às convenções publicadas após 1947. Mesmo as convenções do período entre-guerras eram condenáveis. O princípio de liberdade de trabalho era muito louvável mas compreendido pelos “negros (...) como liberdade de não trabalhar”. Afinal, “a liberdade de trabalhar é coisa que, em absoluto, não existe”.¹⁵³ O dever moral de trabalhar era firmemente defendido, explicando que o governo português tinha sido mais avisado que as convenções internacionais “ao estabelecer um princípio relativo a um elementar direito humano, mas condicionando-o a outro não menos elementar e mais fundamental, que consiste no dever moral de trabalhar”. Era assim que a liberdade de trabalho era entendida na Huíla e continuaria ser.¹⁵⁴ No que tocava à abolição de sanções penais, defendia que a legislação portuguesa era mais “sensata e consentânea com as realidades do meio a que se destina do que a legislação internacional, manifestamente influenciada pelo espírito de luta de classes e do anticolonialismo existente no seio do BIT”.¹⁵⁵

Conclusão

Ao contrário do que parece ser sugerido, mais por omissão do que por declaração, por alguma historiografia, os anos imediatamente posteriores ao fim da Segunda Guerra Mundial foram marcados por intensos debates no seio da administração portuguesa em torno do problema do trabalho colonial, frequentemente associados às suas ramificações internacionais.

¹⁵⁰ Ibidem, p.194.

¹⁵¹ Ibidem, p. 197.

¹⁵² Ibidem, p.141.

¹⁵³ Ibidem, pp. 138-139.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 191.

¹⁵⁵ Ibidem, p.192.

Longe de se encontrarem alheados das transformações políticas globais que se operavam e ,em particular, daquelas relacionadas com o problema social em contexto colonial, autoridades, inspectores, especialistas coloniais e funcionários diplomáticos portugueses estavam perfeitamente conscientes do seu impacto não só nas sociedades locais mas também relativamente às formas de legitimação imperial em contexto internacional. É verdade que alguns destes manifestavam um optimismo pouco sustentado e que existiam falhas substanciais e elementares nos processos de circulação e tratamento de informação. Mas resulta evidente que o problema do trabalho nativo enquanto elemento de aferição da legitimidade imperial (e competição inter-imperial) em contexto internacional permaneceu uma realidade inalterada nestes primeiros anos do pós-guerra.

Devido a um variado conjunto de factores, desde a persistência de uma ideologia racialista à natureza autoritária do regime, passando pela desconfiança em relação às várias organizações internacionais envolvidas e às próprias necessidades económicas coloniais, o império português, ao contrário dos seus congéneres europeus, não encetou reformas profundas nas suas práticas e políticas sociais coloniais. De uma forma geral, todos os actores referidos, independentemente de serem mais ou menos críticos do registo colonial português (e havia uma latitude considerável no leque de opiniões e avaliações produzidas), partilhavam uma visão das relações laborais coloniais que se encontrava mais próxima dos referenciais do entre-guerras do que dos novos programas desenhados pela OIT. Mesmo a este respeito, é importante recordar que muitos deles, embora subscrevessem os princípios gerais das primeiras convenções sobre trabalho nativo, eram mesmo assim críticos da sua aplicação, defendendo um regime ainda mais recuado em matéria de liberdade de trabalho, onde o princípio referente ao dever moral de trabalhar das populações “indígenas” surgia como inegociável.

Este desfasamento e desconfiança em relação às novas normas internacionais não estava limitado à estrutura formal de administração imperial. Como se pôde verificar, através de um averiguação selectiva, eram também vertidos em alguns dos principais trabalhos, redigidos por especialistas coloniais, que abordavam a evolução do processo de internacionalização da questão do “trabalho indígena”. Ademais, este desfasamento persistiu durante um longo período de tempo no “campo” académico, cobrindo praticamente todo o período estudado neste trabalho, com articulações

óbvias com as realidades e políticas coloniais que o caracterizaram, como se verá nas próximas partes.

Não obstante estas limitações, esta primeira parte mostra como este período foi também constituído por importantes e complexos debates sobre a questão laboral e por inúmeras tentativas de reforma, por limitadas que fossem. Muito frequentemente, estas estavam associadas a momentos de escrutínio internacional, assim como estavam muitos dos processos de auto-escrutínio imperial e racionalização administrativa. Entre as reformas concretizadas e as várias iniciativas que promoveram ou veicularam novas imaginações políticas e sociais, este período foi seguramente caracterizado por uma intensa atividade em matéria de discussão da política social, ao contrário do que é normalmente apresentado nas sínteses historiográficas do império. O que resulta evidente é que todo este período é marcado pela tensão entre potenciais reformas (mais ou menos limitadas) e a possibilidade de agitação social que se verificava e adivinhava noutros territórios. Essa é também uma das explicações para a disjunção entre as práticas e políticas sociais coloniais portuguesas e as que se verificavam noutros territórios imperiais. As próprias realidades coloniais demonstravam que a principal preocupação dos administradores e governantes em matéria laboral, e com potenciais implicações internacionais, redundava ainda no problema do trabalho forçado, recrutamento e outros abusos associados, como os castigos corporais. Essa persistência, amiúde criticada mas por vezes tolerada, resultava também em parte da resistência de uma visão generalizada que consagrava a diferença fundamental entre “indígenas” e “civilizados” em matéria de trabalho. Mas isso não impediu que este conjunto de actores interagisse ao mesmo tempo com as velhas e novas políticas da OIT, ainda que, de forma sistemática, se apropriasse apenas dos aspectos que se conformavam com uma visão tutelar da relação imperial. Apesar da relativa acalmia que o império viveu nestes anos em *fóruns* internacionais no que tocava o problema do trabalho nativo, o problema do trabalho forçado continuou bem presente na mente de todos estes actores como aspecto por resolver. Como se verá de seguida, essa *décalage* programática tornar-se ia muito mais visível e amplificada nos anos seguintes, à medida que a legitimidade imperial foi crescentemente posta em causa em diferentes espaços internacionais.

Parte 2

III

Capítulo III -“Porque ainda manda o senhor Deus pretos a este mundo”? O império português e os comités especiais de trabalho forçado e escravatura (1949-1953)

Introdução

A parte 2 deste trabalho aborda uma série de eventos e processos que condicionou substancialmente a acção das autoridades e governantes portugueses durante o período de 1949 a 1953, nomeadamente explorando os processos paralelos, mas relacionados, que levaram à constituição e desenvolvimento das actividades investigativas dos dois comités, estabelecidos sob os auspícios do sistema da Organização das Nações Unidas nos inícios da década de 50, que investigaram as condições mundiais relacionadas com a liberdade no trabalho.

A partir do trabalho dos dois comités, mobilizado enquanto pano de fundo e elemento unificador das questões que a organizam, a parte 2 visa aprofundar a relação que o império português manteve com a Organização Internacional do Trabalho (co-responsável pelo Comité Especial do Trabalho Forçado, em parceria com o Conselho Económico e Social da ONU) explorando um conjunto de problemas que já foi identificado na primeira parte, mas abordando outros, novos, resultantes dos novos contextos institucionais, internacionais, metropolitanos e locais que afectaram e foram condicionados pelas actividades destes dois organismos.

Esta parte não esgota a história das relações entre a OIT e o império português durante este período. Ao invés, centra-se naquele que é o seu aspecto central nestes anos: o problema da liberdade de trabalho nas colónias portuguesas de África. Obviamente, este problema articula-se de forma geral com aquilo que foi desenvolvido na parte 1, isto é, a transformação programática que se operou no seio da OIT (mas não só, na medida em que este processo se entrecruzou com dinâmicas similares noutros impérios coloniais). Tal é conseguido através do cotejo desses programas com as abordagens aos problemas e imaginações políticas e sociais manifestados pelos dirigentes e administradores do império colonial. Nem a transformação programática da OIT implicou uma censura automática de modelos de organização sócio-económica vistos como mais atrasados nem conduziu ao simples

abandono das preocupações do período entre-guerras, aspecto desde logo confirmado pela persistência do conjunto de convenções criadas nos anos 30. Os dois quadros programáticos de referência da OIT articularam-se de forma cumulativa. No mesmo sentido, a desconfiança portuguesa em relação aos novos programas da OIT não resultou necessariamente em negligência ou desinteresse relativamente aos desenvolvimentos e pedidos da organização.

A parte 2 não deixará, no entanto, de se orientar por aquilo que são os problemas centrais desta dissertação. Desde logo, em primeiro lugar, compreender como é que as actividades desta organização internacional (e dos múltiplos actores que com ela interagiram ou que gravitaram na sua órbita) condicionaram a condução da política e o decorrer dos debates imperiais portugueses. Explorar-se-á como as iniciativas relacionadas com a liberdade no trabalho, em concreto, com as questões da escravatura, mas, acima de tudo, do trabalho forçado, impenderam sobre os modos de pensar e agir das autoridades portuguesas. As várias acções de inquirição e supervisão, cuja base legal e carácter vinculativo eram frágeis, levaram a processos de inquirição e apuramento de factos, recolha de novas informações e a debates internos que atravessaram toda a cadeia administrativa do estado-império. Igualmente, abriram espaço ou alimentaram esforços e disposições reformistas já existentes, ao mesmo tempo que geraram novas possibilidades de reforma, passíveis de constituir uma resposta às diversas pressões internacionais.

O sucesso dessas iniciativas reformistas foi, todavia, limitado, mas o seu registo e reconstituição são fundamentais em dois sentidos. Por um lado, para demonstrar como só se podem pensar as dinâmicas de continuidade e ruptura no interior do império através da articulação de escalas analíticas.¹⁵⁶ Como se demonstrará, as pressões exteriores só puderam alimentar sonhos ou oportunidades de reforma porque existia quem, nas colónias ou na metrópole, via nelas uma oportunidade para reforçar e re-legitimar o império. Por outro, o foco nestes processos ajuda a pensar de forma mais clara acerca das várias possibilidades em jogo, como se desenrolou a tensão entre estas e recuperar as hipóteses não concretizadas, mas seriamente contempladas.

¹⁵⁶ Sobre a importância de articulação de escalas analíticas, nomeadamente entre o colonial, o metropolitano e o internacional e transnacional, veja-se William Roger Louis and Prosser Gifford, “Introduction”, em Prosser Gifford e William Roger Louis, eds., *Decolonization and African Independence: The Transfer of Power, 1960-1980* (New Haven: Yale University Press, 1988); e John Darwin, “Decolonization and the End of Empire” em Robin Winks, ed., *The Oxford History of the British Empire, Volume V: Historiography* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 541-557.

Aspecto central desta parte será o exercício de demonstrar como a questão do trabalho, longe de ser vista como um mero aspecto da política social, interna, e, como tal, lateral na “grande estratégia” diplomática portuguesa, foi encarada como um marcador central da legitimidade imperial portuguesa, na exacta medida em que a forma como se organizava o trabalho e se geriam os direitos sociais a este associados permitia aferir a proclamada capacidade portuguesa para governar populações étnica, social e culturalmente diferentes.¹⁵⁷ Resumindo: o problema do trabalho, as acusações internas e externas que sobre ele versaram, e a capacidade de fazer prova da sua boa gestão constituíram elementos incontornáveis da vida diplomática e internacional do império, e assim foram entendidos à época.

A apreciação, censura ou legitimação internacional das políticas laborais nativas nas colónias dependeram, em grande medida, da forma como estas eram comparadas não apenas com aquilo que eram os *standards*, normas e programas da OIT mas também com as práticas e políticas verificadas noutros espaços coloniais. Crucial nesta tese, e que se torna ainda mais evidente nesta parte, é a forma como se verifica um permanente desfasamento social, político e ideológico entre as imaginações e práticas sociais e políticas, mesmo as de cariz reformista, que se podem encontrar nos vários actores imperiais que participaram neste debate e aquilo que era a voz corrente dos discursos, práticas e debates noutros contextos coloniais, particularmente franceses e ingleses, e no seio da OIT. Isto não equivale a dizer que alguns problemas identificados no caso português eram inexistentes noutros territórios. Nem que existia uma característica “essencial” de arcaísmo português. Mas um conjunto de factores, que poderá ser posteriormente aventado, traduziu-se num permanente desacerto entre o que se pode chamar de *zeitgeist* em matéria de política social nativa, e o que pode ser descoberto, ainda que cabalmente negado, em várias obras oficiais de administradores, ideólogos, cientistas sociais e governantes imperiais. E este desacerto radicava, *ultima ratio*, numa concepção do “indígena”, enquanto actor político, cultural, social, económico e jurídico com uma capacidade

¹⁵⁷ Sobre esta ideia, veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “‘Das dificuldades de levar o indígena a trabalhar’: o ‘sistema’ de trabalho nativo no império colonial português”, em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O império colonial em questão: poderes, saberes, instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 159-196. Sobre a centralidade da gestão da diferença nas configurações imperiais, veja-se Frederick Cooper e Jane Burbank, *Empires in World History: Power and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press, 2010), pp. 1-23.

muito limitada de se adaptar a um suposto “nível civilizacional”, ou corresponder a níveis vários de transformação ou mudança social acelerada.¹⁵⁸

É essa concepção extremamente racializada da vida colonial, conjugada, claro está, com imperativos de ordem económica e política, que explica a existência de abusos de forma sistemática e a incapacidade de lhes pôr cobro. A preferência pela palavra abusos é, aliás, sintomática, mas incorrecta. Como se poderá constatar, os abusos eram, antes, uso corrente. E denunciados em *fora* internacionais, por filantropos, mas também na metrópole e nas colónias por actores mais do que comprometidos com o regime e, acima de tudo, com o projecto imperial. De forma mais sintética, o reconhecimento dos abusos era transversal, mas a forma de lhes colocar cobro era substancialmente diferente em cada um destas ordens analíticas.

Obviamente, esta afirmação não pretende, de todo, desvalorizar os ímpetus reformistas e de denúncia identificados nas colónias e metrópole. Pretende, sim, contextualizá-los. Nesse sentido, recorre-se a fontes internas da administração imperial com o objectivo de as cotejar com as denúncias que então ocorriam, em vários níveis, mas também para rastrear momentos e actores que olharam criticamente para estes desenvolvimentos e envidaram esforços para “sanear” e “moralizar” o *sistema*, por vezes como necessária resposta a críticas internacionais passadas, presentes ou futuras, noutras, por simples imperativo político ou moral, noutras até como meio de distinção e competição inter-institucional. O aspecto fundamental a reter aqui é o seguinte: da abordagem e estudo do “internacional” enquanto observatório privilegiado não decorre nenhuma afirmação de precedência causal de um nível analítico sobre outro. O que se procura demonstrar é que só a articulação frutífera das várias esferas de intervenção política e social pode capturar as dinâmicas de debate, mudança ou continuidade que caracterizaram o império colonial português nestes anos, algo que, por outro lado, só pode ser realizado com sucesso se, através de demonstração empírica, se deixar claro a natureza compósita e, não poucas vezes, conflituante dos seus múltiplos constituintes e vontades, do “internacional”, do “metropolitano” e do “local”.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Sobre a longa genealogia da natureza *racialista* do império português e a centralidade do trabalho nestes processos, veja-se Miguel Bandeira Jerónimo, *Livros Brancos, Almas Negras*. Veja-se ainda Francisco Bethencourt e Adrian Pearce, eds., *Racism and Ethnic Relations in the Portuguese-Speaking World* (New York: Oxford University Press, 2012).

¹⁵⁹ Sobre o carácter compósito do internacional e sua relação com a questão imperial, veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “Passados por desvelar: as imbricações do internacional e do imperial na construção do presente”, em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, orgs.,

Finalmente, esta parte organiza-se de uma forma cronológica mas também respondendo a uma distinção de natureza institucional. O capítulo III tratará do impacto dos desenvolvimentos internacionais num contexto em que o império português não se via institucionalmente vinculado aos trabalhos investigativos da ONU. Pelo contrário, no capítulo IV, ao abordar-se o trabalho do comité ad-hoc, co-organizado pela OIT, procura-se mostrar como as autoridades responderam aos desafios internacionais colocados por um organismo cuja autoridade decorria da filiação a uma instituição a que o império pertencia de pleno direito.

O problema do trabalho forçado entre a Guerra Fria e colonialismo tardio

Os limites cronológicos desta parte II são definidos, aproximadamente, pelo processo que levou à criação dos dois referidos comités, um processo conturbado. Mas as dinâmicas que presidiram à criação de ambos estiverem estreitamente associadas a um contexto geopolítico e histórico muito particular.

O elemento fundamental de contexto que explica e justifica o surgimento das duas iniciativas foi o agudizar das tensões entre as duas maiores potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, nos anos de 1947/1948, aquilo que viria a ficar conhecida como o início da Guerra-Fria. O primeiro e maior impacto da Guerra-Fria foi o de estabelecer dois blocos rivais que ordenaram em grande medida a configuração geopolítica do globo nas décadas que se seguiram.¹⁶⁰ Obviamente, esse novo macro-processo histórico não deixou de se fazer sentir nos mundos coloniais e respectivas metrópoles. Foram dois os processos mais evidentes. O primeiro, e mais importante para a problemática desta tese, traduziu-se no modo como o comprometimento dos Estados Unidos da América com a sua “tradição” anti-colonial, imaginada ou efectiva, se esmoreceu. Os ambiciosos programas do final da guerra de aumentar o escrutínio internacional sobre as possessões imperiais viram-se necessariamente limitados pelas novas prioridades dos EUA e pelo papel que os seus aliados da Europa Ocidental, entre eles todos os grandes impérios ultramarinos, poderiam vir a desempenhar no novo confronto bipolar, papel esse que se revestia de

Os Passados do Presente: Internacionalismo, imperialismo e a construção do mundo contemporâneo (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 5-25.

¹⁶⁰ Sobre as origens da guerra-fria, veja-se, entre outros, Melvin Leffler e David Painter, eds., *The Origins of the Cold War: an International History (2nd edition)* (New York and London: Routledge, 2002).

importância política e diplomática mas também económica e financeira.¹⁶¹ Uma segunda dinâmica que a erupção da Guerra Fria favoreceu foi a capacidade de novos e velhos actores que pugnavam pela reforma ou mesmo auto-determinação dos territórios coloniais ganharem um renovado relevo na nova ordem geopolítica. O facto de ambas as novas super-potências serem formal e declaradamente desfavoráveis à solução colonial constituía uma oportunidade importante para activistas anti-coloniais e dirigentes nacionalistas avançarem os seus projectos de auto-determinação e independência, vinculando-as genericamente aos seus objectivos.

No entanto, nenhuma destas afirmações implica qualquer tipo de subordinação de um processo histórico a outro, da questão colonial à Guerra-Fria. São hoje vários os estudos que questionam uma tradição historiográfica que tendeu a subsumir toda a história da segunda metade do século XX às rivalidades bipolares, olhando para palcos mais ou menos periféricos como meras extensões das dinâmicas de conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética.¹⁶² A Guerra-Fria tanto condicionou as dinâmicas das diversas relações imperiais como foi condicionada por estas e pelos actores e contextos locais que elevaram a questão da auto-determinação e das relações entre Norte e Sul globais a elementos fundamentais da ordem e debates internacionais. Esta apreciação historiográfica tem, desde logo, uma tradução histórica na exata medida em que os próprios actores contemporâneos, desde muito cedo, tentaram encontrar alternativas para o binómio bipolar e afirmar essas alternativas na ordem global.

O que é importante reter é que a Guerra-Fria introduziu novos elementos e novas dinâmicas no ordenamento internacional e no lugar que a questão colonial ocupou dentro deste. As potências coloniais ocidentais, a partir de finais dos anos 1940, viram a sua capacidade de influência e negociação com os seus parceiros norte-americanos no seio das organizações internacionais aumentar, ainda que não de forma necessariamente linear. Por outro lado, nestes anos, já se havia consumado a

¹⁶¹ Veja-se, entre outros, John Kent, “The United States and the Decolonization of Black Africa, 1945-1963” em David Ryan e Victor Pungong, eds., *The United States and Decolonization: Power and Freedom* (Basingstoke: Palgrave, 2000), pp. 168-187.

¹⁶² Sobre as intersecções entre guerra-fria, colonialismo e descolonização, veja-se Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge: Cambridge University Press); Matthew Connelly, “Taking off the Cold War Lens: Visions of North-South Conflict during the Algerian War of Independence”, *American Historical Review*, 105.3 (June 2000), pp. 739-769.

transferência de poder para a maioria dos seus outrora territórios asiáticos, como se viu na parte precedente deste trabalho.

Ao contrário do que estabelecem narrativas sobre um imparável e progressivo movimento pela libertação destas colónias, para a maior parte dos observadores e governantes europeus, a perda dos vastos territórios asiáticos apenas aumentou o peso e a necessidade de preservar as suas possessões em África. Estas eram agora imaginadas em várias articulações de uma volátil Euráfrica que estabelecia a interdependência entre os dois continentes.¹⁶³ A independência dos territórios africanos, quando imaginada, constituía plano para décadas, senão séculos.

É importante, no entanto, salientar que a nova necessidade e possibilidade de acção e afirmação da legitimidade imperial das potências coloniais europeias em espaços internacionais, na sua articulação com o governo e elites norte-americanas, especialmente na ONU mas também noutras organizações internacionais (também na OIT esta tendência se fez sentir), não significou que o domínio imperial destas deixasse de ser contestado. Os variados e recém-independentes estados asiáticos que entravam, agora de pleno direito, nas diversas organizações do sistema das Nações Unidas não deixavam de envidar esforços para questionar a legitimidade internacional do colonialismo europeu. A par das declarações solenes e denúncias, esforços eram também feitos no sentido de aumentar a capacidade de escrutínio das diversas organizações internacionais e outros corpos, isto é, de internacionalizar a questão colonial, nomeadamente através de mais e mais requisições de mais e melhor informação, rotinização de questionários, expansão das matérias sob vigilância internacional e compromissos sobre futuros desenvolvimentos. A OIT é um exemplo claro dessas dinâmicas. Como reconhece Daniel Maul, o ímpeto de transformação programática em matéria colonial (ou não-metropolitana, mais precisamente) abrandou a partir de 1947/1948. O peso comunista no mundo do trabalho obrigava os próprios funcionários e dirigentes da OIT a cederem na sua relação com as potências coloniais, algo que para alguns deles, formados numa tradição imperial das potências coloniais, não era visto com particular repugnância. Mas essa atitude resultava também de lógicas e interesses próprios da instituição que entendia ser esse o modo de promover reformas graduais, “não politizáveis” (pelo menos de modo fácil), nos

¹⁶³ Sobre o conceito de Euráfrica e as suas origens desde o período entre guerras veja-se Peo Hansen e Stefan Jonsson, *Eurafrica: The untold history of European integration and colonialism* (London: Bloomsbury, 2014).

diversos territórios. Apesar de se ter tornado um ambiente mais ameno para os poderes coloniais, funcionários e organismos da OIT não deixaram de ter os seus diferendos com representantes coloniais em matéria de inspecção e supervisão colonial. A crescente presença de delegados de antigas colónias e acção de delegados dos trabalhadores mais próximos da causa anti-colonial certamente contribuíram também para a necessidade da organização evitar ser vista como estando dependente dos poderes imperiais.

Este conjunto de aspectos, aliás, explica porque, nos finais dos anos 40, os vários impérios coloniais europeus se viram na necessidade de desenvolver espaços formais e informais que os assistissem e permitissem coordenar posições tanto na ONU como nas diversas organizações especializadas. Foi esse o caso da Comissão Técnica de Cooperação na África ao Sul do Saara (CCTA) e do Instituto e Conferências Inter-Africanas do Trabalho, ou seja, espaços de debate inter-imperial para o continente africano que, significativamente, até muito tarde excluía estados africanos independentes como a Libéria.¹⁶⁴ Mas seria redutor limitar estes esforços e iniciativas somente tendo em vista a resposta concertada aos desafios internacionais que se colocavam aos vários impérios europeus (e ainda mais redutor se se ignorarem as dinâmicas de competição e distinção inter-imperial que albergavam).

Estes organismos e espaços eram também resultado de uma transformação substancial do que poderia ser considerado um modelo e *praxis* coloniais legítimos e sobre a natureza e lugar das populações nativas enquanto actores políticos, sociais e económicos. Esta transformação, como se viu, não resultou apenas de dinâmicas internacionais. Ela resultou também de profundas transformações que se vinham operando nas colónias e nas metrópoles. A ideia de voltar a “colocar o génio do conflito laboral na lâmpada tribal”, como refere Frederick Cooper (isto é, a obtenção da harmonia social através de uma maior preservação dos espaços de origem “tradicionais” do trabalhador africano) começou a perder força nos casos imperiais francês e inglês.¹⁶⁵ Os inúmeros problemas sociais associados a um sistema de

¹⁶⁴ Para os esforços de cooperação inter-imperial entre os impérios britânico e francês veja-se John Kent, *The Internationalization of Colonialism: Britain, France and Black Africa* (Oxford: Oxford University Press, 1992). Veja-se também Miguel Bandeira Jerónimo “‘A battle in the field of human relations’: The official minds of repressive development in Portuguese Angola”, em Martin Thomas e Gareth Curless, eds., *Decolonization and Conflict: Colonial Comparisons and Legacies* (London: Bloomsbury Academic, no prelo, 2017).

¹⁶⁵ Frederick Cooper, *Africa since 1940: The Past of the Present* (Cambridge: Cambridge University Press), p. 30.

trabalho marcado por extrema mobilidade, não poucas vezes por trabalho forçado, que era entendido como provocando a disrupção da ordem familiar e social exigia novas formas de pensar o trabalho, de o acomodar à crescente urbanização, de o disciplinar mas também de lhe dar garantias sociais (desde logo um “salário familiar”, pensões, etc.) que não só aplacassem críticas exteriores como tornassem a sociedade colonial mais ordeira e maleável, e, crucialmente, mais produtiva. A situação era tão mais crítica quanto se entendia perfeitamente em Londres e em Paris mas também nos vários governos locais como este tipo de conflito poderia acarretar consequências políticas mais sérias, podendo ser capitalizado por vários movimentos que exigiam maior participação nos assuntos governativos (não obstante, a amálgama entre movimentos sociais que visavam a expansão de direitos “dentro” do império e os que, mais tarde, vieram a exigir a auto-determinação e, mais precisamente, independência, constitui um apreciação a-histórica do longo período da descolonização africana, como alerta Cooper).¹⁶⁶

Estas transformações, a que se pode adicionar o esforço de políticos africanos eleitos para as instituições da metrópole, no caso francês, para fazer expandir direitos de cidadania, mesmo depois da abolição do indigenato em 1946, e de alargamento e uniformização de direitos sociais e económicos, que se traduziu no novo e unitário Código de Trabalho de 1952, marcaram profundamente os debates sobre trabalho colonial entre 1949 e 1953. As insuficientes mudanças protagonizadas por belgas e portugueses, por exemplo, e a sua pálida comparação face ao que se passava nas colónias francesas e inglesas, traduziu-se com particular acuidade nas dinâmicas de diferenciação inter-imperial em diversos organismos internacionais como a ONU ou a OIT. O ambiente mais favorável aos poderes coloniais não era incondicional, ele dependia também de uma adaptação dos diversos poderes coloniais aos *standards* políticos, económicos, sociais e culturais de um colonialismo que se queria “moderno” e que já nem se apresentava sequer abertamente como colonialismo.¹⁶⁷

Nada disto impediu que configurações imperiais tão diversas quantos estas e seus respectivos governos unissem esforços no sentido de evitar internacionalizar a questão imperial: mas faziam-no em condições substancialmente diferentes. No entanto é importante salientar dois pontos. Esta distinção em relação à questão da

¹⁶⁶ Frederick Cooper, “Afterword: Social Rights and Human Rights in the time of decolonization”, *Humanity*, Volume 3, No. 3, (December 2012), pp. 473-492.

¹⁶⁷ Daniel Maul, *Human Rights*, pp. 185-226.

política social colonial entre vários impérios é perceptível hoje e era à época, mas não impediu uma partilha comum de conceitos, tropos e programas. Como se verá de seguida, os administradores portugueses estavam longe de estar alheados do que se passava noutras colónias: simplesmente apropriavam ou rejeitavam aspectos específicos dessas políticas em função duma plêiade de argumentos pragmáticos, ideológicos, económicos e culturais. Finalmente, é importante também salientar que se nos impérios francês e inglês, com as suas diferenças, incluindo numa escala intra-imperial, houve uma multiplicação de formas de imaginação social e política que constituíram um leque substancialmente mais alargado do que aquele que caracterizou o caso português, convém qualificar o contraste. À época e até bem mais tarde, tanto administradores imperiais franceses como ingleses não deixaram de autorizar situações excepcionais e legitimadas de trabalho forçado, de reprimir, por vezes com extrema violência, movimentos sociais quando entendiam que estes colocavam em perigo ou desafiavam abertamente o seu domínio imperial ou quando lhes anteviam filiações comunistas, reais ou imaginadas.

O império português, durante estes anos, constituía um caso relativamente particular. No que dizia respeito à sua interacção com organismos internacionais, Portugal continuava fora da ONU mas participava já num conjunto de outras organizações internacionais, desde logo a OIT, cuja participação, como se viu, retomou em 1945. Foi também membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte. No entanto, o facto de não pertencer à ONU não impedia que os seus governantes estivessem particularmente atentos ao que por lá se passava e às transformações que se processavam na ordem internacional. Mais, não deixaria de ser afectado, não sem diferendos jurídico-diplomáticos, pelo que se passava dentro e na órbita da organização.

Mas, para o governo português, os anos entre 1949 e 1953 foram marcados por uma relativa tranquilidade na metrópole. As agitações e cedências mais ou menos de sentido ou pelo menos forma democráticas do imediato pós-guerra foram diminuindo de intensidade e a sua inclusão formal no grupo do “mundo ocidental” dava ao governo de Lisboa outra capacidade negocial.¹⁶⁸

Obviamente, esta relativa tranquilidade não deixava de ser marcada por episódios particularmente críticos para o império colonial. A divulgação do relatório secreto de

¹⁶⁸ Fernando Rosas, *Salazar e o Poder: a Arte de Saber Durar* (Lisboa: Tinta da China, 2012), pp. 221-235; 341-347.

Henrique Galvão à Comissão das Colónias da Assembleia Nacional no final dos anos quarenta, e à qual já se fez referência na parte 1, e a sua circulação, mais ou menos clandestina, colocou em xeque as declarações solenes do pretense humanitarismo português. Mesmo no que dizia respeito ao debate internacional sobre a questão colonial, o estado-império viu-se na necessidade de, em 1951, e preparando uma eventual adesão à ONU, retomar o nome de “províncias ultramarinas” em vez de colónias, ao mesmo tempo que integrava o Acto Colonial na Constituição Política, com a reforma constitucional do mesmo ano.¹⁶⁹

Por outro lado, factores que atingiam os restantes mundos coloniais faziam-se também sentir nas colónias portuguesas de África. O *boom* do preço das matérias primas num país que escapou incólume à guerra, mas cujas provações da população metropolitana tinham sido substanciais, provocou um renovado interesse por parte da população metropolitana nas possibilidades, até então tímidas, de migração para África. O fluxo de colonos brancos para as colónias intensificou-se nestes anos, em particular para Angola e Moçambique.¹⁷⁰ O potencial de S. Tomé enquanto colónia de exportação foi reiterado. Um dos efeitos mais notórios deste conjunto de factores foi o reforço da convicção da importância económica das colónias e, conseqüentemente, a crescente pressão sobre a mão-de-obra “indígena” bem como a agudização de conflitos e tensões sociais provocados pelo crescente número de colonos europeus e pela necessidade de responder às novas necessidades produtivas, nomeadamente através de migrações entre colónias mas, acima de tudo, dentro da mesma colónia.¹⁷¹

No entanto, e ao contrário que já foi referido em relação aos casos franceses e ingleses (com variações de escala, intensidade e ritmos), a estrutura político-jurídica que regulava a política social “indígena” no império português manteve-se, grosso modo, inalterada durante este período. Houve esforços de mudança e transformação, ainda que limitada, dessa mesma política. Mas nem mesmo a revisão constitucional de 1951 implicou transformações substanciais. Ao nível local, de cada uma das

¹⁶⁹ Para uma análise global da transformação do colonialismo português nas suas várias dimensões no pós-guerra, veja-se Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, “A modernizing empire? Politics, culture and economy in Portuguese late colonialism”, em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, eds., *The Ends of European Colonial Empires: cases and comparisons* (Basingstoke: Palgrave, 2015). Sobre a revisão constitucional veja-se António Duarte Silva, “Sarmiento Rodrigues, a Guiné e o Luso-Tropicalismo”, *Cultura*, Vol. 25, (2008), pp. 31-55.

¹⁷⁰ Cláudia Castelo, *Passagens para África: O Povoamento de Angola e Moçambique com Naturais da Metrópole (1920-1974)* (Porto: Afrontamento, 2007), pp. 109-110.

¹⁷¹ Para o caso de Angola, veja-se Douglas Wheeler e René Pélissier, *História de Angola* (Lisboa: Tinta-da-China, 2009), pp. 202-213.

colónias, houve esforços tímidos, e ambíguos, de limitar os efeitos mais nocivos do “sistema” de trabalho nativo, como em Moçambique. Em Angola houve também esforços de limitar a corrente de serviçais para S. Tomé (motivada por um misto de preocupações “humanitárias”, lógicas utilitaristas relacionadas com a economia da colónia e esforços de “propaganda” junto das populações nativas), tal como nesta última colónia se assistiram a esforços significativos tendo em vista o cumprimento dos prazos de repatriamento e intensificação do ritmo de transporte dos serviçais que tinham sido afectados pelo problema dos transportes durante a guerra, bem como iniciativas, ainda que contraditórias, de reforma social.¹⁷² Mas do ponto de vista mais global da política nativa, entre 1949 e 1953 as duas principais peças legislativas, o Código do Trabalho Indígenas e o Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas, mantiveram-se inalterados. Da mesma forma, o primeiro plano de fomento acabaria por arrancar apenas em 1953 e com investimentos em serviços sociais (educação e saúde, principalmente) coloniais muito reduzidos. Aliás, continua por fazer um estudo sobre os impactos da adopção de uma versão particularmente repressiva de desenvolvimento nas políticas laborais nos territórios portugueses.¹⁷³

Este desfasamento, notório a vários níveis e com diferentes manifestações, por relação a outras situações coloniais, acabaria por ter um impacto significativo nos diálogos do império português com as organizações internacionais, como se verá de seguida, em particular no que concerne às interações com a OIT. Mas como também se comprovará de seguida, nenhum destes factores resultou num isolacionismo absoluto do império português, como tantas vezes é sugerido, sendo possível identificar, ao invés, momentos de recusa absoluta de cooperação, outros de cooperação limitada e, igualmente importante, um permanente contacto relacionado não necessariamente com eventos diplomáticos de monta mas com a contínua troca e processamento de novas e velhas informações.

¹⁷² Sobre a migração de Moçambique para S. Tomé, veja-se Zachary Kagan-Guthrie “Repression and Migration: Forced Labour Exile of Mozambicans to São Tomé, 1948–1955”, *Journal of Southern African Studies*, 37:3 (2011), pp. 449-462; e Augusto Nascimento, “Escravidão, Trabalho Forçado e Contrato em S. Tomé e Príncipe nos séculos XIX-XX: sujeição e ética laboral”, *Africana Studia*, nº7, (2004), pp. 183-217. Veja-se ainda Alexander Keese, “Forced Labour in the ‘Gorgulho Years’: Understanding Reform and Repression in Rural São Tomé e Príncipe, 1945-1953”, *Itinerario*, Vol. 38, Issue 1, (2014), pp.103-124.

¹⁷³ Veja-se Jerónimo e Pinto, “A modernizing empire”; e ainda Victor Pereira, “A economia do Império e os Planos de Fomento” em Jerónimo, org. *O Império Colonial em Questão*, pp.251-286.

O retorno da questão da liberdade no trabalho (1949-1951)

A crescente tensão entre as duas super-potências nos finais dos anos 1940 constituiu o pano de fundo da re-emergência das questões da liberdade no trabalho na agenda das diversas organizações internacionais, em particular no Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e da Organização Internacional do Trabalho.

Desde logo, o problema da liberdade no trabalho poderia ser utilizado como um elemento fundamental nas batalhas diplomático-ideológicas do período. A proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 reforçava a importância do tema. Não por acaso, fora o governo da União Soviética que insistira na inclusão de um artigo sobre escravatura no texto. Ao mesmo tempo, os problemas da escravatura e do trabalho forçado podiam ser mobilizados por ambos os campos. No caso da União Soviética, o foco das suas acusações eram o sistema laboral que governava as minorias afro-americanas nos EUA e os regimes de trabalho forçado nas diversas colónias africanas. Ao invés, para os países ocidentais, o objectivo passava por denunciar as modalidades de trabalho forçado praticadas em massa na URSS e que se ameaçavam espalhar ao espaço das “democracias populares”.

A história do surgimento dos dois comités, sobre escravatura e trabalho forçado respectivamente, é demasiado intrincada para a desenvolver aqui em profundidade. Tem também importantes matizes que cruzam as divisões rígidas da Guerra-Fria. Por exemplo, a vontade de norte-americanos e dos diferentes governos europeus coloniais não era necessariamente coincidente. Também a possibilidade da criação de um comité encarregado do estudo do problema da escravatura foi primeiro levantada pelo governo belga, com o apoio do francês. Na constituição do comité sobre trabalho forçado, ingleses e norte-americanos assumiram posições diferentes. Para complicar o quadro, é importante referir que um conjunto de organizações não-governamentais tentaram encorajar o desenvolvimento destes dois processos de inquérito. Por exemplo, a *Anti-Slavery Society* envidou diversos esforços no sentido de levar avante um inquérito imparcial, onde as questões coloniais não fossem descuradas.¹⁷⁴ A *American Federation of Labour*, por outro, levantou deliberadamente a questão do trabalho forçado no ECOSOC como forma de

¹⁷⁴ Suzanne Miers, *Slavery in the Twentieth-Century: The Evolution of a Global Problem* (Walnut Creek: Altamira Press, 2003), pp. 317-338.

embaraçar a URSS e países satélites, como resultado da sua orientação fortemente anti-comunista, que se traduziu numa forte intervenção em actividades de combate político e diplomático durante a Guerra-Fria.¹⁷⁵

Apesar de formalmente ausentes dos diversos organismos que compunham a ONU, as autoridades portuguesas estavam a par das diversas iniciativas, seus propósitos e *modus operandi*, tal como se encontravam perfeitamente conscientes dos potenciais impactos deste tipo de actividades.

Em jeito de síntese, de todas estas iniciativas resultaram dois comités, um sobre escravatura, que era composto por cinco peritos de diversas proveniências e cujas actividades duraram um ano, entre 1950 e 1951, e que respondia ao ECOSOC. O outro, sobre trabalho forçado, que funcionou entre 1951 e 1953 e que contava com três peritos e cujo produto final, por força de uma maior colaboração, traduziu-se numa compilação de informação bastante mais imponente. Esta distinção formal, funcional e institucional entre escravatura e trabalho forçado reproduzia os termos definidos no período entre-guerras mas estava também associada a novas considerações diplomáticas geradas pela Guerra-Fria. No entanto, o carácter conturbado das negociações fez com que ambos os assuntos fossem tratados pelas autoridades portuguesas como se fossem um único. A distinção institucional rígida nos procedimentos e debates administrativos, que conduziria os dois processos a consequências distintas, nem sempre correspondeu, especialmente nos primeiros anos, a um tratamento diferenciado na administração imperial. Como se verá ao longo das partes 2 e 3 desta tese, ambos os processos obrigaram também as autoridades portuguesas a responder com potenciais reformas internas e actos dirigidos para o exterior.¹⁷⁶

Mesmo não fazendo parte das Nações Unidas, as autoridades portuguesas foram desde muito cedo intimadas a colaborar no processo investigativo que se encontrava a desenrolar. Em Maio de 1949, na sequência do encontro e da resolução do ECOSOC de Março desse ano, a embaixada portuguesa em Washington DC fazia saber ao Ministério dos Negócios Estrangeiros que o primeiro inquiria sobre “a forma e a latitude” com que o governo português estaria disposto colaborar num inquérito

¹⁷⁵ Veja-se, por exemplo, Dino Knudsen, “The Nordic Trade Union Movement and Transnational Anti-Communist Networks in the Early Cold War” em Luc Van Dongen, Stéphanie Roulin e Gilles Scott-Smith, eds., *Transnational Anti-Communism and the Cold War: agents, activities and networks* (Basingstoke: Palgrave, 2014), pp. 35-49.

¹⁷⁶ Miers, *Slavery in the Twentieth Century*, pp. 317-338.

sobre a dimensão e recorrência do trabalho forçado em cada país. Nessa mesma comunicação a embaixada sugeria que os alvos do inquérito eram os países socialistas e que este não iria afectar Portugal. Cerca de um ano mais tarde, um funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros mostrava-se já menos optimista sobre os limites do inquérito. Dado que dificilmente o inquérito poderia evitar abordar o problema nos vários territórios coloniais, tinha-se optado por pedir um parecer a José D’Almada sobre o assunto. Para este, o inquérito poderia ter “inconvenientes” mas recusar a colaboração com as Nações Unidas seria “pouco agradável”.¹⁷⁷

A opção que vingou foi a de não responder ao questionário do Secretário Geral da ONU sobre escravatura com o argumento formal de que Portugal não fazia parte da organização e, assim sendo, não deveria replicar. Era nesse sentido que se pronunciava o Presidente do Conselho de Ministros, António de Oliveira Salazar, quando escrevia que “entre o inconveniente de parecer que fugimos a deixar esclarecer completamente o problema do trabalho escravo e da situação dos indígenas nos nossos territórios, e o de nos prestarmos a colaborar com um organismo a que não pertencemos sem culpa nossa e no fundo trabalha matéria contra os nossos interesses, tinha-se optado por correr o risco do primeiro, fazendo aliás conhecer o motivo da nossa não colaboração. Seguindo caminho posto, creio não fugirmos à suposição de que estamos prontos a prestar os nossos serviços à ONU, mesmo não sendo seus membros, o que não é o caso”.¹⁷⁸

Todavia, o governo português não tomou uma posição de aberta não-cooperação. Como informava Vasco Cunha em, 14 de Fevereiro de 1951, à embaixada portuguesa em Washington, que continuava a ser abordada pela ONU, o governo português não se julgava “obrigado” a prestar quaisquer informações visto não ser membro daquela e que isso mesmo deveria ser transmitido. No entanto, informava que tinha sido encarada a possibilidade de se publicar uma pequena brochura, que se faria chegar àquele organismo, onde se responderia às perguntas do questionário de “forma indirecta”.¹⁷⁹ Em 1952, Caldeira Coelho, do MNE, depois de mais uma iniciativa da ONU no sentido de conseguir uma resposta ao inquérito, afirmava que não poderia responder “a questionário com carácter compulsório” mas

¹⁷⁷ Parecer MNE, Vasco Cunha, 12 de Janeiro de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁷⁸ Observações do Presidente do Conselho, “Questionário da ONU sobre trabalho indígena em África”, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁷⁹ Carta de Vasco Cunha para Luís Esteves Fernandes, 14 de Fevereiro de 1951, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

que a ONU devia reconhecer a “boa vontade” do governo português e contentar-se com a informação que o governo português voluntariamente prestava.¹⁸⁰ Anteriormente já tinha seguido uma missiva do MNE para Luís Esteves Fernandes, embaixador nos EUA, em que se dizia que para “atenuar o sentido da nossa recusa (...) seria útil acrescentar (...) um período em que se declarasse que essa Embaixada (...) ficava, contudo, à disposição do Secretariado para o elucidar sobre quaisquer pontos concretos que se desejasse”.¹⁸¹

Este processo esteve longe de ser pacífico, como se pode comprovar por um esboço de resposta ao inquérito sobre escravatura da ONU pedido pelo MNE ao Ministério das Colónias, mais concretamente à sua Inspeção-Superior dos Negócios Indígenas (ISNI). Neste relatório simplesmente se respondia negativamente a todas as perguntas sobre existência de escravatura, exceptuando a questão do “Lobolo”, isto é, uma forma de escravatura que resistiria não por causa mas *apesar* da intervenção “civilizadora” portuguesa e que estava associado a uma forma de compensação material pelo acto de casamento.¹⁸² Desta forma, implicitamente se rejeitavam todas as acusações de trabalho forçado como categoria oposta à escravatura e elidia-se o papel das autoridades na sua persistência, quando não na sua mobilização. Intervenção civilizadora, argumentava-se, que se desenvolvia sem qualquer tipo de discriminação de raças ou credos, fruto da natural capacidade dos portugueses para se misturar. Além desta formulação de feição luso-tropicalista, o autor não deixava de alertar, na parte inicial e que não fazia naturalmente parte da resposta ensaiadas, três ou quatro casos em que era claro que não existia liberdade no trabalho, aspecto que se desenvolverá posteriormente.¹⁸³ Por ora, interessa registar que apesar de a decisão final ter sido a de não responder ao questionário, o processo de tomada de decisão foi conturbado.

E foi conturbado, desde logo, pela percepção que as tradicionais práticas de recusa absoluta de cooperação eram particularmente críticas à época. Um elemento constante da troca de informação no debate sobre como responder à ONU é

¹⁸⁰ Informação de serviço do MNE, Caldeira Coelho, 24 de Março de 1952. AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁸¹ Carta do MNE para Luís Esteves Fernandes. AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁸² Sobre a longa genealogia da questão do lobolo no império colonial português, veja-se, entre outros, Valdemir Zamparoni, “As ‘escravas perpétuas’ e o ‘ensino prático’: raça, gênero e educação no Moçambique Colonial, 1910-1930”, *Estudos Afro-Asiáticos*, Vol. 24, no.3 (2002), pp. 460-482

¹⁸³ Informação do Ministério das Colónias, Inspeção Superior dos Negócios Indígenas, Alberto Oliveira, 21 de Agosto de 1950. AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

precisamente a procura de informação acerca da postura das outras potências coloniais. Nesse sentido, tentava saber-se como tinham respondido outros governos, como o belga.¹⁸⁴ E, antes de se responder ao Secretariado da ONU, o MNE assegurou-se das decisões tomadas por belgas, franceses e britânicos.¹⁸⁵ Todos tinham decidido responder, quando já não o tinham feito. O próprio presidente do conselho levou esse aspecto em linha de conta, insistindo, no entanto, na diferença primordial da pertença destes à ONU, ao contrário do que sucedia com Portugal.

As novas condições políticas internacionais obrigavam a administração imperial portuguesa a repensar a sua forma de interacção externa. Existia uma clara percepção de que as condições de participação nos espaços internacionais tinham mudado. Era nesse sentido que argumentava José D’Almada, quando confrontado com a hipótese de se ratificar a convenção nº29, enquanto resposta possível às implicações do questionário, reacção recorrente, de resto. Como este salientava, a posição portuguesa no plano internacional era particularmente perigosa se não se atendessem, precisamente, aos desenvolvimentos internacionais. A opinião pública norte-americana era hostil ao conceito de colónias, alertava, e, num discurso já conhecido, acusava as outras potências coloniais de terem cedido às pressões internacionais. A excepção seria a Bélgica, que se encontrava isolada na ONU. Os “conservadores belgas, franceses e ingleses” eram favoráveis ao domínio de África enquanto extensão da Europa, mas essa opinião já não merecia um consenso transpartidário em cada uma das metrópoles. Sobravam a África do Sul e a Rodésia como aliados de Portugal, mas até onde poderiam ir, perguntava.¹⁸⁶

José D’Almada não estava sozinho nesta apreciação das novas condições internacionais. No que dizia respeito ao problema do trabalho forçado, reforçava Vasco Cunha, a ideia de que este poderia ser contido na esfera soviética era irrealista. A atitude assumida pela Assembleia Geral da ONU já não permitia “alimentar dúvidas sobre o alcance do inquérito” e, nesse sentido, sugeria, deveria repensar-se a decisão de não colaborar, surgindo pela primeira vez a ideia de prestar colaboração não oficial.¹⁸⁷ Ou, como reforçava um outro parecer de Esteves Fernandes, de 1948, então funcionário do MNE, “o problema da África encontra-se hoje na ordem do dia”.

¹⁸⁴ Carta da legação portuguesa em Bruxelas, 25 de Setembro de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁸⁵ Telegrama da embaixada portuguesa em Londres, 14 de Setembro de 1950. AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁸⁶ Parecer José D’Almada, 26 de Janeiro de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁸⁷ Parecer MNE, Vasco Cunha, 12 de Janeiro de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

A opinião pública norte-americana, os novos estados independentes da Ásia, associações não-governamentais, todos eles projectavam agora em África os seus olhares atentos. Referindo-se a uma votação no sentido de convidar a colocar todas as colónias sob tutela internacional, prognosticava que “o convite agora formulado poderá vir a ser uma intimação e mais tarde uma condenação do sistema colonial”. A solução passava por desenvolver novos esforços de cooperação inter-colonial. Os “felizes tempos” em que as campanhas de denúncia e reforma colonial, como as que afectaram o Estado Livre do Congo, no início do século, diziam respeito a poucos e eram rapidamente esquecidas já tinham passado.¹⁸⁸

Como já se pôde ver, a preocupação sobre a possibilidade de colocar todos os territórios coloniais sob fiscalização internacional, através de uma extensão do regime da tutela a todos os territórios “dependentes”, era regularmente aventada desde o fim da guerra e temida não apenas pelo cerceamento da soberania imperial mas também porque o quadro normativo estabelecido pela carta das Nações Unidas associava formalmente o escrutínio internacional ao compromisso com a progressiva auto-determinação. Esse nexos não deixaria de estar presente nas considerações que levaram à resistência portuguesa a fornecer informações à ONU ao abrigo do artigo 73º após 1955.

No entanto, a ansiedade das autoridades portuguesas resultante da nova situação internacional traduzia-se de diferentes modos. Um deles era o esforço que se identifica nos vários ministérios por estar a par, compilar e preparar estratégias de resposta a todos os momentos de crítica internacional, não necessariamente apenas em organizações internacionais, sobre as realidades laborais nativas no império colonial português. Legações portuguesas no estrangeiro, como a da Bélgica, davam nota das actividades anti-coloniais nos EUA que vinham a destacar “o trabalho indígena nas nossas colónias de Angola e Moçambique” e que o próprio cônsul norte-americano em Leopoldville transmitira informações desfavoráveis ao departamento de estado.¹⁸⁹ A embaixada em Washington informava sobre as publicações negativas relativas ao regime de trabalho nas colónias portuguesas, como a que sucedera com o “*New Orleans Times*”.¹⁹⁰ O próprio MNE, na sua revista de imprensa internacional, estava

¹⁸⁸ Parecer MNE, Luís Esteves Fernandes, 1948. AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁸⁹ Missiva da legação portuguesa em Bruxelas, 8 de Julho de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁹⁰ Apontamento “Inquérito Nações Unidas”, Franco Nogueira, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

atento ao que difundiam agências como a *France Press* e outras sobre a questão laboral nas colónias.¹⁹¹

Mas todos estes problemas não se colocariam não fosse a “delicadeza” do problema, argumento mobilizado a par do outro relativo à não pertença à ONU para não cooperar oficialmente com a organização.¹⁹² Se a legitimidade da ONU fosse rejeitada, diminuía as hipóteses de condenação formal do império português. Mas estes processos internacionais de pedidos e supervisão de informação tornavam ainda mais evidente a sensibilidade atribuída ao tema. Isto é, a necessidade de a administração imperial responder aos inquéritos ou às acusações internacionais obrigava a esforços de auto-escrutínio imperial que não só produziam novas informações como obrigavam, e de forma transversal a todos os ministérios, a novos esforços de compilação e reavaliação de materiais já existentes.

O nexos de causalidade entre processos de escrutínio internacional e auto-escrutínio imperial é evidente. E, como se verá, eles foram fundamentais à época na forma como foram pensadas acções políticas externas mas também internas, constituindo hoje um elemento privilegiado para se poder fazer uma abordagem historiográfica das realidades laborais coloniais de então.

A este respeito, o relatório redigido por um intendente de distrito adjunto da Inspeção Superior de Negócios Indígenas é um elemento particularmente relevante para ilustrar as dinâmicas referidas. O relatório visava responder ao terceiro pedido num “bem curto espaço de tempo” de informações ao Ministério das Colónias sobre a questão do trabalho forçado. As duas primeiras diziam respeito a iniciativas sobre a Convenção nº 29 e sobre as duas recomendações (nº35 e 36), todas sobre o trabalho forçado. Esta nova requisição dizia respeito, por sua vez, ao pedido de informações do Secretariado da ONU sobre a questão da escravatura. O autor do parecer manifestava o seu desagrado, agravado pelo facto de Portugal não fazer parte da ONU. E apontava, com argúcia, “Vê-se, pois, que este assunto está em efervescência nos organismos internacionais e deve ser um dos principais em que, as nações sem colónias e as anti-coloniais, pretendem apoiar-se para levar avante a decisão da interferência da ONU nos domínios ultramarinos das nações coloniais”. Prosseguia elencando toda a história de acusações contra o império português vindas do exterior,

¹⁹¹ Informação Direcção Geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna, 17 de Março de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁹² Compilação de relatórios da Inspeção Superior de Negócios Indígenas, 13 de Dezembro de 1949, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

que se prestavam “a fins ocultos e inconfessáveis”. Elencava depois o conjunto de legislação que regulava o problema do trabalho forçado, desde logo o Código de Trabalho Indígena de 1928 que reputava como “considerado o melhor ao tempo e ainda hoje como sendo dos melhores diplomas que sobre o trabalho indígena até ao presente foram publicados”. As leis seriam mais do que adequadas e em perfeita conformidade com todos os instrumentos internacionais então em vigor que regulavam a matéria.¹⁹³

Este argumentário não destoa em praticamente nenhum ponto das respostas oficiais portuguesas. Mas, depois destes apontamentos, o autor do parecer informava que ia “respingar dos relatórios e documentos (...) o que não devemos dizer para o exterior mas que convém não ter no esquecimento, porque muitos factos têm sido observados por estrangeiros (representantes diplomáticos, missionários e outros)”.

O que se segue é uma compilação profusa de documentos de auto-inspecção imperial que contraria absolutamente a retórica oficial portuguesa sobre o assunto. Um relatório do Curador Geral dos Indígenas de Angola, de 1941, relatava que os “indígenas” sentiam tal “horror” pelo contrato que no Lobito se tinha dado um episódio em que uns quantos se tinham lançado ao mar. O mesmo curador relembra uma nota confidencial relativa à intendência do Moxico em que se informava que não havia capacidade para recrutar trabalhadores para a Companhia de Diamantes de Angola porque todos os “indígenas” que podiam ser recrutados tinham desaparecido. “A excepcional mortalidade entre os indígenas em serviço naquela companhia e o ‘Estado de Morto em pé’ com que todos têm sido repatriados, alguns indígenas que morrem pouco depois daqui chegar, e, ainda, os que com o corpo mutilado conservam a vida e vivem actualmente pedindo esmola, sem receber qualquer indemnização da Companhia, constituem, como todos nós sabemos, a razão da relutância que os indígenas mostram por aquele serviço”.¹⁹⁴

As citações do curador eram extensas e davam conta do êxodo de trabalhadores para a Rodésia para fugir do regime de contrato, algo que o seu informante classificava como sendo ilustrativo da “mais declarada indisciplina e desobediência”. Referia-se ainda à elevadíssima mortalidade de um contingente de trabalhadores para S. Tomé, que, depois de insistência dos familiares que residiam no

¹⁹³ Idem.

¹⁹⁴ Sobre o recrutamento para a Diamang também neste período veja-se Todd Cleveland, *Rock Solid: African Laborers on the Diamond Mines of the Companhia de Diamantes de Angola (Diamang), 1917-1975* (Minneapolis: University of Minnesota, PhD Thesis, 2008), pp. 42-85.

Camaxilo para saber onde paravam, cinco anos depois de serem embarcados, se traduziu na morte de 206 entre 589. Além destes elementos, encontrava-se uma carta de um cabo-verdiano em que se descreviam condições de trabalho dantescas dos trabalhadores daquele arquipélago em S. Tomé. Inevitavelmente, surgiam também os dois relatórios de Henrique Galvão na sua inspeção em Angola e Moçambique, durante 1947, de que se deu conta na parte 1.

O relatório do Curador de S. Tomé de 1945 era também elencado, onde se dava nota que alguns serviçais tinham estado 13 anos em S. Tomé, muito além do estabelecido pela lei como limite máximo de permanência em contrato, a receber metade do salário, algo que era do conhecimento do vice-cônsul Britânico. Relatava-se ainda um relatório do Inspector Superior de Serviços Judiciais em missão a S. Tomé em que se relatava a existência de trabalhadores presos com “grilhetas” ao pescoço. Sintomaticamente, a nota do Inspector Judiciário argumentava tendo por base não uma razão humanitária, antes diplomática. Turistas estrangeiros tinham fotografado serviçais a ser chicoteados, do que decorria, segundo o raciocínio do inspector, que era preciso pensar estes incidentes à luz do que vinha ocorrendo nos *fora* internacionais, onde os Estados Unidos vinham censurando a solução colonial, como o caso da Indonésia demonstraria, isto é, a ameaça de suspensão do apoio norte-americano aos holandeses no final da década de 40 caso estes continuassem os seus esforços militares para derrotar as forças nacionalistas de Sukarno.¹⁹⁵ A compilação merecia ser considerada por Vasco Cunha como um “impressionante relatório” que continha “acusações gravíssimas sob o ponto de vista moral e sob o ponto de vista das suas possíveis consequências políticas, que requerem a imediata intervenção do Governo”.¹⁹⁶ O relatório continuaria a produzir um impacto substancial alguns anos depois.

Se este relatório é de uma riqueza notável, ele não é de todo invulgar na correspondência trocada em torno da iniciativa da ONU de lançar um questionário sobre escravatura. As alegações sobre o humanitarismo português, a perfeição das suas leis e sobre a invidiosa estrangeira coabitavam, no papel, com alertas sistemáticos para a situação real no terreno. Por exemplo, no já referido esboço de resposta ao questionário, o seu autor não deixava de recordar que os “tongas” (filhos de serviçais angolanos ou moçambicanos nascidos ou criados em S. Tomé) estavam ainda ligados

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Informação do MNE, Vasco Cunha, 12 de Janeiro de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

“a qualquer regímen de trabalho que não seja o do trabalho livre”, ou que em Angola o recrutamento se fazia com “intervenção directa da autoridade”.¹⁹⁷

Este processo de auto-escrutínio imperial não se limitava ao Ministério das Colónias, o próprio MNE desenvolvia os seus esforços de compilar informações próprias sobre a matéria. É o caso de dois relatórios diferentes que ajudam a perceber a consciência aguda das autoridades sobre o que estava em causa.

O primeiro data de 1949 e é da autoria do cônsul português em Leopoldville, após viagem a Angola. O relatório era cristalino: o problema era a quantidade muito significativa de “indígenas” angolanos que residiam no Congo Belga de forma ilegal. A causa eram as condições de trabalho. Como escrevia, “em Angola vigora ainda o sistema do contracto, espécie de conscrição compulsória dos indígenas ao trabalho nas fazendas e empresas de brancos ou nos serviços públicos”. Apesar da vontade do governador-geral de Angola em acabar com o dito sistema, este seria “muito resistente e cheio de tradições. Em suma: ainda é actual”. O “contrato” era a causa do êxodo, aliado aos melhores salários e maior poder compra no Congo Belga, e, os dois aspectos combinados tinham impactos “menos favoráveis para o (...) prestígio de nação colonizadora”. A situação era clara e a relação entre o problema do trabalho forçado e a legitimidade imperial portuguesa cabalmente estabelecida.¹⁹⁸

O segundo relatório, de 1948, fora redigido pelo próprio Luís Esteves Fernandes, então ainda funcionário do MNE, citado anteriormente. Resultava da recusa, pelo Ministro das Colónias, de um pedido de visto para as colónias para dois jornalistas holandeses. A base para a recusa tinha sido a persistência de situações perigosas para a reputação do império, especialmente em Cabo Verde. Essa recusa e os termos em que era feita abria espaço para uma análise global da situação colonial. Mais uma vez, o problema central era o êxodo das populações indígenas, e consequente escassez de mão-de-obra nos territórios. Em Angola, o número de “indígenas” residentes tinha sofrido uma queda relativamente abrupta de cerca de um milhão. O problema poderia assumir proporções que reputava de poderem a vir a ser “catastróficas para Portugal”. Apesar de reconhecer que, “em princípio”, as condições de trabalho eram perfeitas, perguntava “corresponderão elas na prática ao propósito do legislador?” A solução passava por um estudo “imparcial” com a “maior

¹⁹⁷ Informação da ISNI, Alberto de Oliveira, 21 de Agosto de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

¹⁹⁸ “Extracto do relatório do Consul em Leopoldville acerca da sua viagem a Angola em Dezembro e 1949”, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

urgência”. Até porque a recusa de entrada aos jornalistas em questão adiantava pouco. A situação era facilmente testemunhável por diplomatas, empresários e quadros técnicos estrangeiros. Recordava episódios passados, como quando, em 1929, na sequência da incapacidade de o governo da colónia de informar sobre a situação de 15.000 trabalhadores de um total de 26.000, após pedidos de informação das famílias no local, se tinha suspenso o recrutamento para S. Tomé. Poder-se-ia pensar que era uma situação recuada, mas não. Esteves Fernandes assegurava que de situações similares tinha o “indígena ciência perfeita”. Como tal, fugia dos possíveis locais de angariamento. A solução era, mais uma vez, recolher informação mais precisa sobre os recrutamentos de serviçais para S. Tomé.

Sugestiva e visionariamente, para além do plano “humano e colonizador”, a questão que se colocava era quais seriam as consequências “se este estado de coisas chegar algum dia ao conhecimento de alguém tenha interesse em levantar acusações contra Portugal”? A resposta era incisiva, “o seu eco avolumado na imprensa, ou em qualquer reunião internacional, e com repercussões, pelo menos, inconvenientes”.¹⁹⁹

O parecer de Luís Esteves Fernandes é particularmente interessante por dois motivos adicionais para lá do seu conteúdo. Ele pode ser visto enquanto elemento constante de um processo que é despoletado por dinâmicas claramente internacionais. No entanto, o contexto e tempo da sua produção é anterior a esse mesmo processo. O que merece ser destacado é que ao tempo da sua produção onexo entre realidade social nas colónias, processos de organização e produção de informação na metrópole, e o cálculo de potenciais impactos internacionalmente nocivos é claramente estabelecido.

Não era, no entanto, caso único. O mesmo argumento era produzido numa informação escrita pelo encarregado de Serviços da Inspeção Superior de Negócios Indígenas, em 1951. Não dispensava, obviamente, um introito onde, como era habitual, se enaltecia a *essência* humanitarista e benévola da intervenção portuguesa em territórios coloniais. Mas o que depois se elencava era um desfiar de iniquidades e abusos. Referia-se à taxa de mortalidade no transporte de 650 indígenas que era de 15,38 por mil quando comparados com os 4,25 por mil nas minas da África do Sul, um trabalho, em si, perigoso, e ao tratamento médico não adequado; aos acidentes de trabalho que eram dados como ocorridos nas horas de descanso, como forma de

¹⁹⁹ Parecer MNE, Luís Esteves Fernandes, 1948, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

desresponsabilização, o mesmo truque estatístico usado também para as classificar como “agonias e congestões”; que inválidos eram obrigados a trabalhar em S. Tomé (“verdadeiros farrapos humanos”) por salários miseráveis; que não eram pagas às famílias as indemnizações por morte de trabalhadores em S. Tomé; que milhares de indígenas ficaram mais 13 anos para além do termo do seu contrato sem serem repatriados; que os salários em Moçambique mas especialmente em Angola chegavam a constituir cerca de um sétimo dos valores na África do Sul e menos de metade dos salários da Rodésia; que mulheres de trabalhadores eram sistematicamente violadas por grupos de serviçais enquanto outras grávidas e com filhos eram “monstruosamente espancadas com mais de 50 palmatoadas” por terem abandonado o trabalho; que as taxas de mortalidade em Angola e S. Tomé oscilavam, em certos sítios, entre números múltiplas vezes superiores aos 4,4 (máximo) por mil registados nas minas da África do Sul. A par de tudo isto, juntavam-se uns quantos momentos em que essas políticas e práticas eram denunciadas internacionalmente.²⁰⁰

Mais uma vez, a lista pode parecer exaustiva apesar de extraordinariamente elucidativa. Mas o mais importante a reter é como estas reflexões se subordinavam a preocupações directamente relacionadas com a reputação internacional do império português e, conseqüentemente, da afirmação da sua legitimidade imperial, sendo que as acções tomadas como consequência se subordinavam primeiramente a refutar ou contrariar possíveis focos de crítica internacional. Como argumentava o autor do texto, os problemas associados à Guerra-Fria ofuscavam naquele momento as atenções. Mas, mais tarde, “o grande problema será o social e entre eles o da defesa dos direitos humanos dos povos menos evoluídos dos territórios africanos”. Essa defesa levaria inevitavelmente a um ataque em “reuniões internacionais do trabalho” contra os poderes coloniais. A situação agravava-se por força do motivo habitual: o que se passava nas colónias era observado por estrangeiros “de todas as nacionalidades e de todas as ideologias políticas e sociais”.

Este conjunto de documentos é suficientemente ilustrativo das articulações entre dinâmicas internacionais, metropolitanas e locais e do seu impacto numa ordem de informação e no desenho de uma potencial reforma imperial. Mas ele revela também outro aspecto. A decisão portuguesa de recusar responder à ONU com base na ausência de legitimidade desta, argumento recorrente e que se prolongaria no

²⁰⁰ Parecer ISNI, 23 de Agosto de 1951, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

tempo, ainda que com fundamentos diferentes, e que não era, de resto, exclusivamente português, foi também profundamente condicionada pela noção real daquilo que eram as realidades em matéria de trabalho “indígena” nas várias colónias. A consciência, mais aguda e detalhada após estes processos, dessas realidades colocou permanentemente os membros da administração imperial portuguesa numa tensão entre a opção de não responder e, dessa forma, isolar-se internacionalmente e eventualmente criar oportunidades para críticas mais violentas, ou decidir colaborar, possivelmente aprofundar a sua integração normativa nos *standards* internacionais com o risco de se formalizar uma obrigação de prestar contas, cujo impacto jurídico-político estava estabelecido e seria mais dificilmente contornável. Neste caso em concreto, a opção foi a de não colaborar, mas, como se verá adiante, nem sempre foi esse o resultado desta tensão. Apesar das alegações portuguesas para o exterior, mas também aventadas internamente, de que as leis existentes eram exemplares, havia uma consciência aguda de que as disposições que estas continham eram regularmente violadas. Não se tratava de abusos esporádicos, resultado da venalidade deste ou daquele patrão ou desta ou daquela autoridade administrativa, por muito que este fosse o argumento (com ecos ainda nos dias de hoje). Os elementos fornecidos nesta documentação eram claros: o trabalho obrigatório não se limitava a fins públicos, para fins públicos era usado como regra e não como dando resposta às exceções previstas no CTI, o recrutamento era feito generalizadamente com intervenção das autoridades administrativas (tanto para fins privados como públicos), os compromissos de repatriamento não eram respeitados, as taxas de mortalidade eram assustadoramente altas e, por fim, os castigos corporais estavam longe de estar completamente erradicados como a lei postulava.

Igualmente merecedor de destaque é o facto que sempre que os diversos membros do governo e da administração imperial portuguesa se viram acossados por este tipo de críticas, uma das respostas aventadas foi a de aprofundar a sua vinculação a mecanismos internacionais de definição de normas que, no entanto e como já se disse, implicavam outro tipo de condicionalismos em matéria de supervisão internacional e obrigações do governo imperial.

Em suma, a possibilidade de aprofundar a integração normativa no seio da OIT em matéria colonial surgia como uma possibilidade decorrente de momentos de tensão e crítica internacional. E ela surgia porque, dentro da administração imperial portuguesa, existia quem a visse como uma possibilidade para aplacar críticas mas

também para tornar o colonialismo português mais respeitável internacionalmente. A posição isolada do império português nesta matéria era vista como potencialmente perigosa pelo Ministério das Corporações e Previdência Social desde 1949, sendo que, como se verá, também a opinião oficial do Ministério do Ultramar era a de que a Convenção 29 deveria ser ratificada. Até porque essa omissão portuguesa era notada internacionalmente, como quando, por exemplo, o delegado dos trabalhadores do Ceilão acusou Portugal de práticas de trabalho forçado e de não ter ratificado a Convenção. A resposta do delegado Alexandre Ribeiro da Cunha, do Ministério das Corporações e Previdência e cujo percurso se explorará mais adiante, foi sintomática: Portugal encontrava-se em processo de ratificação mas só não a ratificara ainda por questões técnicas e de adaptação da legislação colonial.²⁰¹ A ratificação ainda tardaria alguns anos, não sendo ratificada no período abrangido por esta parte do estudo. Mas a resposta possível, que se repetiria, constituiu um reflexo constante da administração imperial perante críticas vindas do exterior. Esta era necessariamente uma resposta que gerava intensos debates internos que se prendiam com questões de princípio, relacionadas com o medo de abrir a possibilidade de se intensificarem pedidos de crescente fiscalização, com a oportunidade de alcançar respeitabilidade internacional, mas onde também pesava a perfeita noção das realidades laborais coloniais no império português.

Os processos aqui descritos não pretendem estabelecer uma precedência causal a atribuir a um qualquer plano analítico na avaliação das dinâmicas de reflexão, debate e eventual reforma das políticas sociais no império português. Simplesmente chama-se a atenção para as dinâmicas e condicionantes internacionais e transnacionais enquanto elemento indispensável numa análise crítica da história do império neste período. Mas, como se pôde ver, essas dinâmicas intersectaram outras de cariz local e metropolitano. O resultado final é composto pela articulação e co-constituição de diferentes actores, escalas e processos.

Nesse sentido, a informação, recuperada ou produzida especificamente para momentos de debate ou denúncia internacionais, existia sobre uma já constituída rede de mecanismos e instituições de auto-escrutínio imperial. Recuperar, de forma pontual, a informação e os termos dos debates que caracterizavam essas instâncias é particularmente importante na medida em que permite aferir a validade não só das

²⁰¹ Missiva do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, 6 de Julho de 1950, AHD, 2º Piso, Armário 51, Maço 33.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

críticas internacionais mas da própria informação que era recolhida e tratada na sua esteira. Permite ainda compreender mais detalhadamente as motivações para determinadas reacções e opções políticas e institucionais.

A ISNI constitui uma das instâncias fundamentais onde esse tipo de informação pode ser procurado. Não só porque os seus pareceres são uma mescla de reflexões de funcionários com funções de fiscalização, e que se deslocavam com relativa frequência ao terreno, e de informação recolhida ao nível local de cada uma das colónias, mas também porque funcionavam como instância de centralização de pedidos e informação de outros ministérios.

A informação recolhida e tratada no seio da Inspeção Superior permite obter uma visão panorâmica das realidades laborais nativas no império, que podem ser comparadas com aquelas tratadas na Parte 1.

Alguns destes documentos permitem ir mais longe em alguns temas que são apenas explorados em alguns dos documentos trabalhados aquando de momentos de escrutínio internacional. Por exemplo, o relatório do Inspector Superior de Serviços Judiciais (ISSJ) citado na compilação de pareceres organizada pela ISNI para responder e reflectir sobre os pedidos de informação internacionais, havia já merecido investigações mais aprofundadas. O que torna este parecer particularmente relevante não é necessariamente a reflexão exposta pelo inspector, antes o que ela revela do que os actores locais entendiam por admissível. Por exemplo, neste parecer o relator mostrava-se intrigado quanto a uma passagem do relatório do Governador de S. Tomé, que tinha, entretanto, sido questionado. Afirmava o governador, no sentido de criticar as infracções à lei denunciadas pelo ISSJ, que as “punições” só por ele poderiam ser ordenadas. Afirmava o relator que “punição é sempre castigo, e este, sendo corporal, foi banido, desde muito, das nossas leis”. O mesmo pode ser verificado em relação a dois “próceres”, identificados pelo relator. O primeiro teria alegado que se proibia “o uso de paus, cavalo marinho ou outros objectos (...), que se pudessem prestar a espancamentos, com excepção da varinha, para indicar serviços e como símbolo da autoridade”. Perguntava-se sarcasticamente o relator se “à semelhança da serpente bíblica de Moisés, ela acumulava também funções vulnerárias”. O mesmo funcionário local referia-se também a um presídio onde existiriam “grilhetas superiores a dois metros”, o que merecia o desabafo do relator: “E manda ainda o senhor Deus pretos a este mundo”. O segundo “prócere”, que já tinha trabalhado com o relator na intendência do Moxico, repetia as informações do

primeiro, acrescentando apenas que “os presos que se encontram com correntes, são os que pelas suas constantes fugas ou serem perigosos assassinos, assim tem que se proceder para segurança da população”. Nas palavras do relator, era como se os africanos fossem tratados como “animais bravios”.²⁰² Voltar-se-á a este relatório mais tarde, mas o que importa frisar aqui não são necessariamente os casos particulares. O que surpreende mais neste caso não são os abusos, que poderiam ser esporádicos, antes o que os próprios actores revelam acerca do que entendiam ser aceitável, e oficialmente registável. Todos eles, no âmbito de um processo de inquirição por uma instituição de fiscalização, negaram as acusações de que eram alvo. Mas o que eles admitem ter feito ou ser prática, o que inclui o próprio governador, são actos completamente interditos por todas as leis imperiais. O facto de se sentirem confortáveis em admitirem estes factos é revelador da forma como estas práticas eram vistas nos contextos locais, ainda que terminantemente proibidas pela legislação em vigor.

Mas a aplicação de medidas coercivas, violentas ou não, em contexto de trabalho estava longe de ser esporádica ou confinada a três ou quatro “próceres” locais. Em Cabo Verde, em 1949, de um contingente de 400 trabalhadores cabo-verdianos que se teriam recusado a seguir para Angola, para aí trabalharem na Companhia de Diamantes de Angola, apenas 216 teriam seguido. A origem do descontentamento estaria numa “agitação clandestina, sob pretexto de salários muito baixos e maus tratos que poderiam ser infligidos”. O relator alerta para o vento de “animadversão” que então soprava, ainda que reconhecendo os baixos salários praticados. Nada disto o impedia de caucionar a ideia de promover o fluxo de cabo-verdianos para outras colónias. Mais crítico era o despacho do ministro Teófilo Duarte sobre este incidente. Aos 20 que se tinham recusado a embarcar devia ser-lhes exigido os custos associados e, no caso de não ser possível – o mais provável – aplicar-lhes “todas as medidas coercivas da lei”. Aos outros 73, simplesmente ficava-lhes vedado o trabalho para o estado.²⁰³ Também na Guiné, a recusa de uma autoridade gentílica, pressionada pelos membros mais novos da sua população, de fornecer 10 trabalhadores para as granjas administrativas (cujo uso indevido pelas autoridades administrativas seria reconhecido em correspondência interna e alvo de acusações posteriores), em vez dos 6 que era prática habitual, tinha levado a que parte

²⁰² Parecer ISNI, 2 de Dezembro de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²⁰³ Parecer do ISNI, 15 de Março de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

dos nativos se amotinasse. Estes armaram-se de forma rudimentar posteriormente e cercaram o posto com a exigência de que não fossem mais de 6 homens de cada vez trabalhar na granja e que a palmatória devia “ser queimada ou desaparecer do posto”. Sabendo disto, o governo da colónia enviou um avião tendo, de seguida, ameaçado queimar todas as “tabancas” e os militares que então chegaram exigiram gado para sua alimentação. Finalmente, foram aplicados castigos e “palmatoadas como castigo paternal (...) foram também castigados paternalmente alguns indígenas com menores responsabilidades”, sendo presos os indígenas responsáveis e desterrados para uma ilha (Galinhas).²⁰⁴

Mas se a questão da violência exercida era, por certo, uma com um potencial de crítica e propaganda hostil substancial, ela assentava num aspecto fundamental: a regular violação do princípio da liberdade no trabalho nas colónias portuguesas. Elemento central de aferição dessa violação era a participação das autoridades no recrutamento. O CTI proibiu terminantemente a participação das autoridades no recrutamento para fins privados, como questão de princípio, mas abria disposições que enfraqueciam ou diluíam essa proibição indirectamente. No entanto, para efeitos de fiscalização imperial havia um consenso generalizado do potencial crítico da denúncia destas práticas, do seu impacto social, político, diplomático e também moral.

A quantidade de informação que mostra como a prática estava difundida é substancial, a sua qualidade substantiva e significativa dentro do âmbito das práticas laborais recorrentes. Por exemplo, um parecer sobre um relatório de uma conferência de administradores da província de Manica e Sofala constitui um importante observatório local. Tanto quanto o próprio relator afirmava, o parecer reflectia “naturalmente o que vai por toda a colónia”. Segundo o relator, ter-se-ia afirmado por todo Moçambique, mas também pelas restantes colónias uma concepção, “já hoje fora das realidades”, de que o “indígena (...) é por índole indolente e naturalmente rebelde ao trabalho. Só compelido aceita trabalhar”. Daí decorreria a obrigação das autoridades participarem nos recrutamentos. A prática traduzir-se-ia “no velho e condenável sistema de arrebanhar nas sanzalas o preto” pondo-o ao serviço do primeiro patrão que surgisse. O CTI era “letra morta no que de mais salutar preceitua nesse sentido”. O estado da situação teria levado o governo-geral de Moçambique a

²⁰⁴ Parecer ISNI, 24 de Novembro de 1951, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

publicar a circular 566/D/7, que reforçava o princípio da liberdade de trabalho (entre outros aspectos). Um relatório compilado sobre Manica e Sofala mostrava que, de balde a intervenção do governo-geral, as autoridades ignoravam o decreto e continuavam a intervir directamente no angariamento de mão-de-obra.²⁰⁵

O relator estava provavelmente certo: a prática de intervenção das autoridades não se limitava à colónia de Moçambique. Também em Angola a prática ocorria, pelo menos em algumas regiões. No caso da Companhia de Diamantes era evidente. Num parecer escrito por três inspectores superiores abordava-se e discutia-se a questão do contrato dos serviçais na companhia. Analisando o relatório do Governador Geral, chegava-se à conclusão que expressões como “contratados com facilidade”, “contratados com intervenção da autoridade” e “serviçais compelidos” eram uma e a mesma coisa. O seu recurso era simplesmente ilegal à luz do CTI que, afirmavam os inspectores, não vigorava em Angola. A conclusão era que na colónia os “indígenas” continuavam a ser recrutados compulsoriamente, por intervenção das autoridades, para fins económicos e particulares. Isto era “para falar com mais propriedade (...) o trabalho forçado”.²⁰⁶ A situação era vista de forma tão natural que no próprio Boletim Oficial de Angola, quando dava nota das licenças de recrutamento emitidas, distinguia entre “indígenas” recrutados com e sem facilidades “a dar pelas autoridades”.²⁰⁷

Além de Angola e Moçambique, outra tradicional geografia crítica da questão do trabalho nativo era S. Tomé e Príncipe. Também aqui, as questões associadas à liberdade (ou ausência dela) dos trabalhadores indígenas constituía motivo de permanente vigilância e repúdio das autoridades. Um exemplo paradigmático é revelado pelo já falado caso dos “Tongas”, isto é, filhos de serviçais que tinham acompanhado os pais para S. Tomé e Príncipe que continuavam nas ilhas depois dos pais já terem sido repatriados ou morrido.²⁰⁸ Muitos deles alegavam que desejavam voltar às suas famílias, mas o Governador Geral de S. Tomé simplesmente entendia que era um desejo descabido, visto não conhecerem as famílias, não saberem onde

²⁰⁵ Parecer do ISNI sobre “Conferência de intendentes e administradores das províncias de Manica e Sofala”, 3 de Janeiro de 1951, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²⁰⁶ Parecer do ISNI sobre “Duração dos contratos de serviçais recrutados para a companhia de diamantes de Angola”, 31 de Março de 1951, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²⁰⁷ Informação do ISNI sobre listas de recrutamento em Angola. 21 de Setembro de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²⁰⁸ Sobre os tongas, veja-se Marina Padrão Temudo, “De Serviçal a Camponês: a persistência das desigualdades sociais em São Tomé e Príncipe”, *Lusotopie*, XV(2) (2008), pp. 71-93; Joana Areosa Feio, *De Étnicos a “Étnicos”: uma abordagem aos “angolares” de S. Tomé e Príncipe* (Lisboa: Tese de Mestrado/ ISCTE, 2008).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

estavam nem sequer se ainda existiam. Ressalve-se que eram indivíduos com todas as obrigações fiscais e militares cumpridas. Mas eram também “fortes e saudáveis, educados numa vida de trabalho” e, como tal, o seu repatriamento devia-lhes ser negado, justificava o governador. Não é possível saber o destino destas populações, mas a simples ideia de que o Governador entendia possível mantê-los em S. Tomé é elucidativo dos termos do debate em matéria de liberdade de trabalho. O relatório é ainda ilustrativo no sentido em que o funcionário da ISNI, no ensejo de contrariar a vontade do governador, elencava um conjunto de informação revelador. Desde logo, referia que serviçais havia que tinham estado entre 10 a 30 anos nas ilhas e que, se o seu contrato tivesse sido cumprido, o problema dos “Tongas” simplesmente não se punha. Recuperava um trecho do relatório do curador que os descrevia como “acabrunhados e tristes” e sem qualquer ideia do que era um contrato livre. Uma série de argumentos desenvolvidos será depois posta em evidência. Aqui importa recuperar as informações compiladas, desde logo um relatório do governador em que se informava que o vice-cônsul britânico tinha informado o seu governo dos problemas do repatriamento e dos maus tratados dispensados aos serviçais. Como finalizava o relator: “As expressões ‘os meus tongas’ ou ‘tongas das roças’ ‘embora se autorizem a mudar de situação’, como se diz no ofício, cheiram ainda a bafio de escravatura”.²⁰⁹

A profusão de relatórios que abordavam a questão do trabalho nativo demonstra a centralidade desta no âmbito global da “questão indígena”. Mas a conjugação de identificação regular de abusos e a crescente pressão internacional em matéria colonial, por sua vez, obrigava a que também os membros destas instâncias de fiscalização desenvolvessem um conjunto de actividades de recolha, compilação e debate de informação e projectos que vinham do exterior. Estes podiam provir de outras colónias ou de organizações internacionais como a OIT. A natureza crítica e “delicada” do problema da questão do trabalho nativo obrigava a uma permanente actualização e estudo de possibilidades alternativas, nem que fosse para apenas as criticar e apodar de irrealistas.

Na ISNI, a recolha de informação sobre o que se passava noutras colónias registava-se numa cadência regular. Por exemplo, a constituição na Bélgica de uma comissão encarregada de estudar todos os aspectos da política “indígena” no Congo Belga era devidamente apreciada pelo funcionário da inspecção, em mais um dos

²⁰⁹ Parecer ISNI, 4 de Outubro de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

processos de comunicação e comparação inter-imperial, que começava por alertar para a necessidade de algo semelhante ser feito no império tendo em vista “o pensamento que preside ao problema de assimilação dos indígenas das nossas colónias ao europeu”, o que só poderia acontecer depois de um estudo “muito sério”. No entanto, este exemplo mostra a receptividade com que as autoridades recebiam este tipo de estudos e a forma como os mobilizavam para promover as suas próprias intenções ou convicções. A questão salientada nos trabalhos desta nova comissão belga relacionava-se com o facto de ela apontar para a multiplicação de estatutos jurídicos, algo que o funcionário criticava dadas as dificuldades que já apresentava “um para o branco e outro para pretos”. Mesmo assim, defendia o seu estudo por força das profundas transformações internacionais que se verificavam, nomeadamente a disseminação da ideia de “igualdade racial” e as agitações que isso produziria “entre os povos de cor”.²¹⁰

Os desenvolvimentos propriamente ditos nas diferentes organizações internacionais que lidavam com o problema do trabalho “indígena” eram também acautelados. Foi nesse sentido que se procedeu a um estudo, no seio da inspecção, das duas recomendações, nº 35 e 36, da OIT, sobre trabalho forçado. Apesar da não ratificação da convenção de 1930, estes assuntos circulavam do MNE para a inspecção com frequência. E denotava-se uma consciência substancial sobre o que estava em jogo na relação entre o império e a organização internacional. Nesse sentido, as informações de Neves da Fontoura, o representante português em Elisabethville na segunda Conferência Inter-Africana do Trabalho eram reproduzidas. E o próprio relator dava nota da ideia de criação de um Centro de Trabalho Africano que congregaria as diferentes potências coloniais, permitira câmbios de funcionários, visitas a outras colónias e estudos do problema do trabalho. No entanto, “o centro deverá, por enquanto, limitar-se à centralização e distribuição de informações referentes aos problemas do trabalho em África, embora tal limitação ofereça, a meu ver (...), o inconveniente de provocar os reparos da Organização Internacional do Trabalho, cujos objectivos, ao pretender instalar em África um organismo próprio, eram certamente mais latos”.²¹¹ A articulação da questão imperial e a OIT era devidamente reconhecida mas era, neste caso em particular, desvalorizada ou

²¹⁰ Parecer ISNI, 17 de Janeiro de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²¹¹ Parecer Inspecção Superior de Administração Colonial, 15 de Março de 1951. AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

ignorada a possibilidade de a CCTA funcionar como espaço alternativo à OIT, algo que vários funcionários imperiais e representantes na OIT viriam a afirmar, e a promover, de forma clara na segunda metade da década de 50.

Central nas cogitações destes funcionários, assomava-se a questão da mobilidade de trabalhadores. Um relatório que passara todos os canais diplomáticos, da legação de Bruxelas à ISNI, dava conta da evolução social e económica das populações indígenas no Congo Belga. Tal como sucedia com as autoridades portuguesas, duas palavras concentravam os temores das autoridades belgas: “proletarização” e “êxodo”.²¹² As soluções aventadas eram idênticas e serão exploradas adiante. No entanto, importa reforçar a relevância e frequência da circulação desta informação e da forma como ela condicionava as imaginações políticas e sociais do império. Processos de diferenciação inter-imperial coexistiam com importantes iniciativas de diálogo e circulação de modelos e idiomas entre impérios coloniais.

No entanto, esta circulação de informação também podia funcionar como aferidora do desfasamento entre as normas internacionais em vigor e as práticas e políticas sociais noutros territórios coloniais. Essas divergências tornavam-se mais salientes ainda quando envolviam questões jurídicas internacionais. Basta atentar num processo em que a legação sul-africana questionava qual a condição dos “indígenas moçambicanos” em território sul-africano, visto que a adopção de uma nova política na OIT de legitimação e promoção de estruturas representativas dos trabalhadores africanos era agora uma realidade. Para o relator de um parecer da ISNI, a situação era muito clara: esses indígenas careciam de uma “jurisdição especial tutelar” que não admitia o seu direito de associação, porquanto “o seu significado e alcance desconhecem por inteiro no seu nível intelectual”. Além do mais, seria “perturbação bem indesejável” para o governo português e para “o próprio indígena tribal” que lhe fosse atribuído temporariamente esse direito “sem fundamento justificável ao estado de desenvolvimento intelectual e social em que ainda hoje se encontra”.²¹³

Este caso é revelador de uma tendência maior dentro da complexa teia administrativa imperial. Havia, é certo, uma profunda consciência dos abusos que se cometiam e da necessidade de os combater. No já citado parecer sobre a inspecção

²¹² Informação sobre “evolução económica e social das populações indígenas do Congo Belga”, 17 de Março de 1951, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²¹³ Parecer ISNI, 22 de Março de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU..

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

judicial à Guiné, o autor do parecer lamentava o renascimento das práticas do trabalho forçado “quatro dezenas de anos mais tarde”.²¹⁴ A recusa de cabo-verdianos em embarcarem para trabalhar na Diamang merecia do relator a sugestão de que se deviam tomar medidas “bem pensadas e justas”.²¹⁵ O relator do parecer sobre os “tongas” invocava o seu repatriamento também em nome de elevados valores morais. Mas a questão da abolição de um sistema laboral dual não era colocada em cima da mesa em nenhum destes momentos.²¹⁶

O reformismo português existia, mas tinha limites e era, em grande medida, resultado de uma equação utilitarista, bem como função, pelo menos em parte, das variações da pressão ou denúncia internacional. Por exemplo, o citado relatório sobre a repatriação dos “tongas” endossava, além de medidas naturalmente humanitárias, um forte argumento de utilidade económica. Na base desse argumento económico, enquanto se recomendava o repatriamento dos “tongas”, sugeria-se que era prática evitar o repatriamento de “velhos, enfraquecidos e estropiados”, que por causa do seu “mau aspecto” criavam embaraços a novos “recrutamentos”. Era esse um dos motivos que era sustentado para o repatriamento dos “tongas”.²¹⁷

No caso do inspector que avaliou o relatório dos administradores dos distritos de Manica e Sofala, ao mesmo tempo que condenava a participação das autoridades no angariamento e persistência do trabalho forçado, elogiava o decreto do governador. Ora, o famoso decreto 566/D/7, ao mesmo tempo que apelava ao fim dos abusos relembra que os administradores deveriam exercer com vigor as suas funções de fazer os indígenas cumprir o seu “dever moral de trabalhar”. A proclamação de que às autoridades competia “preparar o ambiente favorável a esse angariamento, quer aconselhando os indígenas, quer esclarecendo-os sobre o dever do trabalho, quer ainda mostrando-lhes as consequências de serem havidos como vadios” era resumida a “salutares recomendações”.²¹⁸ Na verdade, a tudo isto era dado respaldo pelo CTI. O mais ambicioso que se sugeria era a reforma do CTI, que mereceria apenas ligeiras reparações e alterações dados os seus mais de 20 anos. Aliás, surgem nesta altura as primeiras iniciativas sugerindo a revisão do Código.

²¹⁴ Parecer ISNI, 2 de Dezembro de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²¹⁵ Parecer ISNI, 15 de Março de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²¹⁶ Parecer ISNI, 4 de Outubro de 1949, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²¹⁷ Idem.

²¹⁸ Parecer Inspeção Superior de Administração Colonial, 3 de Janeiro de 1951. AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

Aqueles funcionários que se indignavam com o trabalho forçado e exigiam o cumprimento integral do CTI eram, no entanto, provavelmente aqueles mais comprometidos com uma mudança. Nestas mesmas instâncias de inspecção encontram-se relatos bem mais complacentes com práticas de trabalho coercivo. Como dizia um funcionário da inspecção, “todo aquele que tem lidado com pretos sabe muito bem que o indígena nunca vai trabalhar para fora da sua terra, por um período superior a 5 ou 6 meses, contratado de sua livre vontade. Pode ausentar-se por um período superior como voluntário. Como contratado só obrigado”. De seguida, explicava como funcionava o angariamento: A curadoria passava as licenças para as empresas para recrutar determinado número de trabalhadores numa circunscrição, os recrutadores apresentavam as licenças na circunscrição, o administrador dividia-as por postos administrativos, o chefe de posto fixava o número de homens por povoação e a autoridade tradicional designava os que eram para ser contratados “quer consintam quer não”. Todo este relatório surgiu porque o governo de S. Tomé pedia mais trabalhadores para as plantações. A conclusão do inspector, que tinha como função fiscalizar os “negócios indígenas”, lembre-se, foi o de dar aval para se recomendar aos governos de Angola e Moçambique para “facilitarem o recrutamento de trabalhadores para S. Tomé”.²¹⁹ O próprio cônsul de Leopoldville, no relatório sobre a sua visita a Angola, apesar de identificar o “contrato” como o principal problema da colónia, alertava que este “não pode acabar abruptamente”.²²⁰

Enquanto nas colónias francesas e inglesas se debatia intensamente novas formas de aproximar regimes laborais coloniais e metropolitanos, se apostava na “estabilização” dos trabalhadores, isto é, dar-lhes a capacidade de se fixarem e terem um salário e protecção social que permitisse sustentar a família e, desta forma, contrariar o efeito nocivo das migrações, as várias correntes “reformistas” portuguesas continuavam a temer a “proletarização”, a assumir uma política de prevenção de abusos que, desta forma, impedia uma abordagem sistémica ao problema e não questionavam um dos elementos fundamentais das violências e abusos: uma política social dual.²²¹

Não se trata de minorizar o “reformismo” português. Trata-se somente de constatar que, devido a um conjunto de condições de difícil solução, as questões que

²¹⁹ Parecer ISNI, 6 de Janeiro de 1951, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU, ano de 1951.

²²⁰ “Extracto do relatório do Consul em Leopoldville acerca da sua viagem a Angola em Dezembro de 1949”, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

²²¹ Sobre o conceito de estabilização veja-se Cooper, *Decolonization and African Society*, pp 324-335.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

eram apresentadas, e criticadas internacionalmente, prendiam-se com outro tipo de problemas: isto é, a generalização do problema do trabalho forçado. Se a premência da resolução deste problema limitava abordagens mais ambiciosas, por outro, ela era também resultado de um sistema imperial profundamente racializado.

Isto não quer dizer que não existissem claros esforços de imaginação política e social colonial. As questões familiares e seu impacto na ordem social, por exemplo, eram estudadas, como se comprova por um relatório sobre a falta de mulheres em S. Tomé. Nele se reconhece que a proporção entre géneros era completamente desequilibrada e que seria necessário fazer face a essa situação, nomeadamente encorajando o acompanhamento dos serviços por respectivas mulheres, a oferta de salários atractivos e distribuição das mulheres por roças garantindo algum equilíbrio, para evitar fenómenos como o da violação. Mas um elemento surgia como fundamental: as acusações de práticas de trabalho forçado que se vinham fazendo sentir nacional e internacionalmente. Conseguir que a Sociedade de Emigração garantisse a contratação voluntária de trabalhadores era a necessidade fundamental onde as outras poderiam assentar.²²²

A existência de limites significativos no “reformismo” português, percebe-se, pois, estava intrinsecamente ligada ao problema da liberdade no trabalho. E este problema era visto não apenas de um prisma moral, mas também utilitário, económico e diplomático. O nexó estabelecido é claro em vários relatórios: o problema que se colocava nos territórios portugueses era o êxodo massivo de trabalhadores que fugiam por melhores salários, é certo, mas acima de tudo, para fugir ao trabalho forçado.

Era essa a perspectiva do embaixador em Leopoldville, por exemplo, que defendia a existência de colonatos, onde os trabalhadores poderiam labutar livremente em explorações agrícolas, com assistência técnica. A par desta medida, juntavam-se medidas, como a intervenção de Simão Toko, para aliciar africanos portugueses no Congo. A transformação radical da política social não era equacionada.²²³

A apreciação do problema do trabalho forçado como essencialmente um de ordem económica era comum a uma série de outros funcionários. Esteves Fernandes, do MNE, no seu parecer, estabelecia uma ligação estreita entre trabalho forçado,

²²² Parecer ISNI, 22 de Setembro de 1951, “Extracto do relatório do Consul em Leopoldville acerca da sua viagem a Angola em Dezembro e 1949”, AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

²²³ “Extracto do relatório do Consul em Leopoldville acerca da sua viagem a Angola em Dezembro e 1949”, 2º Piso, Armário 49, Maço 21. Sobre o Tocoísmo em Angola, veja-se Ruy Llera Blanes, *A Prophetic Trajectory: Ideologies of Place, Time and Belonging in an Angolan Religious Movement* (Oxford: Berghahn Books, 2014).

êxodo africano e novas acusações internacionais. Resolver o problema do trabalho forçado era fundamental para a reputação internacional portuguesa.²²⁴ A questão é que um dos elementos importantes que poderia contribuir para a eliminação do trabalho forçado era expandir não só os direitos sociais dos africanos, eliminando o sistema de tutela paternalista e criando associações representativas, mas também direitos civis e políticos, nomeadamente para as populações nativas poderem expressar-se livremente e negociar a resolução dos seus conflitos. A imaginação política e social mesmo dos elementos mais reformistas continuava a estar presa a um código do trabalho que estabelecia uma distinção fundamental entre o indígena e europeu e que valorizava a preservação da ordem tradicional e *rural* como elemento central de ordenamento social. A persistência de trabalho forçado nos meios rurais, afectados como eram pelo recrutamento regulares de trabalhadores para outras regiões, criava o principal problema para as autoridades portuguesas: a urbanização e a “desnacionalização”, a que se juntavam, como se lia no relatório sobre a evolução social e económica dos “indígenas” do Congo Belga, as culturas obrigatórias e o trabalho forçado público nas estradas. Acrescia ainda que os africanos nos centros urbanos, ainda segundo o relator, estavam em muito melhores condições de se evadir às suas obrigações laborais e obrigações fiscais. A solução, acrescentava, era melhor assistência técnica, social e médica e fazer com que se sentissem “mais protegidos na prestação de trabalho”.²²⁵ A par da insistência na solução rural como resposta, o não questionamento de um regime de trabalho dual, associada a uma visão profundamente racializada do “indígena” ajuda a perceber não só os limites do “reformismo” imperial português como a centralidade da questão do trabalho, não só como aspecto social e económico, mas também como matéria fundamental de disputa político-diplomática.

²²⁴ Parecer MNE, Luís Esteves Fernandes, 1948. AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.

²²⁵ Parecer ISNI, 17 de Março de 1951. AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

IV

Capítulo IV- O Comité Ad-Hoc do Trabalho Forçado (1951-1953)

O trabalho investigativo do comité

A decisão de consagrar um capítulo inteiro a este comité resulta da importância tanto dos processos de inquirição que dinamizou, bem como do resultado final do relatório, um volume muito extenso, com informação substancialmente detalhada sobre a questão do trabalho forçado nos vários pontos do globo. No caso português, a relevância dos seus trabalhos prende-se não apenas com o engajamento, relativamente inédito no pós-guerra, com um organismo internacional que visava investigar as práticas e legislação no império, com as expectáveis repercussões em iniciativas de recolha, tratamento e avaliação de informação local, mas também porque o trabalho do comité estender-se-ia no tempo, fosse pela informação que providenciava, e que seria reutilizada, fosse pelas iniciativas, também elas caracterizadas por uma inusitada insistência, que pugnavam por uma crescente aproximação do governo português às normas internacionais desenhadas pela OIT no entre-guerras.

O Comité Ad-Hoc sobre Trabalho Forçado foi criado em 1951, realizou 4 sessões entre essa data e 1953, e foi presidido pelo indiano Ramasamy Mudaliar, sendo co-patrocinado pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas e pela Organização Internacional do Trabalho.²²⁶ A sua capacidade investigativa, a repercussão do seu trabalho e os seus efeitos políticos, diplomáticos e institucionais foram significativamente mais amplos do que o do seu antecedente, sobre escravatura, que, ainda assim, acabaria por lançar as bases para a criação de uma Convenção Suplementar sobre Escravatura, em 1956.

Também a reacção do governo e autoridades portuguesas a este novo comité foi substancialmente diferente daquelas manifestadas relativamente ao da escravatura, por uma série de motivos. Desde logo, porque o império português era membro de pleno direito da OIT, a explicação mais comumente aventada. Também porque a questão do trabalho forçado apresentava, à partida, um potencial crítico

²²⁶ United Nations and International Labour Office, *Report of the Ad Hoc Committee on Forced Labour* (Lausanne: Imprimerie Réunies, 1953).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

substancialmente maior do que a questão da escravatura, aqui entendidos na sua acepção jurídica internacional. Finalmente, a OIT, neste período, apresentava-se como um espaço institucional mais aprazível do que a ONU para as diferentes potências coloniais.²²⁷ O próprio presidente do Conselho de Ministros depositava na OIT a esperança de que pudesse servir como contraponto às tentativas de fiscalização internacional da ONU em matéria colonial e defendia uma maior autonomia da primeira em relação à segunda.²²⁸ É esse o sentido da afirmação de um membro da ISNI quando, reflectindo sobre a posição do império português em relação ao Instituto Inter-Africano do Trabalho na sua articulação com a OIT, afirmava ser fundamental não entrar em conflito aberto com a OIT, de quem “nenhuma razão de queixa temos”.²²⁹

A constatação deste contexto, no entanto, não autoriza qualquer tipo de dedução linear. Apesar destas condicionantes, a interacção entre o governo e autoridades portuguesas e a OIT, e este comité em particular, continuou a ser marcada por intensos debates, interrogações e desentendimentos. No geral, a posição portuguesa em relação à evolução da OIT e às suas mais recentes decisões no plano dos programas de política social era crítica. Continuava a existir um desfasamento significativo entre visões da questão da política social nos territórios não-metropolitanos. Paralelamente, a posição mais acomodatória da OIT em relação aos poderes coloniais merece ser matizada. Como o próprio Daniel Maul sustenta, ela era mais conciliável com um tipo particular de colonialismo, formalmente comprometido com um ideário de desenvolvimento e expansão de direitos sociais, promovendo uma distinção essencial entre modalidades legítimas e ilegítimas de política social colonial. Essa distinção não deixaria de se fazer sentir no próprio relatório do Comité Ad-Hoc sobre trabalho forçado.²³⁰

Aspecto sintomático da diferença entre a reacção portuguesa aos dois comités, o governo português recusou-se, quando instado a responder ao questionário enviado pelo Comité Ad-Hoc, a enviar qualquer documentação. Esta foi, de resto, atitude semelhante à de vários governos a quem foi enviado o relatório.²³¹ No entanto,

²²⁷ Maul, *Human Rights*, pp 152-184. Sobre os esforços da OIT em matéria de trabalho forçado veja-se Sandrine Kott, “The Forced Labour issue between Human and Social Rights, 1947-1957”, *Humanity*, Col. 3. No. 3. (Winter 2012), pp. 321-335.

²²⁸ Maul, *Human Rights* p. 163.

²²⁹ Parecer ISNI, 19 de Julho de 1952, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²³⁰ Maul, pp 202-210.

²³¹ UN and ILO, *Report*, p. 9.

quando confrontado com as alegações entretanto produzidas pelo Comité, com auxílio e participação de outros actores, o governo português optou por replicar. Como dizia um funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sobre as alegações, “parece não dever deixar de se responder”.²³² Mas a situação estava longe de ser clara. Como se respondia num parecer de resposta a um pedido do MNE, o governo português “não poderia responder a acusações que lhe fossem dirigidas por um organismo a que não se reconhece competência para se colocar na posição de julgador”.²³³ Isto é, a ONU. No entanto, apesar de o governo português ter respondido ao Comité Ad-Hoc, alertava frequentemente, especialmente após a publicação do relatório final, que a colaboração não implicava reconhecimento de autoridade vinculativa. Como lembrava Franco Nogueira, o comité fora informado, aquando da resposta do questionário que, “declarava-se expressamente que o Governo Português prestava apenas informação a título de esclarecer o comité e que de modo algum se submetia a julgamento por um organismo a que não reconhecia competência para tal”.²³⁴

Na entrega do *memorandum* de resposta às alegações ficava claro que a esta era dada a título meramente informativo, sem que “a possibilidade de em relação às mesmas questões recair julgamento alheio, ao qual nenhum Governo soberano, como facilmente se reconhecerá, poderia submeter-se”.²³⁵ O governo português deixava claro que aceitava colaborar e fornecer informação sem se comprometer, de qualquer modo, com uma institucionalização da supervisão internacional sobre o trabalho, especialmente porque não se havia comprometido com qualquer dispositivo normativo que a autorizasse.

O simples facto de fornecer informação, no entanto, implicava alguma cedência em matérias que o governo português declarava constituírem uma área exclusiva e inviolável da sua soberania imperial. Os motivos para esta decisão foram variados. Desde logo, o problema do trabalho nativo, e em particular do trabalho forçado, constituíam matéria diplomática fundamental para o governo português. Era, como se viu, caracterizada pela sua delicadeza, ou, como se informava no *memorandum* supracitado, na sua versão portuguesa, um assunto sobre o qual “se deseja que haja ideias bem nítidas”.²³⁶ A regular publicação de artigos na imprensa

²³² Informação Inspeção Superior de Administração Colonial, AHD, 2º Piso Armário 51, maço 33.

²³³ Parecer MNE de esboço de resposta a questionário do comité. AHD, 2º Piso, Armário 51, Maço 33.

²³⁴ Informação de Serviço, Franco Nogueira. AHD, 2º Piso Armário 52 Maço 74.

²³⁵ UN/ILO, *Report*, pp. 331-332.

²³⁶ Memorandum reposta ao Comité, AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

internacional que denunciavam as práticas laborais nas colónias portuguesas durante este período concorreram também, por certo, para esta receptividade portuguesa. Foi o caso, por exemplo, de uma carta publicada no jornal norte-americano, *Argus Leader*, do Dakota, por um missionário, guarda-livros de uma missão metodista em Luanda. A publicação da carta suscitou imediatamente reacções das autoridades imperiais, que desencadearam um processo de averiguação interna. Esse processo visaria também recolher informações que deveriam ser entregues ao MNE “para dali serem tiradas as conclusões destinadas a qualquer resposta que porventura venha a ser necessário dar refutando as acusações”. A outra finalidade era aventar da possibilidade de aplicar “quaisquer medidas repressivas”, algo que acabou por ser descartado.²³⁷

Outro exemplo é dado pela publicação por Roy Garrison, marinheiro e sindicalista, membro da *American Federation of Labor*, de um impressionante artigo sobre as condições de trabalho nos portos de Angola. Falava de trabalho “escravo ou semi-escravo” e de condições de trabalho “terríveis e inumanas”. A publicação da carta não deixaria de provocar novo processo de investigação interna com o objectivo de rebater as acusações, algo que acabaria por ser feito pelo próprio embaixador em Washington, Luís Esteves Fernandes, munido de detalhada informação legislativa, estatística e regulamentar.²³⁸ A sensibilidade das autoridades portuguesas a acusações exteriores sobre matéria de trabalho colonial era reveladora, e por vezes implicava antecipação. Era esse o caso de um artigo publicado no alemão *Die Welt*, por um jornalista de apelido Seligo, que, segundo o responsável da legação em Hamburgo, teria sido “sem dúvida organizado com os elementos aí mesmo colhidos” para, “de modo geral, louvar as condições existentes na África Portuguesa em matéria das relações com a população indígena”.

O relato feito por Roy Garrison era também interessante por um outro motivo. Nele transparecia uma articulação clara entre colonialismo e Guerra-Fria. Numa peça em que se abordavam as condições de trabalho em vários portos no continente africano, Garrison sustentava o argumento de que era necessário pôr fim às misérias e abusos e de criar políticas sociais inovadoras e abrangentes em África tendo por base

²³⁷ Parecer ISNI, 18 de Abril de 1952, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²³⁸ Parecer ISNI, 6 de Maio de 1953, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU. “Portugal and Labor in Africa”, Luís Esteves Fernandes, AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74. Veja-se ainda Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “O império do trabalho: Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, orgs., *Portugal e o Fim do Colonialismo: dimensões internacionais* (Lisboa: Edições 70, 2014), pp. 15-54.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

o temor da sedição e propaganda comunista e a batalha ideológica, política e diplomática entre os dois campos. Era necessário não dar motivos aos comunistas e seus aliados e conquistar para o campo ocidental os trabalhadores africanos.²³⁹

O nexu entre Guerra-Fria e colonialismo constituiu, de facto, outro dos motivos que ajuda a explicar a posição portuguesa face ao *comité ad-hoc*. A sua constituição, tal como se tinha já referido, resultava de uma vontade clara de atacar a União Soviética e seus satélites. E os administradores e governantes coloniais estavam seguros de que o seu trabalho responderia a este desiderato, também em grande medida pelo ascendente das potências coloniais no seio da OIT. Em parte, esta tese confirmou-se, no entanto, o Comité fez um esforço significativo para fazer a investigação e debate sobre trabalho forçado libertar-se do colete-de-forças da Guerra-Fria, o que não deixou de criar atritos com a própria OIT e seus funcionários.²⁴⁰ Isto resultou, também e em parte, na sua recusa em ignorar os abusos e políticas coloniais. Não interessando aqui aprofundar os debates e combates políticos que envolveram o comité, a sua relação com a OIT e diversas potências, importa referir que o argumento, e convicção, da necessidade e capacidade de produzir um maior impacto sobre os países socialistas do que no “mundo livre” desempenhou o seu papel.

Essa lógica argumentativa era partilhada e disseminada internamente por muitos. Por exemplo, António Gomes Almendra, funcionário no BIT, contratado como independente, mas que acumulava essa função com a de conselheiro da legação portuguesa em Berna, alertava para a necessidade de Portugal colaborar com o Comité, depois de falar com um dos seus membros, visto que era essa a posição dos restantes estados com colónias. Anunciava-se que, face às acusações de que o mundo socialista tinha sido alvo, a União Soviética, restantes países satélites e federações e sindicatos comunistas, preparava-se “uma ofensiva contra as principais potências coloniais”. Lamentava-se que a *Anti-Slavery Society* se “preste a secundar tais manobras”, num argumento elucidativo do maniqueísmo em acção.²⁴¹ Também Vasco Cunha, do MNE, informava que o embaixador de Inglaterra se tinha pronunciado sobre a questão. Este referia que o governo inglês se sentia particularmente vinculado ao desempenho do comité “pois foi ela que, no desejo de

²³⁹ Parecer ISNI, 6 de Maio de 1953, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²⁴⁰ Daniel Maul, *Human Rights*, pp. 202-210.

²⁴¹ Carta enviada por António Gomes Almendra, 21 de Novembro de 1952, AHD, 2º Piso, Armário 51, Maço 33.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

opor alguma coisa de impressionante às campanhas da Rússia contra os países coloniais, propôs que se reunissem materiais que mostrassem claramente que nada do que as nações coloniais fizeram durante séculos tem comparação com o que os Sovietes fazem em matéria de trabalho forçado”. Dava nota das diligências do comité e alertava para alguma “inconfidência que leve à intensificação de uma campanha sobre trabalho forçado, com consequências de recear”, transmitia as estratégias do governo inglês – recolher informação e “dando remédio ao que puder ser remediado” – e que julgava vantajoso o governo português conhecer os factos e que se lhes apressasse a dar resposta.²⁴² Uns meses antes, o mesmo embaixador, Nigel Ronald, já lhe tinha transmitido a sua preocupação com a situação laboral em Angola. Este resultava não só da sua “amizade” com Portugal, mas também das repercussões para os outros países “coloniais”, e centrava-se em grande medida na recepção de tais factos pela opinião pública norte-americana.²⁴³

Este contexto específico, em que as potências coloniais viam na matéria do trabalho forçado uma oportunidade de contra-atacar alegações oriundas de estados ou movimentos comunistas, apesar dos receios de que as conclusões da investigação pudessem pôr a descoberto situações menos favoráveis, ajuda a perceber a decisão portuguesa.

Finalmente, um último aspecto deve ser levado em linha de conta. Como já se deu nota, a já longa participação de Portugal na OIT e a posição favorável que os estados-impérios gozavam dentro da organização contribuíram para a decisão. Mas esta afirmação relativamente abrangente traduzia-se em aspectos concretos que pesavam no processo de tomada de posição. A situação ambivalente de Almendra, ao mesmo tempo devendo lealdade à OIT e ao governo português, contribuiu também para que as autoridades portuguesas se revelassem mais dispostas a colaborar. Almendra não só punha os vários ministérios a par do que se ia passando nas reuniões à porta fechada do comité, como fornecia importante documentação entretanto recebida. Igualmente, avisava com antecedência o governo português das alegações contra ele feitas e, mais importante, intervinha directamente no sentido de introduzir elementos nos debates da comissão, que acabariam por constar do relatório e que

²⁴² Relato de Conversa, Vasco Cunha, 17 de Outubro de 1952, AHD, 2º Piso, Armário 51, Maço 33.

²⁴³ Relato de Conversa, Vasco Cunha, 25 de Julho de 1952, AHD, 2º Piso, Armário 51, Maço 33.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

atenuavam ou contradiziam as críticas.²⁴⁴ Mas Almendra não deixava de insistir para que o governo português participasse, dando a entender que essa decisão seria bem acolhida no seio do Comité, e especialmente no seio da estrutura administrativa da OIT. Como afirmava, em Janeiro de 1953, a resposta ao questionário, cujos prazos se encontravam já ultrapassados, seria ainda assim “acolhida com agrado”.²⁴⁵ Idêntica sugestão tinha já feito em 1952, quando “supunha” que responder às acusações sobre o “pretensu ‘trabalho forçado’” e ainda ao questionário geraria especial satisfação.

Almendra demonstrou ser uma personagem especialmente activa neste processo. Foi sua a ideia de organizar um artigo na *Revue Internationale du Travail*, assinado por Robert Gavin, responsável pela divisão de territórios não-metropolitanos da OIT, que tinha estado nas colónias portuguesas em 1950 e teria ficado com uma impressão bastante satisfatória (como se mostrará na parte III, esta ideia estava longe de corresponder à percepção de Gavin, no entanto). A ideia de Almendra foi bem acolhida e estimava-se que o artigo fosse traduzido em francês, inglês e espanhol. Para “facilitar” o trabalho de Gavin, eram pedidas informações que o habilitassem a escrever o artigo, nomeadamente de elementos estatísticos.²⁴⁶ Entre os temas a abordar constavam “política de cooperação racial, os problemas da mão-de-obra e das migrações, da política agrária e produção indígena, da industrialização, da assistência e protecção dos indígenas, de habitação, de ensino, etc.”. Esta intervenção é particularmente relevante a vários títulos. Por um lado, mostra como Almendra era um daqueles funcionários internacionais que não via incompatibilidade na sua posição de funcionário comprometido com uma organização específica e na lealdade ao estado português. Igualmente importante, dá também nota da relativa confiança do governo português na OIT e nos seus membros mais destacados.²⁴⁷

Não obstante o optimismo português e as profundas limitações e enviesamentos de que já se deram conta, as alegações apresentadas pelo Comité Especial em 1952 não deixam de ser impressionantes.

As alegações do Comité sustentaram-se em dois tipos diferentes de obtenção

²⁴⁴ Carta enviada por António Gomes Almendra, 21 de Novembro de 1952, AHD, 2º Piso, Armário 51, Maço 33.

²⁴⁵ Carta de António Almendra para Manuel Rocheta, 28 de Janeiro de 1953, AHD, 2º Piso Armário 51 Maço 33.

²⁴⁶ Carta de Manuel da Rocheta, AHD, 2º Piso, Armário 51, Maço 33.

²⁴⁷ Sobre os conflitos de lealdades nacionais e internacionais ou globais veja-se Sandrine Kott, “Para uma história social das organizações internacionais: a OIT e a internacionalização dos saberes sociais” em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, *Os Passados do Presente: Internacionalismo, imperialismo e a construção do mundo contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 2105), pp. 131-158.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

de “prova”. Por um lado, elas incluíam as denúncias feitas por uma série de actores internacionais e transnacionais, governamentais e não governamentais. Por outro, fundaram-se no trabalho investigativo do próprio comité que estudou detalhadamente a principal legislação em vigor nas colónias sobre a matéria bem como o conjunto de informação disponível nos arquivos das duas organizações que a patrocinavam, mas especialmente da OIT.

No primeiro grupo, os acusadores foram os representantes da República Socialista Soviética da Bielorrússia, a Federação Sindical Mundial, e a *Anti-Slavery Society*. Não obstante erros factuais, imprecisões e a natureza relativamente limitada da informação factual, a acuidade das alegações feitas revelam uma precisão assinalável.²⁴⁸ As alegações dos dois primeiros representantes tinham sido feitas no âmbito dos debates no ECOSOC. Ambos se muniram apenas de artigos de imprensa ou mesmo produzidos pela própria *Anti-Slavery Society*. Os delegados bielorrusos mobilizaram um artigo do *New Herald Tribune*, de 1948, intitulado “A Ilha sem retorno” e que fazia alegações sobre os trabalhadores angolanos forçados a deslocar-se para S. Tomé para aí laborarem nas roças, demorando anos o seu repatriamento, e invocava as antigas acusações de Cadbury, Burt e Nevinson. Salvaguardava-se que esse recrutamento teria sido suspenso, alegando no entanto que nada garantia que não fosse retomado.²⁴⁹ Por sua vez, o representante da Federação Sindical Mundial apontava as suas críticas a Angola. Em particular, visava o recrutamento forçado massivo para trabalho nas culturas de açúcar, baseado no *Anti-Slavery Reporter* de Abril de 1949. Bem mais desenvolvido era o *memorandum* entregue pela *Anti-Slavery and Aborigenes Protection Society* (ASAPS), em 1952. Aos dois aspectos já referidos, juntava-se uma acusação geral sobre o “trabalho obrigatório” nas colónias portuguesas e os métodos de recrutamento de milhares de moçambicanos para as minas do Rand.²⁵⁰

O memorando da ASAPS era particularmente revelador pelo nível de detalhe. Nele se podiam encontrar alegações e revelações sobre matéria legislativa. Alguma dessa informação era obtida precisamente através da OIT, como a informação de que abolição do dever moral e legal de trabalhar que antes vigorara na legislação ultramarina tinha sido substituído pelo dever moral de trabalhar, contido no Código de

²⁴⁸ UN/ILO, *Report...* pp, 317-330.

²⁴⁹ *Idem*.

²⁵⁰ *Ibidem*.

1928. Relatava confissões de um alto-funcionário britânico numa colónia que bordejava uma colónia portuguesa, que se mantinha no anonimato, e denunciava que os “indígenas” tinham de trabalhar durante um ano inteiro em cada três. Recuperava o questionário elaborado pela OIT aquando dos debates da preparação da convenção nº29 em que se reconhecia que existiam duas modalidades legais de trabalho forçado. Sobre o recrutamento em Angola, denunciava o método de recrutamento, onde a conivência e mesmo participação do governo nas tarefas de recrutamento era sublinhada. Mostrava-se como as autoridades tradicionais faziam parte do processo e eram intimadas a fornecer trabalhadores, de modo compulsório. Os trabalhadores seriam enviados para locais distantes da sua origem. Tal prática estendia-se a crianças e mulheres. Em relação a S. Tomé, a ASAPS reiterava que se continuava a praticar o trabalho e migração forçados nas ilhas e para isso baseava-se em documentação da OIT de 1935 que mostrava o peso desproporcional na população da ilha de serviços de outras colónias. Mobilizava um relatório do curador Jerónimo de Paiva Carvalho, de 1907, sobre as condições de trabalho na ilha.²⁵¹ O problema do repatriamento era mais uma vez levantado. Alegavam que apesar do relatório ser de 1907, nada havia mudado. Davam inclusive nota de terem sido informados por um viajante que atracara em S. Tomé num vapor que este se deparara com trabalhadores moçambicanos que alegavam estar ali há 25 anos e que afirmavam ter as suas vidas familiares destruídas. Por fim, em relação à migração para a África do Sul de trabalhadores moçambicanos, a ASAPS denunciava a convenção estabelecida entre os dois governos que estabelecia como limite máximo os 100 mil trabalhadores e acusava o governo português de receber remessas financeiras por cada trabalhador migrante.²⁵²

As restantes alegações eram da autoria do próprio comité, em função da documentação por este reunida. O Código do Trabalho Indígena era exaustivamente escrutinado. Identificavam-se como pontos problemáticos a obrigação moral de trabalhar, o direito que o governo se reservava de encorajar o indígena a trabalhar, a proibição formal do trabalho obrigatório para fins privados bem como as medidas de excepção que autorizavam o trabalho obrigatório para fins públicos. Apontava-se, por exemplo, que no caso das medidas de persuasão falharem, se admitiam medidas de coerção. A imposição do cumprimento do trabalho pelas autoridades aos indígenas

²⁵¹ Sobre o assunto, Jerónimo, *Livros Brancos*; Higgs, *Chocolate Islands*; James Duffy, *A Question of Slavery* (Oxford: Clarendon Press, 1967).

²⁵² Idem.

que o abandonassem tendo se contratado livremente era destacada. Os casos particulares de Angola, S. Tomé e Moçambique eram analisados em função de vária documentação disponível, que incluía publicações oficiais, tanto do governo como de organizações internacionais, a convenção celebrada com o governo da União Sul Africana ou o *modus vivendi* estabelecido para S. Tomé que estabelecia, por exemplo, que o número de indígenas recrutados não poderia ultrapassar “normalmente” os 5 mil por ano. Eram ainda mobilizadas obras como o *Yearbook and Guide to Southern Africa* e o famoso *Africa Survey*, de Lorde Hailey, de 1938.²⁵³

Não interessa aqui demonstrar detalhadamente todos os pontos levantados pelas variadas fontes das alegações. O que importa frisar é que, por um lado, aqueles que contribuíram com informação revelaram, não obstante algumas lacunas, uma percepção bastante apurada das realidades laborais nativas nas colónias portuguesas de África, como a informação que se vem revelando tem demonstrado. Por outro, é significativo que o *Comité Ad-Hoc* tenha sido particularmente sagaz ao identificar os pontos críticos da legislação, nomeadamente os que expunham contradições substanciais com os enunciados gerais da legislação e autorizavam diversos vazios legais que permitiam a exacção de trabalho forçado, em particular no que dizia respeito ao papel central das autoridades neste processo.

Com todas as suas limitações, desde logo as restrições colocadas por um estado-império com um regime autoritário no que diz respeito ao acesso a provas factuais e à possibilidade da informação circular livremente, especialmente aquela originária de habitantes dos territórios coloniais e eventuais estruturas representativas, o trabalho do Comité abriu, mais uma vez, um espaço importante de congregação de diferentes actores, de troca de informações e estabelecimento de redes, por frágeis que fossem, e de um escrutínio que não era de somenos sobre as práticas e políticas laborais nocivas do império colonial português. Os esforços conjugados de actores tão diferentes como os envolvidos neste processo permitiram a compilação de importante informação e, feito ainda mais notável dadas as circunstâncias, bastante ajustada àquilo que era a descrição interna das realidades laborais coloniais, não obstante equívocos e imprecisões.

A resposta do governo português a estas alegações, obviamente, não poderia nunca admitir essa coincidência de diagnósticos. Num *memorandum* preparado pelo

²⁵³ Idem.

Ministério das Colónias dava-se logo conta do carácter vago e limitado das acusações da Bielorrússia e Federação Sindical Mundial, efectivamente não se lhes dando resposta no comunicado oficial.²⁵⁴ A resposta era relativamente curta, ao contrário do *memorandum* de preparação de resposta que atacava violentamente os acusadores, preparado por Nunes de Oliveira. E, como se tornaria habitual e já acontecera no passado, questionava a validade e fiabilidade das fontes, como no caso do citado funcionário britânico e do viajante em S. Tomé e Príncipe que teria assistido ao embarque de serviçais moçambicanos para serem repatriados.

Do ponto de vista das acusações mais gerais, o governo português também repetia um conhecido exercício. Elencava as várias disposições gerais da legislação portuguesa (CTI, Acto Colonial, Constituição, Carta Orgânica) e afirmava o seu carácter humanitário e vinculativo. As infracções à lei seriam “raras” e, pela sua “natureza”, “esporádicas e excepcionais”. Sinais dos tempos, sobre a escassez de mão-de-obra em Angola, propiciadora de trabalho forçado, elencavam-se elementos estatísticos, em particular o número de licenças emitidas para recrutamento que demonstrava que estas eram superiores aos trabalhadores efectivamente recrutados. O mesmo se aplicava à questão do repatriamento para S. Tomé e Príncipe, mostrando que o ritmo tinha acelerado e ultrapassava já o fluxo dos novos imigrantes anuais. As acusações de participação das autoridades no recrutamento e a existência de trabalho eram peremptoriamente negadas.²⁵⁵

Apesar da veemência do governo português, o Comité Especial permaneceu com sérias dúvidas acerca da real situação nos territórios. Nesse sentido, as suas conclusões, não constituindo uma condenação cabal e escrita em termos relativamente suaves, não deixavam de ser particularmente críticas. Em termos globais, o Comité declarava que apesar da legislação proibir o trabalho forçado em princípio, existiam certas restrições e excepções que permitiam a exacção de trabalho forçado ou compulsório. Que as provisões que protegiam os “indígenas” contra métodos injustos de recrutamento não excluía uma certa dose de compulsão e que na prática era possível que algumas autoridades exercessem pressão para levar os trabalhadores a concluírem contratos com os agentes recrutadores. Que, no que dizia respeito ao recrutamento de moçambicanos para as minas da África do Sul, “condições de

²⁵⁴ Informação da Inspeção Superior de Administração Colonial, 14 de Fevereiro de 1953. AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²⁵⁵ UN/ILO, *Report*, pp. 331-332.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

trabalho forçado podem ser criadas pela aplicação combinada de pressão ao nível do recrutamento e da legislação Sul-Africana respeitante às quebras de contrato”. Finalmente, em relação a S. Tomé, afirmava que o trabalho forçado assumia uma considerável importância económica e que a sua situação se assemelhava à dos trabalhadores sob um sistema de trabalho forçado como propósitos económicos.²⁵⁶

A recepção “oficial” dos portugueses ao relatório não foi unívoca. Mas, mais uma vez, a relativização face às acusações contra o bloco soviético era usada. Por outro lado, a distinção fundamental entre colonialismos com diferentes legitimidades era reiterada. As políticas sociais francesas e inglesas saíram relativamente incólumes, excepção feitas às questões relacionadas com trabalho forçado em contextos de insurreição, como no caso do Quênia, e nos chamados serviços comunais. Pelo contrário, Bélgica e África do Sul acompanhavam o império português no grupo de estados coloniais que mereciam mais pesada censura.²⁵⁷

As considerações sobre o relatório receberam avaliações contrastantes, ainda que nenhuma delas fosse peremptória. Por exemplo, Manuel Rocheta, do MNE, declarava que “da leitura do relatório verifica-se que o Comité constatou que a legislação portuguesa que regula o trabalho indígena não permite qualquer forma de trabalho forçado ou compulsório”.²⁵⁸ Ao invés, Franco Nogueira sublinhava o “carácter excessivo” e “termos insatisfatórios” do relatório. Mas admitia que o Comité tinha desejado ser “imparcial”.²⁵⁹ Ambos concordavam que, comparada com os reparos feitos aos países socialistas, a parte do relatório respectiva era relativamente benigna com o império português. No mesmo sentido corria uma nota da ISNI que dava conta de uma notícia do *Manchester Guardian* em que se comparavam as alegações contra os regimes coloniais com aquelas feitas contra os países socialistas, de forma favorável aos primeiros. Como indicava o relator, dado os constantes pedidos de informação, o parecer deveria ser enviado para todos os governos ultramarinos no sentido de “responder às acintosas acusações na imprensa estrangeira sobre a pretensa existência de trabalho forçado em algumas das mesmas províncias”, ignorando, no entanto e consciente ou inconscientemente, que o artigo sublinhava a ideia de que apesar de menos dramáticas, por comparação, as situações

²⁵⁶ A referência aos propósitos económicos dizia respeito à distinção criada pelo Comité, e que faria escola nas seguintes convenções sobre o tema, entre trabalho forçado por motivos económicos e por motivos políticos. Idem, p. 65.

²⁵⁷ Maul, *Human Rights*, pp. 202-210.

²⁵⁸ Informação MNE, Manuel Rocheta, 22 de Outubro de 1953. AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

²⁵⁹ Informação de Serviço, Franco Nogueira. AHD, 2ºPiso, Armário 52, Maço 74.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

verificadas nas colónias portuguesas, belgas e na África do Sul constituíam um embaraço para o “mundo ocidental”.²⁶⁰

O mesmo já não se podia dizer, segundo Franco Nogueira, se comparado com os casos dos EUA, Inglaterra ou França. Aspecto crucial, a divulgação do relatório, segundo o MNE, não tinha tido “exagerada repercussão”, à excepção de 3 ou 4 publicações no Brasil, Estados Unidos e Canadá, mais uma vez demonstrando a importância que o aparato imperial dedicava à recolha, centralização e análise de informação publicada relativa ao problema do trabalho “indígena” nas colónias.²⁶¹

No rescaldo dos trabalhos do Comité: reforma e integração internacional

O relativo optimismo com que o relatório foi recebido, em especial no MNE, deve, no entanto, ser matizado. Como Franco Nogueira deixava transparecer, na citação acima transcrita, o relatório podia facilmente ser utilizado em vários espaços institucionais internacionais para lançar críticas ao colonialismo português. Nesse sentido, é revelador que a principal preocupação, a seguir à publicação do relatório, fosse preparar a defesa da posição portuguesa nas várias instâncias onde ele viria a ser discutido: ECOSOC, Assembleia Geral (AG) da ONU e Conselho de Administração (CA) da OIT. A situação era tão mais crítica quanto o relatório tinha sido mobilizado pela oposição, tendo sido dado eco na imprensa, e obrigado o MNE a preparar uma circular para os membros da União Nacional, “esclarecendo” o conteúdo e sentido do relatório e suas acusações.²⁶²

O objectivo principal da administração imperial era o de rebater as acusações vindas de fora. Por exemplo, o MNE tinha informações de que os delegados da União Indiana iriam “tomar a iniciativa de conduzir um ataque às potências com responsabilidades em África na ONU”. Como tal, era necessário preparar a defesa internacional do império português e esta implicava um conjunto de acções.²⁶³ Desde logo, requeria munir os representantes portugueses nos diferentes órgãos de informação útil para rebater as acusações. Na circular confidencial já referida, Manuel

²⁶⁰ Parecer ISNI, 4 de Julho de 1953. AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²⁶¹ Informação de Serviço, Franco Nogueira. AHD, 2ºPiso Armário 52 Maço 74.

²⁶² Recorte de o Século, de 2 de Novembro de 1953. Nota distribuída à União Nacional. Ambos em AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

²⁶³ Ofício enviado pelo DG da Administração Política e Civil do MNE ao MU, 13 de Fevereiro de 1953. AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

Rocheta informava que o governo estava disposto a fornecer toda a informação que se julgasse útil ao CA da OIT para o “completo esclarecimento da sua posição relativamente ao trabalho forçado”.²⁶⁴ Também um outro funcionário, do MNE, lembrando o facto de o tema ter sido levantado “em termos muito desagradáveis”, afirmava que não deveriam ser poupados esforços para “sustentar a boa posição portuguesa em assunto de tanto melindre e importância” nos debates internos da OIT.²⁶⁵ A defesa da posição do império nesta matéria implicava que os seus representantes dispusessem de informação actualizada e, claro, abonatória. Era nesse sentido que Fragoso dava conta que se tinha compilado toda a informação relativa ao processo juntando-se-lhe um estudo “sintético” da evolução do problema.²⁶⁶ Manuel Rocheta, quando confrontado com a possibilidade de se debater o assunto na ONU, também sugeria que se começassem a recolher elementos de defesa, no caso de se confiar a “defesa” a um país amigo. Informação era requerida ao Ministério do Ultramar nesse sentido.²⁶⁷

Ou seja, momentos como este despoletavam dinâmicas internas que visavam aperfeiçoar o conhecimento das autoridades sobre as realidades laborais coloniais, ainda que estivessem subordinadas a uma razão instrumental. E, claro, também constituem observatórios privilegiados para identificar o importante desfasamento entre aquilo que era aceite, em particular pelos peritos do Comité, em matéria de política laboral e aquilo que era a visão de parte das autoridades portuguesas. Um relatório preparado pela Inspeção Superior de Administração Ultramarina (ISAU), a pedido do MNE, era, a este respeito, revelador. O relatório visava fornecer elementos para a defesa da posição portuguesa na sessão do CA da OIT. O próprio inspector entendia que a comunicação feita pelo governo português e, face aos reparos do Comité Ad-Hoc em matéria de legislação, limitava-se a repetir o enunciado das leis, negando as possíveis interpretações desviantes tendo por base o espírito e boa-fé do legislador. Por exemplo, rejeitava que a determinação do dever moral de trabalhar exigido ao “indígena” pudesse implicar algum tipo de coerção laboral. Relembra que o princípio era de 1928 mas ainda assim defendia-o nos seguintes termos: “tratando-se de indígenas, ou seja, de indivíduos que, pelo seu atrazo [sic], têm uma

²⁶⁴ Informação MNE, Manuel Rocheta, 22 de Outubro de 1953. AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

²⁶⁵ Informação de Serviço, J. M. Fragoso, 4 de Novembro de 1953, AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Ofício MNE, Manuel Rocheta, 4 de Novembro de 1953. AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

noção deficiente das suas obrigações sociais, a inserção desse princípio julgou-se conveniente”. Era o tipo de argumento que cada vez mais dificilmente poderia ser aceite.²⁶⁸

No entanto, e apesar das suas limitações, já enunciadas, a necessidade de iniciativas de auto-escrutínio imperial associadas a estes processos não redundavam apenas em documentos apoloéticos. Por exemplo, na sequência da publicação do relatório surgiu a possibilidade real de se realizarem inquéritos internos tendo em vista não simplesmente refutar mas aferir da “pertinência dos reparos implícitos”.²⁶⁹

Por fim, o potencial de dinamizar novas iniciativas de inquirição imperial que este momento potenciou aliou-se a uma outra importante reacção. Visto que o Comité tinha aludido à não ratificação por parte de Portugal das convenções nº29 (trabalho forçado) e nº50 (relativos a recrutamento de trabalhadores indígenas), a possibilidade de o fazer passou a revestir-se de urgência nas várias comunicações sobre as estratégias a adoptar para fazer face às acusações do relatório. O próprio conselho de Administração da OIT, na sequência da publicação do relatório, instou novamente todos os governos a ratificarem as convenções e a aplicarem-nas sem as reservas ou modificações autorizadas pelo artigo 35º da constituição da OIT, que permitia a reserva de aplicação ou aplicação com modificações aos territórios não-metropolitanos, disposição herdada do tratado de Versalhes. A pressão conjugada surtiu efeito, ainda que limitado, junto das autoridades portuguesas. Um parecer do MNE dava conta da necessidade de se estudar o impacto das ratificações das convenções nº29 e nº50 e averiguar as razões que levaram à sua não ratificação. Mesmo o problema levantado pela não ratificação por parte da África do Sul da convenção nº65 sobre abolição de sanções penais, que impedia sobre trabalhadores Moçambicanos, merecia recomendação de estudo para eventuais medidas relacionadas com a sua possível ratificação e aplicação.²⁷⁰ Como se referia noutro parecer, dado que a atitude do governo português de não ratificar a convenção nº29 poderia permitir que se tirassem “ilações menos justas e favoráveis acerca dos motivos que a determinam (...) o Ministério dos Negócios Estrangeiros julgou

²⁶⁸ Parecer Inspeção Superior de Administração Ultramarina, 16 de Novembro de 1953. AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

²⁶⁹ Ofício MNE, Manuel Rocheta, 4 de Novembro de 1953. AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

²⁷⁰ Informação de Serviço, J. M. Fragoso, 4 de Novembro de 1953, AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

necessário estudar de novo a questão”.²⁷¹

Também de Genebra chegavam pressões no sentido de se proceder à ratificação da convenção e aprofundar a integração normativa do império português *vis-à-vis* os *standards* laborais internacionais relativos aos mundos coloniais. António Gomes Almendra insistia que, para o governo português, existiam vantagens em rever a sua posição. Em nota interna do MNE, com referência à “repartição internacional do trabalho” argumentava-se igualmente a favor da ratificação. Entre os países que governavam “territórios não-metropolitanos”, Portugal era o único que não tinha ratificado a convenção, gozando apenas da companhia da África do Sul neste assunto. Como se escrevia “esta circunstância não parece um argumento para nos considerarmos em boa companhia”, dadas as críticas de que esse Estado vinha sendo alvo internacionalmente. A não ratificação prestava-se a “considerações desfavoráveis”, reforçadas pelo facto do Comité ter assinalado essa omissão no seu relatório. O facto de a reunião da Comissão de Peritos sobre Política Social nos Territórios Não-Metropolitanos realizar a sua 3ª sessão em Lisboa alimentava o sentido de urgência.²⁷²

Em suma, a possibilidade de aprofundar a integração normativa no espaço legal do direito internacional laboral em matéria colonial era sugerida como forma de responder aos desafios e denúncias internacionais nessa matéria, a par de medidas de fiscalização mas sem propostas de transformação substancial das práticas e políticas laborais. É, no entanto, importante referir três aspectos a este respeito. Primeiro, esta solução estava longe de ser consensual no seio da administração. Segundo, a discussão sobre a ratificação de algumas convenções internacionais do trabalho com aplicação em territórios coloniais, apesar de ter ganhado maior urgência após a publicação do relatório, acompanhou todo o arco temporal estudado nesta parte 2. Terceiro, e finalmente, os debates em torno da ratificação das convenções, em particular a Convenção nº29 sobre trabalho forçado, existiram em conjugação e em permanente comunicação com exercícios de auto-escrutínio imperial, propiciados por factores internacionais, mas também metropolitanos e coloniais, e com iniciativas e projectos de reforma imperial.

Como já se deu nota anteriormente, a possibilidade da sua ratificação já havia

²⁷¹ Estudo sobre evolução dos trabalhos do comité. S.d. AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

²⁷² Parecer intitulado “Repartição Internacional do Trabalho”, António Gomes Almendra, AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

sido aventada por Ribeiro da Cunha, numa conferência internacional do trabalho em 1950. Num ofício que disso dava nota, referia-se novamente o relativo isolamento de Portugal na matéria, destacando o isolamento em relação a outros impérios coloniais. À medida que os trabalhos do Comité Especial se foram desenvolvendo, desde 1951, a possibilidade da ratificação foi sendo alvo de intenso debate. Em termos gerais, tanto o Ministério das Corporações e Previdência Social como o do Ultramar mostravam-se favoráveis. O MNE, por sua vez, manifestava uma “resistência sistemática”.²⁷³ Mas mesmo no MNE, por exemplo, Siqueira Freire, em 1952, declarava que se devia dar andamento ao processo.²⁷⁴ O debate envolvia um estudo minucioso da compatibilidade das leis com as normas internacionais. O Ministério das Corporações, em 1952, em parecer enviado ao MNE, afirmava que “não foi a convenção mais longe na proibição do trabalho forçado ou obrigatório do que o nosso diploma fundamental”. A ênfase centrava-se na conformidade legislativa.²⁷⁵

No entanto, como José D’Almada afirmava, a convenção prestava-se a definições vagas, a aferição da conformidade de princípios e, acima de tudo, a possibilidade de uma fiscalização internacional *in situ* seriam facilitadas. O temor que inspirava a acção da ONU servia de argumento para dar mais força a esta asserção.

Os temores da fiscalização internacional podem ser entendidos como uma postura regularmente atribuída ao governo português, cioso da sua soberania imperial. Esse aspecto e a desconfiança que homens como José D’Almada nutriam pela internacionalização do problema do trabalho nativo certamente desempenharam um papel importante. Mas o debate em torno da possível ratificação da convenção não pode ser dissociado tanto dos processos regulares de denúncia internacional como da copiosa informação que chegava aos decisores políticos dos vários ministérios sobre as realidades locais em matéria de práticas laborais, proporcionadas e justificadas ou não por momentos de crítica e escrutínio internacional.

Fortunato de Almeida, do MNE, em 1953 deu conta exactamente dessa tensão num parecer redigido sobre a possibilidade da ratificação da convenção. Para este, era uma convenção “bem feita” e que dava conta das “condições especiais” dos territórios coloniais. Reiterava o argumento de que a legislação portuguesa era ainda mais

²⁷³ Parecer MNE, Fortunato de Almeida, 16 de Janeiro de 1953, AHD, 2º Piso, Armário 33, Maço 51.

²⁷⁴ Informação de serviço MNE, Siqueira Freire, 5 de Março de 1952. AHD, 2º Piso, Armário 33, Maço 51.

²⁷⁵ Parecer do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. 8 de Abril de 1952. AHD, 2º Piso, Armário 33, Maço 51.

avançada que o texto da convenção. Recusava os argumentos de José D’Almada, apodando-os de não “inteiramente válidos”. O argumento que se sustentava nos potenciais perigos das múltiplas interpretações a que estava sujeita a definição de trabalho forçado era descartado. Quanto a uma possível fiscalização internacional, o redator sugeria que ela não se “prevê e à qual estaremos sempre em condições de nos opor”. Mas isso não esgotava o problema. Sustentava que era impossível reflectir sobre o tema sem se ter presente a compilação de relatórios reunidos pela ISNI já aqui citado. Lendo as páginas, argumentava, uma só conclusão era possível: a lei não era cumprida “e, à sombra dela, se cometem os mais bárbaros crimes contra estes miseráveis”. Tudo isto com o conhecimento das mais altas autoridades administrativas. Nesse sentido, ratificar a convenção deixando vigorar a situação descrita só serviria para “aumentar a campanha que contra nós se tem desenvolvido neste domínio”. Essa constatação dava força ao argumento de D’Almada sobre as implicações de um acto internacional que “sai fora do âmbito dos limites territoriais”. A solução era “sanear e moralizar o que se passa nos territórios ultramarinos, sobretudo em Angola onde ainda vigora o tal sistema de contracto, em muitos aspectos peor [sic] do que a própria escravatura”. Sem uma profunda reforma que corrigisse as situações que eram descritas, a ratificação da convenção continuava a ser desaconselhável, porquanto também estrangeiros estariam na condição de verificar a incongruência e fomentar acusações “com fundamento” de que o governo português queria “iludir o problema da ratificação da convenção”.²⁷⁶

No mesmo sentido corria um parecer do MNE. Nele se compilava todo o processo de debate. Além das oposições que se levantavam à ratificação da convenção, José D’Almada alertava para mais uma: a possibilidade de constituição de comissões de inquérito que visassem o império colonial português. O autor da nota discordava de Almada e disso dava nota. O carácter vago da noção de trabalho forçado era suplantado pela garantia do Instituto do Trabalho Nacional e Previdência de que a legislação ia mais longe do que a convenção. Referia depois que nenhuma providência existia na convenção que autorizasse uma fiscalização internacional. A questão das comissões de inquérito era simplesmente descartada porquanto “a política de hesitação das chamadas potências coloniais, que as levava a submeterem-se, com fraca resistência, às tentativas de intromissão da ONU nos seus problemas, está hoje

²⁷⁶ Parecer MNE, Fortunato de Almeida, 16 de Janeiro de 1953, AHD, 2º Piso, Armário 33, Maço 51.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

em certa medida ultrapassada”. O “perigo” de um inquérito internacional “universalmente aceite e só por Portugal rejeitado” parecia menos verosímil. E acrescentava que, mesmo que fosse esse o caso, a recusa em participar seria menos nociva do que a recusa em ratificar a convenção. A este respeito, José D’Almada antecipou muito mais claramente as implicações deste tipo de acção do que o funcionário do MNE que redigiu este parecer.²⁷⁷

Importa reter que tanto a compilação de pareceres do ISNI como a nota de Fortunato de Almeida eram mobilizadas, sinal da constante circulação de informação, desta vez para reflectir sobre a obrigação inscrita na convenção de transmitir informações anuais à OIT sobre a matéria. E aí residia o busílis. Dado que se verificavam “certas desobediências às leis internas portuguesas (...) que criam situações susceptíveis de ser consideradas como regime de trabalho forçado, importa avaliar previamente se, pelo facto de não as mencionarmos no relatório anual, não seremos acusados de intencionalmente iludirmos o problema – o que seria porventura mais grave do que a posição actual de não signatários da Convenção”.²⁷⁸ A oposição do MNE teria bloqueado, na altura, o anúncio da ratificação da convenção, sendo instados todos os seus funcionários a não fazerem declarações nesse sentido por ocasião da visita do responsável pela Divisão dos Territórios Não-Metropolitanos da OIT a Portugal.

No final, pelo menos para o período compreendido neste capítulo, a decisão de não ratificar manteve-se, sendo que a decisão de não ratificar a convenção nº 50, sobre recrutamento de trabalhadores indígenas, aparenta ter sido bastante mais consensual porque entendia-se que a sua não-ratificação não permitiria que fossem “tiradas ilações menos favoráveis ao nosso país”. Um parecer do MNE informava que aquele ministério sempre se tinha oposto à “extensão da actividade do BIT aos territórios ultramarinos” para os quais existiria um organismo mais apropriado, a CCTA. A convenção limitaria a soberania nacional e, como tal, seria “credora de pouca simpatia”. Pior, a ratificação da Convenção criaria um precedente e “animaria o BIT a preparar novas convenções”. Acrescia ainda o problema da ligação da OIT à ONU que haveria, por meio do primeiro, de “tentar interferências que directamente lhe estão vedadas”.²⁷⁹ Os riscos da ratificação da convenção eram claramente

²⁷⁷ Informação de Serviço MNE, AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

²⁷⁸ Idem.

²⁷⁹ Parecer MNE, AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.

identificados, alicerçando-se também no fluxo de informação sobre a questão laboral que atravessava vários ministérios, em parte também fruto de dinâmicas externas.

O facto de a convenção não ter sido ratificada não deve fazer esquecer o intenso e disputado debate que a sua ratificação originou, nem fazer perder de vista a ligação, só à primeira vista paradoxal, entre escrutínio internacional e aprofundamento da integração internacional. Era uma opção que implicava riscos mas que também aportava ganhos. Finalmente, é importante não esquecer a dimensão cumulativa de todos estes processos. De facto, e apesar das transformações importantes que se registaram de permeio, a convenção vira mesmo a ser ratificada dois anos depois.

O debate sobre a possibilidade de ratificar a convenção, no entanto, coexistiu com outros debates e processos que vinham ocorrendo no seio da administração imperial portuguesa. A introspecção crítica de administradores imperiais não se esgotava no parecer de Fortunato de Almeida e, não poucas vezes, estava associada a dinâmicas internacionais de escrutínio. É esse o caso, por exemplo, de um relatório esboçado pela ISNI. Mobilizava para o efeito os números utilizados, e fornecidos, pelo governo geral de Angola, sobre a mão-de-obra em Angola para rebater as informações do delegado da Bielorrússia no ECOSOC. Este documento continha uma diferença substancial relativamente à informação prestada oficialmente. O conjunto de trabalhadores recrutados era dividido entre aqueles que tinham sido recrutados “com facilidades” e “sem facilidades”, isto é, com ou sem intervenção da autoridade administrativa. Os números eram reveladores. Eram autorizados cerca de 90 mil recrutamento “com facilidades” e 65 mil “sem facilidades”. O resultado prático era ainda mais desnivelado, cerca de 70 mil efectivamente recrutados “com facilidades” para 25 mil “sem facilidades”. A sua conclusão era de que existia “um exagero de pedidos de mão de obra em Angola”. Indicava ainda que o número de recrutados para serviços do Estado era muito superior, visto que os cerca de 40 mil km de estrada da província não poderiam ser mantidos por apenas cerca de 7 mil trabalhadores. Registava ainda que a mão-de-obra utilizada cifrava-se nos 21%. E sugeria, crê-se que ironicamente, que “Angola não luta com falta de mão de obra indígena, mas antes parece estar em condições de auxiliar e contribuir com a sua quota parte para ajudar a suprir o déficit de S. Tomé e Príncipe”. Para isso era preciso que boas condições fossem oferecidas de forma a “seduzir” os trabalhadores a contratarem-se voluntariamente “em vez da habitual e forçada coacção da autoridade administrativa

de resultados perniciosos para tranquilidade dos indígenas que tanta vez se têm visto na necessidade de fugir para territórios estrangeiros”. Este inspector, reitera-se, de forma particularmente sarcástica, questionava a fiabilidade dos dados fornecidos ao mesmo tempo que desferia uma severa crítica às práticas laborais em Angola. Essa ideia é reforçada pela forma como descreve o recrutamento para S. Tomé. Este seria substancialmente coercivo, e no sentido de criar um fluxo voluntário, tanto os agricultores como a Sociedade de Emigração para S. Tomé tinham de criar as condições necessárias para isso. Para reforçar a sua asserção sobre a natureza do recrutamento, mobilizava um relatório de 1950 do Curador de S. Tomé e Príncipe. O quadro retratado por este era particularmente crítico dos métodos de recrutamento. A intervenção das autoridades era denunciada e afirmava-se que o recrutamento tinha necessariamente de, cada vez mais, assentar numa base voluntária. Obviamente, as declarações do curador devem ser lidas tendo em conta também os seus próprios interesses institucionais. A descrição benévola das condições laborais dos serviçais em S. Tomé, como se verá, estava longe de ser exacta. No entanto, o que importa realçar aqui é a forma como um inspector-superior, encarregado de analisar matéria tendo em vista a defesa externa do império, a subverte e mobiliza no sentido de denunciar uma situação crítica.²⁸⁰

As críticas à participação das autoridades no recrutamento continuavam, de resto, a ser frequentes. Por exemplo, um parecer sobre uma conferência de intendentess e administradores de província em Malange era categórico. Nele se criticava a utilização em documentos oficiais de referências à intervenção das autoridades administrativas no processo de recrutamento. Insurgia-se com o facto do autor do relatório sobre a conferência afirmar que a questão da obtenção da “mão-de-obra indígena” “é tratado e resolvido dentro da lei”. Não o poderia ser enquanto os administradores “unanimemente” recomendassem a diminuição gradual dos trabalhadores a recrutar com intervenção das autoridades ao invés de defenderem o seu repúdio e término absoluto. O gradualismo dever-se-ia ao “receio de ‘confusões [que] traria a transição repentina e total para o regime do Código do Trabalho dos Indígenas’”. Tudo isto se tornava mais grave porquanto se constava “estar iminente uma nova campanha de descrédito contra os nossos processos da nossa administração ultramarina” que teria por fundamento os processos de recrutamento e fornecimento

²⁸⁰ Parecer ISNI, 25 de Fevereiro de 1953, AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

de mão-de-obra em Angola. Não seria através de “afirmações gratuitas” ou “invocando textos legais que reconhecidamente não se cumprem” que se combateria tal campanha. A solução passava por “arrepiar caminho” e começar, desde logo, por abolir a emissão de licenças de recrutamento com facilidades.²⁸¹

O reconhecimento da dimensão política do problema do trabalho nativo, enquanto matéria central de política interna mas também de política internacional, constituía uma convicção substancialmente disseminada. Também numa análise a um relatório sobre o ex-governador do Niassa, relativo aos anos de 1949 e 1950, essas associações eram estabelecidas. O parecer destacava a forma como o relatório do governador reiterava a centralidade da questão da mão-de-obra em Moçambique. Afirmando que estabelecido que estava o princípio do dever de o indígena trabalhar, cristalizado na famigerada circular 566/D/7, era “na procura voluntária” que “reside a verdadeira solução”. E alertava para o efeito “boomerang” que ameaçava esta questão “tão delicada, tão perigosa”.²⁸²

Às informações de alguma forma associadas a eventos ou processos internacionais, somava-se a rotineira informação que chegava às inspecções-superiores de administração ultramarina e de negócios indígenas. E apontavam insistentemente para a persistência, de forma muito alargada, de práticas coercivas de exacção do trabalho, e que, igualmente importante, confirmavam as alegações vindas do exterior. Por exemplo, o número de migrantes em S. Tomé continuava a ser muito elevado. No ano de 1952, em 8 dos 12 meses, entre um mínimo de 200 e um máximo de 500 trabalhadores era repatriado para Angola, o que também evidenciava, por outro lado, os esforços reais feitos à época no sentido de aumentar o ritmo de repartições.²⁸³ O transporte de trabalhadores repatriados, informava-se, continuava a ser marcado por episódios de péssimas condições materiais e higiénicas. Por exemplo, dava-se nota de um conjunto de repatriados cabo-verdianos cujo embarque havia sido feito sem as condições de espaço e “sanitárias” necessárias, segundo o capitão do navio. Sobre repatriados para Angola, dava-se conta que numa viagem, que era relativamente curta, tinham morrido dois trabalhadores. O médico de bordo dava nota que só nessa viagem tinham sido necessárias aplicar quase 250 injeções, que foram

²⁸¹ Parecer da Inspeção Superior de Administração Ultramarina, 25 de Abril de 1952. AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

²⁸² Parecer da Inspeção Superior de Administração Ultramarina, 19 de Agosto de 1953. AHIPAD, compilação de pareceres do ISAU.

²⁸³ Informação do ISNI, 23 de Janeiro de 1952, AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

necessários aplicar mais de 3 mil pensos, sendo que a rubrica “outros tratamentos” contava com um número de cerca de 2 mil. O relator do parecer que dava conta disto indagava-se sobre quantos mais trabalhadores teriam morrido nos dias imediatamente posteriores à chegada e antes de terminarem os contratos. Do contingente de cabo-verdianos referido, 54 chegaram a Cabo Verde doentes, 52 deles com anemia.²⁸⁴

Também em relação a Angola, em particular no que dizia respeito à exploração de diamantes e à produção algodoeira, as críticas internas eram incisivas. Num parecer que analisava os relatórios da curadoria geral dos indígenas de Angola, registava-se que o aumento da população indígena como um todo tinha sido reduzido (4 por mil). Mas o problema mais grave colocava-se em certas circunscrições. Nas circunscrições de Cassai Sul, Minungo e Chitato, entre 1951 e 1952, a quebra da população recenseada oscilava entre os 10 e 20 por cento. Todas elas constituíam reserva de mão de obra da Diamang, onde esta efectuava o seu recrutamento. O relatório do curador nada dizia sobre este êxodo. E a causa, para o relator do parecer, era óbvia: “30 anos de recrutamento compelido” imposto “por meios directos e indirectos” pelas autoridades administrativas e os ínfimos proventos que os trabalhadores recebiam, tanto quanto um trabalhador agrícola, não obstante a taxa de mortalidade muito mais alta e o esforço físico associado ao trabalho de exploração mineira. Por acréscimo, não obstante a taxa de mortalidade mais elevada, as indemnizações por acidentes de trabalho eram as mais baixas da província. Também as localidades de Bondos, Bungalas e Songo teriam sofrido quebras populacionais acentuadas. A esta realidade “não será estranha a forçada e pouco rendosa cultura do algodão vigiada por capatazes recrutados, fardados e pagos pelas autoridades administrativas com dinheiro da Companhia Geral dos Algodões”, informação que havia sido publicado no Boletim Oficial de Angola.²⁸⁵

A conjugação de dinâmicas internas e internacionais de abordagem crítica das práticas laborais nativas nas colónias portuguesas não pode deixar de ser pensada enquanto elemento fundamental de contextualização destes anos. Desta forma, ainda que não possa ser reduzida a um subproduto desta conjugação, a emergência de tendências reformistas não pode ser compreendida sem as levar em linha de conta. Não é, pois, surpreendente que estes anos tenham testemunhado não apenas iniciativas diagnósticas mas também esforços no sentido de lhes pôr cobro.

²⁸⁴ Parecer ISNI, 14 de Agosto de 1953, AHIPAD, compilação de pareceres do ISAU.

²⁸⁵ Parecer ISNI, 3 de Novembro de 1953, AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

A necessidade de reformar a “política indígena” começou a fazer-se sentir mais vigorosamente. Em 1951, num parecer da ISNI sugeria-se que esse processo deveria ser iniciado. Argumentava-se que o código era antigo, que várias conferências internacionais se haviam realizado entretanto. Nesse sentido, sugeria-se um processo de recolha de informação e auscultação que incluiria a legislação de cada colónia, os relatórios de curadores em territórios estrangeiros e sobre a legislação em vigor noutros impérios coloniais, através da intervenção do MNE. Adicionalmente, a discussão sobre a revisão do indigenato era colocada também em cima da mesa, dez anos antes da sua supressão.²⁸⁶ O processo de debate sobre a reforma sustentou-se inicialmente na recolha de informação de várias partes constituintes do império. Governadores-gerais, a Junta Local de Trabalho e Emigração de S. Tomé, o próprio curador, enviaram informação. Informação da África do Sul e do Congo Belga foi contemplada, bem como o Código de Trabalho francês de 1952. A comparação inter-imperial e inter-colonial, como modo de reflexão burocrática e como elemento importante nos processos de tomada de decisão, juntava-se à avaliação das dinâmicas internacionais e coloniais como pedras basílicas da ponderação reformista da “política indígena”.²⁸⁷ No sentido de estudar toda essa informação e propor alterações ao Código, foi constituída uma comissão de estudo composta por Manuel Ferreira de Carvalho, Inspector-Superior dos Negócios Indígenas, Álvaro Neves da Fontoura e Joaquim da Silva Cunha, já mencionados.²⁸⁸

O processo de reformas envolveu, também, naturalmente, articulações com a própria OIT ou outras organizações internacionais. Por exemplo, aquando de um pedido de Raúl Ventura sobre informação pedida pela OIT em relação aos métodos de fixação do salário mínimo, a ISNI viu-se obrigada a repensar as disposições do código à luz das normas internacionais. Os pedidos da OIT eram directamente dirigidos à realidade portuguesa. Assumia-se desde o início que quem determinava os salários mínimos eram as autoridades administrativas e as empresas, não sendo autorizada aos trabalhadores “indígenas” participação nas negociações. Questionava-se directamente se os salários praticados eram os dispostos no CTI. Afirmava o relator que, à época, os trabalhadores recebiam já muito acima do estipulado no Código. Argumentava-se que era necessário que o salário deixasse de ser determinado em função do imposto

²⁸⁶ Parecer ISNI, 17 de Março de 1951, AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

²⁸⁷ Parecer ISNI, 11 de Março de 1953, AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

²⁸⁸ Idem.

indígena, dadas as transformações ocorridas desde a publicação do Código. Sustentava-se que havia um imperativo em rever o Código e questionava-se da oportunidade da OIT ser informada da comissão entretanto constituída.²⁸⁹ Também neste domínio o relatório do Comité Especial se fez sentir. O próprio ministro do Ultramar determinou que a ISNI deveria propor as medidas necessárias para a revisão do Código em ordem a responder às demandas do relatório do Comité Especial.²⁹⁰

Todavia, a reforma do CTI nunca se chegou a efectivar. Ainda assim, é fundamental dar nota da importância dos processos acima descritos na abertura de possibilidades de reforma, fosse por condicionamento directo, tendo em vista dar resposta a acusações internas e internacionais, fosse porque estas permitiam que elementos da administração imperial promovessem os seus próprios intentos de transformar as práticas e políticas laborais nativas no império. O facto de a reforma do CTI não se ter efectivado (e a do indigenato ter sido assaz limitada, pelo menos nas suas repercussões em matéria laboral) não deve fazer perder de vista as possibilidades e imaginações políticas sociais que acabaram por não se materializar, mas que constituíram uma opção que, à época, surgiu não só como viável mas como provável. O reconhecimento da existência de dinâmicas reformistas, provenientes de múltiplos actores, geografias, posições institucionais e não poucas vezes conflituantes entre si, mas ao mesmo tempo só apreensíveis nas suas articulações e imbricações, não deve obscurecer os limites dessas mesmas propostas de transformação. A ideia de um código especial para os “indígenas”, de uma tutela paternalista e “civilizadora” do estado não foi abertamente questionada. O código, de resto, era visto como adequado, carecendo apenas de pequenas revisões. Em termos globais, o problema não era o aparato legislativo, antes a sua efectiva aplicação. Como aqui já foi referido, esta era uma posição, na sua essência, problemática, na medida em que o código cristalizava uma diferença essencial entre “civilizados” e “indígenas” e dava corpo a uma série de representações do “indígena” como intrinsecamente incapaz de agir racionalmente e, como tal, de exercer “responsavelmente” os seus direitos e deveres. Mesmo num relatório tão crítico, como o apresentado pelo governador do Niassa, secundado pelas palavras do inspector que o avaliou, defendia-se que o contrato teria de ser aceite “por enquanto” e em situações especiais. O relator, que dava conta do seu desagrado com a

²⁸⁹ Parecer ISNI, 16 de Junho de 1952, AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

²⁹⁰ Parecer ISNI, 8 de Agosto de 1953. AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

situação e com a frequência com que o assunto era trazido à colação pela inspecção, afirmava que a legislação em vigor “contem princípios inatacáveis até para os mais ousados defensores das populações nativas”. O problema estava na aplicação da lei.²⁹¹

Os limites das imaginações políticas e sociais que constituíam o pensamento da administração imperial portuguesa tornam-se ainda mais evidentes quando postos em comparação com as políticas proclamadas oficialmente por outros impérios coloniais. Um relatório da ISNI sobre as conclusões da 2ª conferência inter-africana do trabalho constitui um bom observatório para constatar estes limites. O primeiro tópico a ser discutido tinha que ver com o resolução de conflitos de trabalho. Na conferência fora estipulado que, para evitar conflitos laborais, se deveria garantir que existiam contactos regulares entre patrões e representantes dos trabalhadores, que estes fossem escolhidos pelos próprios trabalhadores, que a negociação colectiva entre federações deveria ser encorajada, e que, no caso de não ser possível obter uma negociação entre representantes, a autoridade responsável tratasse de auscultar as posições de ambas as partes. Defendiam-se regimes de arbitragem imparciais e outras medidas que visavam evitar a conflitualidade social e laboral e estabelecer mecanismos institucionalizados para lidar com essas disputas. A resposta do relator era a de que todas estas provisões estavam já contempladas na legislação portuguesa. Mas, acrescentava, “é evidente que, dada a nossa concepção especial do termo ‘indígena’ e a nossa tradicional política de agregação dos evoluídos e do regime de protecção especial dos não evoluídos através das autoridades do estado (...) a representação dos não evoluídos nas questões de trabalho é entregue às autoridades com funções de curatela ou às comissões de defesa, conforme os casos, ficando-lhes, assim, assegurada uma representação mais eficaz do que a que por eles, por si próprios, poderiam assegurar, dada a sua condição”. Num momento em que na esmagadora maioria das colónias estrangeiras os sindicatos representativos das populações autóctones assumiam uma relevância política e social crescente, a posição deste relator consistia numa reprodução de um ideário ainda profundamente racializado, com a agravante de não ver qualquer incongruência entre as recomendações e a ideia de uma “concepção especial” do “indígena”.²⁹²

O último ponto da agenda era igualmente revelador. A delegação portuguesa

²⁹¹ Parecer Inspeção Superior de Administração Ultramarina, 19 de Agosto de 1953. AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

²⁹² Parecer ISNI “Conclusões da conferência inter-africana do trabalho de Elisabethville – 1950”. AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

envidara todos os esforços para que a questão das migrações clandestinas fosse incluída na ordem de trabalhos a par das medidas de protecção de migrações. As recomendações sobre migrações visavam, no essencial, estabelecer um conjunto de medidas que procuravam proteger os trabalhadores migrantes, porquanto se reconhecia que a inexistência de medidas de protecção poderia levar a processos de disrupção social, como a propagação de doenças, destruição da vida familiar e tribal, degradação da mão de obra, falta de protecção social, etc. Mais uma vez, o relator afirmava que todas essas disposições eram já garantidas pela legislação portuguesa, como, por exemplo, assistência médica, alojamento, vestuário ou educação para os filhos. Não interessa aqui confrontar essas afirmações com o que se vem registando ao longo deste trabalho. Relevante é que o autor do parecer sintomaticamente desvalorizasse todas estas medidas, porquanto seriam inúteis se não fosse garantida “a adopção de medidas rigorosas de repressão dessas migrações clandestinas”. Ora, o autor do parecer lamentava que pouca atenção fosse dada a essa questão, tendo inclusive a recomendação que lhe estava associada feito menção à origem portuguesa da proposta, o que não acontecera com todas as outras recomendações. A “minúcia” que se gastara com “pontos que revestem, talvez, menor importância” contrastava com o desinteresse face à proposta portuguesa.²⁹³

Como já foi referido na parte 1, esta preocupação portuguesa e aparente desinteresse das outras delegações coloniais não pode ser dissociada de uma questão fundamental: as colónias portuguesas viam-se ameaçadas pelo contínuo êxodo de trabalhadores que, como as próprias autoridades imperiais admitiam, resultavam, em parte, de toda a sorte de violências, recrutamento coercivo e baixos salários que experimentavam nas colónias portuguesas. A solução portuguesa era clara: medidas coercivas. Mas carecia da cooperação das outras potências para as aplicar. Provavelmente, o desinteresse dos outros governos imperiais pela questão resultava também de serem os principais beneficiários desses fluxos migratórios. Mas é sintomático que enquanto os últimos estavam preocupados em estabelecer medidas de protecção à migração, os delegados portugueses e o relator da inspecção superior recorressem à defesa de medidas que visavam controlar e limitar a mobilidade das populações coloniais. A questão central na política laboral nativa nas colónias portuguesas continuava a ser a da liberdade no trabalho. As soluções apresentadas,

²⁹³ Idem.

elas mesmas, revelavam o método privilegiado de lidar com os trabalhadores africanos.

O desfasamento entre os programas de política laboral nativa e as normas preconizadas pela OIT era também notório. Em 1953, um ano antes de publicar a sua nova convenção sobre abolição de sanções penais em caso de incumprimento de contrato de trabalho, a OIT questionava vários governos sobre medidas a tomar em relação ao tema. Referia-se o progresso feito em vários territórios, como os franceses, onde tinham sido já abolidas, mas referia a importância que este tipo de medidas ainda representava nos territórios administrados pela Bélgica, Reino Unido, África do Sul e Portugal. A posição de Neves da Fontoura era de que estas se deveriam manter no caso de “trabalhadores mais de dois anos ao serviço do mesmo trabalhador por um período ou mais” e para “as ausências do trabalhador sem permissão ou razão válida”. O membro da ISNI que analisava a questão concordava. Como referia, os trabalhadores “indígenas” careciam de uma “protecção cuidada e quasi [sic] paternal”. Os contratos careciam da fiscalização da autoridade. Mas a par da protecção “especial”, era necessário “arreigar-lhes no espírito as noções de responsabilidade, de dignidade e dos deveres cívicos inerentes aos povos civilizados”. A abolição total das sanções penais seria “prejudicial à disciplina e à confiança de garantia que os mesmos contratos devem merecer quer aos patrões quer aos indígenas”.²⁹⁴

A sugestão de equanimidade nesta relação, proposta por alguém cuja responsabilidade era fiscalizar o bem-estar “indígena” é suficientemente elucidativa de uma legislação e ideologia que continuavam a olhar para o “indígena” como jurídica, política e socialmente diminuído. No mesmo sentido corria uma proposta de revisão do estatuto do indígena e dos limites e esforços de inclusão na cidadania política e social. A ideia da simples abolição de um regime jurídico dual não era contemplada. Pelo contrário, os critérios de inclusão respondiam a uma visão de uma sociedade idealizada, onde o contexto rural era sobrevalorizado por oposição ao meio urbano. Mais, a condição laboral do indígena assumia-se como central na definição do seu estatuto político e civil. Por isso se defendia que os trabalhadores indígenas rurais passassem a ser considerados cidadãos, desde que falassem português, porquanto serviria de “estímulo a pretos menos evoluídos mas também para que se sintam dignificados no seu trabalho humilde e quotidiano”. Por oposição, aos “indígenas”

²⁹⁴ Parecer ISNI, 21 de Novembro de 1953. AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

ambiciosos que migravam para as cidades, que sabiam ler e escrever, devia-lhes ser negado o acesso à cidadania. O argumento era duplo, por um lado engrossavam o êxodo em direcção à cidade, à procura de oportunidades que a mais das vezes não se concretizavam e, aspecto fundamental, começavam a “enfileirar no exército dos descontentes e revoltados tornando-se prejudiciais à ordem pública e à sociedade”. O bom indígena era o indígena laborioso, rural e, acima de tudo, que não desafiasse a “ordem pública”.²⁹⁵ Estatuto jurídico e relação com o trabalho encontravam-se, pois, articulados, numa corrente de pensamento que, ainda que multiforme, desconfiava e temia a liberdade daqueles que jurava tutelar.

Conclusão

A relação do império português com a OIT durante este período (1949-1953) foi marcada pelo agudizar do escrutínio internacional em matéria de política laboral nativa. A intensificação da vigilância internacional não deixaria de se repercutir de forma gradual nos debates e nos processo de tomada de decisão burocráticos sobre a “política indígena” e sobre a política externa associada a questões coloniais.

Durante este período, o escrutínio mais cerrado e a crescente requisição de informação obrigaram o governo e autoridades imperiais a aperfeiçoarem o seu conhecimento sobre as realidades sociais coloniais, incluindo sobre realidades imperiais e coloniais alheias. Ao mesmo tempo, estes desenvolvimentos abriram espaço a uma plêiade de actores para intervir no debate internacional sobre as políticas e práticas laborais no império português, que desta forma fizeram circular e divulgaram informação que de outra forma não poderia estar disponível, ou condicionar perspectivas e opções políticas imperiais. A intensificação dessas actividades obrigou a um esforço de refutação por parte das autoridades portuguesas, que se queria cada vez mais apurado e completo, não obstante as tradicionais afirmações solenes do putativo carácter benevolente e civilizador do colonialismo português e as também tradicionais insinuações que os críticos do império se subordinavam a interesses inconfessáveis.

No entanto, e apesar das sucessivas bravatas diplomáticas, este período foi também marcado pela demonstração da consciência das autoridades portuguesas de

²⁹⁵ Informação ISNI 88/53. AHIPAD, compilação de pareceres da ISAU.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

que um módico de cooperação internacional era fundamental para a preservação da sua legitimidade imperial nos espaços internacionais e, igualmente importante, a uma opinião pública internacional em franca expansão.

Essas dinâmicas conjugaram-se com a multiplicação de momentos internos de auto-escrutínio imperial que tornavam ubíqua a consciência de que a distância entre as proclamações solenes e os nobres enunciados legislativos e as práticas coloniais mediava uma distância considerável. A articulação de várias instâncias de produção de uma apreciação crítica das realidades coloniais, produzidas nas próprias colónias, na metrópole ou internacionalmente, ajuda a explicar duas tendências centrais neste período: por um lado, a emergência de propostas de pendor reformista e, por outro, a existência de ensaios de aprofundamento de integração internacional em matéria relacionada com política laboral nativa. As duas não podem ser separadas e a sua articulação envolveu também diálogos constantes entre actores situados em diferentes espaços (e níveis analíticos). E, aspecto crucial, essa articulação resultou de uma permanente afirmação da questão laboral colonial como elemento essencial de legitimação interna e externa do domínio imperial português.

Finalmente, é fundamental reconhecer que estes esforços e propostas de mudança foram condicionados por obstáculos e limites relativamente claros. A imaginação política e social da administração imperial era ainda fortemente condicionada por uma visão racializada das políticas sociais coloniais. As experimentações sociais identificadas noutros contextos coloniais aparentam ter sido muito mais limitadas no caso português e, não poucas vezes, subordinadas a uma lógica instrumental que equacionava os abusos com as implicações diplomáticas e económicas do êxodo que esses mesmos abusos propiciavam. No que diz respeito aos *standards* internacionais de política social não-metropolitana, aquilo que era proposto em Genebra encontrava-se separado por um fosso político-ideológico de monta. Mas, como se viu, isso não impediu os funcionários da OIT de tentarem promover reformas graduais no império português, evitando uma hostilização aberta, apesar do estabelecimento claro de uma divisão entre modalidades aceitáveis e modernas de colonialismo e as outras, tidas por anacrónicas. A persistência desse diálogo, que os responsáveis imperiais portugueses também cultivaram, não obstante desconfianças e insinuações, abriria as portas a uma crescente integração normativa do império no seio da OIT e acabaria, eventualmente, por reforçar o nexos entre escrutínio internacional, exercícios de auto-diagnóstico imperial e eventual reforma, como se

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

poderá constatar nas partes 3 e 4.

Parte 3

V

Capítulo V- Um longo e conturbado processo: a ratificação da convenção sobre trabalho forçado (nº29)

Introdução

Esta parte, composta por três capítulos, segue a ordenação diacrónica utilizada até aqui mas não de modo estrito. Integra-se naturalmente nas duas partes prévias, dado que a relação do império português com a OIT, apesar de importantes mudanças, não deixou de apresentar uma dimensão cumulativa.

O capítulo V abordará a forma como o lastro deixado pelo trabalho dos comités especiais sobre trabalho forçado e escravatura se fez sentir mesmo após o termo formal dos seus mandatos. Não constituindo os únicos momentos de um processo mais global de crescente contestação interna e, acima de tudo, global às políticas e práticas laborais “indígenas” no império português, o trabalho dos comités assumiu particular relevância tanto no desenvolvimento de novas instâncias e momentos de escrutínio e repúdio das práticas imperiais como abriu um novo espaço para que outros actores, alguns através de actividades privadas e não institucionalizadas, fizessem aumentar a pressão sobre governantes e administradores imperiais para que revissem e corrigissem as políticas e realidades sociais nas colónias.

Igualmente significativa foi a multiplicação de denúncias internacionais, algumas delas com uma audiência significativa, e a sua articulação com desenvolvimentos institucionais que visavam não só aumentar a capacidade de escrutínio mas também rever os referenciais normativos que condicionaram os exercícios de auto-escrutínio imperial que se vinham intensificando. Não se tratou apenas de acusações ou debates particulares em torno do problema do trabalho forçado suscitarem novas investidas de investigação e avaliação local, com o duplo objectivo de sanear condições ou acções vistas como danosas e de refutar as críticas mobilizadas internacionalmente, mas também de as próprias autoridades invocarem acontecimentos internacionais, passados ou coevos, para reforçarem a urgência das

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

críticas às realidades locais e para justificarem a necessidade de serem empreendidas reformas.

Desta feita, o capítulo V, demonstra como a articulação deste conjunto de processos, num contexto marcado por importantes transformações internacionais e noutras formações imperiais acerca da legitimidade do colonialismo, acabaria por propiciar um passo até então inédito na história do império português: a ratificação de uma convenção da OIT que directamente visava os territórios coloniais, a convenção nº29 sobre trabalho forçado. As contingências históricas e políticas particulares do início da segunda metade da década de 1950 tornaram possível que a resposta escolhida pelas autoridades e governo imperiais tenha sido a de dar início à integração normativa internacional do império português em matéria de política laboral colonial, contrariando receios e desconfianças com um longo historial.

A adesão à Convenção nº29 foi, pois, resultado, acima de tudo, de considerações de política externa e diplomáticas. Ela não foi acompanhada por qualquer transformação legislativa coeva. Mas o seu “efeito político”, tropo comum na troca de correspondência oficial, foi devidamente apreciado. Como consequência, as autoridades imperiais entenderam que esta poderia ser uma estratégia donde resultariam dividendos políticos positivos caso fosse prosseguida. É desse aspecto que trata o capítulo VI.

A decisão de adoptar e ratificar novas convenções sobre liberdade no trabalho, durante os anos seguintes, e cujo impacto se direccionava quase exclusivamente para os territórios coloniais, respondia aos mesmos critérios de oportunidade política e tentativa de contenção e refutação de críticas, maioritariamente provenientes do exterior. Mas ela representou também um esforço de adaptação a uma nova vaga de debate que atravessou a OIT, fortemente condicionada pelos processos históricos da Guerra-Fria e da descolonização global, e que visava adequar e complementar o conjunto de convenções, especialmente direccionado para a questão da liberdade no trabalho nos mundos coloniais, que havia sido criado no período entre-guerras. O processo de redefinição de normas laborais internacionais levaria, mais uma vez, a um debate dentro das estruturas imperiais e enfrentaria constantes hesitações em torno dos perigos identificados como decorrentes da sua extensão aos territórios coloniais.

No entanto, a decisão de ratificar mais convenções que versavam sobre liberdade no trabalho foi substancialmente mais expedita que aquela que acompanhara durante mais de um quarto de século a ratificação da convenção nº29.

Em grande medida, a diferença residiu no contexto histórico global e do impacto deste não só nos conteúdos e sentidos dos debates em diferentes organizações internacionais como na sua composição e organização. O processo de ratificação de mais convenções, criadas nesses mesmos anos, sobre liberdade no trabalho não pode, pois, ser compreendida sem se atender às profundas mutações que caracterizaram a evolução dos debates sobre a legitimidade imperial. Essas transformações fizeram-se sentir na ONU, desde logo, mas também na OIT, que, durante a segunda metade da década de 50, encetou a democratização da sua intervenção em África, nomeadamente pela criação de um ramo regional próprio e pela extensão da natureza tripartida da organização aos debates e actividades no continente. É também esse processo, e a forma como a administração imperial o recebeu e com ele lidou, que será tratado no capítulo VI, em estreita articulação com os processos de ratificação das novas convenções sobre trabalho forçado e abolição de sanções penais. O impacto de eventos e processos relacionados com a extensão da actividade da OIT a África na dinâmica e nos sentidos dos mecanismos de tomada de decisão imperial foi evidente, e será devidamente identificado.

A saliência das questões sociais, em particular do trabalho indígena, como elemento fundamental do objectivo de política externa de legitimação imperial é facilmente assinalável nesta parte, à semelhança do que sucedeu nas partes anteriores. Mas o contexto de gradual autonomização de vários espaços coloniais e as crescentes críticas globais às várias expressões do colonialismo europeu tornaram mais urgente a necessidade de se conseguir, em espaços internacionais, refutar críticas a modos de governação entendidos então como não aceitáveis, e ainda fazer prova do ajustamento das modalidades de governação imperial ao conjunto de normas e declarações internacionais que visavam cristalizar as ideias de auto-determinação e respeito pelos direitos humanos enquanto princípios orientadores da ordem internacional. Face às crescentes críticas não só às práticas sociais mas também à sua intransigência em relação ao aprofundamento da autonomização das suas províncias ultramarinas, o governo imperial e a administração colonial viram-se forçados a procurar formas de legitimação que não questionassem o seu ordenamento jurídico e, em particular, a tese da unidade nacional e imperial. Assim, o capítulo VII tratará da forma como as autoridades portuguesas tentaram utilizar a OIT como forma de legitimar internacionalmente o império colonial português. O caminho escolhido foi o de ratificar uma série de convenções que visava principalmente afirmar a tese da unidade

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

nacional através da extensão da aplicação de normas internacionais de política social aos territórios coloniais. Como se verá, esta decisão foi feita sem sacrificar uma análise concreta dos efeitos políticos de cada possível ratificação, mas, dada a primazia atribuída ao efeito político, levou à ratificação de um conjunto de instrumentos que, se à época não colocou em causa formalmente a estrutura jurídica dual do império, acentuou a dissonância desta com mecanismos normativos que faziam da uniformização jurídica o seu eixo orientador. A necessidade de dar resposta a acontecimentos noutras palcos e a aparente apreciação positiva da OIT, senão dos seus princípios e programas, explica a torrente de ratificações de convenções que marcaram a história do império colonial português na transição da década de 50 para a de 60.

A adesão a convenções internacionais que visavam a uniformização de práticas e políticas sociais entre os mundos metropolitanos e colonial colocou em causa, de forma evidente, a persistência do indigenato bem como de um código laboral específico para os “trabalhadores indígenas”. Estas decisões coabitaram precariamente com a persistência de um regime jurídico dual que negava o princípio da unidade imperial, sendo este último um dos elementos centrais do discurso legitimador e justificativo da permanência imperial. Desta forma não é surpreendente que, associado a este processo mas também aos desenvolvimentos mais globais em torno da questão imperial, surgissem esforços de imaginar e desenhar reformas imperiais, que versavam as questões de política social, mas iam mais longe, questionando a própria ordem política e jurídica do império. Todavia, esses esforços tiveram um alcance limitado e caracterizaram-se por um desfazamento essencial em relação às normas e princípios que cada vez mais marcavam a ordem internacional neste período. Mais, e como se verá, eles ocorreram tendo por pano de fundo realidades sociais coloniais marcadas pela persistência de práticas discriminatórias, abusos e políticas sociais que, ao contrário do proclamado em vários fóruns internacionais, comprometiam a ideia de uma configuração imperial composta por iguais, moderna e outorgante de direitos e deveres iguais independentemente da cor da pele ou do “grau civilizacional” dos grupos que a constituíam.

Um mundo em transformação: o caminho para a deslegitimação internacional do colonialismo europeu

O período entre 1954 e 1960, grosso modo, constituiu uma fase crucial do chamado “colonialismo tardio”. A sua agregação implica, no entanto, algum cuidado e reserva. Por compreender um arco cronológico ainda relativamente vasto, acaba inevitavelmente por amalgamar acontecimentos, e a associada compreensão destes, exercício de que não estava ausente uma projecção particular e determinada do futuro em relação à questão colonial, que, na verdade, diferiu substancialmente em função dos seus vários contextos. Basta pensar que se 1954 marca o fim da presença francesa na Indochina, nomeadamente após os acontecimentos de Dien Bien Phu, é também incontornavelmente relacionado com a eclosão organizada da violência nos três departamentos franceses da Argélia, que arrastaria o governo e militares franceses para um prolongado conflito colonial com importantes repercussões metropolitanas até 1962.²⁹⁶ Mas não se tratava apenas da violência organizada: no mesmo império francês, os representantes eleitos africanos na Assembleia Nacional francesa batiam-se maioritariamente por uma maior integração no império, não obstante as exigências de maior autonomia regional ou colonial; o objectivo era a expansão, generalização e universalização de direitos civis, sociais e políticos *dentro* de uma mesma estrutura política.²⁹⁷ Mesmo em 1958, após a chegada de De Gaulle ao poder, aquando do pronunciamento popular sobre a constituição que viria a inaugurar a V república francesa, apenas a Guiné francesa votou resolutamente pela independência.²⁹⁸ Um ano depois, a sombra da independência, e da balcanização que Leopold Senghor temia, de cada um dos territórios e desmembramento das estruturas regionais nas áfrias ocidentais e equatoriais francesas afigurava-se particular e auspiciosamente próxima.²⁹⁹ O mesmo pode ser dito acerca das diferentes possessões no império britânico, a violência da repressão de protestos na Niassalândia (que entretanto havia sido integrada na Federação da África Central, em 1959) ou a violenta campanha contra os Kikuyu, no Quénia, que coexistia, não sem sobressaltos, com uma relativamente tranquila e progressiva autonomização do Gana que acabaria por eventualmente resultar na declaração da independência deste território em 1957.³⁰⁰

²⁹⁶ Veja-se, entre outros, Martin Thomas, Bob Moore, L. J. Butler, *Crises of Empire: Decolonization and Europe's Imperial States* (London: Bloomsbury, 2008).

²⁹⁷ Frederick Cooper, *Citizenship between Empire and Nation: Remaking France and French Africa, 1945-1960* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

²⁹⁸ Sobre este processo, veja-se Elizabeth Schmidt, *Cold War and Decolonization in Guinea, 1946-1958* (Athens: Ohio University Press, 2007).

²⁹⁹ Cooper, *Citizenship between Empire and Nation*, pp. 326-430.

³⁰⁰ Veja-se Philip Murphy “Acceptable levels? The Use and Threat of Violence in Central Africa, 1953-1964”, em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, eds., *The Ends of European*

Serve isto para sublinhar que os anos finais do colonialismo tardio foram marcados por estratégias e decisões políticas divergentes, quando não contraditórias. Ao invés de se falar de um processo de descolonização gradual e imparável, antes importa salientar que as crescentes pressões locais, metropolitanas e internacionais no sentido de, pelo menos, uma transformação substancial da relação imperial encontraram respostas diferentes de local para local, e que os vários calendários de autonomização e descolonização dependeram de uma apreciação que respondia menos a um esquema organizado ou a uma qualquer essência nacional e imperial do que à conjugação de uma multiplicidade de factores.³⁰¹ A natureza das reivindicações e a forma como eram colocadas pelas populações locais e seus representantes; a capacidade de mobilização destes últimos; o peso do extracto europeu das sociedades coloniais; a importância económica de cada um dos territórios; os custos da expansão de direitos sociais e políticos de cada território para as finanças das metrópoles; a sua relevância geoestratégica e as pressões internacionais: todos estes elementos pesaram, de forma variável, na forma como administradores e governantes locais e metropolitanos reagiram à torrente de exigências e reivindicações que marcaram estes anos (isto para não falar do perfil de cada um dos actores individuais envolvidos). Mais, essas reacções caracterizaram-se por serem rápida e docilmente moldáveis ao contexto histórico preciso em que tiveram lugar.³⁰²

É importante, pois, alertar para os riscos da linearidade na leitura destes anos como desaguando natural e ordeiramente na concretização da descolonização global. O mesmo sucede com os respeitantes a ler-se, por exemplo, o ano de 1955 com os olhos postos em 1960. No entanto, é relativamente incontestável que estes anos foram também marcados por um conjunto de processos e eventos que desafiaram gradual e sustentadamente a retórica e práticas da diferença nas configurações imperiais e que, mas não inevitavelmente, acabaram por colocar em xeque a própria solução imperial, mesmo que esta perdurasse ainda em lugares bastantes na década de 1960 para se

Colonial Empires: cases and comparisons (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015), pp 178-198. Caroline Elkins, *Imperial Reckoning: The untold story of Britain's Gulag in Kenya* (New York: Henry Holt, 2005); David Anderson, *Histories of the Hanged: Britain's Dirty War in Kenya and the End of Empire* (London: Weidenfeld & Nicholson, 2005). Veja-se ainda, para uma apreciação global do processo da descolonização do império britânico John Darwin, *Britain and Decolonization: Retreat from the Empire in the Post-war world* (London: MacMillan, 1988).

³⁰¹ Frederick Cooper, *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History* (Berkeley: University of California Press, 2005), pp. 153-242; William Roger Louis e Posser Gifford, eds., *The Transfer of Power in Africa: Decolonization, 1940-1960* (New Haven: Yale University Press, 1982).

³⁰² Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, eds., *The Ends of European Colonial Empires: cases and comparisons* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015).

tornar arriscado limitar o processo de descolonização global à transição da década de 1950 para 1960. Mas é inegável que os termos em que essa solução poderia ser defendida se tornaram cada vez menos acomodatórios para os seus apologistas.³⁰³

Em termos aproximados, a segunda metade década de 50 vivenciou, pois, uma transformação global que constrangeu substancialmente os debates e políticas do colonialismo tardio. A transferência de tropas francesas que abandonavam uma Indochina entretanto parcelada e se mudavam para uma nova frente de combate pela preservação de um império indivisível na Argélia é um poderoso elemento simbólico do que os governos coloniais europeus viam como a chegada de novos desafios ao continente africano. Afinal, a descolonização formal do continente asiático concretizou-se grosso modo nestes anos, da Indochina à Malásia, em 1957. O crescente número de países asiáticos independentes, bem como a intensificação de campanhas nacionalistas por todo o continente africano, criaram as condições para a primeira conferência Afro-Asiática, realizada em Bandung, na Indonésia, em 1955.³⁰⁴ Muito citada mas ainda escassamente estudada em detalhe, a conferência de Bandung é normalmente descrita como o início de uma nova era. De facto, nela se proclamou, por via de delegados soberanos do que haviam sido colónias, a condenação do colonialismo e o comprometimento das novas nações com a sua progressiva erradicação. Nehru, primeiro-ministro indiano e Chun En Lai, seu homólogo chinês, assumiram o principal destaque. No entanto, e apesar de múltiplas vezes confundida com o movimento dos não-alinhados ou o neutralismo, a conferência foi profundamente disputada segundo linhas da guerra-fria. Para muitos representantes pós-coloniais, os imperialismos chinês e soviético eram tão ou mais nocivos que o clássico imperialismo europeu. Não obstante, a conferência constituiu um momento marcante de afirmação dos novos poderes que resultaram da desintegração parcial dos impérios europeus.³⁰⁵

³⁰³ Para alguns exemplos da importância dos debates internacionais na gradual deslegitimação da solução colonial veja-se, entre outros, Ryan Irwin, *Gordian Knot: Apartheid and the Unmaking of the Liberal World Order* (New York: Oxford University Press, 2012); Matthew Connolly, *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era* (New York: Oxford University Press, 2002). Para uma análise global a este processo veja-se Neta Crawford, *Argument and Change in World Politics*, pp. 291- 342. Sobre o impacto das dinâmicas internacionais na política doméstica das metrópoles veja-se Miles Kahler, *Decolonization in Britain and France: The Domestic Consequences of International Relations* (New Jersey: Princeton University Press, 1984).

³⁰⁴ Robert Vitalis “The Midnight ride of Kwame Nkrumah and Other Fables of Bandung”, *Humanity*, Vol. 4, n.º 2 (2013), pp. 261-288.

³⁰⁵ Para um estudo clássico e coevo dos acontecimentos, veja-se Richard Wright, *The Color Curtain, A report of the Bandung Conference* (Jackson: University Press of Mississippi, 1956).

O próprio conflito bipolar tinha sofrido mutações consideráveis. A morte de Estaline e consequente ascensão de Nikita Khrushchov epitomizou uma mudança substancial da postura e prioridades da União Soviética. Estabilizadas as fronteiras e respectivas esferas de influência na Europa, a teoria da “coexistência pacífica” ganhou cunhagem oficial. As atenções da URSS poderiam, e iriam, canalizar-se cada vez mais tanto para os novos estados independentes como para aqueles que viviam ainda sob dominação imperial, mesmo que esta nova orientação fosse permanentemente exagerada especialmente pelos poderes coloniais.³⁰⁶ A sedução provocada pela sua experiência de industrialização acelerada num país maioritariamente rural, o seu comprometimento precoce e radical com as ideias de auto-determinação (inscritas inclusivamente na sua constituição mas, para todos os efeitos, limitadas pela necessidade de unidade e subordinação dentro das suas fronteiras) e a sua práxis e orientação revolucionária constituíam um poderoso atractivo para o chamado Sul Global.³⁰⁷ No caso dos EUA, o temor soviético obrigou a administração norte-americana, nestes anos, a reequacionar o seu apoio às potências coloniais. Dificilmente se encontrará um momento mais prenhe de simbolismo que a fracassada invasão do Suez pelos exércitos britânicos, franceses e israelita, com o propósito de depor Nasser. A intervenção levou à reacção enérgica dos soviéticos, mas também a um ultimato norte-americano, essencialmente fundado em ameaças de natureza financeira, que fizeram o governo britânico recuar, no que foi secundado pelos seus aliados. Para muitos, a falhada invasão do Suez representa não só a consumação de uma reconfiguração global da distribuição do poder como o canto de finados do imperialismo europeu.³⁰⁸

Por um lado, o temor, real ou imaginado, de uma ocupação do vazio deixado pela saída dos poderes coloniais europeus por agentes subversivos do comunismo internacional constituía um dispositivo retórico com algum alcance dentro da

³⁰⁶ Veja-se, entre outros, Jeffrey James Byrne, “Africa’s Cold War”, em Robert J. MacMahon, ed., *The Cold War in the Third World* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 101-123; e Ilya V. Gaiduk, *Divided Together: the United States and Soviet Union in the United Nations, 1945-1965* (Stanford: Stanford University Press, 2012).

³⁰⁷ Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our times* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006); Roy Allison, *The Soviet Union and the Strategy of non-alignment in the Third World* (New York: Cambridge University Press, 1988). Para a circulação do modelo de desenvolvimento soviético veja-se, entre outros, Corinna Unger “A Descolonização do Desenvolvimento: Estratégias do Desenvolvimento Indiano a partir de 1947” em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, orgs., *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 105-129.

³⁰⁸ William Roger Louis, *Ends of British Imperialism: The Scramble for Empire, Suez and Decolonization* (London: I. B. Tauris, 2006).

administração norte-americana. Por outro, as potências imperiais europeias continuaram, durante estes anos, a ter como possível a sua presença em África. Só assim se podem entender os esforços de reordenamento jurídico e político das suas possessões no continente, como é ilustrado, por exemplo, pela promulgação da Lei-Quadro de 1956, de Gaston Defferre, no caso francês.³⁰⁹ Da mesma forma pode ser pensado o aprofundamento da integração europeia, desde logo com a aprovação do tratado de Roma em 1957. É hoje relativamente bem conhecido o peso que deteve nas cogitações de teóricos e políticos da unidade europeia a ideia de África como extensão, mesmo que formalmente independente, da Europa, vulgarizada pela ideia de “Euráfrica”. A ideia de integração europeia não era somente uma alternativa nem excludente da presença em África.³¹⁰

O dinamismo das várias imaginações políticas e sociais imperiais não respondiam, é claro, a meras transformações internacionais. Elas respondiam também, igualmente, aos desafios colocados nas arenas locais. A afirmação e crescente expansão de movimentos sociais e políticos exigindo novos e mais abrangentes direitos e maior participação nas decisões locais obrigavam os impérios coloniais europeus a reequacionarem as *políticas da diferença*. As respostas podiam ser variadas, da concessão à violência, passando pela negociação. O peso político e diplomático da repressão pura e simples era cotejado com os custos financeiros e políticos para a metrópole. No caso francês, por exemplo, como demonstra Frederick Cooper, não se tratava apenas do receio dos encargos que resultavam da edificação de um estado-providência nas colónias: era real o temor de que a França se tornasse uma “colónia das suas colónias” por força da aplicação efectiva de um sistema político em que a cada cidadão correspondesse um voto com o exacto mesmo peso.³¹¹ Ademais, o temor de infiltração comunista não se resumia a um trunfo retórico para convencer aliados: ele existia e a penetração era identificada como sendo proveniente de Moscovo ou mais prosaicamente dos movimentos e partidos comunistas metropolitanos. Esse receio obrigava à cooptação e sedução de movimentos e partidos

³⁰⁹ Veja-se Martin Shipway, *Decolonization and its Impact: A comparative approach to the end of colonial Empires* (Malden: Blackwell, 2008), capítulo 7. Para as imaginações políticas alternativas ao estado-nação no momento da descolonização e pós-colonial, veja-se Michael Collins, “Decolonisation and the ‘Federal Moment’”, *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 24 (2013), pp. 21-40; Frederick Cooper, *Africa in the World: Capitalism, Empire, Nation-State* (Cambridge: Harvard University Press, 2014), pp. 38-89. Para uma apreciação crítica destas propostas veja-se Samuel Moyn, “Fantasies of Federalism”, *Dissent Magazine*, 2015, <https://www.dissentmagazine.org/article/fantasies-of-federalism>.

³¹⁰ Veja-se, entre outros, Peo Hansen e Stefan Jonsson, *Eurafrica*.

³¹¹ Cooper, *Citizenship between Empire and Nation*, p. 105.

representativos das populações africanas considerados moderados mas que tinham as suas próprias agendas políticas, económicas e sociais, a que os diferentes governos locais e metropolitanos não podiam ficar indiferentes. Independentemente das profundas diferenças que marcaram cada império e, igualmente relevante, atravessaram cada estrutura imperial, os finais dos anos 50 foram caracterizados por um profundo efervescer social e político e pelas constantes reacções, ou antecipações, das estruturas dirigentes europeias. A afirmação de uma suposta superioridade civilizacional já não bastava para negar às populações africanas as suas aspirações políticas e sociais, muitas delas realizadas nas metrópoles. Em alguns casos, essa constatação acabaria por levar às independências ainda na década de 50, como foram o caso do Gana, do Sudão ou dos protectorados da Tunísia e Marrocos.

Estas condições afectaram e foram afectadas por desenvolvimentos internacionais, nomeadamente no seio das diferentes instituições internacionais como a ONU, a OIT ou a Organização Mundial de Saúde (OMS). A recomposição orgânica destas instituições como resultado da adesão de novos países recém independentes não implicou apenas acesos debates quanto ao ordenamento e funcionamento das primeiras, revelou-se também fundamental para a transformação de um argumento ético, como designa Neta Crawford, que se afastava das concepções de qualificação da legitimidade soberana, fundada numa hierarquia racial, para uma ideia de universalidade de direitos políticos, sociais, económicos e culturais.³¹² O desenvolvimento de uma doutrina dos direitos humanos, resultado da negociação de visões diferentes, e por vezes conflitantes, que acompanhou o dealbar da guerra-fria, ofereceu uma nova linguagem e novéis argumentos para contestar a legitimidade da solução colonial: a afirmação e generalização do direito de auto-determinação como direito humano inalienável. Estes anos testemunharam vividamente a contaminação de um programa e discurso que se queria essencialmente personalista, e aplicado parcialmente aos mundos coloniais, pela ideia de um direito colectivo primacial estendido a todos, pelo menos em teoria.³¹³

³¹² Para o caso de reconfiguração da OMS, veja-se Jessica Pearson-Patel, “Remapeando as fronteiras da saúde imperial: a Organização Mundial da Saúde e os debates internacionais sobre a regionalização do norte de África francês, 1945-1956” em Jerónimo e Monteiro, orgs., *Os Passados do Presente*, pp. 295- 322. Sobre a definição de argumento ético, veja-se Crawford, *Argument and Change in World Politics*, pp. 82-130.

³¹³ Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human*. Para duas visões distintas, veja-se Samuel Moyn, “Imperialism, Self-Determination and the Rise of Human Rights”; e Brad Simpson “‘The First Right’: The Carter Administration, Indonesia and the Transnational Human Rights

Na ONU, estes processos levaram a um crescente envolvimento da organização em debates sobre questões coloniais, em particular aquelas onde a violência se tornava mais evidente, como no caso da Argélia. Os próprios movimentos anti-colonialistas que não haviam obtido a independência aproveitavam as oportunidades institucionais abertas pela adesão dos novos estados, fruto do estabelecimento de redes várias que não raras vezes eram também auxiliadas por organizações europeias, soviéticas ou norte-americanas. Ao mesmo tempo, a pressão para aprofundar o escrutínio internacional de práticas e políticas imperiais, relacionadas com questões sociais e económicas mas também com projectos de autonomização ou medidas de segurança aplicadas nos territórios coloniais, aumentava significativamente, nomeadamente através da proposta de inspecções territoriais, das quais os poderes imperiais desconfiavam particularmente.³¹⁴

Também na OIT estas mudanças se fizeram sentir. A sensação de ruptura em relação aos anos anteriores não se fazia sentir apenas pela adesão de antigos territórios coloniais mas também pelo reingresso da URSS, em 1954. A composição de forças no seio da organização havia mudado. Sindicatos metropolitanos, associações de trabalhadores e empresários coloniais e delegações socialistas em geral obrigavam a organização e os seus dirigentes a redefinirem as suas posições relativamente à questão colonial. Esta nova realidade traduziu-se, desde logo, numa maior insistência na ratificação das convenções do entre-guerras e de 1947 pelas potências coloniais bem como em revisões, bastante mais restritivas, das primeiras, como foi o caso das convenções sobre trabalho forçado e abolição de sanções penais em caso de quebra de contrato. De maior relevo, estes anos marcariam o abandono formal de uma arquitectura institucional que consagrava as realidades “não-metropolitanas”. A gradual transformação da Comissão de Peritos de Políticas Sociais nos Territórios Não-Metropolitanos em Comissão Consultiva Africana, entre 1957 e 1958, acabaria por levar à criação de um ramo regional africano onde, apesar da presença de poderes coloniais, a afirmação da ilegitimidade colonial passou a ser a norma.³¹⁵

Politics of the 1970s” ambos em Akira Iriye, Petra Goedde e William I. Hitchcock, eds., *The Human Rights Revolution: An International History* (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 159-200.

³¹⁴ Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence: The Wars of Independence in Kenya and Algeria* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013). Veja-se ainda Frederick Cooper, “Afterword: Social Rights and Human Rights in the Time of Decolonization”, *Humanity*, vol. 3, no. 3, (Winter 2012), pp. 473-492.

³¹⁵ Daniel Maul, *Human Rights*, pp.185-226.

As profundas transformações aqui registadas não deixaram de afectar o Estado-império português. Desde logo, a adesão em 1955 à ONU, através do chamado *package deal*, colocou o governo português face a novos desafios internacionais. A consequência mais imediata foi o litígio jurídico criado entre o império português e a organização sobre o dever de o primeiro fornecer informações jurídicas e estatísticas sobre as realidades sociais, políticas, económicas e culturais dos “territórios dependentes”. A argumentação portuguesa era relativamente simples: não existiam territórios dependentes porque, desde a revisão constitucional de 1951, Portugal se tornara um estado uno e indivisível. Por outro lado, a argumentação portuguesa sustentava que o enunciado do artigo 73º da carta, que previa a entrega de informação sobre as colónias, cristalizava o princípio da auto-determinação, algo que o governo português não estava disposto a subscrever, nem sequer de forma implícita. Para além das questões jurídicas, relevantes em si, o já mais que identificado receio da crescente supervisão e inspecção internacionais, especialmente por parte de uma organização que era entendida como abertamente hostil e comparada desfavoravelmente com outras, desempenhou seguramente um papel importante.³¹⁶

Se no plano internacional as mudanças se faziam sentir, também internamente a vida do império mudava. A aplicação dos planos do fomento, não obstante as suas limitações, marcava uma transformação na abordagem da política imperial que era acompanhada por constantes esforços de racionalização do aparato administrativo do Estado-império. Foram também anos marcados por crescente mobilização na metrópole, desde logo em torno da candidatura de Humberto Delgado à Presidência da República, depois da não recandidatura de Craveiro Lopes, em 1958.³¹⁷

No entanto, as realidades sociais e políticas nas colónias contrastavam substancialmente com as vivenciadas na maioria das colónias africanas. Se na metrópole existiam limitações substanciais à liberdade dos sindicatos e a proibição de partidos se mantinha, era possível encontrar formas mais ou menos encobertas de contestação ao regime. No caso das colónias, a simples existência de sindicatos para a

³¹⁶ Fernando Martins, “A política externa do Estado Novo, o Ultramar e a ONU: uma doutrina histórico-jurídica (1955-1968)”, *Penélope*, nº18, (1998), pp. 189-206; António Duarte Silva, “O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, *Análise Social*, Vol. XXX, nº130 (1995), pp. 5-50; Aurora Almada Santos, “A ONU e as resoluções da Assembleia-Geral de Dezembro de 1960”, *Relações Internacionais*, nº3 (2011), pp. 61-69.

³¹⁷ Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, “A modernizing empire?”. Sobre as eleições de 1958, veja-se, entre outros, Vítor Pinho, *A oposição nas eleições presidenciais portuguesas de 1958: protagonistas, estratégias e balanço* (Covilhã: Dissertação de Mestrado, UBI, 2013).

esmagadora maioria da população encontrava-se vedada. Na verdade, esta proibição resultava de um arreigado pensamento racializado já identificado e partilhado por *experts* coloniais, administradores locais e metropolitanos e ainda por governantes. Mas era também resultado de uma apreciação negativa do que, por vários meios, estes actores iam observando nas colónias vizinhas. Movimentos sociais relativamente livres, em contextos coloniais, eram, para a maior parte dos observadores portugueses à época, uma das razões para a tibieza e rendição das autoridades imperiais estrangeiras, como já se viu nas partes desta tese que precedem esta. Por maioria de razão, a intervenção de natureza política por parte dos africanos tornava-se particularmente inconcebível. Ao contrário do que se passava noutros espaços coloniais, a tutela paternalista do Estado colonial e seus representantes continuava a ser exercida sobre as populações indígenas, o que se reflectia na (in)capacidade destas de canalizarem as suas reivindicações ou propostas através de mecanismos formais e institucionalizados. A violência com que foram enfrentados momentos de protesto como os de Batepá, em S. Tomé e Príncipe, em 1953; de Pidjiguiti, na Guiné-Bissau, em 1959; ou da Mueda, em Moçambique, em 1960, constituía um espelho revelador dos limites muito estreitos à dissensão social, já para não falar da de natureza política, no seio do império.³¹⁸ A manutenção desta forma particular de relação colonial sobreviveu à revisão parcial do Estatuto dos Indígenas em 1954, cujo efeito de maior alcance foi porventura o de retirar o estatuto de províncias de indigenato a S. Tomé e Timor, mas que aí não se esgotou.³¹⁹ Respondia a uma configuração particular da ideologia colonial, marcadamente contrastante com o “ar dos tempos”, mas também a imperativos de natureza política e social e ainda de cariz económico, desde logo motivadas pelos esforços vários associados às políticas de desenvolvimento das colónias, do regime de culturas obrigatórias ou, mas não menos importante, do regular fluxo de colonos europeus para Angola e Moçambique que se registou neste período.

³¹⁸ Sayaka Funada-Classen, *The Origins of War in Mozambique: a History of Unity and Division* (Tokyo: Ochanomizu Shobo, 2012), pp. 57-286; Patrick Chabal, “National Liberation in Portuguese Guinea, 1956-1974”, *African Affairs*, vol. 80, N.º 318 (1981), pp. 75-99; Augusto Nascimento, “Escravidão, Trabalho Forçado e Contrato em S. Tomé e Príncipe nos séculos XIX-XX”; Gerhard Seibert, “Le massacre du février 1953 à São Tomé: Raison d’être du nationalisme santoméen”, *Lusotopie*, (1997), pp. 173-192.

³¹⁹ Veja-se, sobre a matéria, Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto Cruz, “Destribalização, regedorias e desenvolvimento comunitário: notas acerca do pensamento colonial português (1910-1965)”, *Práticas da História*, Vol. 1, nº1 (2015), pp. 113-172.; Elizabeth Vera Cruz, *Angola: a legalização da discriminação da colonização portuguesa* (Luanda: Edições Chá de Caxinde, 2006).

A posição do indígena enquanto agente económico e social não mudou substancialmente durante estes anos como consequência, não obstante ligeiras transformações de ordem local ou pequenas acomodações legais. O Código do Trabalho dos Indígenas continuou a vigorar, consagrando a assim entendida como natural posição “subordinada” do indígena nas relações contratuais e, por consequência, laborais. Relativamente imobilista que era, a evolução da política social colonial interna contrastou com o que se passava internacionalmente, mais concretamente na OIT. É essa evolução de que se dará conta de seguida.

Queixas e denúncias internacionais e a adesão portuguesa ao mundo normativo colonial da OIT

A entrega do relatório final do Comité Ad-Hoc sobre trabalho forçado não representou o fim dos debates internacionais sobre o tema. Como se viu no capítulo prévio e se explorará mais adiante, o relatório gerou uma onda de novas iniciativas de debate, escrutínio e, finalmente, revisão das normas internacionais sobre liberdade no trabalho.

Para os governantes e administradores do império português, no entanto, esses desenvolvimentos seriam acompanhados por outras iniciativas, em parte não enquadradas num âmbito institucional. O caso mais marcante e que envolveu intensamente vários ramos da administração imperial portuguesa corporizou-se nas várias e recorrentes denúncias publicadas no estrangeiro pelo jornalista e historiador britânico Basil Davidson, que, como se viu no anterior capítulo, já há algum tempo se dedicava a estudar as condições laborais no império português, envidando esforços desde o início da década de 50 para compilar informação sobre as realidades sociais nas colónias portuguesas.

As acusações de Basil Davidson multiplicaram-se por vários artigos e, finalmente, foram compiladas e expandidas no seu famoso livro *The African Awakening*, de 1955, que não cobria apenas o império português mas onde este ocupava um lugar de primazia.³²⁰

³²⁰ Basil Davidson, *The African Awakening* (New York: MacMillan, 1955). Veja-se Pedro Aires de Oliveira, *Os Despojos da Aliança: A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa, 1945-1975* (Lisboa: Tinta-da-China, 2007), pp. 145-154.

São hoje bem conhecidas as críticas de Davidson à época, por mais das vezes veiculadas por quem assume uma posição acrítica em relação às motivações, *provas de verdade*, e contextos de produção da obra do britânico. São também conhecidas as rotineiras e inflamadas reacções oficiais portuguesas de veemente negação e condenação das acusações. Mais importante, para este trabalho, é rastrear o processo de obtenção, circulação e divulgação da informação por parte do Davidson, ainda que necessariamente de forma limitada, a sua articulação com outros actores internacionais e, mais importante, identificar as modalidades de recepção pela administração imperial portuguesa no que toca ao problema do trabalho “indígena” bem como as reacções, não apenas proclamatórias, mas materiais do seu trabalho.

O impacto dos artigos de Basil Davidson começaram a fazer-se sentir num curto espaço de tempo a seguir à conclusão dos trabalhos do comité ad-hoc. Logo em 21 de Julho de 1954, na Inspeção Superior de Administração Ultramarina, se alertava para dois artigos publicados no “*New Statesman and Nation*”, a 8 e 15 de Maio do mesmo ano. Nestes, Basil Davidson dava conta das suas viagens a Angola e S. Tomé e Príncipe. As acusações feitas não destoavam do que haviam sido muitas das críticas feitas nos anos anteriores. A questão racial era levantada bem como os incidentes de Batepá mas a questão do trabalho assumia um lugar central nos seus textos. O recrutamento com intervenção das autoridades, de natureza coerciva, era destacado, bem como o emprego de mulheres neste sistema. Além das suas próprias observações, Davidson tinha contado com confidências de personalidades com conhecimento de causa, entre elas o chefe da Repartição Central de Negócios Indígenas, o director dos Caminhos de Ferro de Benguela, o representante em Luanda da DIAMANG ou o gerente das plantações de açúcar da Cassequel.³²¹

O mesmo funcionário da ISAU, um inspector-superior chefe, continuou a monitorizar as acusações feitas por Davidson. Cerca de um ano depois, pronunciava-se sobre novo artigo de que desconhecia exactamente o conteúdo mas supunha que “deve tocar os mesmos ‘discos’”, e que soubera que atacava o “regime de mão de obra escrava em Angola” bem como a venalidade das autoridades administrativas, que lucravam com o recrutamento forçado de cada trabalhador, estando o governo-geral ciente desta realidade. Também o artigo de Davidson na *Harper’s Magazine*, de

³²¹ Parecer ISAU, 21 de Julho de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

Julho de 1954, era invocado. Para o inspector-superior, e apesar das suas dificuldades com o inglês, as acusações eram apenas uma variação das anteriores.³²²

Não obstante a “repetição” dos artigos, estes geravam reacções prontas das autoridades portuguesas, como se verá de seguida. Mas importa contextualizar as acusações de Davidson com recurso aos vários momentos de averiguação interna das realidades laborais nas colónias.

A prática de trabalho forçado e recurso a castigos corporais, especialmente em Angola, continuava a ser regularmente reportada às instâncias administrativas responsáveis pela fiscalização das “políticas indígenas”. Em 1954, a ISNI relatava uma queixa apresentada por um “indígena” de Cacundo, em Malange, que acusava o chefe de posto de o ter acusado de má-criação e desrespeito às autoridades e consequentemente o ter castigado com “100 palmatoadas” sendo posteriormente “mandado trabalhar compulsivamente”, apesar de se tratar de alguém que tinha profissão regular. A queixa tinha-se mostrado improcedente. O próprio chefe de posto reconhecia que tinha, de facto, aplicado esse castigo. Os seus métodos mereciam a aprovação do administrador de Malange que dizia ser necessário “agir contra estes calcinhas que, de dia a dia, se estão tornando mais impertinentes, menos amigos do trabalho”. A aplicação das medidas enunciadas justificava-se, assegurando que tinham sido leves, e que, com vista a combater o ócio, o chefe de posto “distribuiu-lhe serviço em regime de contrato”. O procedimento seria finalmente ratificado pelo próprio governador-geral de Angola. Este exemplo poderia ser visto apenas como um momento corriqueiro de infracção da lei e que não constituía a regra. Todavia, a naturalização nas comunicações internas do reconhecimento do recurso ao “contrato” e a castigos corporais, mesmo tratando-se de um caso com alguma visibilidade e sujeito a fiscalização superior, a total improcedência de uma queixa onde não era disputada a violação da lei, é elucidativo da normalidade e aceitação de tal práticas. Tal era, de resto, a conclusão do funcionário da Inspeção. As disposições do CTI em relação ao trabalho compelido e recrutamento eram simplesmente desrespeitadas em Angola. Relembrava os múltiplos momentos em que a Inspeção tinha chamado a atenção para esses problemas e a necessidade de “se abolirem completamente sistemas e hábitos que são absolutamente contrários à lei”.³²³

³²² Informação 41/55, 51 de Maio de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³²³ Parecer n.º23/54, ISNI, 30 de Junho de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

Não se tratava de caso único. Uma inspecção administrativa à circunscrição de Bibala, em 1952, relatava uma situação idêntica. Reportava-se um “regime de trabalho compelido designado pelo das ‘substituições’” que dava origem a que nenhuma licença “sem facilidades” tivesse sido emitida.³²⁴ Também na análise do Relatório do Curador Geral de Angola, de 1955, o Inspector administrativo, José Ribeiro da Cruz, alvitava que era necessário “acabar, quanto antes, com o fornecimento de trabalhadores ‘contratados com facilidades das autoridades’ para acabar, de vez, com o vergonhoso labéu do trabalho forçado, ‘vizinho da escravatura’”.³²⁵

A situação, no entanto, não se limitava a Angola. Também em S. Tomé se dava nota de problemas de repatriamento e alojamento temporário de serviçais.³²⁶ Em Moçambique, por exemplo, o relatório de 1953 do curador-geral desferia profundas críticas ao trabalho do Serviço dos Negócios Indígenas da província, que o Governogeral, por sua vez, desvalorizava. Dava-se nota de várias infracções pela curadoria do CTI, nomeadamente no respeitante a trabalho de menores, salários e alimentação, tudo com conhecimento das autoridades.³²⁷

O apanhado destes pareceres pode oferecer um vislumbre do que eram as práticas e realidades laborais nestes três territórios, mas não são evidentemente exaustivos, até porque não é esse o objectivo deste trabalho. Mas eles oferecem a percepção de um outro facto digno de registo. Trata-se da forma como estes exercícios de inspecção imperial se tornavam cada vez mais regulares e frequentemente indissociáveis de ponderações e juízos que reiteravam os impactos das realidades locais nas instituições e opinião pública internacionais. No caso da queixa do “indígena” angolano, por exemplo, este nexos era expresso desabridamente. Factos como aquele não só violavam flagrantemente a lei como concorriam “para tornar impossível a defesa da nossa posição perante acusações que, com tanta frequência, nos são feitas nos meios internacionais”. E, reforçava, as práticas laborais em Angola e o desrespeito pela lei “têm sido motivo de acusações de toda a ordem feita nos organismos internacionais e na imprensa estrangeira contra Portugal, e não pequenas têm sido as preocupações, e por vezes as dificuldades, do Governo para lhes

³²⁴ Informação nº18/54, ISAU, 19 de Março de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³²⁵ Parecer ISNI, 12 de Dezembro de 1955, José Ribeiro da Cruz, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³²⁶ Parecer ISNI, 16 de Dezembro de 1955, António Saldanha, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³²⁷ Parecer nº27/55, INSI, 20 de Outubro de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

opor fundamentados desmentidos”. Tornava-se imperioso acabar com os tais “sistemas e hábitos” que causavam “sérios embaraços” e poderiam “de um momento para o outro acarretar-nos uma situação difícil”, nomeadamente com as várias formas de trabalho compelido, abrangida pela regulamentação sobre contratos e recrutamento “seja qual for a modalidade dessa compulsão e o nome que se lhe dê, em serviço de actividades particulares”. Essa necessidade era imposta “pela nossa posição perante os organismos internacionais, que neste sector do trabalho dos indígenas se torna cada vez mais difícil de justificar”. Já não bastava enunciar princípios e normas: era fundamental mostrar que eles eram integralmente aplicadas. Ora, essa era a maior dificuldade, na medida em que as acusações feitas “começam a basear-se em dados e factos concretos e nós não temos possibilidade de os classificar com verdade de menos verdadeiros”, pois o Código estava “longe” de ser cumprido em Angola.³²⁸

No citado parecer sobre o relatório do Curador Geral de Angola também a necessidade de acabar com a intervenção das autoridades no recrutamento se justificava pelas “constantes acusações que têm sido forjadas contra Portugal na imprensa de vários países, em organismos internacionais e, agora, a movimentar-se no Secretariado Geral das Nações Unidas”.³²⁹ Os problemas em S. Tomé eram igualmente apresentados à luz dos potenciais “dissabores se por lá aparece algum turista estrangeiro que em toda a parte metem o nariz quando se trata de pretos”.³³⁰

No caso da inspecção administrativa à circunscrição de Bibala, lembrava-se que, em 1953, “73% dos trabalhadores indígenas de Angola haviam sido recrutados pelas autoridades” e lembrava os pareceres anteriores, onde se verificava que para as autoridades angolanas “tal regime” era encarado “como um ‘mal necessário’”. O problema colocava-se no âmbito das necessidades locais mas também no que se relacionava com “as repercussões internacionais”. Uma das soluções passava por “apagar dos documentos oficiais qualquer traço do ‘regime’, já que, infelizmente, parece que não se pode acabar com ele”. O próprio ministro, Sarmento Rodrigues, defendia a correcção do “muito de lamentável” que aparecia no relatório, “injustificável perante a lei e perante a nossa posição no mundo”.³³¹

³²⁸ Parecer n°23/54, ISNI, 30 de Junho de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³²⁹ Parecer ISNI, 12 de Dezembro de 1955, José Ribeiro da Cruz, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³³⁰ Parecer ISNI, 16 de Dezembro de 1955, António Saldanha, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³³¹ Informação n°18/54, ISAU, 19 de Março de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

A estreita conexão, no pensamento de funcionários administrativos, entre aquilo que identificavam como sendo as práticas laborais em contextos coloniais e as potenciais implicações internacionais era evidente. Mas o inverso era também verdade, isto é, a consciência das realidades do “sistema” de trabalho indígena desempenhava um papel fundamental na forma como se abordavam as críticas provenientes do exterior.

Obviamente, isso não impedia que se advogassem estratégias diplomáticas de refutação e descredibilização dos ataques oriundos do exterior. Essa estratégia era bastante evidente no caso de Basil Davidson. Insinuava-se que as “intenções” de Davidson consistiam em “mais uma acha lançada à fogueira que os comunistas pretendem atear em África”.³³² A estratégia passava por descredibilizar Davidson e denunciar os seus objectivos inconfessáveis, recorrendo a estratégias que pretendiam, acima de tudo, esbater a gravidade das acusações. Chegava-se ao ponto de comparar favoravelmente a situação dos trabalhadores angolanos relativamente à dos trabalhadores britânicos metropolitanos, questionava-se a fiabilidade das fontes, afirmava-se que se tratava de uma “campanha, longe dos nobres propósitos que, por certo, embora erradamente, a animam, era fria e calculadamente movida pelo bezerro doiro” tal como teria acontecido com Edward Ross, umas décadas antes. Insurgia-se contra o facto de Davidson não perceber que este tipo de acusações poderia virar-se contra o seu próprio governo, mais uma vez aludindo ao perigo comunista.³³³ Outra hipótese era contrastar a situação nos territórios portugueses com as práticas reconhecidamente praticadas no Leste europeu.³³⁴

A par destas medidas, outras, de natureza mais prática, se afiguravam como mais produtivas, desde logo tentar averiguar junto das fontes por que haviam fornecido a informação e em que contexto, enviar os artigos para os governadores das respectivas colónias de forma a receber informação que permitisse rebatê-la, informação essa que, preferencialmente, deveria incluir números e estatísticas de forma a aumentar a eficácia dos seus usos. Mas a estratégia de diversão das autoridades tinha uma razão de ser. Como se referia, logo em 1954, a Inspeção Superior não dispunha de dados actualizados e suficientes para rebater as informações. Mas mais importante, para algumas dessas acusações “ser-lhe-ia isso

³³² Parecer ISAU, 21 de Julho de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³³³ Informação 144/55, ISAU, 13 de Dezembro de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³³⁴ Parecer ISAU, 15 de Maio de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU – ano de 1955.

muito difícil, pois é sua convicção de que há um grande fundo de verdade no que se diz”.³³⁵ No respeitante ao artigo da *Harper's* previa-se “grande dificuldade” em refutar as acusações não só porque ele continha testemunhos de individualidades com responsabilidades e insuspeitos e repetia-se que havia “um fundo de verdade (...) mas que não seriam difíceis de rebater se entrássemos no caminho das comparações com o que se passa nos vizinhos territórios africanos e nos países de raças civilizadas da Europa e das Américas”.³³⁶ A centralidade e dificuldade de resolução do problema do “trabalho indígena” era evidenciada também por F.C. Egerton, próximo de Salazar, e que no mesmo ano do lançamento do livro de Davidson tinha publicado o panegírico *Angola without prejudice*. Como referia em correspondência trocada com o Presidente do Conselho de Ministros, o autor britânico referia que “o trabalho obrigatório em Angola” era um “argumento recorrente” de todos aqueles que se opunham ao colonialismo português. A questão era se este configurava um “sistema” que poderia ser “justificado por razões “de necessidade económica” ou se se reduzia a abusos ocasionais. A centralidade do assunto era reforçada pelo facto de ser “difícil persuadir” um observador “anglo-saxão” da legitimidade de se recrutarem trabalhadores coercivamente, afastando-os das suas famílias e fazendo o seu trabalho reverter para lucros privados. A situação exigia esclarecimentos do Presidente do Conselho.³³⁷

Fica assim claramente estabelecido mais uma vez a articulação coincidente de momentos de escrutínio e denúncia internacionais e exercícios de auto-diagnóstico imperial. Como se pode ver também, o encadeamento entre eles não permite antever uma precedência causal mas dois aspectos resultam evidentes: a saliência do problema do trabalho indígena como elemento fundamental tanto da política interna como da política externa. Segundo, a conjugação destes processos neste contexto histórico preciso levaria, mais uma vez, a novas reflexões e pedidos de maior exigência no cumprimento da lei, ou mesmo revisões da legislação que regulava o trabalho “indígena”. O autor do último parecer sobre os artigos de Davidson era claro a esse respeito. Devia-se, desde logo, fazer com que as regalias ao trabalhador

³³⁵ Informação nº18/54, ISAU, 19 de Março de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³³⁶ Parecer ISAU, 15 de Maio de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³³⁷ F.C.C. Egerton, *Angola without Prejudice* (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1955); sobre Egerton e os debates no mundo anglo-saxónico sobre o colonialismo português, veja-se Diogo Ramada Curto, “The Debate on Race Relations in the Portuguese Empire and Charles R. Boxer’s position”, *E-journal of Portuguese History*, Vol. II, nº1, (Summer 2013). *Carta enviada por Egerton a Salazar, s.d.*, PT/ANTT/AOS/CO/UL-20.

recrutado voluntariamente fossem superiores à daquele contratado coercivamente, ao contrário do que vinha sucedendo. Era uma medida que visava encorajar o recrutamento voluntário. Mais, havia que “sem dúvida, rever e actualizar o Código do Trabalho dos Indígenas” dados os seus 27 anos e consequentes desactualizações. Mas isso de nada serviria se não se procedesse a esforços de racionalização administrativa, nomeadamente na execução do recenseamento indígena.³³⁸ Outros sugeriam que se estabelecesse que o “recrutamento público constitui um mal, até combatido pela lei”.³³⁹ É nesse contexto também que se pode compreender a decisão do Subsecretário de Estado do Ultramar, Raúl Ventura, de ordenar um inquérito sobre a possibilidade de antigos funcionários administrativos, que entretanto haviam abandonado as suas funções, de serem contratados como agentes recrutadores e, consequentemente, ter publicado um despacho no sentido de o proibir.³⁴⁰ Também no parecer, já mencionado, sobre o relatório do Curador Geral de Moçambique se referia que a informação contida serviria para o órgão que viesse no futuro a estudar a revisão do Código Trabalho Indígena, admitindo-se assim implicitamente a sua alteração.³⁴¹

No entanto, mais uma vez, a reforma do CTI acabaria por ser adiada. Ademais, o alcance destas reformas seria necessariamente limitado, a julgar por aquelas que eram as concepções dos que defendiam a sua urgência. Por exemplo, quando analisando a sugestão do Curador-Geral de Moçambique de criar mapas que permitissem melhor aferir o número de trabalhadores residentes e seus movimentos dentro da colónia, um dos argumentos que sustentava a apreciação positiva da medida era conhecer melhor, entre outras coisas, “a maneira como o indígena cumpre o dever do trabalho”.³⁴² A impregnação de uma visão profundamente racializada do lugar do trabalhador indígena num corpo administrativo responsável por fiscalizar e assegurar o bem-estar destes é elucidativa dos limites das possibilidades reformistas no seio da administração imperial portuguesa. Os dois autores dos pareceres que abordavam as acusações de Davidson deixavam transparecer a enorme *décalage* que existia entre as visões de filantropos e humanitaristas internacionais e dos inspectores portugueses, mesmo que reconhecendo em parte a pertinência e veracidade das críticas dos

³³⁸ Idem.

³³⁹ Informação 18/54, 19 de Março de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³⁴⁰ Parecer, ISNI, Março de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³⁴¹ Parecer n.º27/55, ISNI, 20 de Outubro de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³⁴² Idem.

primeiros, que, lembravam, eram compostas não por “anjos”, antes por “homens”, logo “sujeitas portanto a todas as fraquezas inerentes à condição de seus mortais orientadores”. Mais uma vez rogando pela unidade das potências coloniais, da pouca oportunidade de se falar de assuntos como o “trabalho forçado” ou a “discriminação” racial num momento em que as primeiras eram alvos de ataque de Leste, o inspector reafirmava a missão portuguesa de levar aos indígenas “os benefícios de uma civilização mais avançada”. Mas essa empreitada acarretava custos, desde logo que a “senda de uma vida melhor exija a troca da liberdade de nada fazer pela da obrigação moral do trabalho”. Justificava-se, pois, o “estatuto especial” dos indígenas de Angola, Moçambique e Guiné que não era mais do que transitório até estes serem “assimilados”. Simplesmente, essa evolução operava-se “lentamente”. A “outorga” aos indígenas de “todos os direitos da pessoa humana sem quaisquer obrigações” era vista como extravagante, parte das “expressões habituais” que se reduziam a “pura técnica demagógica” e a conceitos de “impossível aplicação”.³⁴³

Até o inspector que mais abertamente reconhecia os problemas apontados por Davidson não deixava de subscrever uma ordem diferenciadora entre grupos populacionais, porquanto os “indígenas” se encontravam ainda “muito longe de atingir a maioria civilizadora” e como tal deveriam manter-se sob acção tutelar durante ainda “muitas décadas” até atingirem a dita maioria. Uma das formas mais eficazes para o fazer passava por incutir-lhes “hábitos de trabalho concorrentes para a valorização e riqueza do país e para o futuro e bem-estar das suas próprias raças e famílias”. Eram necessárias reformas, mas limitadas. E, claro está, impedir que “muitos Basis”, ao serviço de “Chun-En-Lai e de Nehru” entrassem no Ultramar com “pés de lã” e recebidos com todas as “cortêsias” viessem depois para o exterior “até a dizer o que não viram nem existe”.³⁴⁴

O conjunto de relatórios que relacionavam as denúncias internacionais, em particular, as de Davidson, com esforços de introspecção e reforma imperial eram, no entanto, relativamente diversos. Os termos das putativas reformas e a recepção dos textos de Davison variavam. Podia-se, no mesmo relatório, encontrar o reconhecimento da justiça, pelo menos parcial, dos artigos de Davidson, o postular de novas reformas e, ao mesmo tempo, a sugestão de medidas para desacreditar as denúncias e os seus autores e um apelo a uma maior unidade contra o que se via como

³⁴³ Parecer ISAU, 13 de Dezembro de 1955. AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³⁴⁴ Parecer ISAU, 15 de Maio de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

uma campanha internacional imparável para condenar a solução imperial. Mas a possibilidade de reformas, que não se chegou a concretizar, pelo menos com envergadura suficiente para merecer o nome, não era a única solução. Até porque as acusações de Basil Davidson podiam ser incorporadas formalmente em espaços institucionalizados, o que as tornava mais ameaçadoras. E essa incorporação não tardou a suceder. Em 1955, a embaixada portuguesa em Washington pedia ao MNE, com urgência, materiais para refutar acusações contra as práticas laborais nos territórios portugueses. Essas não eram novas. Tratavam-se das informações que Basil Davidson havia recolhido para o seu livro, que tinham sido fornecidas à *Anti-Slavery Society* (ASAPS) que não só publicara um artigo seu no *Anti-Slavery Reporter* como agora apresentava em carta nas Nações Unidas. Era em função dessa carta que o Secretariado da organização requeria, via embaixada em Washington, respostas do governo português.³⁴⁵

Esta comunicação obriga necessariamente a prestar-se a devida atenção às diversas ramificações que se estendiam a partir da actividade de Basil Davidson. Uma leitura que se foca apenas na obra de Davidson e dela pretende recolher um testemunho de “verdade” torna-se necessariamente pobre. Como se pode aferir deste documento, a ligação de Basil Davidson à ASAPS era já antiga. Não só tinha o próprio Davidson fornecido informação confidencial, que esta usara nos trabalhos do comité ad-hoc (1951-1953), como antes de empreender a sua viagem a Angola e S. Tomé se tinha dirigido à sede da Sociedade com o objectivo de recolher informações mais recuadas sobre as realidades laborais no império, posteriormente mobilizando essa informação, que continha as várias denúncias feitas durante décadas por personalidades como o antigo secretário-geral John Harris, mas também Henry Nevinson, William Cadbury, Joseph Burt ou Edward Ross. Aspectos igualmente cruciais eram as acções de Davidson em articulação com a Sociedade, onde procurava explorar os canais abertos por instituições intergovernamentais como a ONU ou a OIT.³⁴⁶

Não por acaso, a ASAPS não se limitara a enviar a carta para o Secretário-Geral da ONU. Um exemplar do artigo simbolicamente intitulado “Modern Slavery”, do mesmo Basil Davidson, de 1954, havia sido enviado para Robert Gavin, responsável da Divisão de Territórios Não-Metropolitanos da OIT, acompanhado da

³⁴⁵ Informação nº143/55, 7 de Dezembro de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³⁴⁶ Idem.

informação de que Davidson iria lançar um livro onde abordaria o problema das políticas laborais coloniais portuguesas no ano seguinte. E, ao contrário do que, como se viu, sugeriam as autoridades portuguesas, Gavin estava bastante receptivo às informações de Davidson. Elas confirmavam as impressões que ele próprio tinha registado aquando da sua visita a Angola em 1950, visita que as autoridades portuguesas tinham avaliado como tendo produzido um impacto positivo. A ideia de Gavin sobre Davidson acrescentava valor à informação na medida em que o considerava “um homem capaz e um observador razoavelmente objectivo, não obstante as suas simpatias socialistas”.³⁴⁷

É importante destacar aqui as importantes e pouco estudadas conexões que configuravam as “dimensões internacionais” do colonialismo português, que envolviam actores de diversas extracções, projectos, visões e idiosincrasias. A constituição e a acção destas redes, que se mobilizaram em torno da contestação a projectos imperiais, tendo em vista a sua dissolução ou apenas a sua reforma, contribui também para uma história dos “activistas além-fronteiras”, bem como para a compreensão integrada de escalas analíticas.³⁴⁸ Mais, este tipo de actividades eram facilitadas pela existência de espaços institucionalizados como a OIT, que funcionavam como provedores e acumuladores de informação mas também de concretização de contactos. Importa, no entanto, sublinhar como a acção dos diferentes agentes que compunham a OIT se revelava amiúde dúplice, não num sentido pejorativo, na sua acção diplomática e na expressão das suas opiniões internas. A este respeito, convém reiterar a ideia de que os funcionários destas instituições, para além das suas convicções pessoais, tinham como objectivo primeiro fazer avançar os interesses das organizações que representavam.³⁴⁹

Por outro lado, cumpre não reduzir as dinâmicas aqui identificadas a um único actor, por importante que tenha sido Basil Davidson. Além do já referido aspecto da sua permanente interacção e circulação entre várias instituições, intergovernamentais

³⁴⁷ Carta enviada por R. Gavin para W. Jenks, 21 de Novembro de 1954, ILO Archives, NL-1-25-4-jacket 1.

³⁴⁸ Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998). Para um caso exemplar de articulação de redes activistas em torno de questões coloniais, veja-se Meredith Terretta, “Cause lawyering et anticolonialisme: activisme politique et Etat de droit dans l’Afrique française, 1946-1960”, *Politique africaine*, no. 138 (2015/2), pp. 25-28 e “Cameroonian Nationalists Go Global: From the Forest Maquis to a Pan-African Accra”, *Journal of African History*, 51.2 (2010), pp. 189-212.

³⁴⁹ Sobre a conjugação de lealdades institucionais e nacionais na OIT, veja-se Sandrine Kott, “Para uma história social das organizações internacionais: a OIT e a internacionalização dos saberes sociais” em Jerónimo e Monteiro, orgs., *Os Passados do Presente*, pp. 131-158.

ou não, a acção de Davidson deve ser integrada num processo global de aprofundamento dos debates em torno da liberdade no trabalho, que englobava o problema da escravatura e do trabalho forçado, mas também um renovado interesse na modernização e moralização das relações sociais coloniais. Essa tendência manifestava-se desde logo na ONU, onde se prosseguiram os esforços para tratar das questões do trabalho forçado e escravatura. Logo na 17ª sessão do Conselho Económico e Social, realizado na primavera de 1954, se tinha discutido o assunto, defendendo que baixasse à OIT a sua discussão em profundidade.³⁵⁰ Voltaria a ser discutido no mesmo ECOSOC, em Abril de 1956, na sua 21ª sessão, onde também se discutiu a Convenção Suplementar sobre Escravatura que viria a ser abordada nesse mesmo ano.³⁵¹ Também na OIT, as actividades em torno da liberdade no trabalho não cessaram. Logo em 1953, o Conselho de Administração da OIT apelara aos vários governos que ratificassem as Convenções relacionadas com o problema da liberdade no trabalho.³⁵² Na 127ª sessão do CA, em Novembro de 1954, decidiu-se que a questão do trabalho forçado seria inscrita na ordem de trabalhos da 39ª Conferência Internacional do Trabalho, sendo entregue um questionário aos vários governos sobre qual a modalidade apropriada da revisão da convenção nº29.³⁵³ Na sua sessão de Junho de 1955, o mesmo Conselho encarregou o director-geral da organização de nomear um comité independente especial do trabalho forçado que deveria compilar toda a informação sobre trabalho forçado recolhida pela organização, no que constavam os dados fornecidos pelo comité ad-hoc de 1951-1953.³⁵⁴ Estes desenvolvimentos acabariam por levar à criação da convenção nº105, sobre abolição do trabalho forçado, em 1957.³⁵⁵ Ao mesmo tempo, neste período, a ideia de uma crescente intervenção da OIT era projectada, e temida, pelas autoridades portuguesas. No mesmo ano de 1955, uma nova convenção sobre abolição de sanções penais por caso de quebra de contrato era aprovada (convenção nº104).

³⁵⁰ Informação de Serviço, MNE, 26 de Novembro de 1955, Melo Freitas, AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

³⁵¹ Missiva do MNE para o MU, 4 de Maio de 1956, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

³⁵² Informação nº97/54, ISNI, José Ribeiro da Cruz, 18 de Dezembro de 1954, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

³⁵³ *Rapport VI (2) Conférence Internationale du Travail, Trente-neuvième session, Genève, 1956*. AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

³⁵⁴ Nota manuscrita por Manuel Fernandes sobre a 131ª sessão do CA da OIT. AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

³⁵⁵ Sobre a natureza destes trabalhos, em particular da importância do contexto de rivalidades bipolares, veja-se Sandrine Kott, “The Forced Labour issue between human and social rights: 1947-1957”, *Humanity*, Vol. 3 (Winter 2012), pp. 321-335.

Ou seja, as acusações de Davidson e os processos de auto-escrutínio imperial que lhe estavam associados ou as acompanhavam paralelamente, tinham lugar num contexto histórico e político marcado por uma nova vaga de intervenções da Organização Internacional do Trabalho no sentido de reforçar a adesão e rever as normas internacionais sobre liberdade no trabalho que, se resultaram em grande medida de lógicas da Guerra-Fria, tinham também como objectivo democratizar ou, pelo menos, tornar mais livres e igualitárias as relações laborais em contextos coloniais.

Só, portanto, levando em linha de conta as várias dimensões do contexto histórico destes anos se pode entender porque, na sequência do pedido de informação do secretariado da ONU sobre matéria de trabalho forçado após a entrega, pela ASAPS, da informação recolhida por Davidson, o autor do parecer, ao mesmo tempo que vituperava Davidson, o filantropismo e a sua tradição, reconhecia que este se tinha documentado bem sobre o número de trabalhadores recrutados forçadamente (quase 400 mil trabalhadores) e afirmava, face ao lembrete feito por Davidson de que Portugal prometera ratificar a convenção 29 em 1950 mas ainda não o tinha feito: “E agora que o assunto já está a tomar aspectos mais sérios nas Nações Unidas, a melhor resposta (...) parece que seria a ratificação quanto antes das convenções relativas ao trabalho forçado e ao recrutamento de trabalhadores”.³⁵⁶

Esta era uma solução que estava longe de ser original ou rara. Como se viu nos capítulos anteriores, a ratificação da Convenção nº29 consistia num tema ubíquo dos debates internos entre os ministérios dos Negócios Estrangeiros, Ultramar e Corporações. Mas entre os anos de 1954 e 1956 a sua frequência aumentou consideravelmente.

Por exemplo, a informação de que a França tinha estendido a aplicação da convenção a todas as suas colónias, abdicando de reservas e modificações que a Constituição da OIT autorizava, justificava que o Ministério das Corporações enviasse novo parecer ao Ministério do Ultramar em que se alertava para a posição isolada de Portugal enquanto potência colonial na matéria, apenas secundada pela África do Sul, que não havia ratificado a convenção por motivos de “discriminações raciais”.³⁵⁷ Noutra ofício sobre a convenção recordavam-se os vários pareceres

³⁵⁶ Informação nº143/55, ISNI, 7 de Dezembro de 1955, AHIPAD, Compilação de Pareceres da ISAU.

³⁵⁷ Carta do MCPS para chefe do gabinete do MU, 11 de Março de 1955, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

anteriores que defendiam a ratificação da convenção, onde se incluíam os de Neves da Fontoura e as insistências várias de Gomes d’Almendra. Factos novos reforçavam o acerto dessas posições, a saber: a ratificação da convenção pela Itália; a já referida extensão do campo de aplicação da convenção pelo império francês; as acusações formuladas no Comité Especial; “a divulgação dada aos artigos de Basil Davidson” e “os esforços desenvolvidos na CCTA para que o instituto inter-africano do trabalho possa evitar a instalação em África dum Bureau Regional da OIT”. Ou seja, não eram só as constantes acusações internacionais que justificavam a ratificação: eram também as pressões que a OIT vinha sofrendo a que se juntava o desejo dos seus directores de estender a intervenção da OIT a África no sentido de mitigar a inviolabilidade da soberania imperial.³⁵⁸

A necessidade da ratificação da convenção, essencialmente enquanto forma de defender a reputação internacional do império, era tema dos mais variados espaços de reflexão imperial. Um deles, por excelência, era o comité inter-ministerial sobre questões de trabalho, criado em 1955, estranhamente muito pouco investigado até hoje. Dele faziam parte um representante do MNE, J.M. Frago, do MU, J. Da Costa Freitas, e do MC, S. Gerald Barba. Nas actas das suas reuniões dava-se já conta da intenção de ratificar a convenção e questionava-se a oportunidade de ratificar a convenção quando o CA da OIT anunciara já a decisão de rever a Convenção. O Comité pronunciava-se favoravelmente. Defendia-se que era fundamental, para abordar a matéria, estudar todas as próximas reuniões da OIT sobre o tema, estabelecer uma relação entre cada convenção e a posição portuguesa perante cada uma delas e coligir toda a legislação. Face aos eventos que se aproximavam, entre os quais se contavam as duas reuniões do CA em 1956, o encontro da Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações e a 39ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, onde o trabalho forçado constava da agenda, o comité sugeria, entre várias outras medidas, que o comité estudasse e elaborasse um relatório sobre trabalho forçado mas também sobre “condições de vida e trabalho das populações aborígenes nos países independentes”. O objectivo era claro, refutar acusações, nomeadamente através da ratificação, e assestar baterias contra os vários países independentes com populações “indígenas” mas que não eram alvo das críticas anti-coloniais. Tendo em vista as acusações que seriam dirigidas contra o império

³⁵⁸ Parecer da Repartição de Negócios Políticos e Administração Civil, 1955, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

português, defendia-se ainda que se preparassem sínteses das razões a que se devia o “atraso” na ratificação da convenção 29 e dos motivos que impediam a ratificação das convenções sobre abolição de sanções penais de 1955 e sobre recrutamentos, de 1939.³⁵⁹

O contexto era particularmente delicado. Como se explicava num memorando do MNE, também de 1955, a questão do trabalho forçado estaria na ordem do dia. A proposta da sua revisão pretendia, acima de tudo, evitar uma menção directa aos territórios ultramarinos, o que, de resto, respondia às transformações globais que o problema do trabalho forçado vinha sofrendo desde o período entre-guerras. No entanto, a presença da União Soviética na organização permitia antever que os representantes desta tentassem “contrarrectar [sic]”, nomeadamente através da não limitação do debate do problema do trabalho forçado nas suas manifestações e motivações políticas, mas abrangendo “mais especialmente o trabalho forçado de natureza económica”. Explicava-se que a posição portuguesa de permanente recusa de ratificação não se devia a disjunções entre articulados legais imperiais e internacionais, antes à necessidade de se “evitar a intromissão em assuntos da esfera da nossa soberania no ultramar”. No entanto, existia já acordo de que se concordaria com uma nova convenção e asseverava-se que a ratificação iria prosseguir. Mesmo assim, e apesar de prever que as discussões não se centrariam nas realidades coloniais, advogava uma cuidada preparação da defesa da posição portuguesa na matéria. A conexão entre ratificação e proveitos diplomáticos e temores de acusações era directamente estabelecida.³⁶⁰

As constantes notícias que chegavam aos ministérios também concorriam para a decisão de avançar com a ratificação. Era o caso de um ofício enviado pelo Ministério das Corporações ao MNE onde se dava nota que o periódico *ILO News*, num artigo intitulado “*The ILO and Africa*”, destacava a não ratificação pelo governo português da convenção nº29. Relembrando que o trabalho forçado seria discutido na Conferência de 1956, o relator referia secamente que “escuso de acentuar a V. Exa. a grande conveniência de, a ratificarmos aquela convenção, o efectuarmos antes daquela sessão da Conferência”.³⁶¹ Ao mesmo tempo, chegavam notícias da legação

³⁵⁹ Actas do Comité Interministerial do Trabalho, 3 e 7 de Dezembro de 1955, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

³⁶⁰ Informação de serviço, MNE, 26 de Novembro de 1955, Melo Freitas, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

³⁶¹ Ofício do MCPS, 5 de Abril de 1956, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

portuguesa em Berna de que uma anteriormente ventilada possibilidade de o governo brasileiro apresentar uma queixa denunciando o trabalho forçado contra os países produtores de café tinha sido descartada, mas que era já sabido que o CA do BIT, na primeira sessão de 1956, iria analisar as alegações do relatório do comité de 1953 bem como as queixas apresentadas posteriormente à OIT e à ONU. Entre elas contava-se uma da ASAPS contra Portugal.³⁶²

Cumprir notar, que, como é óbvio, não havia unanimidade geral. E alguns dos motivos expostos para a recusa da ratificação da Convenção nº29 faziam sentido, ainda que quase sempre ancoradas numa visão possivelmente ainda mais desfavorável à ideia de autonomização e outorga de direitos aos trabalhadores “indígenas”. Em diálogo directo com o autor do parecer que recomendava a ratificação da convenção como medida possível para rebater a difusão das alegações de Davidson na ONU, este inspector, ainda focado nos artigos do britânico, defendia que a ratificação da convenção só agravaria a posição portuguesa internacionalmente. Ela não impediria os ataques ao império português, tanto mais que esses ataques se dirigiam a outras potências coloniais que haviam já ratificado a convenção. A convenção, em termos de conteúdo, não se diferenciava dos diversos textos legais internos que proibiam o recurso a trabalho forçado, o que não impedia que as realidades portuguesas fossem atacadas com base em “circunstâncias ou factos ocasionais, mais ou menos verificados à margem delas [leis]”. Se não existisse lei, esta falta seria apontada, se existisse, as alegações seriam de que não era cumprida. A alternativa a ratificar a convenção passava por outra estratégia: o reforço da unidade das potências coloniais. Dever-se-ia limitar a discussão sobre temas coloniais a conferências “inter-pares”, para evitar soluções que serviam apenas “a mera propaganda ou a propósitos de excitação emocional de grandes massas facilmente manejáveis”. O abandono dos debates nas organizações internacionais globais era defendido, visto só abrir a porta a dissabores e ser infrutífero. Contava para isso com o que antecipava vir a ser uma reorientação da posição do governo norte-americano. Ademais, a ratificação da convenção obrigaria a adaptar legislação interna aos termos da convenção, o que merecia estudo. Devia-se antes efectuar um “esforço de adaptação às condições de vida que, dia a dia, se modificam sob o impulso das rejuvenescidas forças económicas

³⁶² Missiva da legação portuguesa em Berna, 1 de Março de 1956; missiva da legação portuguesa no Rio de Janeiro, 21 de Agosto de 1956, ambos em AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507. Sobre a questão colonial na política externa brasileira, veja-se Jerry Dávila, *Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization, 1950-1980* (Durham: Duke University Press, 2010).

em actividade no ultramar”. Se, por um lado, este parecer demonstra uma *hubris* imperial particularmente desajustada àqueles tempos, por outro, ela demonstra alguma sagacidade na capacidade de antever que a ratificação, por si só, não impediria críticas internacionais.³⁶³

Mas este inspector-superior da administração ultramarina não estava sozinho nas suas reservas. O Presidente do Conselho de Ministros, tal como já havia manifestado anteriormente, opunha-se ao aprofundamento da integração normativa laboral em matérias que limitavam a soberania imperial portuguesa e a colocavam sob formas de escrutínio institucionalizado, o que acarretava obrigações às quais o governo não podia simplesmente recusar dar resposta. Em 1955, quando a questão da ratificação se encontrava em discussão, mas já existia consenso nos três ministérios sobre a necessidade de a ratificar, Salazar sugeria que o Ministro do Ultramar reconsiderasse a questão. E devia fazê-lo tendo em conta determinadas observações. A legislação social ultramarina era “modelar” e, como tal, nenhum impedimento existia para a ratificação. Não existiam também observações “de monta a fazer ao modo como esta legislação é observada pela generalidade das empresas privadas – ainda que talvez convenha, em certos casos, diligenciar por maior perfeição dos contratos de trabalho indígena”. Mesmo no que tocava ao recrutamento com finalidades públicas, Salazar limitava-se a dizer que era “porventura (...) indispensável evitarem-se uma ou outra condição efectivamente mais dura de trabalho”, o que dizia ser de fácil resolução e não real objecção à ratificação da convenção. Pode equacionar-se se esta apreciação do primeiro-ministro resultava do facto de a múltipla informação interna que aqui vem sendo apresentada não lhe ter chegado, o que parece pouco provável, ou à própria interpretação de Salazar das leis laborais e do que deveriam ser as condições e direitos dos indígenas. É bastante mais provável que fosse a segunda. Pois, como Salazar defendia, o real impedimento para a ratificação da convenção era que “em muitos casos será impossível trazer o indígena ao trabalho e, através deste, ao desejado nível de civilização sem algum constrangimento inicial”. Mais, parecia-lhe “duvidoso” que isso se pudesse fazer “em plena tranquilidade de consciência jurídico-política dentro da convenção”. O resultado seria a renúncia a retirar “muitos indígenas” do seu “estado primitivo de não-civilização”.

³⁶³ Informação 144/55, ISAU, 13 de Dezembro de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres ISAU.

A clareza da exposição de Salazar contrastava com as proclamações humanitárias do governo português no estrangeiro e destacava-se pela sua franqueza. Mas não estavam particularmente desfasadas dos múltiplos “pensamentos oficiais” na administração portuguesa. O indígena carecia de um “estímulo” para ser levado a trabalhar, por força das suas condições inatas. O que mais claramente distinguia Salazar da maior parte dos oficiais dos vários ministérios era a estratégia que advogava. Sempre formulada em forma de questão a que ele próprio dava a resposta, escrevia: “Acaso não seria preferível, nas reuniões internacionais, cometer a “audácia” de afirmar essa vontade, dizendo em voz alta o que decerto ninguém ignora mas todos aparentam desconhecer? Em caso contrário, não será preferível continuar a não permitir, quanto ao nosso país, a intervenção da OIT nas questões africanas e seguir assim, quanto à convenção em causa, o procedimento da União Sul-Africana”. A sugestão não deve ser vista apenas como a manifestação de uma visão particularmente retrógrada face ao que devia ser uma “política indígena” moderna, ou como um reacção particularmente acutilante contra a internacionalização dos temas imperiais, e desfasada do que eram as práticas noutros contextos coloniais e os limites do aceitável num espaço internacional onde as práticas da União Sul-Africana eram particularmente fustigadas. Acima de tudo, ela reflecte uma profunda consciência dos riscos de ratificar uma convenção internacional sem alterar nem as disposições legais internas nem, mais importante ainda, as práticas laborais coloniais (e a desconfiança de Salazar trai claramente a sua visão benigna dos registos laborais nas colónias). O que estava em causa com a ratificação, ainda que pudesse não ser essa a intenção de muitos dos intervenientes nos debates era, no fundo, estabelecer uma precedência de acção: reformar internamente ou integrar-se internacionalmente. Obviamente, aqueles que defendiam as reformas internas como prioridade estipulavam um arco cronológico para a sua aplicação que ia muito além da urgência de ratificar a convenção no ano de 1956.³⁶⁴

Apesar das resistências mesmo ao mais alto nível da administração imperial, a decisão de ratificar a convenção acabaria por avançar, tendo ainda sido ponderada a possibilidade de ser ratificada com reserva de aplicação às colónias, algo logo rejeitado pelo próprio Ministro das Corporações, o que se lhe afigurava “pior solução ainda do que a não ratificação”, como explicava ao Presidente do Conselho de

³⁶⁴ Despacho MNE, 2 de Maio de 1955, Soares da Fonseca, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

Ministros. As informações sobre novas ratificações da convenção e, mais importante, a declaração pelos poderes coloniais de aplicação de convenções internacionais aos territórios não metropolitanos aumentavam o sentido de urgência.³⁶⁵

A sucessão de eventos no seio da OIT que lidavam com a questão do trabalho forçado acabaria por resolver finalmente um processo de debate sobre a ratificação que se arrastara por quase uma década, desde que José D’Almada a sugerira, na ressaca da Segunda Guerra Mundial e quando a OIT operava a transformação do seu programa em relação às colónias. O anúncio das conclusões do comité especial da OIT, no CA, em Março de 1956, que fora incumbido de analisar as informações colhidas no relatório de 1951-53, bem como todas as outras recebidas pela organização e pela ONU desde então, contribuiu também seguramente para aumentar a pressão sobre as autoridades portuguesas, desde logo pela inclusão das acusações formuladas pela ASAPS, com base nas denúncias de Davidson mas incluindo também informação que remontava aos 50 anos anteriores.³⁶⁶ A pressão aumentaria na segunda sessão do CA desse ano, momento em que, numa inusitada comunhão entre o império português e a URSS enquanto alvo acusações, o representante português acusava o comité especial da OIT sobre trabalho forçado de não ter cumprido o seu mandato, limitando-se ao estudo das condições laborais nos territórios já indiciados pelo comité *ad-hoc*, de misturar nas suas críticas os estados comunistas e territórios ultramarinos, algo que, como já se viu, não se afigurava como provável, e a exclusividade, dado o foco nos territórios ultramarinos, no caso português em detrimento dos casos belga, francês e inglês. Manifestava-se ainda profundo desgosto por serem equiparados, em termos valorativos e informativos, “as vagas acusações” ou uma “sociedade anti-esclavagista” com as “afirmações peremptórias e honestas de um governo” com um nome “honrado e respeitado na comunidade internacional”.³⁶⁷ A unidade entre Portugal e o mundo socialista duraria, todavia, pouco tempo. A 11 de Junho de 1956, na Conferência Internacional do Trabalho, o delegado soviético mencionava Portugal como um dos países que não havia ratificado a convenção 29. Em resposta ao telegrama que chegava da legação de Berne, insistia-se que o decreto de ratificação fosse comunicado aos órgãos de comunicação social nessa mesma

³⁶⁵ Ofício Ministério das Corporações para Presidência do Conselho, 31 de Outubro de 1955, AHD-POI-137. Nota do MNE para o MU, 21 de Setembro de 1955. AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

³⁶⁶ Rapport du comité du travail forcé institué para l’OIT (Genève, 12-17 mars 1956), AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

³⁶⁷ Nota manuscrita de Carlos Fernandes sobre a 131ª sessão do CA da OIT, AHD, 2º Piso, Armário 56, Maio 30.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

semana.³⁶⁸ Acabaria por não acontecer, mas a ratificação não tardaria. A 6 de Julho de 1956, praticamente 26 anos depois da criação da primeira convenção relacionada com políticas laborais coloniais, David Morse, director-geral da OIT, acusava a recepção da notificação da ratificação da convenção 29 pelo governo português a 25 de Junho de 1956.³⁶⁹

A ratificação da convenção, é importante voltar a frisar, respondia, acima de tudo, a um critério de natureza diplomática. Resultava, em parte, de preocupações genuínas com a situação laboral e social dos “indígenas” e podia, por parte de alguns, ser vista como uma forma de fazer avançar reformas internas no espaço imperial. Mas os elementos justificativos da sua ratificação prendiam-se essencialmente com a necessidade de robustecer a posição internacional portuguesa no seio de outros organismos internacionais, onde vinha sendo sistematicamente comparado desfavoravelmente face a outras configurações imperiais. A decisão da ratificação fora tomada *apesar* das múltiplas indicações de que as práticas e realidades laborais coloniais se encontravam profundamente desencontradas daquilo que eram os postulados legais da convenção. Os esforços de reforma que poderiam pôr cobro a esta situação continuavam paralisados por permanentes debates sobre os sentidos e conteúdos dessas mudanças. Mas, ainda mais importante, existiam elementos em abundância que atestavam que a própria legislação, sua letra e espírito, se encontravam desfasada das disposições da convenção, situação agravada pela consciência que essa mesma convenção se tornara alvo de um processo de revisão que restringiria ainda mais as excepções legais já existentes. A não conformidade da legislação imperial portuguesa com as disposições internacionais, de resto, havia sido identificada anteriormente. Na sessão do CA em que se debateu o relatório do comité especial da OIT, as respostas do governo português mostravam à saciedade essa discrepância. Nestas o governo alegava que as acusações da ASAPS não encontravam respaldo ao longo dos 50 anos a que estas diziam respeito, e mesmo que as alegações passadas pudessem ter sido “verdadeiras”, nada tinham que ver com a situação presente. Mas não abdicava de reafirmar os princípios que norteavam a legislação portuguesa. À cabeça surgia a afirmação de que o “governo não pode reconhecer o direito de todo o homem válido, africano ou não, de viver na ociosidade porque o seu

³⁶⁸ Telegrama da legação de Berne, Archer, 12 de Junho de 1956, AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

³⁶⁹ Carta de David Morse para a legação em Berna, 6 de Julho de 1956, AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

trabalho é fundamental para o desenvolvimento do país”. Seguiu-se que um homem não era considerado ocioso a não ser que provasse que trabalhava e que lhe era dada a faculdade de escolher o patrão que entendesse. Como seria de esperar, as alegações portuguesas não surtiram qualquer efeito, tendo o comité entendido que não existia nenhuma indicação que as observações do Comité Especial estavam obsoletas e, conseqüentemente, não procedia a qualquer alteração na sua avaliação.³⁷⁰

A reacção dos membros do comité era expectável e repercutir-se-ia mais tarde. As razões para tal eram óbvias. A legislação portuguesa consagrava o dever moral de trabalhar, algo que não se compaginava de forma alguma com as prescrições internacionais, especialmente porque essa obrigação moral coexistia com a total proibição de recurso a trabalho compelido para fins privados. Ora, o Código do Trabalho Indígena, ao consagrar essa obrigação moral, autorizava que as autoridades administrativas, por meios suasórios ou coercivos, levassem o indígena a cumprir o seu dever de trabalhar, que tanto se podia cumprir em actividades públicas ou privadas. Por outro lado, enquanto a convenção admitia que o trabalho exigido como “obrigações cívicas normais” não fosse considerado como trabalho forçado, o Código português estabelecia que o dever moral de trabalhar era uma obrigação cívica normal, com a particularidade de só estar plasmado nas leis referentes aos indígenas. Mais, o trabalho forçado em empreitadas públicas só era autorizado, segundo a convenção, em actividades que dissessem directamente respeito às comunidades interessadas. No caso português, o recurso a esta modalidade de trabalho forçado justificava-se sempre que não se conseguissem reunir os trabalhadores voluntários necessários. Estas eram apenas algumas das disjunções entre legislação imperial e normas internacionais, que seriam agravadas com a convenção nº 105 de 1957, e que seriam enunciadas claramente mais tarde, como se verá na parte 4.

O que se torna importante reter, no entanto, é que a grande maioria dos actores no seio da administração imperial que fez vingar a decisão da ratificação da convenção 29 o fez porque acreditou que isso seria uma forma eficaz de contrariar críticas e denúncias internacionais, e esse constituiu o motivo essencial da sua ratificação, condicionado, como não poderia deixar de ser, por um contexto histórico e político que aconselhava essa ratificação, até como elemento de legitimação inter-

³⁷⁰ Rapport du comité du travail forcé institué par l' OIT (Genève, 12-17 mars, 1956), AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

imperial. O que escapava, em grande medida, a essas autoridades era a transformação que se havia operado noutros contextos coloniais. Isto não quer dizer que não existissem práticas de trabalho forçado noutros impérios, algumas até marcadas por um elevado grau de violência, como aquelas associadas a esforços de contra-subversão, e que não deixaram de ser assinaladas no relatório da Comissão Ad-hoc. Mas configuravam ou pelo menos eram apresentadas como situações de excepção. Na maioria dos territórios, especialmente naqueles onde a população colona não constituía um número significativo, o processo de uniformização de práticas e políticas sociais havia progredido de forma mais substancial que no caso português. A ideia proposta por Frederick Cooper de que, entre 1945 e 1960, se processou uma transformação substancial das relações laborais e políticas sociais em África, em grande medida pela conjugação dos esforços administrativos e científicos de “organizar o trabalho de acordo com modelos europeus” e pela capacidade de dirigentes sociais e políticos africanos transformarem essa exigência em acções reivindicativas pela melhoria das suas condições de vida (e, acrescente-se, por uma maior participação na regulação da vida social), é muito mais difícil de identificar nas colónias portuguesas em África durante o mesmo período. O atraso comparativo na ratificação da convenção era a esse respeito ilustrativo.³⁷¹

No entanto, é difícil estabelecer se a decisão de ratificar uma convenção que podia potencialmente contrariar ou censurar a legislação interna portuguesa resultou apenas da crença de que estas “ligeiras” inconsistências passariam incólumes. Na verdade, as mundivisões do conjunto de actores que participou nestes debates no seio da burocracia portuguesa convergiam na ideia essencial que um regime dual de políticas laborais era não só necessário como incontestável.

Em suma, a decisão de ratificação da primeira convenção directamente relacionada com as políticas sociais em contexto colonial deveu-se em grande medida a pressões que empurravam a administração imperial portuguesa a ajustar-se àquilo que eram os “ares dos tempos”, a conformar-se com as práticas e políticas de outras potências imperiais e a dar resposta a acusações sistemáticas sobre o seu regime laboral. Mas esta adesão, retardada e ao mesmo tempo súbita, coexistia com uma visão generalizada na administração imperial portuguesa - e que englobava as

³⁷¹ ECOSOC/ILO, *Report of the Ad Hoc Committee*, pp. 539-543. Frederick Cooper, “Development, Modernization and the Social Sciences”, em Jerónimo e Pinto, *The Ends of European Colonial Empires*, pp. 15-50.

instâncias que deveriam ser, à partida, as mais sensíveis à “questão indígena” - profundamente recuada da posição do indígena na economia, sociedade e estado coloniais. A ratificação da convenção era acompanhada por uma permanente insuficiência e limitação dos esforços de reforma interna. Como se verá no próximo capítulo, esta estratégia resultaria a curto prazo, alimentando a tentação de aprofundar a integração normativa internacional, o que acabaria por suceder. Mas, num futuro não muito distante, acabaria por fazer ricochete. Em grande parte, tal sucederia devido à persistência de uma estrutura burocrática imperial profundamente racializada que, não obstante os ensejos de aligeirar esta ou aquela situação mais gritante, era caracterizada por uma difusão generalizada da percepção do “indígena”, e em particular do “trabalhador indígena”, como necessariamente limitado, diminuído e desprovido das propriedades de um agente económico moderno e, como tal, *naturalmente* europeu.

VI

Capítulo VI – O alargamento do universo de normas internacionais laborais aplicáveis às colónias portuguesas

A reorganização da OIT e a “marcha para África”

O conjunto de iniciativas desencadeadas em torno da OIT durante estes anos fornece um importante observatório da forma como as autoridades liam as convenções do entre-guerras, maioritariamente apresentadas como conformes à legislação portuguesa, bem como as novas convenções pós-Filadélfia. Era nestas últimas que a dissonância entre a prática, mas também retórica, imperiais portuguesas e as normas internacionais se tornava mais evidente.

A divergência das autoridades portuguesas distribuía-se, desta forma, ainda que com intensidade diferente, sobre as várias convenções e programas da OIT. Por exemplo, numa análise sobre a eventualidade de ratificar a convenção 65, sobre abolição de sanções penais, em 1954, ou seja, um ano antes da criação da convenção 104, o inspector responsável admitia a possibilidade de se revogarem as sanções penais para mulheres e crianças.³⁷² É importante aqui frisar que as sanções penais aplicadas para o não cumprimento do contrato, o que compreendia do absentismo laboral ao não cumprimento zeloso das suas tarefas, resumiam-se ao ressarcimento dos patrões de todas as despesas gastas com os trabalhadores, salários incluídos, e no caso de provada a incapacidade de pagar o devido, com penas de trabalho correcional até um ano. Mas no que dizia respeito à esmagadora maioria dos trabalhadores, isto é, homens adultos, estimava-se que a abolição destas sanções carecia “de um maior prazo de preparação para que da abolição não resultem inconvenientes graves para a boa disciplina do trabalho”. O prazo de 31 de Dezembro de 1955 era simplesmente visto como irrealista. Como contraponto, alegava-se que a sua prescrição legal não encontrava respaldo nas práticas laborais correntes. A aplicação de sanções penais vinha sendo abandonada paulatinamente e, como tal, não havia necessidade de estabelecer uma obrigatoriedade selada por uma iniciativa internacional.³⁷³ Note-se

³⁷² Convention 65 – Penal Sanctions (Indigenous workers), 1939. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C065.

Convention 104 – Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers), 1955. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C104.

³⁷³ Parecer 21/54 ISAU, 6 de Junho de 1954, AHIPAD, Compilação de Pareceres da ISAU.

que, mais uma vez, este debate tomava lugar um ano antes de a OIT aprovar uma convenção que estipulava a abolição de todas as sanções penais. Era, de resto, um aspecto em que todos os outros poderes coloniais afirmavam o seu comprometimento com a abolição imediata. O governo português, por sua vez, defendia a “abolição em certos casos” e defendia a “abolição progressiva”.³⁷⁴ Como se verá adiante, esta questão estava longe de ser pacífica no seio da administração imperial.

Outros aspectos da política social colonial que vinham sendo discutidos internacionalmente podiam levantar polémicas e dissensões mais acesas. Um deles era aquele relacionado com as políticas laborais em regimes de plantações. O tema das plantações era particularmente relevante não só pela importância que estes regimes assumiam em Angola e Moçambique, nomeadamente nas culturas de açúcar, café, algodão, arroz ou sisal, mas também pela ressonância histórica que percutiam por relação ao modelo escravagista de séculos pretéritos. A OIT vinha desenvolvendo as suas actividades sobre o tema desde 1950, quando a comissão sobre trabalho nas plantações se reunira pela primeira vez em Bandung, e culminando com a sua 3ª sessão em Genebra, entre 17 e 29 de Outubro de 1955.

Não cabe aqui fazer uma exploração aprofundada dos vários debates sobre o regime de plantações. Interessa antes perceber como, em 1955, o responsável português pelos trabalhos olhava para os desenvolvimentos em torno dos trabalhos da comissão. Além de recriminar as anteriores participações portuguesas que, entre outras coisas, tinham incluído delegados asiáticos que não representavam nem patrões nem trabalhadores, as baterias do redactor eram assestadas contra as novas tendências na OIT. Ainda que reconhecesse a necessidade de uma “profunda meditação” que poderia resultar numa “aturada ‘revisão’ à legislação sobre trabalho”, este repudiava os esforços no sentido de transformar as realidades laborais porquanto “não poderão ter forma executória, dentro, possivelmente, de bastantes anos, enquanto, pelo menos, muitos dos povos da raça negra (...) não atingirem comprovadamente aquela meta ambicionada a que tão justa e humanamente possamos chamar o limiar da civilização”. Os povos da “raça negra” dividiam-se em diferentes estágios de “evolução”, do “algo mais do que primitivo” ao “ante-meio civilizado” aos “meio civilizados”. A distribuição de uma hierarquia de graus civilizacionais justificava o argumento de políticas laborais flexíveis e, acima de tudo, passíveis de restringirem

³⁷⁴ Parecer ISNI, 26 de Novembro de 1954, AHIPAD, Compilação de Pareceres da ISAU.

direitos numa base relativamente discricionária. Era essa, aliás, a tónica do relatório: evitar medidas universais e adoptar prescrições em função do *grau* civilizacional. Países de “diferentes colorações e das mais díspares civilizações” mereciam atenções de natureza particularista. Por isso se repudiavam abertamente os “princípios de socialização” ou quaisquer “reformas proletárias ou mesmo democráticas” para trabalhadores negros. Essas propostas redundariam em mais uma “acha” na fogueira retórica da ameaça comunista e afro-asiática. A solução era uma diferenciação sectorial em função de “níveis de civilização”. A proposta de normas internacionais e necessariamente universalizantes, advogada pela OIT, era simplesmente rejeitada. No caso de insistência nesse desiderato, classificado como não só irrealista como irresponsável, a resposta a dar pelas potências coloniais seria uma “frente única” como “barreira à onda de fogo que alastra pelo mundo”. A possibilidade aventada afigurava-se tão mais irrealista quanto este era um espaço onde numerosos territórios pós-coloniais detinham assento. Isso não impedia, no entanto, o redactor do relatório de insistir na necessidade de tratar os indígenas como sujeitos que necessitavam que lhes fossem inculcados “hábitos de trabalho” que os levariam a “mais facilmente, procurar trabalho voluntariamente”. A razão que sustentava esse argumento era simples e conhecida: os indígenas não poderiam ser governados segundo “as leis dos civilizados”. Mais uma vez se reportava à progressiva, mas lenta, aquisição pelos indígenas do estatuto de cidadão. Nesse sentido a equação dos “indígenas” como operários era “bem temporão”. Nem sequer o termo emprego poderia ser aplicado aos indígenas porquanto estes se rendiam à sua “conhecida ou trivial negligência em sair da vida ociosa”. A aplicação de sanções penais por quebra de contrato permanecia válida, na medida em que era mais eficaz do que os “castigos corporais”. Em suma, “não se pode legislar para os pretos com aquela facilidade com que se impõem leis aos povos civilizados ou já em franca marcha para semelhantes níveis”.³⁷⁵

Apesar dos receios e considerações críticas em relação ao *corpus* normativo da OIT para os mundos “não-metropolitanos” neste período, a ratificação da convenção nº29, a primeira convenção entendida no espaço da organização como sendo direccionada para os territórios coloniais a que o governo português aderiu, longe de constituir o fim de um processo, representou, pelo contrário, uma abertura que o governo não pôde ou não quis conter. O final da década de 50 continuaria a ser

³⁷⁵ Parecer ISNI, 23 de Agosto de 1955, AHIPAD, Compilação de Pareceres da ISAU.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

marcado por constantes acusações formuladas em espaços internacionais, denunciando as práticas laborais no império. No entanto, este foi também um período marcado por súbitas transformações que resultaram numa apreciação diferente de governantes e funcionários portugueses acerca da melhor forma de lhes dar resposta.

Os variados processos que se traduziram numa progressiva autonomização ou mesmo independência dos territórios coloniais, que se verificavam noutras configurações imperiais, aumentavam a pressão sobre o império português. Esse isolamento crescente fazia-se sentir de forma particular no âmbito da ONU. Nesse sentido, estes anos finais da década e os primeiros da seguinte foram marcados por uma tentativa acentuada por parte dos representantes e governantes do império de demonstrar a sua boa-vontade e acerto em relação ao “ar do tempo”. Como forma de salvaguardar e limitar o debate em torno da auto-determinação dos territórios ultramarinos, a posição mais consensual no seio da administração imperial português, na apreciação da sua conduta externa, passava por encontrar formas de legitimação da situação económica e social em espaços internacionais que pudessem de alguma forma atenuar, ou mesmo rebater, as crescentes pressões no sentido de uma reforma política. A melhor forma de o fazer passava por contrariar as variadas acusações que alegavam ser a estrutura imperial marcada por uma discriminação fundamental entre a metrópole e os territórios coloniais, nomeadamente através da ratificação de instrumentos internacionais que caucionassem a ideia da unidade nacional no seio do império. O objectivo de fazer prova dessa unidade nacional tornara-se, durante estes anos, no ponto cardeal da actuação diplomática portuguesa. Ela visava demonstrar que os processos que se vinham desenvolvendo em impérios coevos relativos à progressiva expansão e universalização de direitos sociais, económicos e culturais era também uma realidade no império português. A *excepcionalidade* portuguesa seria o elemento que explicaria o desfásamento em torno da questão política, mas cuja relevância poderia ser atenuada se se pudesse fazer prova de uma uniformização de regimes jurídicos em todas as parcelas do império. A questão social, e mais particularmente do “trabalho indígena”, dada a sua saliência enquanto elemento de crítica à *praxis* imperial portuguesa, surgiu como elemento fundamental em torno do qual se deu esse processo de integração normativa internacional selectiva. Mas ele também foi resultado evidente da necessidade de colocar cobro às acusações na ONU, onde o princípio da auto-determinação se tornava cada vez mais inegociável, através da acção numa organização que era vista há uns anos como sendo mais palatável para

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

os poderes coloniais, cuja defesa do princípio da auto-determinação era mais flexível, e que permitiria, se usada com engenho, reforçar a legitimidade imperial portuguesa. É a este conjunto de factores que se deve o afã de ratificar várias convenções da OIT durante estes anos, processo que esteve umbilicalmente ligado à questão imperial. Pouco surpreendentemente, estas iniciativas geraram novas iniciativas de confronto de possibilidades de reforma que não se materializaram. Eram, no entanto, esforços com um alcance substancialmente limitado.

Apesar disso, o processo descrito teve lugar num contexto de mudança acentuada no que respeita à própria OIT. Não se tratava apenas de rever os principais instrumentos legais que regulavam as políticas sociais nos territórios coloniais, mas também da autonomização do ramo africano da organização, respondendo aos desenvolvimentos que se previam para o continente, em virtude da progressiva autonomização e descolonização dos seus diversos territórios.

A assim chamada “extensão das actividades da OIT a África” era vista com desconfiança por parte de administradores, governantes e peritos coloniais. Esta era, de resto, manifestada directamente aos dirigentes da organização. Quando Robert Gavin empreendeu uma viagem pelas diferentes capitais imperiais europeias para tratar do assunto, recebeu dos portugueses, mas também, ainda que de forma menos veemente, dos belgas, a resposta de que a OIT deveria “avançar lentamente” em África. Os Portugueses manifestavam a sua vontade de colaborar mais estreitamente com o Instituto Inter-Africano do Trabalho da CCTA. Este era um dos aspectos mais marcantes, e repetidos, da visão portuguesa para a internacionalização da questão social em África. A OIT devia cooperar com a CCTA e, preferencialmente, não se imiscuir no seu trabalho. A natureza inter-colonial da CCTA era mais amistosa para os dirigentes portugueses. Ademais, o avanço da OIT para África implicava que os debates sobre o continente deixassem de estar apenas nas mãos dos governos coloniais. A participação de estados africanos independentes, como a Libéria, a Etiópia e, mais tarde, o Gana merecia a oposição dos poderes coloniais, sendo que, no caso português, a participação de representantes dos trabalhadores africanos de outras colónias aumentava os seus receios.³⁷⁶

A oposição portuguesa à transformação da natureza da intervenção da OIT em África era claramente expressa, mais tarde, por Carlos Fernandes, representante

³⁷⁶ Relatório por Robert Gavin, ILO Archives, NL-1005 – Jacket 1.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

português na OIT, em conversa com Wilfred Jenks, sub-director geral, durante a 131ª sessão do CA da OIT. A inclusão de Estados independentes, a transformação de todos os organismos dedicados aos “territórios não-metropolitanos” em estruturas tripartidas e a criação de uma secção regional africana mereciam o seu repúdio. África, a seu ver, e do seu governo, assumia-se, era entendida como um “complemento necessário da Europa” e devia ser protegida dos “perigos de infiltração comunista que o BIT, como Cavalo de Tróia, poderia levar ao continente negro”. Como tal, o seu governo opor-se-ia a todas as iniciativas nesse sentido. Jenks, por sua vez, justificava-se com as “fortes pressões” que se faziam sentir e assegurava que tudo seria feito com a “maior prudência”. No entanto, a capacidade do governo português de se opor a estes desenvolvimentos era necessariamente limitada e fracassou nos seus intentos.³⁷⁷

A recomposição da OIT e a criação de um ramo regional africano consumar-se-ia apenas em 1960, com a primeira conferência regional africana a realizar-se em Lagos, na Nigéria. Mas as transformações que levaram a esse resultado fizeram-se sentir mais cedo. Naturalmente, o primeiro órgão onde essa transformação se fez sentir foi o Comité de Peritos sobre Política Social nos Territórios Não-Metropolitanos, criado em 1947.

Logo em 1955, na sua 4ª sessão em Dakar, foi sugerido por Jenks que a Comissão de Peritos passasse a assumir uma natureza tripartida e que passasse a reunir-se sempre no continente africano. As reservas portuguesas desde cedo se manifestaram. Álvaro Neves da Fontoura explicava a Jenks que não concordava com uma obrigação de composição tripartida porquanto “as populações trabalhadoras africanas não estavam em condições de adiantamento para compreenderem e utilizarem convenientemente essa orgânica”.³⁷⁸ Mesmo a realização das sessões em África era rejeitada, defendendo-se a sua localização em Genebra. Na sessão seguinte, que acabaria por ser a última, em 1957, o anúncio do fim da Comissão era anunciado, dando lugar a um organismo de natureza tripartida, algo que Neves da Fontoura continuava a ver com desconfiança. Viu-se na necessidade de defender, algo de expectável, que a colaboração com a CCTA deveria ser estimulada, no que recebeu a resposta de um perito africano de que a “CCTA era olhada pelos sindicatos como

³⁷⁷ Apontamento manuscrito MNE, AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

³⁷⁸ Relatório 4ª sessão comité de peritos, Neves da Fontoura, 1955, AHU-MU-GM-GNP-Série 170-Pasta 4.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

inimiga da OIT”.³⁷⁹ A razão era simples, como Neves da Fontoura explicava, quando comentando a autorização da participação de sindicatos dos territórios franceses na 4ª sessão em Dakar: “Não será de estranhar que os trabalhadores africanos sindicalizados (...) façam ressaltar a diferença entre os processos de actividade da OIT com a representação de operários e a orgânica da CCTA em que se evita essa representação por a massa operária não ter atingido suficiente grau de civilização”.³⁸⁰ A posição de Neves da Fontoura era partilhada pelo governo português. Após uma reunião com um inspector britânico que tinha estado presente num encontro entre os representantes dos governos da CCTA em 1956, Gavin dava nota que tanto ingleses como franceses se encontravam bastante mais receptivos às sugestões da OIT no sentido de transformar a natureza da comissão de peritos. Já os portugueses manifestavam “total ausência de simpatia” perante a ideia.³⁸¹

A preocupação fundamental, no entanto, prendia-se com a possibilidade de a crescente participação de sindicatos africanos poderem tornar a posição portuguesa mais precária. Era esse o principal problema da “marcha do BIT para África”, como a descrevia Alexandre Ribeiro da Cunha, do Ministério das Corporações e representante português no CA da OIT. As suas reservas resultavam de experiências anteriores, curiosamente no âmbito das conferências inter-africanas do trabalho, onde, segundo ele, “o famigerado Tom M’Boya” tinha desferido constantes ataques aos poderes coloniais.³⁸² No entanto, curiosamente, Ribeiro da Cunha, nesta comunicação, dava nota da intenção da OIT de limitar a participação nas suas actividades ao que se poderia chamar de trabalhadores moderados. Esse aspecto, conjugado com outros aspectos como a “defesa da imigração europeia para África, a prudência da apreciação dos problemas relacionados com a liberdade sindical” levavam Ribeiro da Cunha a matizar os riscos do temido avanço, então praticamente irreversível. A OIT era, segundo Ribeiro da Cunha, “a menos perigosa, ou melhor, a menos irresponsável” das organizações especializadas da OIT. Isso não evitava que os destinos da OIT em África carecessem de ser discutidos, primeiramente, no círculo restrito dos governos que faziam parte da CCTA. Este exemplo de Ribeiro da Cunha mostra como alguns dos actores que dividiam as suas lealdades entre os governos que representavam e as

³⁷⁹ Relatório 5ª sessão comissão de peritos, Neves da Fontoura, 1957, AHU-MU-GM-GNP-Série 170-Pasta 4.

³⁸⁰ Carta de Neves da Fontoura para o MU, Novembro de 1955, AHU-MU-GM-GNP-série 170-pasta 6.

³⁸¹ Relatório de Robert Gavin, 3 de Agosto de 1956, ILO Archives-NL-1005-Jacket 1.

³⁸² Sobre Tom M’Boya, veja-se, David Goldsworthy, *Tom Mboya: The man Kenya Wanted to Forget* (New York: Africana Publishing Company, 1982).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

organizações internacionais onde serviam, apesar de raramente sacrificarem os interesses dos primeiros, produziam esforços no sentido de acomodar ambos os interesses, nomeadamente defendendo, parcial e selectivamente, a cooperação entre ambas as entidades.³⁸³

Neves da Fontoura era outro destes indivíduos que circulava permanentemente entre organismos imperiais e fóruns internacionais relacionados com as questões do trabalho e das políticas sociais coloniais, o que se poderia designar como um membro de uma comunidade epistémica reunida em torno das questões sociais coloniais.³⁸⁴ Delegado frequente às conferências inter-africanas do trabalho e perito português na Comissão de Peritos para a Política Social da primeira à última sessão, Neves da Fontoura tinha, claramente, uma relação muito próxima com o governo português e a natureza da sua condição de perito, que formalmente era totalmente independente dos governos nacionais, não impedia que frequentemente fizesse depender a sua acção de orientações governamentais. Não hesitava em defender as posições portuguesas, mas defendia também, ocasionalmente, uma aproximação da política colonial às normas da OIT.

É importante, no entanto, ao analisar o papel de figuras como Neves da Fontoura, prestar particular atenção aos contextos históricos e institucionais onde desenvolviam as suas actividades. A comissão de peritos de política social nos territórios não-metropolitanos, ainda que um espaço relativamente favorável aos poderes coloniais, especialmente por comparação aos espaços que lhe sucederam, mudara substancialmente a sua composição entre 1947 e 1957. Por exemplo, as últimas sessões da comissão deixaram de contar com a presença de peritos sul-africanos ao mesmo tempo que o número de peritos de origem africana e pertencentes a estruturas representativas dos trabalhadores veio gradualmente a aumentar. O perito português teve que adaptar-se à evolução de um organismo que foi paulatinamente progredindo de espaço de comparação, e diferenciação, inter-imperial, relativamente ameno para os poderes coloniais, para um fórum onde a legitimidade da solução imperial suscitava cada vez maiores desconfianças. A posição de Neves da Fontoura, por exemplo, em 1951, aquando a segunda sessão, era a de que o governo português não deveria “tomar parte no grupo que quasi [sic] sistematicamente faz

³⁸³ Apontamento, Ribeiro da Cunha, 1957, AHD, 2º Piso-Armário 7- Maço 562.

³⁸⁴ Para o conceito de “comunidade epistémica” veja-se Peter M. Haas “Epistemic communities and international policy coordination” em Peter M. Haas, ed., *Knowledge, Power and International Policy Coordination* (Columbia: University of South Carolina Press, 1992), pp. 1-36.

obstrucionismo à ratificação das convenções”, onde se incluía a África do Sul. Defendia a ratificação das convenções sobre trabalho forçado, sanções penais e inspecção de trabalho. Isso mesmo comunicou ao governo, afirmando que “a ratificação não nos traz senão vantagens de ordem internacional” sendo que internamente a única necessidade era a de otimizar a produção de informação relativa à Convenção.³⁸⁵ Quando inquirido pelo governo português sobre uma recomendação sobre abolição de sanções penais, devido a nova iniciativa da OIT no sentido de actualizar a convenção, em 1954, Neves da Fontoura sugeria que se comunicasse à OIT “a promessa de a recomendação ser mandada estudar com a maior boa-vontade”.³⁸⁶ Em 1955, no seu relatório sobre a 4ª sessão da comissão de peritos, referia que todas as recomendações eram profundamente influenciadas pelas realidades dos territórios franceses e britânicos, onde se destacava o “grande desenvolvimento do movimento sindical”. E prosseguia, “não pode Portugal alhear-se dessa realidade dado o grande poder de expansão de ideias do mundo actual”.³⁸⁷

É importante, ainda assim, matizar o alcance “reformista” da visão de Neves da Fontoura. Quando alertava para a realidade sindical noutras colónias, Neves da Fontoura não estava a defender estruturas verdadeiramente representativas dos africanos, antes a extensão da estrutura corporativa às colónias ou o “aproveitamento das tradicionais organizações profissionais tribais” tendo por vista “evitar movimentos clandestinos e outros de índole perigosa”. O que era natural, dada a convicção que perfilhava do “atraso” civilizacional dos africanos. No que tocava à abolição de sanções penais, este defendia a ratificação da convenção e abolição daquelas porquanto “não se fica impedido de por via administrativa e policial tomar as medidas necessárias para que a abolição não tenha inconvenientes de ordem social e económica”.³⁸⁸ Mais tarde, em 1953, recuaria na sua posição e defenderia que a abolição das sanções se aplicasse apenas às mulheres e crianças indígenas, como se viu.³⁸⁹ Quando questionado, em 1955, sobre a questão do trabalho forçado, apesar de sugerir que se poderiam eliminar algumas das excepções contidas na convenção 29 e

³⁸⁵ Parecer Repartição de Negócios Políticos e da Administração Civil, 1955, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

³⁸⁶ Parecer 21/54, ISAU, 6 de Junho de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

³⁸⁷ Relatório 4ª sessão da comissão de peritos, Neves da Fontoura, 1955, AHU-MU-GM-GNP-Série 170-Pasta 4.

³⁸⁸ Relatório 2ª sessão da comissão de peritos, Neves da Fontoura, 1951, AHU-MU-GM-GNP-Série 170-Pasta 4.

³⁸⁹ Parecer 21/54, ISAU, 6 de Junho de 1954, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

se poderia suprimir completamente o trabalho forçado a título de imposto, defendia que o trabalho forçado para fins públicos deveria manter-se legal “pois tem o carácter educativo e moral, estimulando a solidariedade da mesma região e o seu interesse pela melhoria das suas condições de vida”. Também as culturas obrigatórias deveriam ser mantidas.³⁹⁰

Naturalmente, a natureza das opiniões de Neves da Fontoura e as práticas e políticas do governo português, se antes eram meramente assinaladas em tom de reparo, tornavam-se mais difíceis de defender à medida que a natureza e composição da comissão de peritos ia evoluindo. Na sua última sessão, em 1957, a questão do trabalho forçado nos territórios portugueses continuava a motivar críticas, de balde a ratificação da convenção no ano anterior pelo governo português. Os crónicos temas da legislação desadequada, da intervenção das autoridades no recrutamento e das culturas obrigatórias eram destacados. A resposta de Neves da Fontoura era repetir o argumento da existência de uma diferença essencial entre as realidades laborais coloniais e europeias. Ao contrário da Europa, onde o problema que se colocava era o do desemprego, no caso de África a realidade era a inversa, ou seja, a incapacidade de se obter a mão-de-obra necessária para dar corpo ao desenvolvimento económico desejado. A justificação da coerção laboral não era abertamente defendida, antes sugerida como incontornável. Seguidamente, defendia o governo das acusações feitas, nomeadamente afirmando que a legislação seria actualizada para dar resposta à convenção e que a intervenção das autoridades tinha o único intuito de fiscalização. Quanto a sanções penais, sugeria ao governo português que as eliminasse completamente. As atenções despertadas por Portugal faziam com que se tornasse clara “a necessidade de se rever e actualizar a nossa legislação no que se refere a trabalho”. Entre os pontos a serem considerados devia constar a criação de um serviço público de emprego e inspecção do trabalho, entre outros. Neves da Fontoura defendia militantemente a posição portuguesa mas não deixava de sublinhar a urgência de reformas em matéria laboral. Os exercícios de comparação que a Comissão possibilitava, bem como as críticas que poderiam ser veiculadas através dela, contribuía, desta forma, para que os representantes portugueses, neste caso Neves da Fontoura, constituíssem mais um elemento que favorecia dinâmicas de reforma no seio do império.

³⁹⁰ Carta da Junta Central de Trabalho e Emigração para MU, Neves da Fontoura, 14 de Março de 1955, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

Obviamente, esta visão reformista tinha limites muito claros. Quando confrontado com críticas sobre o regime de indigenato e sobre a ausência de estruturas representativas dos trabalhadores, Neves da Fontoura reagiu defendendo a tese habitual de que o sistema do indigenato não se baseava em discriminação racial mas numa necessária protecção tutelar das populações vistas como atrasadas. No que tocava aos sindicatos, era uma questão que devia ser tratada por “*etapes [sic]*” e o próprio conceito de “movimento sindical livre” devia ser evitado. Os limites à imaginação transformativa das realidades sociais de Neves da Fontoura eram claros, e motivavam a desconfiança dos representantes dos trabalhadores africanos. Também a insistência na cooperação com o Instituto Inter-Africano do Trabalho era prosseguida por Neves da Fontoura e igualmente combatida pelos peritos africanos. A progressiva outorga e conquista de direitos, nomeadamente de associação e de participação política, pelos africanos era vista como indesejável mas também como passível de ser revertida.³⁹¹

Mas mesmo a confiança portuguesa na CCTA e nas suas conferências inter-africanas do trabalho parecia ter pouca correspondência nas suas actividades. Apesar de menos “intrusivas” que os organismos da OIT, as conferências inter-africanas do trabalho não deixavam de ceder também às reivindicações dos sindicatos africanos. A sua participação não podia ser-lhes simplesmente negada, especialmente por britânicos e franceses. Como já se viu, o próprio Ribeiro da Cunha se lamentava das intervenções de M’Boya nas sessões de 1955 e 1957. Neves da Fontoura, ao analisar a 5ª conferência em Lusaka, dava nota, com desgosto, da forma como os representantes dos sindicatos de outras colónias se relacionavam entre si, cruzando barreiras territoriais e imperiais, fazendo sobressair a relevância dada às identificações por classe e raça em detrimento das nacionais, o que fazia contrastar com a situação da delegação portuguesa que se caracterizava pela sua “unidade de acção e cooperação”. A existência e acção de movimentos sociais autónomos noutras colónias tornava-se evidente e demonstrava o isolamento português nessa matéria. E isso repercutia-se também nos conteúdos das discussões. A introdução da possibilidade da greve e do *lock-out* poderem ser vistas como formas legítimas de resolução de conflitos, mas que ainda assim deviam ser reguladas, merecia a mais forte oposição dos portugueses. No

³⁹¹ Relatório 5ª sessão da comissão de peritos, Neves da Fontoura, 1957, AHU-MU-GM-GNP-Série 170-Pasta 4.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

que tocava a salários, era o próprio Neves da Fontoura que reconhecia o desfasamento entre os territórios portugueses e outros.³⁹²

Os receios em relação às transformações institucionais na OIT manifestados por peritos, funcionários e governantes portugueses tinham que ver, em grande medida, com a forma como estes olhavam para uma crescente participação das populações nativas na vida política e social das colónias africanas. A comissão de peritos de política social nos territórios não-metropolitanos era essencialmente um espaço onde se poderia limitar a participação de africanos e das suas instituições representativas, não obstante o facto de tanto os governos francês e britânico terem gradualmente incluído um número cada vez maior de representantes de sindicatos africanos. Mas a ideia de criar um ramo autónomo para o continente africano e, conseqüentemente, a adopção da estrutura tripartida representava o fim da excepcionalidade dos territórios que constituíam este continente: os seus problemas deixariam de ser tratados por peritos e passariam a ser debatidos dentro da estrutura definida pela OIT para os restantes continentes e que implicava o reconhecimento da “maturidade” política das suas populações e representantes. Este era um cenário particularmente temido na medida em que implicava a participação de sindicatos africanos, cujas actividades eram vistas com desconfiança pelas autoridades portuguesas. A situação apenas se agravava à medida que se perspectivava a multiplicação de novos estados independentes no continente, que teriam, naturalmente, direito à participação nestes órgãos.

Essa transformação institucional começou a ganhar forma de modo mais evidente com a realização do primeiro encontro da Comissão Consultiva Africana da OIT em 1959 e da sua primeira Conferência Regional em 1960.

Sintomático da importância atribuída ao primeiro encontro foi o facto de se realizar em Luanda, por convite do governo português. Não interessa desenvolver aqui os preparativos e debates em torno dessa reunião. É suficiente salientar que um dos principais objectivos das autoridades portuguesas era o de limitar a politização da reunião, desde logo através da tentativa de obstruir a participação de elementos que via como particularmente perigosos, como o sindicalista queniano M’Boya, já referido. Para Ribeiro da Cunha, essa era uma questão fundamental, mas que acabou por se desenvolver como as autoridades portuguesas desejavam, e o sindicalista

³⁹² Relatório Conferência Inter-Africana do Trabalho em Lusaka, 5ª Sessão, Neves da Fontoura, 11 de Dezembro de 1954, AHU-MU-GM-GNP-Série 170- Pasta 7.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

queniano não esteve presente.³⁹³ Num contexto marcado por crescentes críticas às políticas laborais coloniais portuguesas, a realização da comissão consultiva poderia ser uma forma de granjear respeitabilidade por via da OIT, mas não estava livre de riscos. Como Ribeiro da Cunha informava, criar-se-ia um “pouco de vácuo à sua volta”, sendo que as comunicações dos participantes seriam fiscalizadas e as suas deslocações vigiadas pela PIDE.³⁹⁴ O que não impedira um representante de trabalhadores africano, Gilbert Pongault, de entrar em contacto com elementos nacionalistas que lhe forneceram documentos e panfletos que acabariam por chegar aos funcionários da OIT, aspecto que ilustra, mais uma vez, o potencial de estabelecimento de conexões que estas organizações ofereciam.³⁹⁵

Tirando esse incidente, a reunião da comissão consultiva ocorreu sem sobressaltos de maior relevo. No entanto, para as autoridades portuguesas o perigo consubstanciado por esta transformação era claro. Apesar de tudo, a comissão consultiva tinha tido um carácter tripartido mas os representantes patronais e sindicais tinham sido escolhidos pelos grupos dos patrões e trabalhadores na OIT, como relembra Ribeiro da Cunha. Isso não viria a acontecer na primeira Conferência Regional Africana, realizada em Lagos, em 1960. Neste caso, cada estado, e o seu número aumentara substancialmente, far-se-ia representar da forma tradicional. Ora, isto colocava um problema fundamental para Portugal, ainda de acordo com Ribeiro da Cunha. A natureza e composição do evento levava-o inclusive a ponderar a não participação de Portugal no encontro, o que implicaria uma concertação com a África do Sul e Rodésia. Este problema estava estreitamente interligado com dois outros que levantaram acesas discussões no seio da OIT. Primeiro, a representação das várias unidades que compunham então o império francês, que durante o período de preparação da reunião ainda não haviam obtido a independência mas que gozavam já de considerável autonomia. Segundo, e esta era a questão mais grave, existia uma discussão acesa no seio da OIT se o ramo regional da organização deveria ou não contemplar os países do Norte de África. Não há espaço aqui para detalhar os debates, mas eles combinaram argumentos de natureza cultural, geográfica, religiosa e, acima de tudo, política. Não era só uma questão de número, era também o historial de

³⁹³ Ofício enviado pelo Ministério do Ultramar para Governo Geral de Angola, 9 de Novembro de 1959; Nota do MNE para o MU, informação de Ribeiro da, 14 de Novembro de 1959. AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451.

³⁹⁴ Apontamento Ribeiro da Cunha, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451.

³⁹⁵ Ofício do Ministério do Ultramar para o Governo Geral de Angola. 9 de Março de 1960. AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

delegados como os de Marrocos ou do Egipto que atemorizava as autoridades portuguesas. A dimensão do problema era tão ou mais significativa que Ribeiro da Cunha fazia depender o debate sobre a participação da limitação da conferência à África a sul do Sara, desejo que era partilhado pelos mais altos dirigentes da OIT como o Director-Geral, David Morse, ou o próprio Jenks. No entanto, a opção de não participar, como reconhecia Ribeiro da Cunha, comportava “inconvenientes de uma ausência que, não evitando eventuais ataques, seria inibitória de uma resposta”. Ademais, era “politicamente desvantajoso” que Portugal desse “a impressão de conluio ou combinação prévia com a União da África do Sul e a Federação da Rodésia e Niassalândia”.³⁹⁶

A opção por não seguir o exemplo da África do Sul era reforçada não só pela apreciação relativamente positiva que era feita da OIT mas também das constantes garantias dos seus dirigentes de que fariam todos os esforços ao seu alcance para garantir e preservar o carácter técnico da conferência e impedir a sua politização, algo que era uma preocupação constante das autoridades portuguesas e um tropo que viria a ser repetidamente expresso pelos funcionários da OIT.³⁹⁷

No entanto, era impossível conter dentro de uma redoma técnica os aspectos debatidos em ambos os encontros. Na comissão consultiva a questão já havia sido levantada quando o representante dos sindicatos da Guiné, Diallo Seydou, referiu a posição “extremamente insatisfatória” que se vivia em Luanda, onde as condições de trabalho dos africanos eram separadas por um hiato substancial daquelas dos europeus, e questionava se de facto lhes era possibilitado o direito de associação e negociação colectiva que a organização promovia. O representante português insurgiu-se contra o que via como um “ataque desnecessário e indesejável”, mas as autoridades portuguesa sabiam dos problemas que se colocavam em novos organismos e que espelhavam a gradual conquista de direitos sociais pelas populações africanas.³⁹⁸

A negação do direito de associação às populações indígenas, que decorria do estatuído no indigenato e que determinava que não gozavam dos direitos políticos

³⁹⁶ Nota do MNE, 7 de Dezembro de 1960; Ofício do MNE para MU, 15 de Janeiro de 1960; AHD-GNP-RRI-0712-12447. Apontamento, Ribeiro da Cunha, 18 de Dezembro de 1959, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451.

³⁹⁷ Ofício do MU para Governo Geral de Angola, 9 de Julho de 1960, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0712-12447

³⁹⁸ Records of proceedings, African Advisory Committee, First Session, Luanda, ILO archives- ADC – 159-1-411.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

conferidos pelas “instituições não-indígenas”, constituía um elemento facilmente mobilizável para contestar a política colonial portuguesa e, mais particularmente, o discurso que, entretanto, se tornara voga nas instituições internacionais acerca da natureza essencialmente não-discriminatória da colonização portuguesa. As autoridades estavam cientes disso, e a preocupação era reforçada pela consciência de que o papel dos sindicatos africanos no continente e na própria OIT ganhara uma dinâmica considerável. Segundo Ribeiro da Cunha, a organização sindical em África não obedecia “aos mesmos cânones da organização sindical do Mundo Ocidental. Aqui o objectivo sindical é a protecção do trabalhador, a sua defesa, as suas reivindicações: ali o fim é a “luta anti-colonialista”, é a luta contra o branco, a defesa dos novos estados”. Não obstante a retórica, que denunciava tanto uma crítica aos movimentos sociais africanos como a consciência da ameaça que representavam, Ribeiro da Cunha estava ciente da fragilidade da posição portuguesa. Por isso alertava para a necessidade de se preparar cuidadosamente a escolha do delegado dos trabalhadores para a Conferência Regional: a OIT exigia que fosse escolhida a organização mais representativa dos trabalhadores mas, como alertava, os sindicatos de Angola e Moçambique “não representam os trabalhadores com estatuto de indigenato que além de constituírem a grande massa de mão de obra, são aqueles cujos problemas serão examinados pela Conferência”. Existia o risco real de o delegado português ser contestado “com o fundamento de a grande maioria dos trabalhadores não estarem representados por lhes ser vedado (por serem indígenas) o direito de associação”.³⁹⁹ O facto de a conferência se ir debruçar sobre as questões de liberdade de associação acarretava “implicações políticas sérias” e estas eram necessariamente melindrosas.⁴⁰⁰

Quando o cônsul inglês em Luanda, por pedido do *Foreign Office*, requereu várias informações ao governador-geral, para a preparação da conferência, sobre uma série de matérias sociais mas especialmente sobre “legislação ou práticas que implique diferenças, se as houver, entre o tratamento dado a trabalhadores e os outros”, a opção das autoridades portuguesas foi, “dado o melindre” que implicava o fornecimento de documentos oficiais, “não fornecer” alegando falta de tempo e sugerindo que os poderia obter junto do delegado português à conferência. A questão

³⁹⁹ Apontamento Ribeiro da Cunha, 18 de Dezembro de 1959, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451

⁴⁰⁰ Ofício do MU para governos gerais de Moçambique e Angola, João da Costa Freitas, 8 de Março de 1960, Apontamento Ribeiro da Cunha, 8 de Março de 1960, AHD/MU/GM/GNP/RRI-0712-12447.

sindical assumia particular relevo porque Portugal se recusara a ratificar a convenção 84 sobre a aplicação do princípio da liberdade de associação aos territórios não-metropolitanos. Esta fora votada favoravelmente pelos delegados portugueses, Marcello Caetano e Mota Veiga, em 1947, na CIT, mas a sua ratificação fora sistematicamente recusada pelas autoridades. Neves da Fontoura explicara, em 1952, que apesar da legislação não negar o direito de associação em função da “naturalidade, raça ou cor”, não contemplava “populações indígenas, ainda não civilizadas, sujeitas a regímen especial de tutela e protecção”. A ideia mantinha-se desde o início dos anos 50, quando foi mandada estudar a sua possível ratificação. A sustentação da decisão era a de que as “leis portuguesas” não o permitiam e porque se julgava “serem estas preferíveis ao sistema proposto na convenção”.⁴⁰¹

A questão do direito de associação nos territórios portugueses não deixaria de ser levantada na conferência regional pelos delegados dos trabalhadores do Tanganica e da Guiné, que apontavam o facto de Portugal não haver ratificado a convenção. Mas para o observador português, o governo tinha passado relativamente incólume, para o que contribuíra não ter tomado “posição contrária à corrente geral ou predominante”, fazendo no entanto “reservas” relativamente “à greve e à interferência na política interna dos países”.⁴⁰²

As feições relativamente amenas que assumiram estes dois encontros para as autoridades portuguesas podem ser explicadas por variados motivos, desde logo a aparente tranquilidade que parecia reinar até então nas colónias portuguesas e a prioridade dada a outros impérios coloniais, como o Britânico, durante estes dois encontros. Ainda assim, é importante frisar que estes dois acontecimentos propiciaram importantes momentos de aproximação do império português ao quadro normativo da OIT para os “territórios não-metropolitanos”, de que se dará conta de seguida. No entanto, eles fizeram parte de um processo de transformação mais abrangente que se vinha a desenvolver no império na segunda metade da década de 1950. Ele havia sido iniciado com a ratificação da convenção 29 mas iria expandir-se a partir daí. A criação de um organismo como o já citado Comité Inter-Ministerial do Trabalho era disso prova, bem como a sua composição, que incluía representantes dos ministérios das Corporações, Negócios Estrangeiros e Ultramar. Fazia parte de uma

⁴⁰¹ Missiva de Neves da Fontoura para MU, 17 de Dezembro de 1952; Ofício do MU para MC, 5 de Fevereiro de 1953; AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00509.

⁴⁰² Ofício do MNE para MU, 13 de Dezembro de 1960; Ofício do MNE para MU, 19 de Dezembro de 1960; AHD- GNP-RRI-0712-12447.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

estratégia que visava acompanhar acontecimentos internacionais, responder aos desafios que se colocavam tanto pelas denúncias estrangeiras acerca das práticas laborais portuguesas como pelas novas dinâmicas associadas à entrada de Portugal na ONU. A questão do trabalho “indígena” assumia-se como um factor central da estratégia diplomática imperial portuguesa. Estratégia essa que se desdobrava em dois eixos. Por um lado, ela visava rebater as críticas feitas do exterior ou mesmo de dentro do império e que versavam a ausência de liberdade no trabalho. Por outro, ela almejava afirmar internacionalmente a tese da unidade nacional, donde decorria a afirmação de um princípio de não-discriminação e que se traduzia na expansão e uniformização de direitos, excepto aqueles vistos como políticos. Isto aparentava ser impossível no quadro da ONU mas era entendido como viável no quadro da OIT. Como é óbvio, a tentativa de, por actos internacionais, procurar caução para a retórica *miscigenadora* portuguesa não impediu de que as estruturas e políticas da *diferença* se mantivessem em grande parte intocadas. Mas, mais uma vez, o processo de aproximação às normas internacionais levantou novos debates internos sobre o alcance dessas políticas e seu ajustamento, o desenvolvimento de novas imaginações de exercícios justificativos e a confrontação de diferentes intentos e sentidos de *reforma*.

Liberdade no trabalho e a ratificação de novas convenções internacionais do trabalho

De entre as formas de poder contornar as críticas internacionais às limitações e abusos relativos à liberdade no trabalho nas colónias portuguesas, a ratificação das convenções sobre trabalho forçado surgia à cabeça. Logo em 1956, na sessão da Conferência Internacional do Trabalho, onde o problema do trabalho forçado constituiu um dos pontos na agenda, a OIT apresentou o resultado do questionário endereçado a todos os governos sobre a necessidade de rever a convenção sobre trabalho forçado e em que termos. Como já se viu, o governo português acreditava que uma nova convenção, na medida em que daria um maior destaque ao trabalho forçado por motivações políticas, serviria para, ao mesmo tempo, centrar as críticas nos regimes de leste e desviar a atenção dos vários territórios coloniais. Logo aí o governo português defendeu a necessidade de criar a convenção e comprometia-se a eliminar todos os obstáculos à sua ratificação. No entanto, as respostas do governo

português revelavam uma visão da nova convenção que essencialmente mantinha as excepções e limitações da convenção de 1930. Aliás, dessas excepções dependeria o aval a dar à convenção. A discrepância entre aquilo que era a visão da OIT em matéria de liberdade no trabalho e a do governo português era evidente. Portugal continuava a defender que se mantivessem excepções como, por exemplo, que o trabalho obrigatório enquanto decorrente de obrigação cívica normal não fosse considerado trabalho forçado. Mas, para o governo português, a obrigação cívica abrangia o “dever moral de trabalhar”. Mais, quando questionado se tal excepção deveria apenas ser autorizada quando aplicada a toda a população interessada, o governo português sugeria que se acrescentasse a palavra “directamente”. O objectivo era claro, garantir que o dever moral de trabalhar, enquanto obrigação cívica normal, fosse aplicado de forma circunscrita apenas às populações indígenas.⁴⁰³

A discussão da possibilidade da criação de um novo instrumento durante a Conferência Internacional do Trabalho de 1956 constituiu uma preocupação claramente expressa das autoridades portuguesas. O seu representante na comissão sobre trabalho forçado da conferência havia sido Franco Nogueira. Este dava conta da intensidade dos debates, da preparação de todos os representantes e, acima de tudo, como as discussões além de se debruçarem sobre questões formais e jurídicas (por exemplo, se a convenção devia especificar todas as formas de trabalho forçado ou se, pelo contrário, deveria ser o mais resumida possível) tinham um incontornável pendor político. Às acusações contra os países comunistas respondiam estes com a natureza eminentemente colonial do problema do trabalho do forçado. A participação portuguesa, no entanto, ao contrário do que sucedera noutras comissões, fora especialmente reservada, pois, como referia Franco Nogueira, “apercebemo-nos das suspeitas que levantavam quaisquer propostas portuguesas”. Referia ainda que o delegado russo relembrou, por duas vezes, que o governo português não tinha ratificado ainda a primeira convenção, cuja ratificação seria anunciada nessa mesma conferência, como já se deu nota. A posição portuguesa era necessariamente delicada e a tentativa era clara de colocar a questão “em termos latos”; isto, é “evitou-se qualquer referência ao Ultramar ou à especialidade das condições de trabalho das respectivas populações”. Assim, o dever moral de trabalhar era apresentado como

⁴⁰³ *Rapport VI(2) Conférence Internationale du Travail*, 39ª sessão, 1956, AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

generalizado e evitava-se chamar a atenção para o carácter dual do regime jurídico que regulava as relações de trabalho.⁴⁰⁴

A relativa tranquilidade testemunhada por Franco Nogueira não deveria ser entendida, no entanto, como justificação para a inacção política, facto que o próprio notava. Lembrava que “o problema do trabalho forçado não está de modo algum esgotado”. Apesar da “boa impressão” criada com o anúncio da ratificação da convenção 29, que permitiu não apenas contrariar os críticos como pôs “mais à vontade e deu ânimo a alguns dos nossos amigos” acerca da perfeição da legislação, o problema continuava a colocar-se. A questão colocava-se na “distância que separa o que é legislado do que é praticado na África Portuguesa”, e essa distância continuaria a ser observável, e cada vez mais, dado o crescente interesse pelo continente. Segundo Franco Nogueira, fechar as colónias teria consequências “politicamente desastrosas” e, como tal, o governo português teria de continuar a lidar com todo aqueles que se encontravam no seu “encalce”, ou seja, organizações internacionais governamentais ou privadas, “todo o anti-colonialismo internacional, o sindicalismo, os países nossos inimigos” que tinham interesse em “exagerar e explorar uma situação desfavorável”. A solução seria combater os argumentos destes sem recuar e sem “desfalecimentos” e “desmascarando” os seus interesses obscuros. Mas isto não seria suficiente se continuasse a ser possível a estes críticos exporem as reais condições laborais nos territórios portugueses. Mais, com a ratificação da convenção, os poderes inspectivos da OIT aumentavam e tornava-se mais fácil expor potenciais situações de abuso. Havia “muito (...) a modificar e muitas situações terão eventualmente de ser revistas a uma nova luz”. Franco Nogueira singularizava, desta forma, o problema do trabalho forçado como aspecto central do combate diplomático português. Para reforçar o seu ponto de vista, relatava uma conversa com um membro do *Colonial Office* que corria exactamente no mesmo sentido: o trabalho forçado nas colónias portuguesas constituía o problema central para este e outros “amigos” apoiarem sem reticências a política colonial portuguesa. A situação era apenas agravada pelo que via como a cobardia e descoordenação dos governos aliados, pelo crescente interesse da ONU e OIT pela questão africana e a adaptação do sistema tripartido, por esta última, na abordagem ao continente. Mas este era o principal espaço onde devia decorrer o debate porquanto “sempre se reveste de um certo colorido técnico, muito embora o

⁴⁰⁴ Relatório secreto Franco Nogueira, CIT, 6 a 28 de Junho de 1956, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/12127.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

aspecto político esteja presente e tudo comande”, sem “transigir” nos princípios, mas implementando as mudanças necessárias para que contrariar as acusações e, mais importante, “as possibilidades de as mesmas serem formuladas”.⁴⁰⁵

A centralidade da questão do trabalho indígena nos vários relacionamentos diplomáticos portugueses seria permanentemente reforçada ao longo de todo o processo de estudo e ratificação da convenção 105 nos anos que se seguiram. Igualmente, a necessidade de efectuar transformações nas práticas laborais coloniais foi destacada por outros funcionários e governantes. No entanto, o processo de ratificação não foi acompanhado por nenhuma mudança legal de monta.

A convenção acabaria por não contemplar nenhuma das excepções sugeridas e debatidas pelo governo português, estatuidando simplesmente que deveriam ser suprimidas todas as formas de trabalho forçado, elencando as suas várias modalidades. No entanto, dada a permanência em vigor da Convenção 29, essas excepções poderiam continuar a ser mobilizadas, na medida em que era esta que definia o conceito de trabalho forçado.⁴⁰⁶

A convenção, criada em 1957, não mereceria grandes reparos ao governo português. No entanto, as pressões da OIT para a ratificação da convenção intensificaram-se. Logo em 1958, dava-se nota que Jenks estivera em Portugal, insistindo que Portugal ratificasse a convenção e outras.⁴⁰⁷ Os contactos do representante português, António Gomes D’Almendra, no sentido de ratificar a convenção datavam pelo menos de 1958 e mantiveram-se regularmente até 1959, quando o governo português ratificou a convenção, mas mantendo durante todo esse período a promessa, aliás, já feita em 1956, de que ratificaria a convenção, justificando o seu atraso por motivos técnicos.⁴⁰⁸

Na realidade, a decisão da ratificação 105 foi muito menos disputada e morosa que a Convenção 29, visto ser entendida como mais limitada e pouco problemática, dada a ratificação anterior. Mas os motivos prendiam-se também com ponderações de natureza diplomática. A 14 de Outubro de 1958, Vasco Garin reportava da ONU que

⁴⁰⁵ Idem.

⁴⁰⁶ Sobre a criação da convenção, veja-se Lars Thomann, *Steps to Compliance with International Labour Standards: The International Labour Organization and the Abolition of Forced Labour* (Heidelberg: Springer Fachmedien, 2011), pp. 195-200.

⁴⁰⁷ Relatório de atividades de representante da OIT em Portugal, 1958-1959, ILO Archives, C-51-2-1-Jacket 6.

⁴⁰⁸ Relatórios de atividades de representante da OIT em Portugal, 1958-1960, ILO Archives, C-51-2-1-Jacket 6 a Jacket 9.

a terceira comissão da Assembleia Geral se encontrava a apreciar o “Pacto dos Direitos do Homem” e que a questão do trabalho forçado se encontrava na ordem do dia. Nesse sentido, perguntava se, visto não haver “objecções de fundo” à Convenção 105, a sua ratificação poderia ser feita durante a conferência. Mas já antes disso a ratificação da convenção havia sido decidida. A 29 de Janeiro de 1958, Caldeira Coelho, do MNE, informava que tanto o Ministério das Corporações como o MNE, bem como o Comité Inter-ministerial do Trabalho, de cujo parecer dependia a posição do Ministério do Ultramar, defendiam a ratificação da convenção. O Comité Interministerial sustentava que a convenção não apresentava novos riscos, na medida que esta fora elaborada essencialmente tendo em vista as “práticas adoptadas pela Rússia Soviética” e porque, dada a ratificação da Convenção 29, “o facto de não procedermos identicamente em relação à Convenção 105 poderia comprometer o benefício que assim alcançámos”. O parecer era claramente optimista. Por exemplo, a proibição de recrutamento em certas zonas, que estava associado ao regime de culturas obrigatórias, era elencada enquanto elemento potencial de conflito com a convenção. No entanto, esta possível divergência era afastada dado que se justificava que o objectivo da medida era a protecção da produção indígena. Como se verá, a questão estava muito longe de ser pacífica.⁴⁰⁹

É relevante sublinhar a articulação dos debates sobre a ratificação de um instrumento relacionado, primeiramente, com relações laborais coloniais, com os debates internacionais sobre a questão colonial e com o prolongado processo de codificação e instituição de um regime normativo vinculativo da doutrina dos direitos humanos. A evolução histórica da discussão dos dois pactos sobre direitos humanos, que se arrastou de 1948 a 1966, continua a ser um tema bastante trabalhado, mas onde a questão colonial continua a merecer um papel secundário. Como se pode ver por este exemplo, o debate em torno dos direitos humanos encontrava-se profundamente enraizado nos processos históricos que caracterizavam a época, não apenas a Guerra-Fria mas também, e naturalmente, a questão da descolonização. Independentemente das suas posições em relação à ideia de universalização de um conjunto de direitos inalienáveis de todo o ser humano, as autoridades portuguesas tiveram de se envolver nesse debate e adoptar, pelo menos oficialmente, os seus termos. A adaptação a esse

⁴⁰⁹ Acta da 9ª Reunião do Comité Interministerial do Trabalho, AHD-POI-137.

debate tinha, como é óbvio, implicações nos debates que percorriam a cadeia burocrática imperial.⁴¹⁰

Mas este engajamento nos debates sobre direitos humanos que tinham lugar na ONU também podia ser mobilizado de forma instrumental. O optimismo do comité devia-se, por certo, a uma apreciação positiva do “efeito político” obtido com a ratificação da convenção nº29. Ele só pode ser percebido pelo contexto histórico em que decorreram estes debates. Como o próprio comité inter-ministerial reconhecia numa sessão anterior, analisando o relatório apresentado pelo comité da OIT sobre trabalho forçado e sobre uma acusação apresentada pela Liga Internacional dos Direitos Humanos, que havia levado a um novo exercício de escrutínio imperial, era necessário - apesar de não reconhecer qualquer respeitabilidade ao documento apresentado pela liga - “pôr-lhes cobro de forma definitiva”. As “repetidas alegações” eram apresentadas como “altamente inconvenientes para o prestígio nacional” e poderiam ser aproveitadas nos debates seguintes nas Nações Unidas sobre territórios não-autónomos. Por isso era fundamental que o governo português se preparasse para esses debates, nomeadamente não admitindo que fontes oficiais portuguesas permitissem alimentar “dúvidas acerca da verdadeira situação existente nos territórios em causa”. Além disto, e exorbitando as suas funções, defendia, com urgência, uma investigação acerca das “actuais condições de mão de obra naqueles territórios” que permitisse responder aos ataques exteriores e, ao mesmo tempo, corrigir possíveis desacertos entre prática e leis.⁴¹¹

Esta estratégia não se limitava ao comité interministerial do trabalho. O problema do trabalho “indígena” como elemento fundamental da política diplomática imperial era igualmente destacado. Era esse o sentido manifestado num conjunto de reuniões com representantes de vários ministérios que visavam abordar a política portuguesa face à ONU. Por exemplo, aquando da discussão da criação de uma Comissão Económica Africana no seio da ONU, a questão do “trabalho, mão de obra e salários” encabeçava o conjunto de problemas que mereciam estudo aprofundado. A articulação entre o problema do trabalho forçado e os debates que se desenvolviam no âmbito do ECOSOC tendo em vista a criação dos dois Pactos dos Direitos Humanos

⁴¹⁰ Sobre os pactos e a importância da questão colonial e pós-colonial, veja-se Steven Jensen, *The Making of International Human Rights: the 1960s, Decolonization and the Reconstruction of Global Values* (New York: Cambridge University Press, 2016).

⁴¹¹ Acta Reunião 7 e 22 de Maio de 1957 do Comité Interministerial do Trabalho, AHD-POI-137.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

era também mobilizada.⁴¹² A conexão entre os debates na ONU e esforços de transformação legislativa interna estendia-se inclusivamente ao Conselho de Ministros. Era esse o sentido da troca de correspondência entre Salazar e o Ministro do Ultramar, Raúl Ventura, em que o primeiro questionava o segundo sobre quais as questões que a este mereciam especial atenção tendo por fim obter “algum resultado antes da nova assembleia da ONU”. Este respondia com quatro problemas centrais: “concessão de terras, instrução, trabalho e cidadania” apesar de pedir que fosse outra pessoa a formular as sugestões visto não se sentir habilitado. A possibilidade de encetar reformas como resposta a pressões exteriores, ao contrário do que fora e continuaria a ser solenemente proclamado, constituiu sempre uma opção possível mesmo para o presidente do Conselho de Ministros.⁴¹³

Os responsáveis do MNE reproduziam, em geral, estes argumentos. Sustentavam também que a ratificação não acarretaria obrigações suplementares mas que esta era aconselhada “sobretudo, pelo facto de, com a não ratificação se recar comprometer o efeito político alcançado com a ratificação feita no ano passado da convenção nº29”. Referia ainda que o Reino Unido já a tinha ratificado, ficando a depender a sua entrada em vigor de mais uma ratificação e que, se essa fosse a do governo português, “revestir-se-ia pois numa grande oportunidade”. Informados que a Dinamarca já a havia ratificado, defendia-se então que a ratificação coincidissem com a sessão da Conferência Internacional do Trabalho, urgência acrescida pelo elevado número de países que a tinham ratificado. Apesar destes apelos, a convenção acabaria por ser ratificada apenas em 1959. Este processo revela um conjunto de aspectos que merece ser destacado. Por um lado, a ratificação da convenção 29 acelerara o processo de adesão do império português a *standards* internacionais, especialmente porque se avaliava positivamente o efeito político daí decorrente. A tal não foram estranhas nem as crescentes pressões por parte da OIT nem a necessidade de compensar a não colaboração com a ONU, que se manifestava nesta altura em matérias coloniais. Finalmente, a utilização das ratificações enquanto primeiramente actos diplomáticos tendia a propiciar que se ignorassem os importantes desfasamentos entre estas e a legislação interna.⁴¹⁴

⁴¹² Actas, 2ª Reunião; 13ª reunião, AHD- MU-GM-GNP-171- 1.

⁴¹³ Missiva de Raúl Ventura para Salazar, 13 de Janeiro de 1958, ANTT/AOS/CO/UL-59.

⁴¹⁴ MNE, Aerograma de Vasco Garin, 14 de Outubro de 1958; Carta do Instituto Nacional de Trabalho e Previdência, 15 de Julho de 1958; idem, 19 de Maio de 1958; Carta do MNE para o MU, Caldeira Coelho, 29 de Janeiro de 1958; AHD-2ºPiso-Armário 7- Maço 562.

Os instrumentos internacionais que regulavam a questão da liberdade no trabalho não se resumiam às convenções sobre trabalho forçado. O problema da abolição das sanções penais em caso de quebra de contrato constituía um dos outros eixos de intervenção internacional tendo em vista a garantia de plena liberdade no trabalho, e que também recebera uma renovada atenção na década de 1950. Também neste caso, a nova convenção (nº104 de 1955) resultava dos esforços da OIT de actualizar a convenção prévia, nº65, de 1939, sobre o assunto, tentando diminuir as excepções autorizadas e defender a supressão total das sanções penais em caso de quebra de contrato. Todavia, ao contrário do que sucedera na questão do trabalho forçado, a nova convenção continuava a dirigir-se exclusivamente às “populações indígenas”. Como já se deu nota, também sobre o problema da abolição de sanções penais em casos de quebra de contrato, os estudos e debates dentro da administração imperial portuguesa contavam com um longo historial apesar dos apelos para a sua ratificação terem sido gorados. No entanto, o renovado interesse da OIT sobre o tema bem como a “aceleração” histórica que marcara o processo de internacionalização das questões imperiais na segunda metade da década de 50, aumentaram o ritmo dos debates sobre a matéria no seio da administração imperial portuguesa.

A evolução da posição de Neves da Fontoura, por exemplo, já aqui foi destacada. Ela resumia-se, em grande medida, a uma defesa da ratificação da convenção, com excepções, e entendida acima de tudo como não afectando a capacidade da autoridade administrativa de reprimir as faltas ao trabalho, ainda que não necessariamente através de sanções penais, nomeadamente através da repressão da vadiagem. Era esse, em grande medida, de resto, o eixo do consenso no seio da administração imperial.

O conselheiro técnico nomeado para a 38ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho que iria discutir o problema aprofundava a questão. Este via com desconfiança a ideia da OIT de querer abolir imediatamente todo o tipo de sanções penais em caso de quebra ou não cumprimento de contrato. Sustentava a sua posição no repetido argumento de que o trabalhador “indígena” pouca importância dava ao salário ou à ideia de contrato. Alertava ainda para a necessidade de se proteger o investimento feito pelos patrões para o deslocamento e o alojamento do trabalhador, que, desta feita, poderiam ver o seu investimento em risco. Em suma, as “massas indígenas africanas” estavam “muito longe ainda de poderem entender o significado de qualquer forma de responsabilidade civil”. A ideia de que uma infracção desta

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

natureza poderia ser remida em dinheiro era “revolucionária” e acarretaria inúmeros perigos para “a ordem social, disciplinada pela moral indígena”. O “castigo” era visto como fundamental, e a tentativa de o eliminar visto como ingénuo, senão mesmo como perigosa.⁴¹⁵

Até aqui, nada aparentemente havia mudado no que tocava à distância que separava o que se poderia apelidar de uma ideologia oficial sobre o trabalhador “indígena” e aquilo que era o sentido dos debates que ocorriam internacionalmente. No entanto, existiam outros elementos a ter em conta. Desde logo, as “recentes acusações” em matéria de “trabalho indígena” que vinham atingindo o país, “total ou parcialmente injustas”, tornavam o ambiente da próxima conferência bastante sensível a estas questões. A situação mudara por força de “circunstâncias de natureza política” terem resultado em “estudos críticos” sobre a posição portuguesa no ultramar. Desta feita, “terçar armas” sozinhos em torno deste tema não era “politicamente aconselhável”. O argumento era de que as sanções penais tinham caído em desuso e, igualmente importante, seria muito difícil encontrar estatísticas para fornecer à OIT sobre a questão. Mas o redactor, Alcambar Pereira, deixava claro: o desuso das sanções penais não se devia a uma liberalização das políticas de trabalho, explicava-se antes porque as formas de garantir que os indígenas cumpriam o seu dever moral de trabalhar “têm sido constituídas realmente por expedientes e penalidades de ordem administrativa, impostas em muito caso sem qualquer forma de processo”. Para que não houvesse dúvidas, garantia que o “sistema assim seguido está absolutamente generalizado, e satisfaz e perdura, porque os seus meios empíricos oferecem mais perfeita satisfação ao consenso moral das populações indígenas”. Neste sentido, politicamente não fazia sentido “procurar manter um ponto de vista que, embora fundamentado, não encontra apoio na maioria geral das populações”. De forma resumida, propunha-se que a delegação portuguesa não se opusesse à proposta de abolição das sanções penais, não porque não as defendesse ou porque as julgasse desadequadas, mas porque, simplesmente, era oportuno politicamente. Que a real situação fosse ainda mais gravosa do que a que a convenção queria abolir não incomodava o redactor.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Anexo VI, “Relatório para chefe da repartição dos negócios políticos e administração civil”, Alcambar Pereira, 14 de Maio de 1955, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00510.

⁴¹⁶ Idem.

Escrevendo após a reunião da comissão sobre sanções penais, Alcambar Pereira mantinha, de uma forma geral, a sua opinião. Mas, mais uma vez, aproveitava para criticar a orientação geral da OIT e do que ele apelidava da “moda do anti-colonialismo”. O facto de a comissão ter decidido avançar para uma nova convenção em detrimento de apenas uma recomendação levava-o a criticar veementemente o que ele definia como uma crise de “maturidade” da OIT. Isto é, a OIT, atingida a maior parte do seus objectivos nos “grandes países industriais”, pretendia agora levar a regulamentação internacional para os territórios não metropolitanos, problemas que “as condições de evolução natural não consubstanciam”. O esforço português e de outros países coloniais de limitar a intervenção da OIT em África fora vencido.⁴¹⁷

Mas as desconfianças em relação à OIT não impediam que se defendesse, por exemplo, na Repartição de Negócios Políticos do Ministério do Ultramar, a oportunidade da ratificação das convenções. Não obstante uma atitude de “intransigência” poder ser defendida “fundada em indiscutíveis razões de ordem teórica”, os seus resultados práticos eram negativos.

No entanto, o Comité Inter-ministerial do Trabalho adoptava uma postura mais cautelosa. Defendia que não haveria inconveniente em ratificar ambas as convenções e que daí resultariam necessariamente “efeitos políticos”. No entanto, essas ratificações tinham de ser acompanhadas por alterações imediatas no CTI.

Em Maio de 1956, Raúl Ventura, na qualidade de Ministro do Ultramar, dava a sua anuência à proposta do Comité Inter-ministerial do Trabalho no sentido de se ratificarem ambas as convenções. Nessa decisão via “conveniência política internacional”. Também o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha, defendia a sua ratificação, devendo ser feitos apenas “certos ajustamentos de legislação interna que não parecem difíceis nem gravosos”. Do ponto de vista internacional, a ratificação afigurava-se de “manifesta (...) vantagem”. No entanto, e como salientava Raúl Ventura, o problema colocava-se na forma como a abolição de sanções penais se articulava com o dever moral de trabalhar, de que não se prescindia. Mas estimava que a situação não era contemplada pela convenção e, portanto, não haveria perigo em a ratificar. Como é óbvio, o problema do dever moral de trabalhar

⁴¹⁷ Relatório 38ª sessão da CIT, Alcambar Pereira, 9 de Julho de 1955, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00510.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

tinha importantes implicações tanto nessa convenção como como nas convenções sobre trabalho forçado.⁴¹⁸

Problema mais sério era o de decidir aplicar a convenção apenas às províncias de indigenato, visto que só as populações “indígenas” poderiam ser sujeitas a essas sanções. Além de problemas de ordem prática e de coerência, que tinham que ver com o facto de muitos indígenas trabalharem fora das suas colónias de origem, a principal questão abordada era de natureza política, diplomática e jurídica. A aplicação da convenção só a esses territórios “não reconhece a unidade do território nacional – o que é tanto mais inconveniente quanto é certo que em breve teremos ocasião de as invocar nas Nações Unidas, não se afigurando oportuno facilitar eventuais teses de oposição”. A articulação entre as actividades da OIT e da ONU e potenciais repercussões de decisões relativas à primeira se tornarem um problema diplomático eram aqui expostas de forma cabal. Mas mais importante: este argumento torna-se tanto mais extravagante quanto é óbvio que a sua limitação a esses territórios resultava do regime do indigenato. Ora, o indigenato em si é que constituía um obstáculo de monta à famigerada tese da unidade nacional. Mais problemas se levantavam, desde logo a utilização da expressão “trabalhadores indígenas”, que se podia prestar a equívocos. Ou seja, a ratificação era defendida mas não era sequer imaginada a possibilidade de eliminar o próprio regime laboral dual, e por maioria de razão, de estatutos político-jurídicos diferenciados.⁴¹⁹ Mas havia uma razão para Raúl Ventura defender a aplicação apenas aos territórios de indigenato, e esta passava pelo “grande melindre” que implicava aplicar convenções respeitantes a indígenas aos naturais das províncias asiáticas. Como tal, a solução passava por se manter no diploma a decisão de se aplicar apenas aquelas três províncias, e aplicar nas restantes províncias, por meio de portaria ministerial, apenas no que respeitava a “indígenas naturais das províncias de indigenato que acidentalmente se encontrem noutras”.⁴²⁰

Um outro problema surgia relacionado com este que tinha a ver com o próprio enunciado das convenções. Ambas se direccionavam apenas a trabalhadores indígenas, o que era indicado pelo seu título, e a ratificação de uma convenção dessa natureza poderia enfraquecer a tese da unidade nacional. Acrescia, como se podia ler em comunicações internas do Ministério do Ultramar, que se encontrava em estudo a

⁴¹⁸ Ofício MNE, Paulo Cunha, 30 de Maio de 1956, AHD 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

⁴¹⁹ Ofício MNE, José Manuel Fragoso, 18 de Junho de 1956, AHD 2º Piso, Armário 56, Maço 30

⁴²⁰ Ofício MNE, Caldeira Coelho, 24 de Agosto de 1956, AHD 2º Piso, Armário 56, Maço 30.

possibilidade de se abolir o regime de indigenato e, nesse sentido, a ratificação das convenções entraria em contradição com os objectivos de revogar a estrutura jurídica do império.⁴²¹ No entanto, e mais uma vez, as pressões exercidas pelos funcionários da OIT revelaram-se mais fortes que os intentos reformistas. O comité interministerial sustentava que a ratificação das convenções não afectaria a possível decisão de revogar o indigenato.⁴²² Mais importante, Jenks informara as autoridades portuguesas que a reunião da comissão consultiva, em Luanda, “se faria sem dúvida dentro de um ambiente mais favorável” se fossem ratificadas as convenções 65 e 104.⁴²³ Como era explicado num ofício do MNE, as “razões políticas referidas por Jenks” justificavam a ratificação da convenção 104.⁴²⁴ Podia-se, para o efeito, traduzir a expressão “indígena” por outra, de forma a tornar menos melindrosa a ratificação. De facto, a convenção viria a ser ratificada ainda antes da comissão consultiva, depois de propriamente anunciada na CIT desse ano, com implicações imediatas (caso relativamente inédito) no CTI, que se ajustara às suas disposições pelo decreto nº43.039 de 30 de Junho de 1960.

⁴²¹ Ofício do MU para MNE, 5 de Maio de 1959, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00510.

⁴²² Ofício da ISAU para Direcção Geral de Administração Política e Civil do Ministério do Ultramar, 19 de Maio de 1959. AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00510

⁴²³ Ofício da Direcção-Geral da Administração Política e Civil do MU para MNE, 5 de Maio de 1959, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00510.

⁴²⁴ Ofício da DG de Administração Política e Civil para ISAU, 5 de Maio de 1959, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00510.

VII

Capítulo VII - Reforçando a tese da unidade imperial e nacional

Entre o “indígena” e o “aborígene”: a OIT como espaço de afirmação da ordem jurídico-política do império

O processo de ratificação da convenção 104 sobre a abolição de sanções penais constitui um observatório privilegiado para se perceber a dinâmica da interacção entre o império português e a OIT durante os finais de 50 e inícios de 60 por variados motivos.

Em primeiro lugar, é importante referir que Jenks não havia insistido apenas pela ratificação desta convenção no âmbito da preparação da comissão consultiva africana. Em Novembro de 1959, outras duas convenções foram ratificadas que diziam directamente respeito aos territórios não metropolitanos. Consistiam estas na convenção nº26, de 1928, sobre métodos de fixação de salários mínimos, e a convenção nº111 sobre discriminação (em matéria de emprego e profissão), cuja ratificação fora anunciada na 43ª sessão da CIT em Genebra.⁴²⁵ Jenks manifestaria, aquando dos últimos preparativos da reunião da comissão consultiva africana, o “apreço” com que o BIT vira a ratificação. Aproveitara ainda para instar os governantes portugueses a prosseguirem na ratificação de mais convenções, nomeadamente a convenção 107, sobre populações indígenas e tribais, a convenção sobre contratos para trabalhadores indígenas nº 86, e a nº110 relativa ao trabalho nas plantações.⁴²⁶

Esta dinâmica mostra como os funcionários da OIT, jogando com o valorizado argumento do “efeito político”, conseguiram, ainda que de modo parcial, condicionar as decisões portuguesas. No entanto, e mais uma vez, estas insistências não eram novas, sendo necessário procurar no contexto histórico e político específico as razões que permitiram que estas iniciativas alcançassem algum sucesso.

⁴²⁵ Acta da 13ª sessão do Comité Inter-ministerial do Trabalho, 16 de Setembro de 1960, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0770/12539-002.

⁴²⁶ Relato de jantar com Jenks em 3 de Dezembro de 1959, Ribeiro da Cunha, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451.

E as razões prendiam-se, essencialmente, com aquilo que foi enunciado como o segundo objectivo diplomático português na sua interacção com a OIT, depois de efectivadas as ratificações que permitiam contrariar institucionalmente as acusações sobre trabalho forçado e aspectos correlacionados. Este era o de garantir, por via da OIT, a legitimação institucional da tese portuguesa da unidade imperial e nacional, que vinha sendo contestada no seio da ONU. A OIT servia, desta forma, como fórum alternativo para a afirmação desta tese, oportunidade condicionada também pelo progressivo esbatimento da natureza inter-colonial da CCTA, logo, da sua utilidade.⁴²⁷

A este respeito, a ratificação da convenção 107 sobre populações aborígenes e tribais constitui um exemplo revelador da lógica diplomática portuguesa na sua relação com OIT. Não é objectivo aqui estudar o contexto histórico e os propósitos específicos da criação da convenção. Importa, no entanto, reter que ela resultava em grande medida da ideia de expandir os direitos outorgáveis a populações “indígenas” em territórios independentes, uniformizando-os por relação ao dos grupos populacionais majoritários. Não só nos casos mais conhecidos, como nos estados de colonização branca intensiva, como os Estados Unidos da América, o Canadá ou a Austrália, mas também nos novos estados independentes. Procurava-se, ao mesmo tempo, como se pode atestar pela leitura da extensa convenção, preservar tradições e a observação de usos e costumes tradicionais das populações ditas indígenas ou aborígenes, mas acima de tudo pretendia-se garantir o seu usufruto, de forma uniforme por relação aos restantes grupos populacionais, de direitos sociais e económicos mas também políticos. No entanto, a convenção abriu a possibilidade de governos e representantes coloniais mobilizarem-na como forma de legitimarem o argumento, amplamente usado nos debates da ONU, de que a posição jurídico-política destas populações era semelhante à das suas populações coloniais, com o intuito de sustentar que o princípio da auto-determinação se lhes aplicava de igual forma, tendo por objectivo recusar a outorga da independência.⁴²⁸

A sua primeira recepção por parte das autoridades portuguesas deu lugar ao criticismo habitual dispensado a todas as tentativas de expansão e generalização de direitos a essas populações, bem como à crescente internacionalização destes

⁴²⁷ Veja-se Afonso Mendes, “Cooperação Regional em África”, *Revista Ultramar*, nº5, (Julho/Setembro 1961), pp. 102-109.

⁴²⁸ Luis Rodriguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law: The ILO regime, 1919-1989* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 115-214.

problemas. Era esse o sentido do relatório secreto de Franco Nogueira, que estivera na comissão que debatera o problema na conferência internacional do trabalho, em 1956. A ausência de bom senso reinava, de acordo com este, dando origem a propostas que desprotegiam os indígenas e que eram vagas e mal formuladas. A ideia central, no entanto, era a de caminhar para a sua plena integração, através da aquisição de direitos políticos e sociais, a sua protecção especial contra sanções penais ou o trabalho compelido, o direito a organizarem-se colectivamente. O problema principal nesta discussão, por sua vez, era a sua relação com o artigo 73º da carta das Nações Unidas. Mas desde logo se viu a oportunidade de agir como se esta convenção se aplicasse integralmente ao caso do império português. Ao assumir que era um país independente com populações tribais, podia negar-se a ideia de existência de territórios não-autónomos. A acção portuguesa era limitar “preceitos extremistas que obstassem a que pudessemos oportunamente ratificar a convenção, o que seria um inconveniente político”. No entanto, as teses portuguesas eram vistas com desconfiança. Mesmo assim, Franco Nogueira mostrava-se optimista: num segundo momento poder-se-ia eliminar “muito do que contém de panfletário e demagógico”. A questão era resumidamente posta: ratificar a convenção implicava reconhecer certa gama de direitos às populações ditas indígenas mas seria particularmente útil para comprovar a tese da unidade nacional e negar a existência de territórios não-autónomos.⁴²⁹

Estes seriam os termos da discussão noutros espaços institucionais. Nesse sentido corria um parecer interno do Ministério do Ultramar que pedia esclarecimentos sobre a questão em causa. Era claramente exposto que o objectivo da convenção era para as populações “não-integradas”, como nos casos do Brasil, Perú ou Nova Zelândia. Não era esse o caso das populações indígenas portuguesas.⁴³⁰ O problema, explicava Ribeiro da Cunha, era que o termo indígena “tem, na legislação portuguesa, um significado técnico-jurídico que o contrapõe ao termo “aborígene”. Isso explicava, por exemplo, porque este detectava uma contradição em ratificar-se uma convenção como a dos contratos para “trabalhadores indígenas” ao mesmo tempo que se ratificava a convenção sobre populações aborígenes, como pedia Jenks. Era nesse sentido que se optava por denominar a convenção como sendo para as

⁴²⁹ Relatório secreto sobre a Conferência Internacional do Trabalho (6 a 28 de Junho de 1956), Franco Nogueira, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/12127.

⁴³⁰ Parecer ISNI, 21 de Setembro de 1956, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/12127.

populações aborígenes, na medida em que esse uso conceptual permitia legitimar a ideia de populações com regimes legais particulares num todo nacional completamente autónomo.⁴³¹

Também no âmbito das reuniões conjuntas para acertar a estratégia diplomática portuguesa a questão foi alvo de acesos debates. Defendia o representante do Ministério do Ultramar que havia todo o interesse em adoptar, para o caso das províncias ultramarinas, a definição da OIT de “país independente com populações aborígenes”. J. M. Fragoso, do MNE, apontava que, dos 30 países englobados naquela definição, em todos eles os aborígenes eram considerados “cidadãos de pleno direito”, o que não acontecia nas colónias portuguesas. O representante do Ministério do Ultramar (que se presume ser Costa Freitas, do Gabinete de Negócios Políticos, mas que o documento não especifica claramente) argumentava que, em todos esses países, as acções tinham por vista a futura e gradual integração dessas populações, que era o que se verificava no caso português.⁴³² Defendia outro interveniente que se procedesse a um estudo de comparação da convenção com a legislação portuguesa, com o objectivo de se proceder a possíveis “harmonizações” legislativas. A satisfação de certos instrumentos internacionais, a que Portugal aderira, tinham de ser cumpridos, devendo processar-se, no entanto, em termos que não contrariassem a tese da unidade da nação. A melhor forma de o fazer era por via das agências especializadas da ONU. Claro, colocava-se o problema da fiscalização internacional do processo de integração.⁴³³ Numa reunião posterior, o funcionário do MU que ficara encarregado de estudar o assunto asseverava que não havia qualquer incompatibilidade entre a convenção e o regime de indigenato. Sintomaticamente, o único problema existente era “a referência à raça negra” no estatuto. Acreditava que isso poderia representar um factor de “susceptibilidade nos meios internacionais, profundamente anti-racistas”. Bastaria eliminar a referência e, “sendo certo que a nossa designação de indígenas não pode fugir à admissão de um certo grau de discriminação”, passar a considerar os indígenas cidadãos. A solução seria rejeitada. Concordava-se que a referência à raça negra deveria ser eliminada, na medida em que

⁴³¹ Relato de jantar com Jenks em 3 de Dezembro de 1959, Ribeiro da Cunha, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451.

⁴³² Para além da indicação no documento, após a revogação do indigenato e do próprio CTI, Costa Freitas desenvolveu um estudo que versava essencialmente sobre a comparação entre as noções portuguesa e da OIT sobre indígena. João da Costa Freitas, “O conceito de indígena e regime de indigenato: conceitos teóricos”, *Estudos Políticos e Sociais*, nº1 (1963), pp 55-122.

⁴³³ Relatório 4ª reunião inter-ministerial, 11 de Junho de 1958, AHD-MU-GM-GNP-171-1.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

poderia constituir “um elemento psicológico para concentrar atenções sobre nós” mas bastaria substituí-la por “não evoluídos ou não assimilados”. A ratificação era vista como oportuna, na medida em que permitiria debelar críticas na ONU, mas, ao mesmo tempo, era defendida apenas uma revisão do indigenato, não a sua abolição. É, no entanto, importante referir o surgimento, em 1958, e em relação à convenção da OIT, de referências à possível abolição do regime jurídico especial para indígenas. No entanto, esta acabaria por não se materializar.⁴³⁴

A questão voltaria a ser discutida, assinalando-se que apesar da legislação permitir “às populações beneficiar, em condições de igualdade, dos direitos e possibilidades da legislação que a legislação nacional concede aos outros elementos da população” a prática administrativa tinha “iludido” essa possibilidade. As questões do trabalho em particular surgiam como particularmente em contradição com a convenção e sugeria-se “acentuar uma vez mais a urgência que há em rever todo este importante assunto, visto que o regime actual está gravemente comprometendo o bom nome do país”.⁴³⁵

Em suma, a questão do trabalho e da integração política de populações tidas como “atrasadas” apareciam como centrais não apenas no relacionamento entre o império português e a OIT, mas também num plano mais geral da acção externa portuguesa. Concluía-se, ainda assim, que poderia ser ratificada a convenção sem a necessidade de alterações fundamentais no regime jurídico existente. No entanto, a ratificação da convenção acabou por não se concretizar até ao final da década. Muito menos se realizaram transformações ao nível da legislação imperial. Mas a conexão entre pressão internacional, questões laborais e estratégia diplomática imperial revelar-se-ia de forma evidente no ano de 1960.

Apesar de Ribeiro da Cunha, já em Dezembro de 1959, ter anunciado a Jenks que se estava a “examinar, muito atentamente, a possibilidade de ratificação da convenção”, esta não seria consumada.⁴³⁶ A sua ratificação deveu-se, pois, em grande medida, à evolução dos debates na ONU em finais de 1960. O anúncio por parte de Kruschov de que a União Soviética pretendia colocar no debate da AG da ONU a resolução que consagrava a condenação de todas as formas de colonialismo, e que levaria à aprovação da famosa resolução 1514, em Dezembro de 1960, provocou um

⁴³⁴ Relatório da 5ª reunião inter-ministerial, 26 de Junho de 1958, AHD-MU-GM-GNP-171-1.

⁴³⁵ Relatório da 11ª reunião inter-ministerial, 2 de Setembro de 1958, AHD-MU-GM-GNP-171-1.

⁴³⁶ Relato de jantar com Jenks em 3 de Dezembro de 1959, Ribeiro da Cunha, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451.

acesso de ansiedade entre as autoridades portuguesas. Como referia o representante da missão permanente portuguesa na ONU, em 30 de Setembro de 1960, apesar da iniciativa soviética provavelmente merecer a resposta de todas as potências coloniais, ela atingiria especialmente o império português na medida em que os governos belga, inglês e francês já tinham demonstrado a sua vontade de conceder a auto-determinação aos povos coloniais. Isto vinha agravar a “difícil situação que já se nos deparava” como resultado do relatório da comissão dos seis.⁴³⁷ Afirmava a missão permanente que “haveria toda a conveniência em rever, sem demora, alguns aspectos da estrutura jurídica das nossas províncias ultramarinas”. Estava a referir-se em particular ao regime de indigenato em todas as suas reverberações. Era fundamental poder afirmar a integração nacional não apenas dos territórios mas também das suas populações.⁴³⁸

O representante da missão portuguesa retomava, desta forma, a sugestão decorrente do estudo já citado do representante do Ministério do Ultramar nos encontros sobre os efeitos diplomáticos de revogar o regime do indigenato. Mas levantavam-se sérios problemas. Em primeiro lugar, se não fossem outorgados direitos políticos, apenas concessões em matéria de direito privado, o efeito seria nulo, pois que o comité dos seis “nunca se satisfará com alterações aparentes”. Podia-se inclusivamente elaborar uma legislação que “formalmente” fizesse desaparecer a distinção nesse plano. Era apenas necessário reformar a lei eleitoral. No entanto, a alteração em véspera do debate seria visto como um mero “expediente” e seria vista no ultramar como “sinal de fraqueza”. A necessária alteração da lei eleitoral (com o objectivo de restringir a participação daqueles que adquirissem automaticamente a cidadania) geraria também protestos, especialmente porque realizada em vésperas de eleições. A solução passava, portanto, por simplesmente ratificar a convenção nº107. Isto implicaria a “internacionalização do problema dos indígenas”, mas essa internacionalização era já impossível de conter, dada a recente ratificação de várias convenções da OIT e da sua aplicação sem reservas no Ultramar. Mais, a tese

⁴³⁷ O Comité dos seis foi constituído em 1959, tendo por objectivo o estudo do processo de transmissão de informação do governo português à ONU, com o qual o governo decidiu não colaborar. Sobre todo este processo, veja-se Aurora Almada Santos, *A Organização das Nações Unidas e a Questão Colonial Portuguesa, 1961-1970*, (Lisboa: Tese de Doutoramento – FCSH/UNL, 2014), pp. 152-178. Veja-se ainda David Wainhouse, *Remnants of Empire: The United Nations and The End of Colonialism* (New York: Harper & Row Publishers, 1964).

⁴³⁸ Ofício enviado para GNP pelo gabinete do ministro do Ultramar, 24 de Novembro de 1960, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/12127.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

permitia reforçar a “coerência” da posição portuguesa e alinhar na orientação da conhecida “tese belga”.⁴³⁹ Ou seja, permitia fundamentar, o que ficara conhecido como tese belga, e que se sustentava que não existia uma diferença fundamental entre os povos aborígenes de estados independentes e as populações nativas coloniais, sustentando que a única diferença era a contiguidade geográfica, e que, como tal, as reivindicações de auto-determinação deveriam receber o mesmo tratamento num caso e no outro. Mais uma vez, a adopção de instrumentos internacionais relativos a *standards* laborais surgia como, por um lado, alternativa a reformas políticas profundas, e, por outro, como forma de contrariar o sentido dos debates no âmbito da ONU. O problema, como já se viu, em relação à adopção da tese belga, passava pelo facto de as populações “indígenas” nos territórios portugueses não terem, de facto, a possibilidade de gozarem dos direitos políticos e civis da restante população.⁴⁴⁰

A internacionalização do problema indígena, aliás, já fora agravada por outras decisões. O império português não se limitara a ratificar novas convenções. Fizera-o sem nunca invocar a reserva prevista no artigo 35º, que permitia que determinadas partes ou a totalidade de uma convenção ratificada não se aplicasse aos “territórios não-metropolitanos”. Ora, invocar essa reserva implicava reconhecer existirem territórios não-autónomos, algo que as autoridades portuguesas simplesmente rejeitavam. Era, aliás, nesse sentido que o Comité Inter-ministerial do Trabalho já definira que as convenções ratificadas deveriam “sempre que possível” ser aplicadas a todo o território nacional. No caso de não ser possível, era preferível não as ratificar.⁴⁴¹ Como se podia ler num parecer do Ministério das Corporações, tendo por base a ideia de que as províncias ultramarinas não eram colónias, os delegados à CIT de 1960 declararam, mais especificamente à Comissão de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações, que a cláusula contida no artigo 35º era “letra morta”, sendo as convenções “efectivamente” aplicadas no Ultramar. O objectivo fundamental seria o de que “não haja quebra do princípio da unidade territorial”.⁴⁴²

A necessidade de fazer prova da unidade do território nacional levaria a intensas discussões sobre o quais as convenções a ratificar, mas seria mobilizado

⁴³⁹ Nota sobre o estatuto do indígena, MU, 1 de Outubro de 1960, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/12127.

⁴⁴⁰ Veja-se Rodriguez-Piñero, *Indigenous Peoples*, pp. 139-144; Belgian Government, *La Mission sacrée de Civilisation: à quelles populations faut-il en étendre le bénéfice? La Thèse Belge* (New York: Belgian Government Information Center, 1953).

⁴⁴¹ Acta Comité Inter-ministerial do trabalho, sessão de 7 e 22 de Maio de 1957. AHD-POI-137.

⁴⁴² Acta 13ª Sessão do Comité inter-ministerial do trabalho. AHD/MU/GM/GNP/RRI/0770/12539-002.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

também com o objectivo de fazer cair a cláusula de reserva em todas as convenções ratificadas anteriormente sob a protecção do direito conferido pelo artigo 35º. Como se referia no mesmo parecer do Ministério das Corporações, em que se assinalava que todas as convenções cuja ratificação fora anunciada na CIT de 1959 o haviam sido sem invocação da reserva colonial, seria “conveniente e de grande alcance político que as cláusulas de reserva nos territórios ultramarinos existentes nas convenções anteriormente referidas fossem eliminadas, por desnecessárias”.⁴⁴³ O problema do artigo 35º voltaria a ser matéria de interpelação directa da OIT ao governo português no futuro.

O importante a reter neste domínio é o facto de, nos finais dos anos 50, o império português ter transformado substancialmente a sua relação com a OIT no que dizia respeito aos territórios coloniais. A necessidade política e o esperado “efeito político” da apresentação do império português aos olhos da OIT como um todo nacional onde não havia lugar para discriminação levaram à adopção de múltiplas convenções que aumentavam de forma exponencial a possibilidade de internacionalização e fiscalização das políticas sociais nos territórios ultramarinos. Dada a saliência do problema do trabalho indígena enquanto matéria de disputa internacional e a natureza menos “politizada” da OIT, ou pelo menos como assim era entendida a sua actividade pelas autoridades portuguesas, a opção por ratificar um número extraordinário de convenções e estender o campo de aplicação de outras tantas aos territórios coloniais foi vista como uma oportunidade extraordinária para reforçar a legitimidade imperial portuguesa internacionalmente.

Mais, este processo despoletou, de uma forma que não havia sido vista até então, debates no seio da administração imperial em torno de reformas que representavam uma ruptura substancial com aquilo que era o consenso imperial em matéria de políticas sociais coloniais e do lugar do “indígena” na sociedade e economia coloniais. Mas, como se pôde constatar, à crescente integração normativa internacional não correspondeu uma concretização paralela de transformações político-jurídicas que lhe dessem resposta. A flagrante contradição entre os termos tanto da convenção sobre discriminação como daquela sobre populações aborígenes e tribais (para não falar das convenções sobre trabalho forçado e sanções penais) e a vigência tanto do estatuto dos indígenas como do Código do Trabalho Indígena

⁴⁴³ Idem.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

revelam quanto, neste período, as considerações em torno dos potenciais efeitos políticos da integração no seio da OIT suplantaram, e negligenciaram, os riscos e consequências de uma inspeção e supervisão internacional, temidas durante décadas, que seria agora não só muito mais invasiva como se desenvolvia num contexto histórico e político muito menos acomodatório para um império que continuava a negar o princípio da auto-determinação política e mantinha um sistema cristalizado das políticas da diferença ao longo de linhas claramente raciais e sustentado num discurso, ainda generalizado, que promovia a ideia do lugar subordinado do “indígena” no seio da configuração imperial.

Em suma, a uniformização da aplicação da regulamentação internacional deu azo a esforços de uniformização normativa numa base territorial, e não populacional, como referiria mais tarde Ribeiro da Cunha. Essa situação levantava problemas de ordem jurídica, como o do artigo 35º, referido por este funcionário, e que tornavam a relação portuguesa com a OIT em matéria colonial confusa, mas que suscitava questões também de ordem política e social. Os esforços que descrever-se-ão de seguida pretenderam reforçar politicamente a tese da unidade nacional, mas as autoridades e governantes que os promoveram acreditavam, pelo menos durante estes anos, que essa uniformização territorial poderia coexistir, interna e externamente, com uma estruturação diferenciada da organização jurídica e política de populações vistas como estando em estádios diferentes de “civilização”, uma ordem que por muito que autoridades, governantes e académicos negassem, se fundava essencialmente em critérios raciais.

Novos debates, velhos argumentos: dinâmicas reformistas na administração imperial portuguesa

A decisão de ratificar as convenções, sem reformar profundamente nem as práticas nem as leis que regulavam o “trabalho indígena”, resultava de uma opção fundada essencialmente em preocupações diplomáticas. Mas ela abria também a porta a que, a partir daí, se pudesse exigir conformidade legal com os seus postulados. No entanto, nas colónias, a situação permanecia relativamente inalterada e os esforços de reforma eram tímidos. A ideia da validade das sanções penais era ainda partilhada por muitos no seio da administração imperial. Nesse sentido, por exemplo, em 1954, o governo de S. Tomé decidia, e publicava no seu Boletim Oficial, que se aplicasse o

regime de sanções penais por caso de quebra de contrato aos trabalhadores Cabo-Verdianos nas ilhas, que não eram “indígenas”. Isso merecia o simples comentário da ISAU: “O diploma é ilegal”. Tanto mais grave quanto “deve ter-se em atenção as tendências do Direito Internacional pelo que respeita a indígenas, para evitarmos quanto possível dar azo aos ataques de que frequentemente somos vítimas ainda que sem razão”.⁴⁴⁴ Um outro parecer, já de 1957, reportava que era necessário tomar medidas para impor a disciplina nos meios laborais e sugeria-se que a tutela dos cabo-verdianos passasse para o curador dos indígenas, dando-lhe “atribuições judiciais para punir trabalhadores não-indígenas”. Desta vez, a Inspeção Superior ratificava a decisão. A visão do trabalhador africano como sendo um elemento subordinado extravasava a condição de indígena e era aplicada também a cidadãos, em plena contravenção com as normas internacionais e com a retórica portuguesa sobre assimilação e civilização.⁴⁴⁵

Mas não era apenas em relação às sanções penais que se manifestavam as contradições entre as acções e proclamações portuguesas na esfera internacional e os debates e práticas no seio do império. Por exemplo, em 1955, dava-se nota da continuada prática de trabalho forçado ao serviço da Diamang e do papel das autoridades no seu recrutamento. Ao avaliar dados estatísticos providenciados pela curadoria de Angola questionava-se o número extraordinário de trabalhadores fugidos do concelho de Chitato, onde a companhia recrutava. E recuperava-se um relatório do inspector Lapido Loureiro, de 1955, onde se podia ler que existia uma “violenta e forçada interferência administrativa no conseguimento dos 7000 contratados anuais” da Companhia. Como se verá na parte 4, esta situação perduraria até aos primeiros anos da década de 60, pelo menos.⁴⁴⁶

A situação nas colónias era, de resto, do conhecimento de alguns estrangeiros que as visitavam ou lá residiam. Era o caso dos cônsules norte-americanos em Angola e Moçambique. William Taft, colocado em Moçambique, e escrevendo em 1960, relatava o que representava o sistema de culturas obrigatórias na colónia. Nas áreas de cultura especial do algodão, os “indígenas” não tinham qualquer escolha; tinham de o plantar e este tinha necessariamente que ser vendido ao Estado muito abaixo dos preços nos mercados mundiais. Era proibido o recrutamento nessas áreas para

⁴⁴⁴ Parecer ISAU, 18 de Fevereiro de 1955, AHIPAD, Compilação de pareceres.

⁴⁴⁵ Parecer ISAU, 28 de Julho de 1957, José Ribeiro da Cruz, AHIPAD, Compilação de pareceres.

⁴⁴⁶ Parecer ISAU, José Ribeiro da Cruz, 19 de Setembro de 1957, AHIPAD, Compilação de pareceres.

qualquer outra actividade que não a cultura do algodão. As autoridades administrativas, à semelhança do que sucedia no recrutamento para o Transval, eram subornadas com o objectivo de arregimentar mais trabalhadores. Em Angola, William Gibson, também em 1960, descrevia o que ele apelidava de “sistema de trabalho contratado”. Na parte desclassificada, Gibson descrevia o sistema em teoria e segundo a lei. Mas, numa parte classificada, transmitia informação mais crítica ao Departamento de Estado norte-americano. Referia a centralidade do dever moral de trabalhar e informava que existiam abusos, reconhecidos até por responsáveis governamentais de relevo. Os recrutadores usavam de todas as estratégias maliciosas para recrutarem trabalhadores; administradores e recrutadores, que classificava de “sádicos”, podiam tratar mal os trabalhadores, desta forma “dando ao sistema alguns aspectos de trabalho forçado”. E questionava qual era a capacidade real dos africanos de se oporem a abusos, qual a sua real vontade de assinar os contratos e sobre quão humanitário era deslocar um trabalhador por seis meses do seu local para exercer trabalho contratado. A resposta a estas perguntas dependia do observador, e Gibson assegurava que a situação não era tão má como alguns críticos do império anunciavam. Mas existiam seguramente abusos e a parte mais nociva era o deslocamento de muitos africanos que não desejavam trabalhar longe das suas terras e a isso eram obrigados, apesar de reconhecer que muitos o faziam de livre vontade. As razões para tal passavam pela necessidade de desenvolvimento económico da colónia e, claro, pela afirmação inscrita na lei da obrigação de todo o indígena trabalhar, e fazer prova disso, pelo menos 6 meses por ano.

É importante aqui referir que tanto Taft como Gibson não eram tidos como sendo particularmente críticos da posição portuguesa em África, pelo contrário. Mennem Williams, o conhecido secretário de estado adjunto para os assuntos africanos, classificava-os como “paroquiais” e mal-informados. devido à dificuldade em obterem informação exterior em Angola e Moçambique.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ Carta de Taft para o Departamento de Estado, 1961, National Archives and Record Administration (NARA), USA, RG 59 Central Decimal Files, Central Decimal File 1960-1963, Box 2587. Carta de Gibson para Departamento de Estado, 23 de Abril de 1960. National Archives and Record Administration (NARA), USA, RG 59 Central Decimal Files, Central Decimal File 1960-1963, Box 2588; Memorando de Mennem Williams, 1 de Setembro de 1961, National Archives and Record Administration (NARA), USA, RG 59 Central Decimal Files, Bureau of African Affairs, General Subject Files, 1958-1962, Box 1. Sobre Mennem Williams, veja-se Thomas J. Noer, *Soapy: a biography of G. Mennem Williams* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005).

A persistência de abusos, ainda que possivelmente com menor frequência, mantinha-se, bem como uma série de práticas coercivas que caracterizavam as realidades laborais nas colónias portuguesas, ao mesmo tempo que o império português ultrapassava as resistências a que se impusera durante longos anos em matéria de aplicação de convenções internacionais sobre políticas laborais e sociais às províncias ultramarinas. Esta era uma situação que iria acarretar importantes custos mas que, à época, governantes e administradores julgaram vantajosa. E, certamente, tinham em mente planos de reforma ou revisão legislativa tendo por fito uma maior adesão das realidades coloniais às normas internacionais.

Apesar dos esforços para evitar transparecer que reformas internas se deviam a pressões internacionais, os momentos de articulação entre ensejos e projectos de reforma e iniciativas de integração internacional continuavam a multiplicar-se. A decisão de Raúl Ventura, em 1957, de estabelecer, na qualidade de ministro do Ultramar, contactos com o já citado Robert Gavin, no sentido de se aconselhar sobre uma potencial reforma do CTI, é apenas mais um dos casos. Não deixa, no entanto, de ser inédita, e só pode ser compreendida à luz das transformações globais que se operavam então mas também à recente adesão do governo português a instrumentos normativos da OIT com aplicação nas colónias e à visão relativamente benigna que o governo português fazia incidir sobre aquela organização, pelo menos em comparação com outras instituições como a ONU ou a UNESCO.

Mas também neste processo se pode identificar mais uma vez o desacerto entre aquilo que o governo português entendia ser como moralmente aceitável e aquilo que eram as tendências que dominavam a organização e se reflectiam na produção de novos *standards* para os territórios coloniais. Ventura enunciava três artigos que pretendia introduzir no novo código. Para começar, o código continuaria a ser aplicado apenas a indígenas. Mas, mais grave do que isso: o trabalho passava de dever moral a dever de solidariedade social. Em segundo lugar, o trabalho deveria ser socialmente útil. Finalmente, questionava como poderia garantir que o dever de solidariedade social era cumprido e avançava possibilidades: trabalho forçado público, sanções penais ou aumento dos impostos.

A reacção de Gavin era elucidativa acerca da distância que separava o que estes dois homens, que já haviam privado várias vezes na organização, entendiam como uma política social adequada. Condenava em absoluto os três artigos. Dizia que a opinião pública mundial tendia a valorizar cada vez mais o direito ao trabalho a

expensas do dever de trabalhar. A questão do trabalho socialmente útil apresentava um problema “delicado” porquanto se subentendia que o governo acreditava que o trabalho de subsistência a que se dedicavam os “indígenas” não era considerado socialmente útil, e como tal se poderia deduzir que o governo os obrigaria a trabalhar no que entendesse sê-lo. Essa decisão abriria a porta a um “disseminado criticismo” e, a seu ver, com razão, porque esta disposição abriria espaço para que o governo pudesse “direcionar o trabalho em circunstâncias que poderia levar a sistemas de trabalho involuntário para o cumprimento dos planos económicos do Estado”. O recurso a sanções penais para trabalhadores mobilizados coercivamente simplesmente violava a convenção. Em carta enviada para Jenks, referia que se o governo português aprovasse estas disposições, mesmo não tendo ratificado ainda a convenção 105, a que não era obrigado, “ficaria sem dúvida exposto a ser criticado por manter-se em matéria de práticas laborais tão atrás dos outros poderes em África”. Mais, Gavin indicara a Almendra, com o objectivo de transmitir a Raúl Ventura, que as propostas eram de “duvidosa compatibilidade” com a convenção e que no que respeitava à opinião pública internacional, a sua aplicação “apagaria o muito de bom que a ratificação da Convenção [29, no ano anterior] tinha feito”.⁴⁴⁸

É, portanto, pouco surpreendente que, neste contexto, tenha surgido um conjunto de propostas tendo por fito transformar o Código do Trabalho dos Indígenas e as suas principais disposições com origem nas próprias colónias. Como referia um parecer da Inspeção Superior de Administração Ultramarina, já fora reconhecida superiormente “a indispensabilidade de se ajustar muitas (...) disposições do Código do Trabalho Indígena às realidades actuais” e recomendava que os inspectores superiores recolhessem o máximo de informação possível no sentido de se proceder às mudanças legislativas necessárias. Sintomaticamente, em nenhum momento no parecer se colocava em questão a ideia de um código laboral especial para os indígenas.⁴⁴⁹

Este parecer visava particularmente responder a um pedido do Governo-Geral de Angola para que se alterassem os artigos 197º e 198º do CTI, que regulavam a fixação de salários para trabalhadores indígenas. Requeria o governador de Angola que estes fossem actualizados e que fosse conferida maior autonomia aos governos

⁴⁴⁸ Missiva de Gavin para Jenks, 1 de Novembro de 1957; Missiva de Jenks para Morse, 30 de Janeiro de 1957; ILO Archives, NL-1-51-2- Jacket 1.

⁴⁴⁹ Parecer nº18/60, 13 de Dezembro de 1960. AHIPAD, Compilação de Pareceres da ISAU.

provinciais nesta matéria, de forma a poder atender-se às condições e particularidades locais com maior flexibilidade. Este processo acabaria por resultar em mais uma ronda de auscultação e debate ao longo da cadeia administrativa imperial. Confrontado com a proposta do governador-geral de Angola, também o seu homólogo em Moçambique apresentava as alterações que entendia serem necessárias. Estas diziam essencialmente respeito ao artigo 203º do CTI, que estipulava que parte do salário para trabalhadores cujos locais de emprego não coincidiam com a área de residência pudesse ser pago apenas aquando do seu regresso.⁴⁵⁰ Era uma situação que era defendida para os trabalhadores que se encontravam em colónias estrangeiras, mas que se entendia ser desajustado para os trabalhadores que laboravam em distritos diferentes do local de origem dentro de uma mesma província.

Seguindo estes dois processos, pode obter-se uma panorâmica dos sentidos e causas das transformações das políticas sociais nestes anos nas províncias ultramarinas bem como um vislumbre dos termos do debate, e seus limites, que orientavam o processo burocrático imperial português.

As sugestões de cada um dos governadores gerais acabaria por resultar em diferentes reacções por parte dos órgãos centrais do império. No caso de Angola, a reivindicação acabaria por ter uma resposta relativamente rápida. No entanto, e mais uma vez, essa alteração não pode ignorar dois aspectos centrais da evolução das políticas de “trabalho indígena”: a articulação com instituições e processos internacionais e a persistência de uma mentalidade paternalista e tutelar acerca do trabalhador indígena até muito tarde.

O sucesso da iniciativa local, tendo por vista a atribuição de uma maior autonomia aos governos locais na fixação de salários mínimos, não pode ser compreendida sem ter em conta a relação do império português com a OIT. Como já se referiu, em 1959, e por força de constantes pressões exteriores, o governo português finalmente ratificara a convenção nº26 sobre a fixação de salários mínimos, sem recurso à cláusula de reserva colonial. Ou seja, a convenção teria que vigorar em todo o território nacional, logo imperial. No que concerne à política laboral indígena, o problema fundamental que se colocava pela ratificação da convenção a todo o território era o de aplicar os princípios da negociação colectiva e, mais importante, da

⁴⁵⁰ Parecer ISAU, “Alterações de algumas disposições do Código do Trabalho dos Indígenas”, 20 de Agosto de 1960, AHIPAD, Compilação de Pareceres da ISAU.

participação de estruturas representativas dos trabalhadores no processo de fixação de salários mínimos. Como se viu, a política oficial portuguesa passara a ser a de aplicação integral de qualquer convenção a todo o território. Mas a adopção da lógica do critério da unidade territorial coexistia com a persistência de um critério de diferenciação grupal. Como referia um parecer do Comité Inter-Ministerial do Trabalho, o não recurso ao artigo 35º tornava possível “evitar que contra nós se pudesse invocar o argumento de que possuímos territórios não metropolitanos onde o regime de trabalho é diferente do da metrópole”.⁴⁵¹

Foi precisamente essa lógica que guiou a aprovação das 3 convenções já referidas, em 1959. Igualmente, foi o propósito, e critério, de gerar “efeito político” que fizera com que a sua ratificação tivesse sido apresentada antes da realização do encontro da Comissão Consultiva Africana em Luanda. O mesmo nexos entre desenvolvimentos internacionais pode ser identificado na incorporação formal dos preceitos da convenção 26 na legislação imperial. É importante, como aparte, frisar que a explicação e estabelecimento de causalidade entre acontecimentos e processos internacionais e transformações internas tem necessariamente de ser complementada pela análise das dinâmicas locais e metropolitana, e esta não é simples nem linear. No entanto, o ponto a sublinhar é que sem a incorporação dos processos que aconteciam para lá do império na formulação de um argumento, se perde um elemento fundamental nos discursos dos actores à época.

O problema da extensão da negociação colectiva aos territórios coloniais, como tal, não pode ser compreendido sem se levar em linha de conta os desenvolvimentos internacionais, em particular no seio da OIT. É esse também o sentido da correspondência de Ribeiro da Cunha em torno da realização da Conferência Regional Africana, em Dezembro de 1960. Como ele próprio alertava, a conferência iria dedicar particular importância à questão não só da negociação colectiva como da representação e actividade sindical. Ambas suscitavam “melindre”, especialmente se se atendessem ao facto de que nos territórios ultramarinos “não [estava] em vigor qualquer convenção colectiva, ou talvez uma apenas – a dos bancários sob a forma de acordo colectivo de trabalho”.⁴⁵² Como consequência, afirmava o inspector superior que era muito conveniente a extensão às colónias do

⁴⁵¹ Acta 13ª Sessão do Comité inter-ministerial do trabalho, 16-9-160, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0770/12539-002.

⁴⁵² Apontamento, Ribeiro da Cunha, 8 de Março de 1960, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0712-12447.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

decreto lei nº36.173, de 1947, que regulava a negociação colectiva. Igualmente importante, podia também estender-se a aplicação do decreto-lei nº32.749 de 1943 que definia que o Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social podia estender os termos de negociação colectiva a outros sectores de actividade não abrangidos pelos seus termos.⁴⁵³ Isto poderia ser feito dando idêntico poder aos governadores das províncias. De acordo com o autor, esta solução teria inúmeras vantagens, entre elas a uniformização de legislação metropolitana e ultramarina: “não se distinguia entre trabalhadores com estatutos de cidadania ou com estatuto de indigenato – matéria sempre melindrosa nas questões de trabalho”, e, por fim, poderia afirmar-se, antes de Dezembro, aquando da realização da conferência, que nas “províncias ultramarinas havia legislação idêntica à da metrópole que permitia a negociação colectiva”.⁴⁵⁴

A proposta de Ribeiro da Cunha foi, tudo indica, bem recebida no seio da administração e governos imperiais. Em 28 de Junho de 1960 publicava-se a portaria nº17782, que alargava o princípio da negociação colectiva ao ultramar, sendo acompanhado da portaria nº17771, que outorgava aos governadores das províncias a possibilidade de regularem ou estenderem a outros sectores os acordos de negociação colectiva e fixarem os salários mínimos. Esta medida era apresentada, no Diário de Notícias, em conjugação com outras, desde logo a abolição de sanções penais. Estas eram identificadas, pelo jornal, como resultado da acção de um governo sempre “atento à defesa do trabalhador e à cada vez mais perfeita definição da unidade nacional”. Em suma, o governo continuava a “demonstrar (...) que Portugal não deixa perder a tradição de se manter (ao contrário do que falsamente se insinua nas mal-intencionadas críticas que em certos meios se fazem) à frente de todos os países africanos no campo da legislação do trabalho”.⁴⁵⁵

A proposta do governo era apresentada como prova do aprimoramento da unidade nacional em matéria de trabalho, mas era evidente que a medida pretendia responder a critérios essencialmente políticos e diplomáticos. De facto, a ambiguidade aberta por uma simples extensão da legislação metropolitana ao ultramar permitia afirmar a unidade territorial e dar a impressão, por omissão, de que não se estava a

⁴⁵³ Decreto nº36.173 - <https://dre.tretas.org/dre/217984/decreto-lei-36173-de-6-de-marco>; Decreto nº32.749 - <https://dre.tretas.org/dre/217983/decreto-lei-32749-de-15-de-abril>.

⁴⁵⁴ Nota autor não identificado, Março de 1960, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0712-12447.

⁴⁵⁵ Recorte do Diário de Notícias, de 3 de Julho de 1960, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00510.

publicar legislação diferenciada em função da situação jurídica de grupos distintos. No entanto, é óbvio que a extensão da negociação colectiva ao ultramar tinha um impacto reduzido para o trabalhador indígena. Cerceados que estavam os seus direitos políticos, a possibilidade da sua participação, através de estruturas representativas, na discussão sobre fixação de salários mínimos estava naturalmente limitada. Mais, aumentava-se substancialmente o poder de fixação arbitrária do salário aos actores locais.

O efeito e alcance desta transformação cedo se faria sentir. Antecedendo a própria publicação dos decretos, o governo-geral de Moçambique emitia um despacho em que visava estudar a actualização dos salários para trabalhadores indígenas. Insistia que não devia haver contemplanções com actividades “que podem ser havidas como parasitárias” que implicavam o sacrifício “de elementares princípios de justiça social”. Mais, tendo em vista a resolução das “dificuldades que se deparam para obtenção da mão-de-obra” entendia-se que estas só poderiam ser ultrapassadas “criando-se condições favoráveis para que essa mão-de-obra, cada vez em maior volume, voluntariamente se ofereça a quem dela necessitar”.⁴⁵⁶ O despacho enunciava, de facto, uma evolução em relação à forma como era pensada a forma de atrair o “trabalhador indígena”, reconhecendo a importância dos salários, isto é, atribuindo “racionalidade económica” a estes trabalhadores, na forma de resolver o problema da mão de obra. Mas, ao mesmo tempo, constituía prova iniludível de que a voluntariedade da obtenção de trabalho estava longe de constituir uma realidade generalizada na província e não apresentava medidas para reprimir efectivamente as práticas administrativas que para isso concorriam. Reproduzia ainda uma lógica tutelar e paternal na regulação das relações laborais indígenas: a forma de determinar os vários salários mínimos basear-se-ia nas comunicações e informações enviadas por cada um dos governadores de distrito. A formulação encontrava-se muito longe dos princípios estabelecidos internacionalmente, e que configuravam uma forma aceitável de fixação de salários mínimos, na medida em que não era possibilitada a participação dos principais visados nesse procedimento.⁴⁵⁷

O governo-geral de Moçambique viria mesmo a aprovar uma portaria a 17 de Junho de 1960, fixando novos salários mínimos para cada distrito da província. Mas

⁴⁵⁶ Despacho do Governador-Geral de Moçambique, 7 de Março de 1960. AHD/MU/GM/GNP/RNP/0595/09746.

⁴⁵⁷ Idem.

tanto o processo como o resultado final viriam a ser profundamente criticados pelo então recentemente constituído Gabinete de Negócios Políticos do Ministério do Ultramar.⁴⁵⁸ Produzidos num momento crítico, como se verá de seguida, em 1961, o GNP criticava o que via como salários “extremamente baixos e cuja publicação, em folha oficial, parece melindrosa na situação actual”.⁴⁵⁹ Mas o problema passava também pelo método. Como se referia noutra parecer, o objectivo do governo teria sido, ao alargar a negociação colectiva às colónias, o de “iniciar uma nova forma de fixação de salários com audiência das partes interessadas (patrões e trabalhadores) e um prévio estudo que justifique a fixação dos montantes”.⁴⁶⁰ Ora, nem os trabalhadores indígenas tinham sido consultados nem o estudo era conhecido. Mas este era o resultado natural da extensão de um decreto como este, sem qualquer tipo de transformação no estatuto jurídico do “trabalhador indígena”. É importante reforçar que a reacção do GNP foi certamente condicionada pelo momento crítico em que estes despachos foram produzidos, e muito provavelmente a sua reacção teria sido mais compreensiva não fora o contexto histórico particular (que se desenvolverá na próxima parte). Mas a sua análise mostrava as limitações do esforço de uniformização legislativa territorial que o governo ultramarino iniciara.

A existência, mas também os limites, do reformismo imperial português eram evidentes, e distribuíam-se de forma difusa e não linear ao longo da cadeia imperial. Por exemplo, a já referida proposta do governador geral de Moçambique de acabar com o pagamento diferido para trabalhadores a laborar fora da sua área de residência deu lugar a um atribulado processo de debate. O governador-geral de Moçambique defendia que para “melhor aceitação dos seus deveres de trabalho” era fundamental que os indígenas pudessem receber o salário na sua totalidade, até para dar resposta às suas necessidades próprias, como às das suas famílias. Por outro lado, argumentava-se que isso poderia ser um factor aliciador que permitisse contrariar a sua vontade em emigrar para fora da província, na medida em que poderia receber a totalidade do seu salário no local de trabalho, ao contrário do que acontecia nas províncias limítrofes. Defendia-se ainda que esta medida permitiria a expansão comercial, levando à criação de novos estabelecimentos comerciais nas zonas de maior actividade económica.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ Ibidem.

⁴⁵⁹ Parecer, Director do GNP, 10 de Maio de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RNP/0595/09746.

⁴⁶⁰ Apontamento nº64, 28 de Abril de 1961, GNP, AHD/MU/GM/GNP/RNP/0595/09746.

⁴⁶¹ Apontamento GNP, 5 de Janeiro de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RNP/0595/09746.

As propostas revelam um conjunto diversificado de preocupações. Por um lado, há claramente o estabelecimento de umnexo entre a promoção de novas necessidades materiais no trabalhador indígena e a possibilidade de este se empregar voluntariamente, alternativa a métodos repressivos para o levar a trabalhar. Por outro, a ideia do dever moral de trabalhar nunca foi colocada em causa. Igualmente importante, há uma dimensão económica em todo o argumentário em torno da proposta, da necessidade de responder à escassez de mão-de-obra às necessidades de desenvolvimento e diversificação dos espaços de actividade comercial. Em todo o caso, o bem-estar “indígena” e, mais, a sua potencial participação, são sintomaticamente relegados para uma posição secundária.

Igualmente reveladora é a resposta por parte do GNP às medidas. Esta mudança poderia causar “traumatismos profundos no equilíbrio comercial existente”. Por outro lado, se o artigo 203 fosse eliminado deixaria de existir um estímulo para que os trabalhadores se oferecessem voluntariamente para o trabalho, visto que estes últimos já recebiam o salário na totalidade.⁴⁶² Outro parecer, de Ribeiro da Cunha, considerava “melindroso alterar, de um momento para o outro, todo o sistema em vigor”. As consequências “habituais e económicas de tal decisão seriam imprevisíveis”. Defendia o pagamento do salário integral aos trabalhadores que exercessem ofício na área de residência, aos trabalhadores que «se apresentassem no local de trabalho sem ser por intermédio de operações de recrutamento – na má gíria ultramarina os “voluntários”». ⁴⁶³ O que é revelador acerca de todo este processo é que a questão central continuava a ser a dificuldade em obter trabalho voluntário e a persistência de modalidades de recrutamento que implicavam algum grau de coerção. Todas as medidas eram vistas sob o prisma da necessidade de “ver reduzidos os números de contratados cujo sistema tanto tem servido para nos fazerem azedas críticas”, como referia um funcionário do GNP.⁴⁶⁴ Mas, mais uma vez, encontrava-se fora dos horizontes tanto dos governantes locais como dos “inspectores” do GNP tomar medidas que abolissem completamente o “sistema de trabalho indígena”. E isto resultava em grande medida da persistência de uma visão tutelar e paternalista do trabalhador indígena e dos mais que evidentes interesses de natureza económica que se faziam sentir. O facto de ser assumido, sem discussão, que os trabalhadores das

⁴⁶² Idem.

⁴⁶³ Apontamento Ribeiro da Cunha, 13 de Março de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RNP/0595/09746.

⁴⁶⁴ Apontamento GNP, 5 de Janeiro de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RNP/0595/09746.

minas da África do Sul ou das Rodésias deveriam continuar a receber o salário parcelado faz prova não só do argumento sócio-económico que presidia a estas considerações como do enraizamento de uma concepção do trabalhador indígena como indolente, irresponsável, ao ponto de não saber gerir um salário mensal. Acrescia a isto o temor, expresso no citado parecer do GNP, que o trabalhador, recebido o seu salário ao fim do primeiro mês, não voltasse para cumprir o resto do contrato. A liberdade absoluta do trabalhador era simplesmente impensável. Apesar das variantes e possíveis discórdias entre todos estes actores, a existência de um quadro normativo especial para o trabalhador indígena era matéria indisputável. Até Ribeiro da Cunha, que se encontrava particularmente ciente dos desenvolvimentos das políticas sociais noutras colónias e na OIT, e que, por exemplo, defendia a extensão do sistema sindical corporativo às províncias ultramarinas, demonstrava uma arreigada perspectiva diminuída, e inepta, da figura do “trabalhador indígena”, desprovido de volição ou responsabilidade social ou civil.⁴⁶⁵ Nesse sentido, as transformações operadas por relação à OIT, em grande parte promovidas por actores como Ribeiro da Cunha, resultavam essencialmente da coexistência de uma preocupação em obter efeitos políticos através de medidas relacionadas com matérias sociais nas colónias com um profundo desfasamento conceptual e normativo em relação ao lugar do trabalhador africano na economia e sociedade coloniais.

A necessidade de estabelecer, e estudar, a associação entre impulsos e modalidades reformistas ao longo da cadeia administrativa imperial e desenvolvimentos internacionais assume, pois, uma centralidade fundamental na história do império colonial que ainda está por fazer. Ao mesmo tempo, essa história proporciona uma forma particularmente profícua de se atentar no substancial desfasamento entre as possibilidades definidas pelas várias imaginações burocráticas e aquilo que eram as normas internacionais então promovidas e em voga.

O caso do estudo, já referido, sobre as possibilidades de se rever o estatuto dos indígenas, originado pelos debates em torno da ratificação da convenção nº107 sobre populações aborígenes e tribais, é a esse respeito revelador. Como já se referiu, provavelmente desenhado por Costa Freitas, o estudo, que data dos finais dos anos 50, demonstra uma preocupação, e consciência, constante dos termos e sentidos dos debates internacionais e, ao mesmo tempo, uma posição recuada e de reserva em

⁴⁶⁵ Alexandre Ribeiro da Cunha, “A projecção do sindicalismo em África”, em *Colóquios de Política Internacional* (2ª edição), (Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1960), pp. 35-74.

relação a transformações que se viam como abruptas. Por exemplo, na própria definição do termo indígena, referia-se que este gozava de “desfavor (...) nos meios internacionais” e que da sua alteração se poderiam obter “vantagens (...) na ordem internacional”. No entanto, a ideia de uma alteração abrupta do sistema que apresentava “uma longa tradição”, decidira manter-se o termo. No que se referia à questão do trabalho, a ideia inscrita de que a elevação do indígena se deveria fazer pela “educação pelo trabalho” era “das tais que não encontram boa audiência nos meios internacionais”. Mas, como não se via “razão para transigir quanto ao princípio só se encontram vantagens em exprimi-la por forma diferente”. A solução era estabelecer que a elevação se faria pelo “ensino e formação profissional”. A questão do direito de associação era outra onde o nexo descrito era evidente. Sustentava-se que a negação do direito de associação ao indígena constituía matéria de “inúmeras acusações” e que uma alteração parcial dessa lei teria “evidentes vantagens para o indígena e (...) também, algumas vantagens no campo internacional”. A solução passava por estabelecer como regra geral que “o indígena é incapaz de exercer os deveres ou usufruir os direitos da sua inscrição nos sindicatos”, mas abrindo algumas excepções. Dessa forma, poder-se-ia “ao menos no campo teórico” garantir “a faculdade do indígena poder optar pela lei comum em matéria de relações de trabalho” constituindo assim um “argumento válido” de que as instituições sindicais não estavam fechadas a todos os indígenas, “mas unicamente àqueles que pelas suas condições sociais e culturais se mostravam incapazes de participar activa e conscientemente na vida sindical”. Ademais, a proposta não acarretava grandes riscos pois a decisão estaria sempre nas mãos de um “juiz” pelo que não haveria “qualquer perigo na ordem interna, de uma abusiva e generalizada opção por parte dos indígenas”. Quanto ao artigo 32º, sobre o trabalho dos indígenas, defendia-se que se harmonizasse o disposto, em matéria de excepções ao que era definido como trabalho forçado, com o que estava contido na convenção nº29 mas não se fazia qualquer referência ao dever moral de trabalhar.⁴⁶⁶

Ou seja, este estudo mostra como as normas e políticas prescritas internacionalmente, bem como as constantes críticas ao regime laboral nas colónias portuguesas, constituíam um aspecto omnipresente na elaboração de possíveis modalidades de reforma mas, ao mesmo tempo, demonstra como essa articulação, em

⁴⁶⁶ Estudo de revisão do estatuto dos indígenas, s.d., AHU-MU-GM-GNP- série-87.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

grande medida, não colocava em causa de forma fundamental os principais elementos de diferenciação racial ao longo dos quais a legislação imperial portuguesa se estruturava; aspecto patente, desde logo, na admissão da possibilidade da existência de um quadro normativo dual que carecia apenas de ser reformado de forma a ser mais palatável internacionalmente.

A incorporação das dinâmicas internacionais no estudo dos processos de tomada de decisão no seio da estrutura imperial portuguesa podem, também, dar outra espessura àquilo que é comum designar por iniciativas de reformismo local. Não se trata de negar a iniciativa local nem de tentar estabelecer qualquer tipo de precedência causal entre ordens analíticas. Trata-se antes de perceber como estes diferentes campos de acção só podem ser analisados de combinada.

O caso de Hélio Esteves Felgas representa, a este respeito, um caso particularmente ilustrativo. Nos últimos anos assistiu-se à apresentação de perspectivas, divergentes entre si, mas que tendem a apresentar o então governador do distrito do Congo como um reformista, assumindo-se até que tentou estabelecer um regime de trabalho voluntário naquela área. Esta é, aliás, um questão pouco disputada nos debates que tem havido entre os vários autores sobre a acção de Felgas. No entanto, uma análise que integre as dimensões internacionais e metropolitanas em que estas iniciativas e debates ocorreram pode qualificar as leituras que se fazem dos acontecimentos no Congo e do papel desempenhado por Esteves Felgas, contribuindo para o aprofundamento das reflexões sobre a existência de motivações e iniciativas reformistas no interior do império colonial, o seu alcance e as suas limitações. Independentemente das divergências entre os vários autores, parece claro que há concordância quanto ao facto de Felgas, aquando do seu mandato no Congo, pretender criar um real mercado de trabalho livre, baseado em relações contratuais propriamente estabelecidas.⁴⁶⁷

Em primeiro lugar, como se pode aferir da original investigação de Alexander Keese, o distrito do Congo foi, nessa mesma altura, alvo de mais uma das várias acusações internacionais contra as práticas de trabalho forçado no império português. Keese salienta, com pertinência, que a intervenção da Liga Internacional dos Direitos

⁴⁶⁷ Veja-se Alexander Keese “Proteger o preto. Havia uma mentalidade reformista na administração portuguesa na África Tropical (1926-1961)?”, *Africana Studia*, nº6 (2003), pp. 97-125; “Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, reformas portuguesas, política ‘tradicional’ e religião na Baixa de Cassange e no Distrito do Congo (Angola), 1957-1961”, *Africana Studia*, nº7 (2004), pp.247-276; Diogo Ramada Curto, org., Bernardo Pinto Cruz e Teresa Furtado, *Políticas Coloniais em Tempo de Revoltas: Angola circa 1961* (Porto: Afrontamento, 2016), pp. 235-241.

Humanos (LIDH), enviando uma carta com um relatório sobre trabalho forçado no distrito do Congo ao Secretário-Geral da ONU e que foi posteriormente encaminhada à OIT, deve ser vista com prudência, alertando para a necessidade de se ponderar os seus interesses, nomeadamente na sua articulação com organizações no Congo Belga. Mas se essa prudência é necessária em relação a associações como a Liga, não o é menos em relação às autoridades, aos contextos institucionais (e de competição inter-institucional e de auto-promoção no seio da burocracia, e não só) que presidiram a estas interacções.

Muito dificilmente seria hoje possível determinar a veracidade das alegações feitas no relatório da LIDH, mais ainda do que à época. É importante, no entanto, frisar que a possibilidade de refutação pelas autoridades portuguesas resultava, em grande medida, do carácter específico das acusações formulada na carta endereçada por Roger Baldwin, presidente da Liga.⁴⁶⁸ Na verdade, estas acusações consistem do elenco das várias fazendas onde existia trabalho “contratado” e referia, entre várias outras coisas, a violência exercida sobre quatro sobas que se recusaram a recrutar trabalhadores, ao recurso a trabalho forçado para fins públicos e privados, à utilização de mão-de-obra coagida e ao facto de mulheres e crianças não serem poupadas. É uma crítica que, não obstante a sua disputável adesão aos eventos descritos em particular, se pode encontrar de forma similar em muitas outras acusações internacionais, como a de Roy Garrison, membro da AFL, e já citado na parte 2 deste trabalho, nesse mesmo ano. Esta acusação foi enviada à ONU, denunciando a participação das autoridades tradicionais no recrutamento forçado de africanos para trabalharem nos portos. Eram, de resto, acusações que se foram encontrando regularmente nos vários relatórios enunciados ao longo deste trabalho.⁴⁶⁹ Aliás, a título de acrescento, era importante que se viesse a desenvolver um trabalho que relacionasse o papel de várias organizações não-governamentais, sediadas nos EUA, de sindicatos a grupos religiosos, passando por associações humanitárias, interrogando, de modo integrado, como estas intervieram e interagiram na vida política e social das colónias portuguesas antes de 1961. É fundamental clarificar os cruzamentos, os conflitos de

⁴⁶⁸ Report and letter from Roger Baldwin to Dar Hammarskjold, 29 de Abril de 1957, ILO Archives, FLA- 1-51-0, Jacket 1.

⁴⁶⁹ Carta de Roy Garrison para David Morse, 27 de Julho de 1957, ILO Archives, FLA- 1-51-0, Jacket 1.

interesses e os posicionamentos destes actores, cuja intervenção esteve longe de ser monolítica e precedeu em vários anos a eclosão das guerras coloniais.⁴⁷⁰

Mas porventura tão importante quanto discutir a fiabilidade das informações apresentadas é destacar os efeitos que estas adquiriam. A carta de denúncia da Liga foi apresentada aproximadamente na mesma altura que a OIT publicou o relatório da sua própria Comissão Ad-Hoc sobre trabalho forçado, em 1957. Como se referiu, o relatório da OIT não foi propriamente do agrado de autoridades e governantes imperiais, na medida em que sinalizava a persistência de uma legislação que autorizava várias formas de trabalho compelido. Analisando-os em conjunto, o Comité Interministerial do Trabalho defendia que se usasse o relatório da OIT, atribuindo-lhe a possibilidade de ser confrontado com o documento da Liga para demonstrar a irresponsabilidade desta última. No entanto, o próprio comité entendia que era fundamental proceder a inquirições locais, tendo em vista tanto refutar acusações como corrigir possíveis anomalias. A disparidade entre lei e prática era reconhecida, ainda que se recusasse a maior parte das acusações, e se lhes atribuísse interesses inconfessáveis.⁴⁷¹

É nesse contexto que se pode compreender melhor a resposta de Felgas às acusações da Liga. Elas faziam parte de um processo que já aqui foi identificado, e de natureza rotineira, de inspecções e inquirições locais tendo por vista rebater acusações internacionais. E Felgas podia ser visto como um elemento potencialmente reformista no seio da cadeia administrativa do império, mas nem por isso deixava de subscrever a retórica oficial de que todas as acusações internacionais eram essencialmente fruto de cobiça ou intenções políticas subversivas, pelo menos à data. É importante a este respeito referir que tanto a AFL como a Liga estavam longe de ser peões da União Soviética ou do mundo comunista, sendo conhecida a filiação da primeira, para pôr em termos simplificados, no “campo ocidental”.

⁴⁷⁰ Sobre a Liga Internacional dos Direitos Humanos e a sua forma particular de activismo veja-se Jan Eckel, “The International League for the Rights of Man, Amnesty International and the Changing Fate of Human Rights Activism from the 1940s through the 1970s”, *Humanity*, Vol. 4, nº2, (2013), pp. 183-214; também sobre a American Federation of Labor e a sua intervenção no contexto do dealbar da guerra-fria, veja-se Frederico Romero, *The United States and the European Trade Union Movement (1944-1951)*, (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1992); sobre as importantes conexões entre a questão racial nos EUA e a questão colonial, Carol Anderson, *Bourgeois Radicals: the NAACP and the Struggle for Colonial Liberation, 1941-1960* (New York: Cambridge University Press, 2015). Para a relação entre activistas americanos e a questão colonial portuguesa após 1961, Luís Nuno Rodrigues, “‘Today’s terrorist is tomorrow statesman’: the United States and Angolan Nationalism in the early 1960s”, *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 3, nº2 (2004), pp. 115-140.

⁴⁷¹ Acta Reunião 7 e 22 de Maio de 1957 do Comité Interministerial do Trabalho, AHD-POI-137.

A resposta de Felgas não difere substancialmente das muitas refutações que foram sendo elencadas ao longo deste trabalho sempre que se tratava de uma acusação internacional. Felgas garantia que nenhuma acusação era verdadeira, simplesmente. Apenas a questão do emprego de trabalhadores forçados nas estradas poderia ter alguma razão de ser. Mas a sua resposta também era clara sobre o que ele entendia por “trabalho forçado” e “trabalho livre”. Afirmando que já colocara a questão ao Governador-Geral de Angola, Esteves Felgas dizia que era necessário mecanizar a reparação das estradas “e pagar ao pessoal empregue”. Ora, o próprio Código do Trabalho dos Indígenas, de 1928, estabelecia que os trabalhadores recrutados coercivamente para fins públicos deveriam receber um salário igual ao dos trabalhadores voluntários. Era isto que Felgas defendia, não a abolição do trabalho obrigatório para fins públicos, que, de resto, era autorizado na legislação portuguesa com uma latitude que as convenções internacionais ratificadas pelo governo não acompanhavam.⁴⁷²

Se é certamente necessário sopesar e matizar as acusações feitas por associações internacionais, não o é menos para actores como Felgas. Por exemplo, a sua alegação, ainda na resposta, de que “a expressão contrato nada tem de odioso” e que representava uma garantia “para o indígena e é por a maior parte deles assim o compreender que só desejam trabalhar quando contratados com conhecimento e sanção das autoridades”.⁴⁷³ Como se viu ao longo deste trabalho, a expressão contratado tinha um significado bem distinto, que envolvia coacção, e que era abundantemente usado nesse sentido em correspondência administrativa e até em publicações oficiais. É muito pouco provável que Felgas não tivesse conhecimento do significado generalizado da expressão.

Aliás, e ainda que Esteves Felgas estivesse a responder a acusações que impendiam sob os anos do seu governo, essa ideia de que os trabalhadores indígenas procuravam a sanção das autoridades para se contratarem era desmentido pelo seu próprio relatório, relativo ao ano de 1956. Referindo-se à situação que encontrara quando chegara ao Congo, Felgas resumia-a da seguinte forma: “O Código do Trabalho Indígena foi esquecido, abandonado, posto de lado, simplesmente porque é uma lei para protecção dos voluntários do trabalho e tais voluntários não existem”.

⁴⁷² Relatório de Esteves Felgas para o Governador-Geral de Angola, 1 de Agosto de 1957; Respostas às acusações da Liga Internacional dos Direitos Humanos, 2 de Agosto de 1957; AHU-MU-GM-GNP-135-35.

⁴⁷³ Idem.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

Mais: afirmava “que os patrões no Congo pagavam os indígenas às autoridades” e “que as autoridades vendiam os indígenas a mais de um conto cada”.⁴⁷⁴ É um bocado difícil crer que deste cenário, em vigor até 1956, os trabalhadores indígenas tivessem subitamente passado a estimar a intervenção das autoridades.

O relatório anual de 1956 sobre o distrito do Congo, governado por Felgas, é também elucidativo. Parece óbvio que Felgas tentou impor medidas moralizadoras e que se envolveu em conflitos sérios com a restante estrutura administrativa, sendo que um dos administradores o acusava de criar um sistema de trabalho voluntário. Aliás, para este debate, o facto do autor da denúncia achar pertinente acusar o seu superior de impor tal regime é, por si só, bastante elucidativo do estado de coisas. Mas afirmar que Esteves Felgas pretendeu criar um sistema de trabalho voluntário e assalariado no Congo é dificilmente sustentável de um ponto de vista empírico, sendo difícil determinar com certeza as motivações dos actores envolvidos.

Basta, para esse efeito, atentar nas palavras do próprio Esteves Felgas num documento com elementos sobre a situação no distrito enviado para Silva Cunha. Nesse documento podia identificar-se o problema da mão de obra e da política indígena como fazendo parte dos problemas mais importantes do distrito. Era fundamental suprimir as “fontes de possível e justo descontentamento do indígena”, desta forma estes seriam “mais civilizados e (...) toda a nossa obra ressaltará internacionalmente”.⁴⁷⁵ Mas isto não implicava necessariamente um sistema de trabalho livre. Felgas expunha, no seu relatório, face ao cenário com que se deparara, as três hipóteses possíveis. Ou fazia os trabalhadores regressarem pela força às fazendas, “mas para isso faltava-me a força, arriscando-me ainda a uma revolta”, ou daria atendimento às reivindicações indígenas e estes continuariam a não trabalhar, ou utilizava uma situação “intermédia”. As medidas preconizadas foram as de limitação dos contratos; aumentos de salários; de permitir aos “indígenas (...) queixarem-se”; proibir castigos corporais e fiscalização de não usurpação de terras aos indígenas. O sistema funcionava, e apesar de não serem os trabalhadores “voluntários”, as fugas ao trabalho praticamente tinham desaparecido.⁴⁷⁶

O critério de recrutamento era claro: os sobas escolhiam de entre os indígenas “da respectiva sanzala que nada faziam”. Era dada aos indígenas a oportunidade de

⁴⁷⁴ Relatório do Distrito do Congo, 1956, AHU-MU-GM-GNP-135 caixa 35.

⁴⁷⁵ Elementos pedidos por Silva Cunha, AHU-MU-GM-GNP-135 caixa 35.

⁴⁷⁶ Relatório do Distrito do Congo, 1956, AHU-MU-GM-GNP-135 caixa 35.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

escolher o patrão, mas no caso de não escolherem nenhum “as autoridades rateavam-nos pelos patrões presentes”. E explicava que talvez se pudesse dizer que os indígenas não vinham “de vontade”, mas a razão era simples: “não é possível ainda haver voluntários nas regiões de café”. Como explicava, não era trabalho obrigatório, era “trabalho orientado” e só essa forma evolutiva poderia satisfazer a “transição entre o trabalho obrigatório e o trabalho livre”. Para que não houvesse dúvidas, Felgas explicava: “O trabalho obrigatório é impróprio de uma nação civilizada. Mas o trabalho livre no Ultramar é, por enquanto, uma ilusão perigosa”. Este deveria ser um processo gradual, demorado, que, caso se efectivasse demasiado rápido levaria ao retrocesso do “indígena” e não à sua “civilização”. Em suma, o trabalho continuava a ser visto como o elemento por excelência de civilização.⁴⁷⁷

Esteves Felgas ia mais longe. O próprio Código do Trabalho Indígena, de 1928, portanto, com quase trinta anos, e que merecera vários apelos de renovação e humanização na cadeia imperial, era impróprio. Para Esteves Felgas, no entanto, o problema era o progressismo do código. Como referia, o código era exemplar para brancos, mas como tinha sido aplicado “tinha sido um falhanço”. E explicava: os patrões teriam todo o interesse em recrutar voluntários, de acordo com a racionalidade económica. Logo, se recorriam às autoridades e recrutadores, incorrendo em mais gastos, era porque não conseguiam arranjar indígenas que se oferecessem voluntariamente. Defendia que o aumento dos salários, a criação de necessidades e o fim das violências eram fundamentais neste objectivo. Mas tal não poderia ser feito sem intervenção da autoridade “pois só nesta o indígena confia, tendo-lhe respeito e achando que lhe deve obediência”.⁴⁷⁸

As ideias de Esteves Felgas constituíam um programa de reforma. Neste, as autoridades eram centrais: “o problema da mão de obra exige a intervenção da autoridade, embora se permita ao indígena a escolha do trabalho mas baseada em condições razoáveis que garantam a sua produtividade e a sobrevivência das empresas e fazendas já estabelecidas”.⁴⁷⁹ Como poderia actuar a autoridade? Aplicando multas aos indígenas que não cultivassem as suas terras. Era um tipo de coacção justificável tendo em conta que “tornar o trabalho absolutamente livre sem se ter primeiro criado no indígena a vontade e a necessidade de trabalhar é caminhar para o insucesso”.

⁴⁷⁷ Idem.

⁴⁷⁸ Ibidem.

⁴⁷⁹ Elementos pedidos por Silva Cunha, AHU-MU-GM-GNP-135-35.

Supostamente, isto era o resultado do CTI. Mesmo a provisão que estabelecia que o indígena podia escolher se pretendia trabalhar por conta própria ou alheia era criticada porquanto o legislador estava ciente do “estado de atrazo [sic] e a sua tendência atávico- biológica para a inacção”. E sustentava: “Concordo que o voluntariado é o ideal. Mas instituí-lo já será, em meu entender, um desastre”. E explicava, quando chegado ao governo se anunciara o fim do “contrato” todos os trabalhadores da fazenda haviam fugido. Invocava as suas credenciais de protector do indígena para defender melhorias no tratamento ao mesmo tempo que defendia a não contemporização com uma ideia de trabalho livre. Nem sequer a liberdade de escolher se preferia trabalhar por conta própria ou conta alheia. Como explicava, se isso acontecesse todos abandonariam o trabalho por conta alheia e “todas as actividades parariam”. E resumia: “dar ao indígena mais do que ele pode receber é convidá-lo à indisciplina, ao retrocesso, à rebeldia”. A conclusão era óbvia, e muito elucidativa: “é muito cedo para instituir em Angola o trabalho livre. O indígena tem demasiados motivos para odiar o trabalho por conta alheia para que possa, por sua iniciativa, ir procurá-lo”.⁴⁸⁰

Ou seja, parece evidente que Esteves Felgas procurou reformar aquilo que via como as situações mais gravosas que impendiam sobre os indígenas no distrito do Congo. Mas estava muito longe de defender um sistema de voluntariado. Mais, Felgas não só demonstrava um desfasamento em relação às normas internacionais sobre trabalho forçado: era o próprio Código (que, de si, já se encontrava desajustado das convenções que Portugal ratificara) que era visto como demasiado liberal, e pensado para um trabalhador indígena que a sua experiência dizia não existir. Finalmente, o relatório de Esteves Felgas mostra como grande parte das acusações formuladas internacionalmente estavam muito mais próximas da realidade do que a resposta às acusações por Esteves Felgas sugeria. Mais, se se pensar que este programa foi visto como uma tentativa de criar um sistema de trabalho voluntário por um administrador descontente, poder-se-á ter uma ideia das noções perfilhadas por este último acerca do que seria uma relação laboral livre.

As propostas de Esteves Felgas no sentido de transformação das realidades laborais tinham provavelmente por objectivo proteger o indígena e melhorar o seu bem-estar. Mas continuavam a transpirar uma perspectiva paternalista, que

⁴⁸⁰ Relatório do Distrito do Congo, 1956, AHU-MU-GM-GNP-135-35.

cristalizava uma diferença essencial entre a figura do trabalhador europeu e do trabalhador africano. Elas não eram seguramente mais arrojadas que um conjunto de propostas de sentido moralizador que regularmente circularam no circuito informativo da burocracia imperial portuguesa, algumas delas formuladas bastantes anos antes. E isto não se trata de uma apreciação presentista. Mesmo à época, o relatório de Esteves Felgas mereceu reacções ambíguas ou mesmo de condenação peremptória. Num parecer da ISAU de 1958, um relator apreciava o relatório de 1956 do governador. Saudava a espontaneidade com que os assuntos eram apresentados. Mas no que se referia às políticas de trabalho, as críticas eram volumosas. Explicava o inspector que a autoridade administrativa não podia intervir no recrutamento, segundo a lei, podia apenas facilitar o recrutamento através de “acção suasória sobre o indígena ocupado, com a vadiagem, corrige a ociosidade, mas não faz apanhias”, mas que várias passagens do relatório davam conta da intervenção da autoridade de forma imprópria. Referindo-se ao sistema do “trabalho orientado” o inspector referia que o governador pretendia resolver “como pode [sic] (...) (com honesto propósito cremos)”. Ora, o trabalho orientado, cujo sistema “o governador em mais dum passo exprime francamente – honra lhe seja feita”, e que incluía a ideia que era demasiado cedo para instituir o trabalho livre em Angola, era, “em suma o trabalho compelido aberta e claramente estabelecido”. O problema não era apenas o não cumprimento da lei interna, eram também as “possíveis consequências que certos factos relatados podem trazer no campo da política internacional”. E reforçava o argumento afirmando que o relatório vinha dar inteira razão ao livro de John Gunther, *Inside Africa*, nas acusações sobre modalidades de trabalho coercivo, e, como tal, deveria permanecer confidencial.⁴⁸¹ Um outro parecer, dois anos mais tarde, era igualmente veemente e recuperava o relatório, aquando duma discussão sobre possíveis revisões do CTI propostas em Angola: “consta que o angariamento de mão de obra no distrito do Congo se processa inteiramente à margem da lei e das instruções da curadoria geral”. Dadas as consequências muito desagradáveis que o tal sistema poderia comportar, era sugerida a revogação “pura e simples da determinação que tornou possível tão estranha situação”.⁴⁸²

⁴⁸¹ Parecer nº5/58 ISAU, 12 de Março de 1958, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

⁴⁸² Parecer nº18/60 ISAU, 13 de Maio de 1960, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

É possível que o conjunto destas disputas e interpretações contraditórias sobre o mesmo processo social se deva em grande medida a disputas de natureza político-institucional. Mas o que é fundamental sublinhar a partir deste episódio desdobra-se em duas considerações. Primeiro, uma leitura que se cinja ao local ou à sua simples articulação com o metropolitano, como propõem Keese, Ramada Curto, Cruz e Furtado, especialmente numa matéria como esta, corre o substancial risco de perder de vista um conjunto muito significativo de eventos e processos que marcaram de forma ubíqua os debates e processos de tomada de decisão na administração imperial portuguesa, como se viu ao longo deste trabalho, e que não começaram a fazer-se sentir, de forma alguma, apenas em 1961. Segundo, é particularmente flagrante a disjunção profunda entre as propostas de reforma que eram esboçadas ou ensaiadas no seio da administração imperial e colonial e as imaginações sociais e políticas de administradores e governantes imperiais estrangeiros e dos peritos e funcionários internacionais que se debruçavam sobre o problema do trabalho. Como se verá na parte IV, sem se atender à conjugação destes dois elementos, a visão dos processos de mudança, e resistência à mudança, no império português redundará necessariamente incompleta.

Aliás, a distinção entre o local, o metropolitano e o internacional nestas matérias, enquanto possível *locus* da mudança, afigura-se particularmente limitadora. Como se viu através deste episódio, a questão internacional estava presente nas cogitações de todos estes actores. O próprio Esteves Felgas, mais tarde, envolver-se-ia num processo de debate que mostra como estes níveis analíticos, criados essencialmente por necessidades teóricas e epistemológicas, se encontravam, na verdade, profundamente interligados. Em Novembro de 1960, no âmbito da sua permanente comunicação com o GNP, Felgas apresentava um memorando onde defendia a abolição do regime do indigenato. Começava por criticar veementemente a ONU, asseverando que esta só lhe merecia desprezo: “qualquer negociação, qualquer sintoma de fraqueza, será o princípio do fim”. No entanto, essa era uma estratégia argumentativa para fazer distinguir entre “intransigência perante as pressões internacionais” de “imobilismo na política social interna”. Era a forma de poder propor a abolição do indigenato e a concessão de cidadania aos indígenas. É importante recordar que esta proposta coincide, grosso modo, com as comunicações já referidas que inquiriam oficialmente sobre a possibilidade da revogação do indigenato. Ao contrário do relatório anteriormente citado, no entanto, a crítica de

Felgas neste caso sobre as desigualdades e discriminação racial é acerba e envereda por um elenco exaustivo de argumentos, que fazem da revogação do indigenato não só lógica como indispensável. Mas, e apesar das críticas à ONU e à exaltação do governo português e à sua firmeza, o argumento de Felgas passava pela ideia que era necessário fazer reformas antes de o governo se ver na situação diminuída de se ver forçado a fazê-las. Era, acima de tudo, uma medida pragmática cuja concretização não traria “algum inconveniente superior às vantagens que, internacionalmente, a medida nos trará”.⁴⁸³

Era o elemento internacional, também para este governador local, que justificava a necessidade da revogação total de uma estrutura jurídica, cujo fundamento político, social e económico poucos anos antes definira como fundamental. De resto, esta iniciativa, ao tornar claro onexo entre desenvolvimentos internacionais e reforma, sintetiza em grande medida o processo de profundas e impensáveis transformações normativas que marcaria o biénio de 1961-62.

Prova desta aceleração histórica, e da sua estreita articulação com factores externos ao contrário do que Felgas bem como a maioria dos governantes e *experts* defendia, é o conteúdo e limites da proposta de reforma protagonizada por um grupo de funcionários e *experts* coloniais a quem se tem atribuído a responsabilidade do dinamismo reformista que se verificou no início da década de 60. Em 1959 um grupo do que se pode apelar de “especialistas coloniais”, reunidos no Centro de Estudos Políticos Ultramarinos, enviava ao Ministro do Ultramar, por pedido deste, um relatório sobre “conjuntura política africana”. Reconhecia-se existir um clima de “tensão social” nas colónias, resultantes da “acção de interesses estranhos à Nação” mas reconhecia-se que existiam problemas internos a que se deveria pôr cobro. Entre eles destacava-se o do trabalho indígena e, mais uma vez, se referia que se aguardava “a reforma do CTI” mas que, entretanto, este deveria ser escrupulosamente cumprido. Os problemas laborais eram os que com “mais incidência provocam questões entre europeus e indígenas e fomentam a maioria dos ataques no plano internacional” e, como tal, defendia-se a criação de inspecções de trabalho. O argumento internacional era mais uma vez invocado e escrevia-se que o problema do trabalho exigia “revisão urgente”. Mas em momento nenhum se sugere o abandono de um regime laboral dual.

⁴⁸³ A revisão da legislação sobre concessão da cidadania aos indígenas do ultramar português, Esteves Felgas, Novembro de 1960, AHU-MU-GM-GNP-série 87.

Aliás, em termos gerais o que se prescrevia era “ponderar a vantagem, se não a necessidade, de se levarem mais longe as possibilidades já oferecidas pela diversidade de estatutos – ressalvando sempre, como é óbvio, a unidade política da nação”. Entre os que assinavam o parecer contavam-se Adriano Moreira, Silva Cunha, Sarmiento Rodrigues ou Ribeiro da Cunha. Isto é, na sua maioria, autores que defendiam a existência de uma hierarquia cultural e um regime laboral especial que dessa decorria. No entanto, as reformas a fazer deveriam merecer “cuidados especiais que bem demonstrem serem adoptados no seguimento da política normal portuguesa e não como consequência ou corolário dos acontecimentos internacionais”. O conteúdo destas propostas, no entanto, dificilmente pode ser visto como surpreendente, dado o que já se expôs na parte 1 deste trabalho sobre a visão de muitos destes autores e seus discípulos sobre a necessidade de preservar uma ordem jurídica imperial dual.⁴⁸⁴

Conclusão

Esta parte tratou em grande medida do processo de gradual integração do império português no universo normativo da OIT para os territórios coloniais. A integração coexistiu com constantes denúncias de práticas não conformes aos *standards* internacionais registadas nas províncias ultramarinas portuguesas. Ela resultou, em grande parte, de pressões e denúncias internacionais a que se pretendeu pôr cobro ratificando determinadas convenções. O contexto histórico específico do final dos anos 50, as transformações na ordem global mas também nas diversas instituições internacionais, e em particular na OIT, explicam algumas destas medidas.

Mas, como se pôde ver, essas ratificações não se traduziram por transformações de monta nem nas práticas nem nas leis que regiam as relações sociais em contexto colonial. A ideia fundamental de uma distinção essencial entre o trabalhador metropolitano e o seu congénere “indígena” manteve-se, sendo explicitamente defendida por administradores, *experts* e governantes. As tentativas de aplicar normas e instituições metropolitanas nas relações sociais coloniais, prescritas pela OIT e levadas a cabo pela maioria dos outros impérios, não encontrou paralelo na estrutura administrativa do império português. No entanto, as ratificações propiciaram uma colaboração mais estreita entre o império português e a OIT. Mais, as

⁴⁸⁴ Parecer do Centro de Estudos Políticos Ultramarinos, 2 de Setembro de 1959, ANTT, AOS/CO/UL-61 PT 21.

ratificações obrigavam a um escrutínio mais regular de informação enviada pelo governo português por parte dos peritos em Genebra. Durante estes anos, a estratégia de ratificar convenções sem proceder a mudanças estruturais nas práticas e políticas laborais coloniais pareceu estar a surtir efeito. É também isso que explica a decisão de Portugal prosseguir pelo caminho de ampliação de convenções ratificadas durante estes anos, vencendo, e de uma forma compulsiva, uma resistência que durara 26 anos.

Fundamental nesta estratégia era, como Ribeiro da Cunha sublinhava, a afirmação da unidade imperial numa lógica territorial, que pretendia, em grande medida, dar resposta e compensar os ataques sofridos e consequente postura de não-colaboração com a ONU. As transformações ocorridas em matéria legal com respeito às províncias ultramarinas respondiam essencialmente à ideia de unidade territorial, mas coabitaram com relativa facilidade com a existência de uma estruturação jurídica dual da relação colonial. Se é verdade que neste período surgem as primeiras propostas no sentido de proceder a uma abolição completa desse regime dual, acima de tudo como forma de responder a critérios diplomáticos e políticos, existia um consenso generalizado sobre a necessidade da preservação do “indígena” numa relação subordinada dentro da configuração imperial. Os limites da imaginação burocrática imperial continuavam presos a referenciais que se encontravam em processo de gradual deslegitimação internacional. Isso não impediu que se enveredasse por um processo de integração de disposições normativas internacionais que, além de não terem correspondência na legislação imperial, tinham sido subscritas pelo governo português devido essencialmente à preocupação em obter “efeito político”.

No entanto, essa decisão, se criava oportunidades para o governo reforçar o seu estatuto internacional, criava-lhe também novas obrigações. Mais, abria oportunidades para que os críticos do império, que se tornavam cada vez mais numerosos dentro das instituições internacionais, explorassem a adesão portuguesa a normas internacionais para questionar a *bona fides* do império e denunciar as realidades e políticas locais. A recomposição orgânica das instituições internacionais conjugada com a *décalage* entre legislação imperial e normas internacionais criaria um ambiente propício para transformações legislativas num relativo curto espaço de tempo, que iriam muito além do consenso reformista vigente até então. É disso que tratará a parte 4.

Parte 4

VIII

Capítulo VIII: As consequências da integração na OIT durante a descolonização global: a queixa do Gana contra o império Português em 1961

Introdução

Esta parte, composta por dois capítulos, constitui, em grande medida, uma ruptura em relação aos anteriores períodos trabalhados até agora, no que concerne à relação entre a OIT e o império colonial português. Até aqui, a história deste relacionamento caracterizou-se por um processo relativamente sigiloso de adaptação, crítica implícita e um razoável uso da organização enquanto espaço privilegiado para legitimar a reputação imperial portuguesa no exterior. No entanto, esse processo tinha sido feito com custos políticos e jurídicos, nomeadamente por ter expandido o conjunto de matérias da política social colonial que se encontravam sob supervisão internacional e por ter autorizado uma maior amplitude de vigilância dos mecanismos já existentes de supervisão.

Como se viu na parte 3 deste trabalho, os últimos anos da década de 50 e os primeiros da de 60 foram marcados por uma série de decisões inéditas do governo português que levaram a ratificar várias convenções da OIT que eram especificamente direccionada para os territórios coloniais, ou outras cuja aplicação aos territórios coloniais visava afirmar política e diplomaticamente a unidade nacional e a essencial não discriminação que alegadamente organizava a estrutura político-jurídica do império. Como se referiu, também, esta estratégia aparentou ser caracterizada pelo sucesso, o que, aliás, explica a constante adesão a novas normas internacionais sem, no entanto, rejeitar outras possíveis ratificações cuja decisão final respondeu mais a critérios relacionados com a política externa do que propriamente a uma consciência da conformidade da legislação e práticas imperiais com as normas internacionais.

No entanto, nas novas circunstâncias históricas e políticas do início da década de 1960, a OIT revelou ser também um palco menos acomodatório para os objectivos diplomáticos do governo português. É no contexto do que viria posteriormente a ser identificado com o início das guerras coloniais, um período também marcado por

importantes iniciativas de dissidência metropolitana e crescente repúdio internacional, que o governo do Gana apresentou uma queixa na Organização Internacional do Trabalho denunciando o desrespeito português pelo cumprimento da convenção 105, sobre a abolição do trabalho forçado, que o governo português livremente ratificara.

Os antigos receios, suspensos nos finais da década de 1950 em sacrifício de uma estratégia diplomática particular, justificavam-se agora. É sobre este processo que tratará esta parte 4.

Este episódio, aliás, já tinha sido tratado num trabalho anterior, sendo que então os aspectos processuais assumiram maior destaque. Nesta parte 4, procura-se recuperar apenas parcialmente esse processo, dando-se no entanto atenção privilegiada a outras dimensões que o caracterizaram e que entroncam directamente nos propósitos e eixos analíticos desenvolvidos ao longo desta tese.⁴⁸⁵

O processo relacionado com a queixa do Gana, além de escassamente referido, quando o é, é maioritariamente apresentado como tendo desempenhado um papel secundário face às dinâmicas externas consideradas mais relevantes que marcaram o período (maioritariamente no sentido político mais restrito do termo). Mais, mesmo quando a queixa merece alguma consideração historiográfica, tende-se a reduzi-la mais a um objecto mais do que a um processo. Estas questões serão tratadas mais à frente, mas é importante destacar que o objectivo desta parte é olhar para a queixa tentando integrar duas perspectivas analíticas que tendem a correr separadamente. Os poucos trabalhos, académicos ou memorialistas, que referem a queixa do Gana têm ou analisado a queixa a partir dos processos de transformação reformista que marcou o império nos primeiros anos da década de 60 ou, em alternativa, como mais um elemento na história do trabalho nativo no império colonial português. O estudo da queixa tem-se reduzido a um debate, no melhor dos casos, sobre o valor do relatório, produzido como sua consequência, enquanto objecto de prova. Apesar de não se ignorar nem a importância do relatório, enquanto resultado de uma oportunidade singular de inspecção e recolha e tratamento de informação, nem os limites óbvios que se colocaram ao estudo e redacção que levaram à sua conclusão, procura-se antes tentar mostrar como o processo da queixa do Gana tem de ser entendido como fazendo parte de uma história mais longa sobre a internacionalização do trabalho nativo mas também como um evento, ou melhor, um processo cujo alcance e

⁴⁸⁵ Veja-se José Pedro Monteiro, *Portugal, a Organização Internacional do Trabalho e o Problema do Trabalho Nativo* (Lisboa: Tese de Mestrado/FCSH-UNL, 2012).

configuração responderam a um contexto histórico muito particular de contestação às políticas imperiais, e, ao contrário do que as autoridades portuguesas sempre quiseram fazer crer, condicionou definitivamente não só a decisão de reforma legislativa como os seus ritmos e sentidos.

Como tal, esta parte procura encadear a queixa do Gana contra o governo português num processo mais longo de crescente integração no universo normativo da OIT desde o fim da guerra, que se vem vindo a tratar neste trabalho, sublinhando as consequências desse processo, resultante da sua natureza cumulativa, na forma e possibilidade de apresentação da queixa, sem deixar, no entanto, de a analisar tendo em conta os numerosos debates imperiais internos sobre a questão social “indígena”. Mas procura-se também mostrar como as oportunidades abertas pelo contexto histórico específico, marcado por uma acentuada e rápida deslegitimação normativa internacional da solução imperial e também pela afirmação de um discurso de universalização de direitos elementares independentemente da raça ou “grau civilizacional”, assumiram um papel determinante neste processo. Em particular, ao olhar-se para este processo de forma integrada, demonstra-se a queixa condicionou indubitavelmente o processo de transformação legislativa política e social que marcou estes anos mas, também e igualmente relevante, como foi passível de ser utilizado de forma instrumental por forma a servir estratégias e objectivos políticos e diplomáticos portugueses.

A parte 4 deste trabalho, e tendo por vista abordar o processo da queixa integrando as duas dimensões enunciadas, divide-se em dois capítulos. O capítulo VIII pretende mostrar como a queixa, longe de ser uma mera disputa bilateral entre dois estados soberanos, constituiu um momento único de recolha, análise e denúncia das práticas laborais nos territórios portugueses, especialmente de Angola e Moçambique. Desta feita, o capítulo procura num primeiro momento expor as acções processuais que levaram à constituição de uma comissão de inquérito, de natureza essencialmente jurídica, contextualizar o momento político, e ilustrar como o processo abriu a possibilidade a um conjunto muito variado de actores de intervir, fornecendo informações, testemunhos e bibliografia, e como a sua acção se articulou, não sem conflitos e divergências, com a actividade dos peritos da comissão para formular os termos do inquérito. Os aspectos centrais levantados pela comissão nas suas comunicações com o governo e as suas principais preocupações na auscultação das testemunhas por si arroladas (funcionários administrativos e representantes de

companhias portuguesas) e por aqueles propostos pelo governo do Gana serão também tratados. Finalmente, explorar-se-á a visita que os membros da comissão empreenderam a Angola e Moçambique, em Dezembro de 1961, os principais elementos destacados nessa visita bem como os preparativos das autoridades portuguesas, sem deixar de se questionar alguns dos aspectos mais polémicos daquela. Será, naturalmente, destacada a importância e o carácter inédito desta visita, tanto numa perspectiva diacrónica, englobando a história do relacionamento do império com a organização, mas também sincrónica, face às recusas sistemáticas com que se deparavam outras organizações para exercer o mesmo tipo de escrutínio. Como se verá, em grande medida, as acusações apresentadas bem como o sentido das inquirições da comissão versaram sobre aspectos que há muito vinham sendo identificados, tanto por críticos como pelos próprios funcionários imperiais, como sendo alguns dos aspectos mais nocivos do “sistema” de trabalho “indígena”.

Após se exporem os termos das acusações e refutações que envolveram o processo da queixa do Gana bem como os importantes cruzamentos e interconexões que esta propiciou, o capítulo seguinte tratará de um conjunto de aspectos que tem vindo a ser obscurecido tanto no âmbito das investigações que procuram trabalhar a história das relações laborais no império como aquelas mais preocupadas em dar conta dos anos críticos de 1961 e 1962 e as suas reverberações imperiais e internacionais. Nesse sentido, o capítulo IX começa por tentar aprofundar os impactos da queixa para lá de uma mera leitura que pretenda condenar ou ilibar o governo português à época, algo ainda demasiado frequente. Nesse sentido, sem se deixar de estudar integralmente as avaliações, conclusões e recomendações da comissão que analisou o processo, pretende-se mostrar como este não pode ser desligado do contexto imperial e internacional que marcou estes anos, que condicionou substancialmente os mecanismos de tomada de decisão política, cujo impacto extravasou substancialmente o domínio estrito das relações laborais “indígenas”. Uma leitura integral da queixa permitirá ver como, para lá da mera avaliação da condenação ou ilibação do governo português, o relatório da queixa traduziu-se numa avaliação global da situação social, e nesse sentido também política, das populações indígenas no território. Esta avaliação representou o confronto directo entre as perspectivas de ordenamento político, jurídico, social, económico e cultural das autoridades portuguesas e o programa de modernização e progressiva uniformização

normativa que a OIT vinha promovendo ao longo das últimas décadas, e a que o governo português se tinha progressiva ainda que selectivamente vinculado.

Aspecto central na leitura de todo este processo, e frequentemente esquecido ou obscurecido, a queixa do Gana e o veredicto final que a selou não podem ser integralmente entendidos sem pensar nas profundas mudanças legislativas que acompanharam o seu desenrolar, que, importa dizer, durou cerca de um ano. Ou seja, a leitura do resultado final da queixa não pode ser entendida sem se atentar nas importantes reformas que o governo português encetou durante esse mesmo período, muitas delas respondendo directamente às interpelações suscitadas pela OIT na sequência do depósito da queixa. Como se verá nesta parte, não se tratou apenas de a queixa suscitar transformações legislativas e administrativas que correspondiam a alguns dos aspectos mais graves levantados por esta. Tratou-se também de as próprias reformas, com particular destaque para a revogação do Código do Trabalho dos Indígenas e a subsequente promulgação do Código do Trabalho Rural, terem sido orientadas pelos vários compromissos normativos que o império português havia entretanto estabelecido com a organização. A articulação entre críticas e escrutínio internacional e mudanças internas será, nesse sentido, devidamente tratada. Além dessa relação, neste capítulo tentar-se-á mostrar como é necessário olhar para este processo deixando de lado a tentação de o transformar num mero julgamento, seja do império português, dos acusadores ou da própria OIT. Tão importante como a “sentença”, necessariamente passível de leituras várias, é identificar aquilo que eram os objectivos da própria OIT que não respondiam necessariamente nem aos interesses de portugueses ou ganeses nem tão pouco ao dos investigadores que procuram apenas o veredicto deste processo. Como se verá, a acção da OIT deve ser lida tendo em conta aquilo que era identificado como sendo o seu objectivo: isto é, promover mudanças de natureza jurídica e criar os mecanismos para que estas se efectivassem, levar o governo acusado a expandir o número de convenções ratificadas e garantir que não haveria uma politização do processo, que colocaria em causa o acordo de ambas as partes e, igualmente importante, acabaria por rasurar a diferenciação institucional que os seus dirigentes tanto valorizavam por oposição a outras instituições internacionais. É esse aspecto que também no capítulo IX será tratado, sem deixar, no entanto, de apontar para os custos associados a esta decisão, nomeadamente a contemporização em alguns momentos com eventos e incidentes que poderiam ter levado a um veredicto diferente por parte da comissão.

A parte final do capítulo, por sua vez, lida com um aspecto que tem vindo a ser destacado ao longo de todo este trabalho. Isto é, a saliência da questão do “trabalho indígena” enquanto matéria fundamental de afirmação e disputa diplomática. Esta asserção, por sua vez, contraria as distinções tipológicas, comuns em muita literatura no âmbito das relações internacionais e da ciência política, entre *hard* e *soft politics*, entre matérias políticas e diplomáticas por excelência, por um lado, e questões “técnicas” ou sociais e culturais, por outro. Como se verá, o problema do “trabalho indígena” continuou a assumir um destaque nas cogitações diplomáticas durante estes anos que não pode ser negligenciado, exponenciado que foi pelo processo da queixa. A questão do trabalho, e da política social em geral, continuou a ser um elemento fundamental de disputa internacional e que se entrecruzava com debates como aqueles sobre a legitimidade da solução imperial, as necessidades e modalidades de projectos de modernização e desenvolvimento, a Guerra-Fria ou a consagração de um cardápio de direitos universais, que incluía direitos colectivos e individuais, políticos e civis, mas também sociais, económicos e culturais. Nesse sentido, esta secção procura recuperar a saliência do processo da queixa no âmbito da estratégia e interações diplomáticas do estado-império português neste período. Um aspecto que será devidamente enquadrado, embora não explorado nos mesmos termos que a queixa depositada pelo Gana contra Portugal, será a queixa apresentada pelo governo português contra o seu congénere liberiano, seis meses depois da primeira queixa, como forma de ripostar diplomaticamente contra o que via ser uma ofensiva dos novos estados independentes africanos (que não era o caso da Libéria) em conluio com o movimento comunista internacional e, ao mesmo tempo, procurar uma caução internacional para o argumentário ideológico que sustentava a tese portuguesa de que os territórios coloniais eram parte integral da nação portuguesa. Tratar-se-á de expor as motivações e principais considerações e conclusões desta queixa também, sinalizando-se, no entanto, as importantes similitudes em matéria de impacto na política interna visíveis em ambos os processos.

Finalmente, procurar-se-á dar nota da forma como todo o processo da queixa foi usado pelas autoridades portuguesas para legitimar a sua posição imperial mas, mais importante, procurar-se-á mostrar como alguns observadores de governos estrangeiros olharam para todo o processo, tentando mostrar, em particular, como o nexos de causalidade entre a queixa e as reformas avançadas pelo governo português foi para estes não só claro, revelando-se em parte imunes à retórica portuguesa, como

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

serviu também para legitimar a defesa de posições conciliatórias com o governo português dentro de estruturas burocráticas que se encontravam mais ou menos divididas acerca das medidas a tomar em relação à posição deste em matéria colonial. Esta exposição não procura ser exaustiva também por força das limitações de recursos disponíveis para esta investigação. Nesse sentido, optou-se por estudar a posição assumida por funcionários britânicos e norte-americanos, mercê da relevância destes no relacionamento externo do governo português e também devido ao facto de ambos contarem com representantes nas colónias e na metrópole, dispondo de importantes contactos do ponto de vista informativo. A saliência do problema do trabalho indígena, já identificada por membros destes governos anteriormente, não esmoreceria durante o processo da queixa.

O império português e a ordem internacional pós-colonial

O biénio coberto por esta parte corresponde, grosso modo, à consagração internacional da deslegitimação internacional das diversas formações imperiais europeias com extensões territoriais não contíguas, sendo que a questão da natureza imperial da União Soviética não deixou, à época, em diversos palcos políticos, e, hoje, em debates vários de natureza historiográfica, de ser levantada.⁴⁸⁶ No entanto, os impérios coloniais europeus enquanto forma de governação política de populações étnica, racial e culturalmente diferenciadas foram definitivamente deslegitimados na ordem internacional nos primeiros anos da década de 1960.⁴⁸⁷

Em 1960, parte substancial dos territórios que compunham os impérios europeus havia já alcançado a independência formal, o estado-nação enquanto modalidade primordial, e prescritível, de organização sócio-política tendo sido consagrado. Esta afirmação, é importante reforçar, não implica uma visão linear ou planeada do que constituiu o que hoje se pode chamar como o processo de descolonização global. É hoje reconhecido pela literatura que este foi antes um

⁴⁸⁶ Sobre a ideia da Rússia Czarista e da própria URSS como formação imperial veja-se Dominique Lieven, *Towards the Flame: Empire, War and the End of Tsarist Russia* (London: Penguin, 2015) e Jane Burbank e David Ransel, eds., *Imperial Russia: New Histories for the Empire* (Bloomington: Indiana University Press, 1998).

⁴⁸⁷ Veja-se Frederick Cooper e Jane Burbank, *Empires in World History: power and the politics of difference* (Princeton: Princeton University Press, 2010), pp. 413-443; e David B. Abernethy, *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415-1980* (New Haven: Yale University Press, 2000), pp. 325-363.

aglomerado de processos de descolonização que estiveram muito longe de ser cuidadosamente planeados, organizados e dirigidos a partir da metrópole e dos seus representantes no terreno.⁴⁸⁸ Mas a emergência de um número muito vasto de novos estados independentes nos continentes africano, asiático mas também americano, neste período, condicionou profundamente a aceitabilidade de uma solução imperial. Do ponto de vista do direito internacional, o início dos anos 60 marca a inscrição do direito de auto-determinação nacional, independentemente da raça ou “progresso civilizacional”, como direito inalienável, teoricamente extensível a todos os seres humanos, desde que devidamente organizados numa comunidade política.⁴⁸⁹ A natureza conturbada e heterogénea dos vários processos de descolonização é perceptível até pelas diferentes cronologias dos processos de transferência, ou aquisição, do poder soberano. Esses calendários são caracterizados por uma profunda diversidade. Assim, no ano de 1961, a relativamente pacífica transição de poderes na África Ocidental francesa contrastava com o arrastamento da guerra na Argélia, com profundas implicações locais, metropolitanas e internacionais.⁴⁹⁰ Da mesma forma, a independência do Gana e da Nigéria, em 1957 e 1960, respectivamente, coexistia com a persistência do estado de emergência no Quênia até 1960. O peso das populações europeias nas sociedades locais foi um dos vários factores que explicam as variações nas cronologias da descolonização. Todavia, é também um factor fundamental para se perceber a natureza mais ou menos violenta de cada um destes processos. Se no Quênia a revolta “Mau Mau” não tinha por objectivo explicitado a independência, seguramente condicionou o processo de conquista da independência por movimentos políticos e sociais coloniais em 1964, um processo que demonstra também o grau de improvisação que caracterizou as várias descolonizações, desde logo perceptível pela biografia de Jomo Kenyatta, que de detido pelas forças da ordem imperial rapidamente se transformou no legítimo governante da antiga colónia num espaço de tempo relativamente curto, algo que não constituiu propriamente uma novidade nos

⁴⁸⁸ Veja-se Martin Thomas, Bob Moore, L.J. Butler, *Crises of Empire*, pp. 1-14; Miguel Bandeira e António Costa Pinto, “The Ends of Empire: Chronologies, Historiographies and Trajectories” em Jerónimo e Pinto, eds., *The Ends of European Colonial Empires*, pp. 1-14.

⁴⁸⁹ Neta Crawford, *Argument and Change*, pp. 291-342; Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, pp. 35-58.

⁴⁹⁰ Sobre a descolonização na África Ocidental Francesa, Tony Chafer, *The End of Empire in French West Africa: France’s Successful Decolonization?* (Oxford: Berg, 2002). Sobre as políticas da administração colonial francesa na região, num estudo comparativo que inclui Portugal, veja-se Alexander Keese, *Living with ambiguity, integrating na African Elite in French and Portuguese Africa 1930-61* (München: Martin-Behaim-Preis, 2006).

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

vários processos de descolonização, como o trajecto de Nkrumah, entre outros, comprova.⁴⁹¹

A improvisação que caracterizou os vários processos de descolonização é identificável também em casos onde o recurso à violência armada organizada não se manifestou. Como se referiu na parte 3, o processo de conquista das independências na África francesa foi, em grande medida, resultado de crescentes exigências formuladas em termos de direitos sociais, políticos e económicos e não apenas ancorada numa linguagem de independência mas também de autonomia. Nesse sentido, o processo de descolonização, nestes casos, pode mais facilmente ser visto como um processo de improvisação que conduziu à outorga da independência que teve por objectivo central, desfeito o laço constitucional, manter o ascendente político, económico e militar sobre as antigas colónias, algo que era mais facilmente concretizável se a negociação da futura cooperação fosse feita com cada colónia individualmente, algo que era ameaçado pelos projectos de federação regionais. Esse é também um dos aspectos fundamentais que ajuda a explicar a mobilização ou não de meios violentos de repressão bem como os diferentes calendários de descolonização. O “imperialismo da descolonização”, que a esta sobreviveu, implicou um condicionamento das respostas às reivindicações de independência à aceitabilidade política e estratégica dos actores políticos e correspondentes movimentos sociais que apresentavam melhores condições para o ocupar o poder, uma vez consumada a descolonização de cada um dos territórios.⁴⁹²

É importante, pois, recordar que, em 1961 e 1962, apesar da já consumada transferência da independência num conjunto de antigas colónias, noutras a repressão violenta mantinha-se como realidade incontornável. Era o caso da Argélia, onde as hostilidades só cessariam com os acordos de Evian, em 1962, levando a França metropolitana muito perto da possibilidade de um conflito interno sério.⁴⁹³ O Quénia também teria de esperar alguns anos para ver consumada a transferência de poder. Noutros, porém, como os Camarões, antigo território de tutela, a independência formal não impediu a continuação de uma guerra subversiva no período pós-colonial,

⁴⁹¹ B.A. Ogot e W.R. Ochieng', *Decolonization and Independence in Kenya, 1940-1963* (Athens: Ohio University Press, 1995); sobre Nkrumah, veja-se Kofi Buenor Hadjor, *Nkrumah and Ghana: The Dilemma of Post-Colonial Power* (London: Routledge, 2009).

⁴⁹² Sobre a expressão, veja-se William Roger Louis e Ronald Robinson, “The imperialism of decolonization”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 22, issue 3 (1994), pp. 462-511.

⁴⁹³ Veja-se Martin Evans, *Algeria: France's Undeclared War* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

onde os antigos colonizadores (ou potências mandatárias) não deixaram de interferir.⁴⁹⁴ Também no Congo Belga, a uma calendarização relativamente rápida da transferência de poder sucedeu-se uma série de disputas internas em torno do exercício do poder no novo estado independente, que rapidamente se internacionalizou com a secessão da região mineira do Katanga, levando à intervenção das forças militares da antiga potência colonizadora, a intervenção das forças das Nações Unidas e a permanente disputa entre o governo norte-americano e soviético. O caso do Congo serviria ainda como um importante catalisador das iniciativas de propaganda daqueles que resistiam ao processo global de descolonização, como o governo português. É importante salientar que todos estes processos, mas em particular aqueles que se destacaram pela sua violência, eram alvo de iniciativas de um escrutínio internacional cada vez mais apertado.⁴⁹⁵ Igualmente importante, eles tornavam particularmente visíveis, e transferíveis, os diversos modelos que pretendiam articular instâncias repressivas e esquemas de modernização e desenvolvimento colonial.⁴⁹⁶

Uma visão mais matizada deste conjunto díspar e heterogéneo de processos de descolonização permite relativizar algumas narrativas que sintetizam o processo de desintegração dos impérios coloniais europeus como resultado óbvio de uma mera análise de custo-benefício por parte das elites políticas metropolitanas que, subitamente, abdicaram das suas possessões ultramarinas em nome de um novo e promissor projecto europeu. Pelo contrário, a manutenção das ligações com as antigas colónias, e os esforços envidados nesse sentido, muitos deles secretos e pouco atreitos a um compromisso democrático com as populações nativas, constituíram um elemento não despiciendo nos novos esforços de integração europeia.⁴⁹⁷ Mais, os variados processos de descolonização global foram geridos caso a caso, em função das condicionantes locais mas em permanente articulação com as dinâmicas internacionais e transnacionais que se faziam sentir. A história da Federação da África

⁴⁹⁴ Meredith Terretta, *Nations of Outlaws, State of Violence. Nationalism, Grassfields Tradition and State Building in Cameroon* (Athens: Ohio University Press, 2013).

⁴⁹⁵ John Kent, *America, the UN and Decolonisation: Cold War Conflict in the Congo* (London: Routledge, 2010); Alanna O'Malley, “‘What an awful body the UN have become!!’ Anglo-American UN relations during the Congo Crisis, February-December 1961”, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 13, n.º iv (2016), pp. 26-46; Sergei Mazov, *A Distant Front in the Cold War: the USSR in West Africa and the Congo, 1965-1964* (Washington DC: Woodrow Wilson Press, 2010).

⁴⁹⁶ Veja-se Miguel Bandeira Jerónimo “‘A battle in the field of human relations’”.

⁴⁹⁷ Giuliano Garavini, *After Empire: European Integration, Decolonization and the Challenge from the Global South, 1957-1986* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

Central e do seu imediato futuro, marcado pela independência da Zâmbia e do Malawi em 1964, e a declaração unilateral de independência da Rodésia do Sul, no ano seguinte, é reveladora do grau de improvisação e *bricolage* político jurídica que marcaram os anos finais do colonialismo europeu em África.⁴⁹⁸

Apesar das importantes diferenças que marcaram os vários processos de descolonização que envolveram belgas, britânicos e franceses, pelo início da década de 1960, a extensão do direito de auto-determinação a todas as suas populações coloniais já não era matéria passível de debate, restando a discussão sobre o momento para o fazer. A ideia de que as populações coloniais deveriam poder optar por um governo próprio não era disputada, ainda que o pudessem ser os ritmos e modalidades de concretização desse direito. E esse direito tornava-se cada vez mais um aspecto essencial da legitimação dos novos governos que surgiam. A deslegitimação do colonialismo enquanto forma de afirmação da soberania nacional tornou-se um elemento central na orientação tanto da política interna como externa dos novos estados independentes. A constituição de quási-estados, dotados de uma soberania externa mas sem condições de prover as obrigações inerentes a esse estatuto internamente, fazia com que a eliminação de qualquer modalidade de colonialismo constituísse um dos eixos prioritários dos novos estados independentes.⁴⁹⁹ Essa comunhão de princípios levou a renovados esforços de articulação em torno de uma nova “comunidade imaginada”, o “Terceiro Mundo”, que aprofundou os esforços desenvolvidos desde a conferência de Bandung e que levou à criação de novos organismos internacionais, como a Organização da Unidade Africana, que institucionalizava regionalmente não apenas a deslegitimação da solução imperial como, igualmente relevante, cristalizava as fronteiras herdadas do período colonial.⁵⁰⁰ A aparente comunhão de objectivos era, obviamente, marcada por divisões várias, relacionadas com disputas pessoais, rivalidades regionais ou por alinhamentos díspares de acordo com as linhas da guerra-fria.

Estas mudanças não poderiam deixar de se fazer sentir no seio de diversas organizações internacionais. A ONU tem sido aquela que mais destaque tem merecido

⁴⁹⁸ Luise White, *Unpopular sovereignty: Rhodesian Independence and African Decolonization* (London: University of Chicago Press, 2015).

⁴⁹⁹ Robert Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

⁵⁰⁰ Veja-se Christopher J. Lee, ed., *Making a World After Empire: The Bandung Moment and its Political Afterlives* (Athens: Ohio University Press, 2010); Jeffrey James Byrne, *Mecca of Revolution: Algeria, Decolonization and the Third World Order* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

enquanto palco de debate e combate político em torno da dissolução dos impérios coloniais e de afirmação da autodeterminação nacional, onde a relativamente recente linguagem dos direitos humanos foi apropriada e remodelada pelos líderes das nações recém-independentes. O corolário destes debates foi a aprovação, em Dezembro de 1960, de uma declaração, consubstanciada na resolução 1514, que acabaria por constituir uma fonte incontestada do direito internacional, condenando o colonialismo e afirmando o princípio da auto-determinação enquanto direito inalienável de todos os povos, recusando os argumentos usados até então acerca do insuficiente desenvolvimento das populações coloniais enquanto justificação para o argumento de que não estavam ainda preparados para gerir os seus destinos de forma independente.⁵⁰¹ Semelhantes desenvolvimentos, visando condenar uma diferenciação essencial entre os mundos metropolitanos e coloniais e as múltiplas manifestações de racismo institucionalizado, ocorreram noutras instituições internacionais como a UNESCO ou a OIT, apesar do seu carácter marcadamente “técnico”.⁵⁰² No caso da OIT, sucederam-se iniciativas tendo em vista a expulsão, constitucionalmente não autorizada, da África do Sul na primeira metade da década de 1960. A criação da convenção 117, em 1962, tendo por vista substituir o quadro “não-metropolitano” da convenção sobre política social de 1947, constituiu outro dos instrumentos que confirmou o escopo universal do programa social da organização, com uma forte incidência na afirmação da não discriminação e de subordinação do desenvolvimento económico ao bem-estar social como elementos centrais.⁵⁰³

Finalmente, mas não menos importante, esta progressiva desautorização da solução imperial foi acompanhada também por mudanças substanciais no seio do mais poderoso aliado dos vários poderes imperiais europeus, isto é, no governo dos Estados Unidos da América. A mudança de política em relação à questão colonial africana começara já na parte final da administração da Eisenhower, assumindo, contudo, uma feição mais vincada com a eleição de John Kennedy em 1960. Todavia, importa sublinhar que esta mudança foi marcada por constantes ambivalências, pelo predomínio de considerações associadas ao conflito bipolar e, alguns anos depois,

⁵⁰¹ David Wainhouse, *Remnants of Empire*; Aurora Almada Santos, *A Organização das Nações Unidas*, pp. 87-103.

⁵⁰² Sobre a UNESCO e as questões colonial e racial, veja-se Todd Shepard, “Algeria, France, Mexico, UNESCO: a transnational history of anti-racism and decolonization, 1932-1962”, *Journal of Global History*, vol. 6, issue 2 (2011), pp. 273-297.

⁵⁰³ ILO convention 117 on Social Policy (Basic Aims and Standards), 1962. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C117

substancialmente revertida. No entanto, durante estes anos, a administração Kennedy mudou, de facto, o seu tratamento da questão imperial, desde logo no seio da ONU. A participação de um conjunto de funcionários partidários da descolonização global na administração, como o já referido Mennem Williams, mas também outros como Chester Bowles, traduziu-se em acções de pressão tendo em vista influenciar os vários processos de descolonização. Esta mudança de orientação resultou de uma multiplicidade de factores, desde o genuíno comprometimento de alguns membros da administração com o ideal da não-discriminação até à necessidade de cortejar os líderes das novas nações independentes, num mundo marcado pela competição ideológica, política e geoestratégica dos dois blocos, passando pelas importantes articulações que a questão colonial, em particular no continente africano, estabelecia com o crescente movimento pela aquisição dos direitos civis pela minoria afro-americana.⁵⁰⁴

Todas estas transformações não deixariam de afectar substancialmente as políticas externa e interna do império português. Principalmente porque, ao contrário dos seus congéneres belgas, inglês e francês, para este a questão da auto-determinação era simplesmente não negociável. Em Dezembro de 1960, tal como a resolução 1514, duas outras resoluções da Assembleia Geral, 1541 e 1542, foram aprovadas, resolvendo, pelo menos formalmente, o litígio jurídico estabelecido, entretanto, entre Portugal e a organização sobre a obrigação de fornecer informação de natureza política, social e económica acerca das colónias à comissão de territórios não-autónomos. O império português continuou a rejeitar entregar essa informação, insistindo que os territórios ultramarinos eram parte integral do império e, como tal, a sua soberania não poderia ser discutida, um impedimento que as autoridades portuguesas viam limitado pela definição do artigo 73º, o qual estabelecia que a informação entregue teria que dar nota dos esforços feitos no sentido da auto-determinação destes territórios. Nesta votação, a administração Eisenhower, à última da hora e devido a esforços diplomáticos britânicos, optou por se abster. Mas, poucos meses depois, já com a administração Kennedy no poder, e com Adlai Stevenson, um democrata, na qualidade de representante dos EUA na organização, a posição dos

⁵⁰⁴ Veja-se, entre outros, Richard D. Mahoney, *JFK: Ordeal in Africa*, (New York: Oxford University Press, 1983); David D. Newson, *The Imperial Mantle: the United States, Decolonization and the Third World* (Indianapolis: Indiana University Press, 2001), pp. 95-122; Thomas Borstelmann, *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001).

EUA mudou. Os incidentes que tiveram lugar em Angola entre finais de 1960 e o início de 1961, e que serão abordados adiante, tiveram como resultado que a situação colonial em Angola, em especial a questão dos direitos humanos, fosse alvo de iniciativas de debate na ONU. Em Fevereiro de 1961, poucos dias antes do depósito da queixa do Gana, a Libéria anunciou que queria discutir a situação dos direitos humanos em Angola no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esse debate teve lugar no dia 15 de Março desse ano, o mesmo dia em que começaram os ataques no norte de Angola levados a cabo pela União das Populações de Angola (UPA) contra colonos e trabalhadores africanos. A iniciativa da Libéria iria centrar as atenções internacionais na política imperial portuguesa. Mais importante, desta vez tradicionais aliados como os EUA não só não boicotaram a iniciativa como apoiaram resoluções ao longo do ano que criaram novos mecanismos de avaliação da situação nos territórios ultramarinos portugueses, desde logo o sub-comité para Angola. Os governantes portugueses mantiveram a sua recusa em colaborar com este organismo, tentando inclusive boicotar as audições que este organizou no Congo Leopoldville, em virtude de o governo português não ter autorizado uma visita a Angola.⁵⁰⁵

Os acontecimentos na ONU tiveram um impacto considerável na relação entre os EUA e o império português, agravado pelo envolvimento de diplomatas norte-americanos na tentativa de golpe, de Abril de 1961, protagonizada por Botelho Moniz e pela política mais restritiva quanto à utilização de armas americanas, fornecidas no âmbito da NATO, em teatros coloniais. A posição da administração Kennedy, ainda que contestada e discutida entre vários sectores da administração norte-americana (e mesmo na opinião pública, com grupos de *lobbying* mobilizados para debater a questão colonial portuguesa) viria a conhecer altos e baixos ao longo do ano, mas criando ressentimento entre o governo e a população portuguesa, tanto na metrópole como nas províncias ultramarinas entre a população colona. A pressão internacional sobre Portugal aumentou neste período, com o governo norte-americano e outros Estados a pressionarem o governo português no sentido de desencadear reformas políticas, económicas e sociais que aprofundassem a auto-determinação nas colónias e colaborar com a ONU. Ao mesmo tempo, outros actores exigiam a imediata transferência de poderes para as diferentes províncias ultramarinas. A ocupação de

⁵⁰⁵ Veja-se a este respeito David Wainhouse, *Remnants of Empire*, pp. 30-47; Aurora Almada Santos, *A Organização das Nações Unidas*, pp. 87-104; Witney W. Schneidman, *Confronto em África: Washington e a Queda do Império Colonial Português* (Lisboa: Tribuna da História, 2005), pp. 29-100.

Goa, em Dezembro, e a crise internacional que esta provocou no seio da ONU viria agravar a posição do império português internacionalmente.⁵⁰⁶

Se os desenvolvimentos internacionais neste período eram particularmente críticos para o império português, não menos o eram o conjunto de eventos coloniais que se encadearam no novo ano de 1961. O início da década de 1960 constituiu um período crítico para o império português tanto na metrópole como nas colónias. Como se registou anteriormente, a década de 1950 tinha sido marcada por uma crescente contestação internacional em relação ao problema do trabalho forçado nas colónias. Mas o estado português não se tinha ainda deparado com os desafios que eram colocados a outros poderes imperiais por movimentos nacionalistas que pretendiam alcançar a independência, em grande medida porque a estes não era permitido expressar as suas reivindicações livre e abertamente.

Apesar dos ensejos de reforma já identificados previamente, a estrutura jurídica que ordenava o império mantinha-se inalterada, o mesmo sucedendo com a legislação social e laboral. Os já identificados movimentos de revolta relativamente isolados que marcaram a década de 50 e o ano de 1960, como no caso da Mueda, em Moçambique, alimentados em grande parte pelos flagrantes abusos e injustiças, dariam lugar a outro tipo de momentos de contestação à autoridade imperial portuguesa, desta feita combinando também elementos de contestação estritamente política, facilitados em grande medida pelos desenvolvimentos em colónias vizinhas, especialmente o Congo belga.

A chamada revolta da Baixa do Cassange entre finais de 1960 e Janeiro de 1961 marca um período novo na contestação africana ao império colonial português. Ainda hoje se sabe relativamente pouco sobre estes incidentes. Eles combinaram seguramente não só reivindicações de natureza laboral, mas também elementos de agitação religiosa e política.⁵⁰⁷

Os incidentes da Baixa do Cassange constituíram o prelúdio de um ano de sérios desafios ao império. Os acontecimentos que lhe sucederam foram já

⁵⁰⁶ Schneidman, *Confronto em África*, pp. 29-100; William Minter, *Portuguese Africa and the West* (New York: Monthly Review Press, 1972); José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar: O Leão e a Raposa* (Alfragide: D. Quixote, 2013).

⁵⁰⁷ Veja-se Alexander Keese, “Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, reformas portuguesas, política ‘tradicional’ e religião na Baixa de Cassange e no Distrito do Congo (Angola), 1957-1961”, *Africana Studia*, nº7 (2004), pp.247-276; Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto Cruz, “Terror e saberes coloniais: Notas acerca dos incidentes na Baixa do Cassange, janeiro e fevereiro de 1961” em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão: poderes, saberes e instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 3-36.

inequivocamente de contestação política. Em Janeiro de 1961, Henrique Galvão e o Directório Revolucionário Ibérico de Libertação (DRIL) sequestraram o paquete Santa Maria na esperança de que se levantasse um movimento popular de derrube de Salazar, tanto na metrópole como nas colónias. Tendo como plano original atracar em Luanda, o que nunca chegou a suceder, este incidente causou profundos embaraços diplomáticos ao governo imperial.

Pouco tempo depois, em 4 de Fevereiro de 1961, em Luanda, onde um contingente de jornalistas estrangeiros aguardava o S. Maria, assaltos a instalações militares, policiais e prisionais por grupos armados de angolanos marcavam o início simbólico da guerra colonial. O MPLA acabaria por identificar este assalto como a sua primeira acção contra o colonialismo português, aspecto controverso ainda hoje na historiografia sobre o nacionalismo angolano. Mas se o incidente teve poucas baixas do lado português, ele despertou a atenção internacional para o problema de Angola.⁵⁰⁸

Como já se referiu, a 15 de Março foi a vez da UPA lançar ataques contra colonos e trabalhadores africanos no Norte de Angola, no mesmo dia em que o Conselho de Segurança da ONU começou a debater a situação em Angola. Envolvendo um número muito maior de insurgentes, e causando um número muito mais elevado de vítimas, foram estes ataques que espoletaram o envio, relativamente tardio, de contingentes militares adicionais para a colónia no sentido de destruir a insurreição. Apesar dos esforços portugueses de divulgar a crueldade e crimes cometidos durante este ataque – a que os militares portugueses responderiam também com uma dose considerável de crimes e atrocidades –, a contestação interna e externa à política imperial aumentou, mesmo dentro do governo.⁵⁰⁹

A iniciativa mais consequente de contestação por dentro ao regime na sequência destes eventos foi aquela protagonizada pelo Ministro da Defesa, Botelho Moniz, bastante próximo dos agentes diplomáticos norte-americanos em Portugal, que, em Abril de 1961, avançou com uma tentativa de afastar Salazar, em parte com o objectivo de redefinir a política da metrópole em relação às colónias, num momento em que esta parecia ser insustentável internacionalmente. O golpe foi travado e Salazar permaneceu no governo, afastando das forças armadas e do governo muitos

⁵⁰⁸ Freire Antunes, *Kennedy e Salazar*, pp. 133-162.

⁵⁰⁹ Veja-se, sobre a violência portuguesa, António Araújo, “Sanzala Mihinjo, abril de 1961” em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão: poderes, saberes e instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 37-57.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

dos colaboradores de Botelho Moniz. Como consequência, Adriano Moreira, até então sub-secretário de estado do Ultramar foi promovido a ministro.⁵¹⁰

Foi neste contexto, profundamente condicionado pelo que agora se pode identificar com o início das guerras coloniais (que em 1963 e 1964 se estenderiam à Guiné- Bissau e Moçambique, respectivamente) e por uma crescente atenção da opinião pública mundial e por parte de diferentes organizações internacionais à situação em Angola, que a queixa do Gana foi depositada no início de Fevereiro de 1961.⁵¹¹

Aspectos processuais e acusações na queixa do Gana

Foi no contexto acima descrito que, a 25 de Fevereiro de 1961, o governo do Gana entregou uma carta ao diretor-geral da OIT, o norte-americano David Morse, onde acusava o governo português de não cumprir com as suas obrigações, decorrentes da ratificação da Convenção nº105 sobre Abolição do Trabalho Forçado, em 1959.

Não são ainda claras as motivações que levaram a esta acção, nem o grau de articulação entre os diversos actores na sua preparação, sendo necessário proceder a mais investigação para a sua compreensão. No entanto, podem-se avançar algumas ideias que se crê serem importantes. Em primeiro lugar, é difícil estabelecer o grau de articulação entre a apresentação da queixa e os incidentes no terreno. Se, como se verá adiante, por exemplo, na escolha das testemunhas, parece claro que algum grau de cooperação existia entre o governo do Gana e algumas forças nacionalistas, fruto porventura de relações estabelecidas, na Conferência dos Povos Africanos de Accra em 1958, entre Holden Roberto e Kwame N’Krumah mas também com dirigentes nacionalistas de outras colónias, seria errado fazer uma associação mais explícita entre os vários eventos (acresce ainda que o grau de concertação carece de ser estendido a outros estados).⁵¹² Tanto pode ter sido uma iniciativa concertada como podem os dirigentes do Gana ter aproveitado o facto de grande parte da opinião

⁵¹⁰ Schneidman, *Confronto em África*, pp. 44-53.

⁵¹¹ Sobre o contexto geral veja-se Diogo Ramada Curto (org.), Bernardo Pinto Cruz e Teresa Furtado, *Políticas Coloniais em Tempo de Revoltas: Angola circa 1961* (Porto: Afrontamento, 2016); Dalila Cabrita e Álvaro Mateus, *Angola 61, Guerra Colonial: Causas e consequências* (Lisboa: Texto Editores, 2011); António Costa Pinto, *O Fim do Império Português, A Cena Internacional a Guerra Colonial e a Descolonização* (Lisboa: Livros Horizonte, 2001).

⁵¹² Sobre Holden Roberto e N’Krumah veja-se John Marcum, *The Angolan Revolution, Vol. I (1950-1962)* (Baltimore: MIT Press, 1969) .

pública mundial estar atenta ao que se passava em Angola para avançar com esta iniciativa. Isto porque, importa referir, não obstante a existência de comprometimentos ideológicos de natureza anti-colonial, a política externa do Gana seguia objectivos próprios.⁵¹³ Nesse sentido, ao invés de simplesmente reproduzir o argumento apresentado pelas autoridades portuguesas de que existiria uma conjura concertada a nível internacional entre, pelo menos, o Gana e a Libéria, pode equacionar-se se não terão existido outras considerações em presença. Desde logo, a disputa entre os dois Estados visando assumir um papel destacado na luta global contra o colonialismo. De qualquer das formas, estas são hipóteses que carecem de aprofundamento, e para a qual não é possível encontrar agora resposta.

Cumprido, no entanto, sublinhar alguns aspectos mais evidentes. Em primeiro lugar, a acção do Gana constitui a primeira queixa até então depositada no âmbito da OIT por um Estado contra outro Estado. Até então, as denúncias de violações de convenções ratificadas tinham sido feitas por movimentos sociais (especialmente sindicatos) e não por representantes estatais. Daqui inferem-se dois aspectos que se encontram interligados. Em primeiro lugar, a independência de vários estados africanos confrontou as organizações internacionais com realidades novas que não podem ser resumidas a uma mera expansão da organização. Os debates que se queriam circunscritos a uma restrita ordem técnica, que, de certa forma, transformava os problemas laborais em problemas de resolução “científica”, eram mais claramente condicionados por aspectos políticos, sendo que esta distinção só é sustentável, em certa medida, por uma dose substancial de artificialidade. Tanto as autoridades portuguesas como a OIT, por motivos diferentes como adiante se verá, se insurgiram contra esta “politização” dos debates laborais. Mas o que a queixa demonstra é exactamente a forte ligação entre a questão laboral e a natureza do regime colonial e a sua legitimação. Os termos em que é depositada a queixa são, aliás, bastante claros a este respeito: não há nenhum elemento novo que explique a queixa, nenhuma revelação ou incidente (a questão da baixa do Cassange será lateral a todo o processo), a precisão jurídica da queixa é muito relativa. O objectivo principal é colocar o império português sob o escrutínio internacional ao mesmo tempo que se denuncia a suposta relação estreita e indissociável entre o colonialismo português e o problema do trabalho forçado.

⁵¹³ W. Scott Thompson, *Ghana's Foreign Policy, 1957-1967: Diplomacy, Ideology and the New State* (Princeton: Princeton University Press, 1969).

A missiva do Gana era lapidar e sucinta. Explicitava apenas que o governo português não cumpria as disposições contidas na dita convenção. Como resultado, as autoridades da OIT viram-se defrontadas com um processo totalmente inédito no seio da organização. O carácter inaudito da acção era um aspecto sublinhado tanto pelas autoridades portuguesas, como se verá adiante, como pelos próprios funcionários da OIT. Debateu-se, pois, dentro da própria OIT o que deveria ser feito. A primeira decisão foi de requerer ao governo do Gana que, num prazo de seis semanas, substanciasse a acusação que fazia. Caberia depois ao governo português rebater os méritos da argumentação do governo do Gana. Entretanto, na 148ª sessão do Conselho de Administração da OIT, discutiu-se e definiu-se o calendário da queixa. Estabelecia-se que o Conselho de Administração não debateria os méritos da queixa (especialmente porque ainda não existiam os elementos necessários para a avaliar). Agendava-se uma nova reunião, a 149ª sessão, para 2 de Junho de 1961, onde se definiria qual o processo a adoptar. Três hipóteses eram colocadas em cima da mesa: primeiro, deixar cair a queixa por falta de fundamento; segundo, o Conselho de Administração debateria os méritos e conteúdos da queixa; terceiro, estabelecer-se-ia uma comissão de inquérito imparcial que procedesse à investigação sobre a queixa.⁵¹⁴

A 11 de Abril de 1961, uma carta do Ministro do Trabalho e das Cooperativas do Gana apresentava as alegações do seu governo. Declarava-se que o nome das testemunhas não podia ser fornecido, devido ao temor de represálias por parte do Estado português. Acusava-se o estado português de praticar atrocidades, que incluíam a escravatura e o trabalho forçado, denunciados por “*freedom fighters*” das colónias portuguesas. As alegações eram não só provenientes de testemunhos anónimos, mas também de documentação providenciada por jornais de países membros da NATO, discursos proferidos na ONU, da informação contida no famoso relatório de Henrique Galvão ou em comunicados da UPA. Afirmava-se que o império Português não cumpria com as suas obrigações ao abrigo da convenção nº105 e que a ratificação de uma série de convenções relacionadas com os territórios coloniais nos finais da década de 1950 eram apenas actos de fachada para encobrir a persistência de práticas de trabalho não-livre. Entre as acusações destacava-se o papel

⁵¹⁴ International Labour Organization, “Report of the Commission Appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to Examine the Complaint Filed by the Government of Ghana concerning the Observance by the Government of Portugal of the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (nº 105)”, *Official Bulletin*, Vol. 45, nº 2, Supplement II (Genebra: ILO, 1962), pp. 4-5.

das autoridades e agentes profissionais no recrutamento forçado de trabalhadores para fins privados, ameaçando-os com a conscrição militar obrigatória, ignorando as disposições que limitavam o trabalho obrigatório a seis meses por ano e a homens adultos, sendo corrente a utilização de inválidos, mulheres e crianças. A venalidade das autoridades era destacada bem como o não pagamento de salários. Exemplos concretos eram denunciados no caso dos Caminhos de Ferro de Benguela ou no caso dos fluxos migratórios legalizados de Moçambique para as minas do Rand, na África do Sul. Recorrendo a informação da UPA, estabelecia-se uma tipologia do trabalho, que dividia as modalidades de trabalho forçado entre o trabalho obrigatório público e o trabalho “contratado”, relacionado com empreendimentos privados e com a utilização de trabalhadores fora da sua área de residência.⁵¹⁵

As alegações do Gana eram marcadas por um tom declaradamente ideológico e continham erros factuais e interpretações que revelavam desconhecimento da realidade jurídica portuguesa, aspecto que seria aproveitado pelas autoridades portuguesas. No entanto, as alegações revelam uma capacidade assinalável de compilar informação e estabelecer circuitos de circulação de conhecimento relativamente vastos e, igualmente importante, assinalavam aqueles que eram os aspectos mais salientes e críticos das práticas laborais no império português, como se mostrou até agora neste trabalho. Mais, as autoridades do Gana antecipavam as críticas dos representantes portugueses afirmando que não pretendiam apresentar factos novos, cabendo essa tarefa à comissão de inquérito que pretendiam que fosse constituída.

A reação das autoridades portuguesas à queixa foi de choque e ultraje. Este choque revestia-se de alguma genuinidade. Afinal, a OIT tinha sido um espaço relativamente tranquilo para as potências coloniais até então. Os efeitos da descolonização faziam-se sentir e obrigavam as autoridades portuguesas a confrontar-se com novas formas de relacionamento diplomático, mais aguerrido e marcado pelo fim do consenso relativo em torno da questão colonial. Como escrevia, em Março de 1961, Ribeiro da Cunha, numa carta endereçada ao delegado governamental do Uruguai, Victor Gómez, este era um “perigosíssimo precedente” que tenderia a politizar a OIT. Este incidente só se poderia explicar porque “o mundo

⁵¹⁵ ILO, “Report of the commission”, pp. 117-119.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

está louco” e, lamentava, “nós temos de sofrer as consequências dessa loucura”.⁵¹⁶ O risco da politização, bem como as constantes garantias de que a queixa seria contida numa esfera técnica e jurídica, foi, de resto, uma constante entre as conversações mantidas entre responsáveis portugueses e a OIT.⁵¹⁷

Os incidentes que tinham tido lugar no ano de 1961 em Angola contribuíam também para o choque das autoridades portuguesas e para a sua conclusão: este era apenas mais um elemento de uma conspiração internacional que visava alienar Portugal do seu império.

Mas se havia um choque genuíno, existia também uma estratégia diplomática que visava defender o império. O argumento da conspiração internacional tinha sido usado em todos os momentos de contestação do império, da revolta da Baixa do Cassange aos ataques da UPA. Este era um argumento que assentava em dois propósitos. Por um lado, ao atribuir a autoria de todos estes acidentes a actores estrangeiros negava-se implicitamente que existissem razões de contestação das populações sob domínio colonial. Por outro, tentava-se sensibilizar os aliados ocidentais para a penetração comunista e subversiva em África, desta forma tentando condicionar o seu apoio aos movimentos nacionalistas.

Também em relação às alegações propriamente ditas, as autoridades portuguesas estavam cientes que elas não eram desprovidas de sentido. Por exemplo, no seu primeiro relatório bienal sobre a aplicação da convenção nº29 sobre trabalho forçado, entregue no início de 1961, a Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT sinalizava criticamente a existência de regimes laborais distintos para as populações “indígenas”. Aspectos técnicos, mas com impacto social, como as disposições sobre as culturas obrigatórias ou sobre as idades mínimas e máximas para exacção de trabalho obrigatório, demonstravam o desfasamento entre a legislação imperial e a convenção.⁵¹⁸ No seguimento deste processo, a 7 de Fevereiro, o mesmo Ribeiro da Cunha rejeitava as críticas da OIT sobre a existência de uma categoria especial de indígena. Alertava que se o significado que o BIT dava ao termo indígena era sinónimo de “indivíduo de raça africana o erro é gravíssimo”, reproduzindo um dos habituais expedientes jurídicos

⁵¹⁶ Ribeiro da Cunha, Missiva enviada a Victor Gómez, Março de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12432.

⁵¹⁷ Apontamento Ribeiro da Cunha sobre conversa com Jenks e Morse, 28 de Fevereiro de 1961, AHD-MU-GM- GNP-RRI-0790-12432

⁵¹⁸ Recomendações da Convenção de Peritos sobre Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, Abril de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

dos governantes imperiais portugueses.⁵¹⁹ No entanto, tal como se constatou na parte precedente, as autoridades portuguesas acreditavam que a não coincidência jurídica entre legislação imperial e normas internacionais não levantaria problemas de maior. A persistência de um regime laboral dual também era apresentada como compatível com as convenções internacionais a que o governo português aderira. Todavia, essa convicção saíria fortemente abalada com o processo da queixa. Aliás, já com o decorrer da queixa, a inconformidade entre a legislação e as normas internacionais era identificada. Num parecer do Instituto do Nacional do Trabalho e Previdência analisava-se a possibilidade de nos debates no CA da OIT sobre o processo da queixa ser mobilizada a convenção 29, apesar de a queixa se centrar sobre a convenção 105. Nesse caso, “haveria toda a vantagem” em que não se mencionassem algumas disposições legais. Estas incluíam o facto de o CTI autorizar trabalho forçado público sempre que não houvesse voluntários suficientes, que as idades limite para exacção de trabalho obrigatório também não coincidiam com as das convenções, o mesmo acontecendo com as culturas obrigatórias e com o trabalho exercido como forma de remir “obrigações fiscais”. Mas, como sublinhava, era de prever de que o grosso do debate se centrasse “mais [em] matéria de facto do que de direito” e, como tal, tornava-se necessário preparar a defesa nesses termos.⁵²⁰

Mas se as autoridades portuguesas reagiram com choque, não tardaram em mobilizar o aparato imperial para dar resposta à queixa. Como dizia Ribeiro da Cunha na mesma missiva, o governo português não se manteria passivo. Aliás, a própria carta fazia já parte da estratégia diplomática de tentar minimizar os danos que poderiam resultar da queixa. No Gabinete de Negócios Políticos prosseguia-se o estudo sobre o impacto da queixa nos seus termos legais. Por exemplo, se a convenção nº29, que não tinha sido substituída pela 105 (sofrera um processo de convalidação), e que era bastante mais detalhada nas suas disposições, fosse utilizada como elemento de comparação, poderiam daí advir repercussões para o governo português. Por exemplo, esta só autorizava o trabalho público obrigatório para fins comunitários, enquanto o CTI, no seu artigo 296º, autorizava o recrutamento coercivo em face da escassez de trabalhadores voluntários.⁵²¹

⁵¹⁹ Ribeiro da Cunha, Apontamento sobre a 5ª sessão da Comissão de Peritos em Política Social nos Territórios Não Metropolitanos em Genebra entre 9 e 21 de Dezembro de 1957, AHD, 2º Piso, Armário 7, Maço 562.

⁵²⁰ Parecer INTP para GNP, 28 de Março de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12432.

⁵²¹ Ofício (data desconhecida) Estudo Convenção nº29, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12432.

Mas a estratégia portuguesa passava também por tentar influenciar as decisões no seio da instituição. Depois de conhecidas as alegações do Gana, Wilfred Jenks, sub-director-geral da OIT, deslocou-se a Lisboa em 28 de Abril de 1961 para conversar secretamente com Salazar e Adriano Moreira. Jenks garantiu, em sintonia com os seus interlocutores, que não desejava uma politização da queixa. Como tal, a opção de a investigação ser feita pelo Conselho de Administração, onde tinham lugar representantes de estados recém-independentes e de estados socialistas, seria descartada. A hipótese de se deixar cair a queixa era insustentável, segundo Jenks, devido “à situação do mundo actual”. Como tal, restava a hipótese de se estabelecer uma comissão de inquérito. Salazar anuiu, visto que “como conhecia a tradição de seriedade do BIT, estava seguro de que tais personalidades [membros da comissão de inquérito] ofereciam total garantia”.⁵²²

Entretanto, no mesmo mês, o Ministério do Ultramar enviou Joaquim da Silva Cunha para Genebra de forma a preparar, na biblioteca e arquivos da OIT, a defesa do governo português. Mais uma vez mais o temor de uma convocação da convenção 29 foi transmitido. Os detalhes específicos da convenção poderiam colocar sérios problemas ao governo português. No entanto, Silva Cunha garantiu junto de Jenks que essa convocação seria recusada pelas autoridades da OIT. Igualmente importante foi o facto, que se desenvolverá posteriormente, de Silva Cunha ter aproveitado para estudar o historial do Gana mas também da Libéria sobre trabalho forçado, visando uma possível retaliação diplomática.⁵²³

Finalmente, poucos dias antes de se realizar a sessão do Conselho de Administração, a 27 de Maio de 1961, as autoridades portuguesas entregavam a sua réplica. Em termos genéricos a missiva portuguesa lamentava e condenava tanto o tom como o conteúdo do ministro do Gana. Mais importante, afirmava que as acusações eram “vagas” e de “natureza geral”. Apontavam-se imprecisões jurídicas e contestava-se a objectividade das fontes, nomeadamente os discursos na ONU. Ao mesmo tempo, apresentava dados actualizados sobre os casos concretos enumerados. Em relação à companhia de Caminhos de Ferro de Benguela, por exemplo, eram fornecidas estatísticas minuciosas sobre a composição racial, salários, segurança social. Este exemplo mostra como, num processo eminentemente jurídico, a possibilidade de fazer prova era muito mais árdua para os acusadores do que para o

⁵²² Ribeiro da Cunha, 29 de Abril de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12432.

⁵²³ Missiva Silva Cunha, Abril de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12432.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

governo português, o que se revelaria uma constante ao longo do processo. Mas, tal como na missiva do Gana, era já assumido que o processo iria desaguar na constituição de uma comissão de inquérito.⁵²⁴

Foi isso que aconteceu na 149ª sessão do Conselho de Administração da OIT, em Junho de 1961. Apesar das tentativas de condicionamento por parte do Gana, as alegações de ambas as partes foram analisadas e constituiu-se a comissão de inquérito, composta pelo presidente Oscar Ruegger, suíço, e por Armand Ugon, uruguaio, e Isaac Forster, do Senegal, sendo que este último mereceu desconfiança inicial do governo português, por força de incidentes fronteiriços entre o Senegal e a Guiné-Bissau.⁵²⁵

A comissão reuniu pela primeira vez em 11 e 12 de Julho de 1961. Definia-se que a comissão iria desenvolver um processo de investigação através de fontes escritas e inquirição de testemunhas, que teria lugar na segunda sessão da comissão, agendada para Setembro. Uma visita aos territórios de Angola, Moçambique e Guiné ficaria por determinar. Eram ainda requeridas novas alegações a ambos os governos.

A segunda alegação do Gana seria entregue em 31 de Julho. Esta era uma alegação já mais consistente e minuciosa, composta por três documentos diferentes. O primeiro dos documentos era uma transcrição de um discurso de Nkrumah, e que era relativamente genérico, onde se atacava simultaneamente o império português e a África do Sul, responsáveis pelo que o primeiro-ministro ganês designava de “tráfico em seres humanos”, através do qual o governo português conseguia obter um montante considerável de divisas e ouro, em troca do fornecimento de trabalhadores moçambicanos. O segundo texto consistia apenas na resposta do governo do Gana às observações feitas pelo governo português. Dois importantes aspectos foram frisados. Em primeiro lugar, o governo do Gana rejeitava novamente apresentar provas, invertendo o ónus da prova. Igualmente, ameaçava-se com a resolução do litígio no sub-comité da ONU para Angola, algo que as autoridades portuguesas rejeitavam e temiam.

Finalmente, o terceiro documento era aquele com maior dimensão simbólica e crítica. O representante do governo do Gana inseria a acção do seu governo num

⁵²⁴ International Labour Organization, “Report of the Commission”, pp. 119-122

⁵²⁵ Apontamento Ribeiro da Cunha, 7 de Junho de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12432. Missiva Direcção Geral dos Negócios Económicos e Consulares do MNE, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12433; e International Labour Organisation, “Report of the Commission”, pp. 5-7.

movimento mais generalizado de contestação das soberanias coloniais e da libertação de África, um acto que visava condenar crimes contra a humanidade. O texto fazia um *tour de force* acerca da legislação laboral colonial portuguesa desde finais do século XIX para sustentar a continuidade e resiliência de um regime e ideologia de trabalho forçado que vigorava ainda. Essa tendência, aliás, teria sido agravada pelo imperativo do desenvolvimento das colónias que se vinha afirmando nos últimos anos. Dando nota dos diferendos entre autoridades coloniais e imperiais, o texto assinalava a persistência do chamado trabalho contratado, alertando, no entanto, que este não detinha cobertura jurídica. As fontes mobilizadas nesta investida demonstram já um elevado nível de actualização, incluído o CTI e a Carta Orgânica do Império Colonial Português. Trabalhos de autores como Basil Davidson e F. C. C. Egerton eram mobilizados para denunciar a persistência de práticas de trabalho forçado. A exclusividade da obrigação moral de trabalhar para os indígenas era apresentada como prova da legalidade da exacção do trabalho forçado e de um sistema onde a discriminação se encontrava cristalizada. As culturas obrigatórias, especialmente do algodão, a participação das autoridades administrativas e gentílicas no recrutamento para fins privados e públicos, a dissonância jurídica entre a lei imperial e os *standards* internacionais, reconhecida pelas autoridades portuguesas na sua correspondência interna, eram alguns dos aspectos mencionados na missiva. Um escrutínio cerrado da legislação imperial permitia que o representante do Gana identificasse elementos críticos da legislação portuguesa, desde logo, a larga arbitrariedade e discricionariedade de que gozavam as autoridades administrativas para “persuadir” e “encorajar” o indígena a trabalhar. Igualmente central era, mais uma vez, o facto de as práticas laborais coloniais serem, na verdade, ainda mais gravosas do que as disposições legais que, como se viu, continha demasiados “alçapões” legais que permitiam a exacção de trabalho compelido, não obstante a disposição legal no código que consagrava a liberdade de trabalho para os nativos.

Em termos gerais, as acusações formuladas pelo representante do Gana iam de encontro ao conjunto de problemas e abusos que vinham sendo destacados desde há muito, tanto interna como externamente, nas apreciações críticas do regime laboral nativo no império português.⁵²⁶

⁵²⁶ ILO, “Report of the Commission”, pp. 119-136.

A capacidade de mobilizar tanta informação, em contraste com o que havia acontecido na primeira alegação, resultava do facto de entretanto um conjunto de outros estados e associações filantrópicas e humanitárias terem sido convidados a participar no processo. Os agradecimentos a estas organizações é um indicador claro disso mesmo.

A resposta portuguesa a esta segunda vaga de acusações e refutações foi entregue a 1 de Setembro de 1961, poucos dias antes da revogação do estatuto do indígena e pouco tempo depois de Adriano Moreira ter anunciado a revogação do indigenato, em finais de Agosto. Além das incontornáveis referências ao tom da linguagem e modos diplomáticos, o governo rejeitava todas as acusações. Mas, desta vez, o governo português recusava responder ao carácter geral das acusações, desta feita muito mais detalhadas, convidando a comissão de inquérito a formular o seu próprio juízo, reforçando a sua confiança na comissão, também visível na forma como rejeitou qualquer possibilidade de a queixa ser transferida para um órgão da ONU.⁵²⁷

Os elementos de acusação e refutação que preencheram o debate e os trabalhos da comissão não se limitaram àquelas fornecidas pelos dois governos em contenda. Quando a Comissão de Inquérito foi constituída, uma das suas primeiras medidas foi convidar um conjunto de actores internacionais e transnacionais a participar no processo, nomeadamente através do envio de informação. Antes disso, a República Árabe Unida já tinha decidido associar-se à queixa. Solicitações foram enviados a todos os responsáveis por territórios vizinhos das colónias portuguesas, desde logo o governo britânico, a África do Sul mas também a organizações não-governamentais. A Confederação Internacional de Sindicatos Livres, a Federação Sindical Mundial, a Comissão Internacional de Juristas, a *Anti-Slavery Society* ou a Liga Internacional para os Direitos do Homem foram convidadas a participar no processo. Estas contribuições ajudariam a comissão a recolher um conjunto importante de fontes de investigação para o processo. Por exemplo, a República Árabe Unida forneceu exemplares de livros de Basil Davidson (*African Awakening*, 1955), de John Gunther (*Inside Africa*, 1955), de Lord Hailey (*An African Survey*, revisto em 1957), de Marvin Harris (*Portugal African's Wards*, 1958), de James

⁵²⁷ Idem, p. 138.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

Duffy, (*Portuguese Africa*, 1959) ou de Abel Dyassi, pseudónimo de Amílcar Cabral (*The Facts About Portugal's African Colonies*, 1960).⁵²⁸

Associações como a Liga Internacional dos Direitos Humanos, já anteriormente envolvidas em disputas com o império português acerca do tópico, podiam inclusive fazer chegar informação que lhes fora fornecida por outras organizações, como o *American Committee on Africa*, que numa carta redigida pelo seu presidente, George Houser, enviava anexado um texto escrito por Malcolm McVeigh, um missionário que estivera recentemente em Angola. Nesta, o problema do trabalho forçado era sublinhado como principal violação dos direitos humanos no império português. Referia-se a visão racializada que administradores e empregadores europeus perfilhavam do “indígena” e como isso resultava em formas de coerção ao trabalho que se articulava com outras práticas que para isso concorriam, como a expropriação de terras. O uso de mulheres e crianças forçadas a trabalhar era também realçado, entre outras acusações. O testemunho de McVeigh referia ainda a já citada circular 566/D-7, emitido pelo governo-geral de Moçambique, que instava os administradores a aplicarem com maior eficácia “o dever moral de trabalhar” (relembre-se que esta circular havia sido saudada no seio da administração imperial como medida moralizadora das realidades laborais cerca de uma década antes). O “indígena” é que deveria fazer prova de que não era ocioso, e não o contrário.⁵²⁹

Fenómeno semelhante sucedeu com a Comissão Internacional de Juristas que, devido ao seu estatuto, pôde transmitir informação proveniente da *Baptist Missionary Society*, que igualmente denunciava as práticas laborais nas colónias portuguesas. Também a Confederação Internacional de Sindicatos Livres entregou uma compilação “breve” da legislação e práticas vigentes nas colónias. Estes aspectos são ilustrativos da natureza diversa de intervenientes neste processo, que ultrapassou claramente a definição de uma disputa meramente bilateral, e, ao mesmo tempo, constitui um importante observatório para as redes heterogéneas que se constituíram em torno de linguagens diferentes (religiosas, filantrópicas, de promoção dos direitos humanos, de combate à solução colonial) com o mesmo objectivo de condenar as práticas laborais

⁵²⁸ ILO, “Report of the commission”, pp. 5-7 e 142.

⁵²⁹ Cópia artigo McVeigh, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12527

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

no império, nomeadamente através da provisão de múltipla informação que era de difícil acesso dentro dum espaço autoritário como o império português.⁵³⁰

Munida destas informações, a comissão começou, então, o seu processo de investigação. Este processo estava, no entanto, limitado porquanto só serviriam como “provas” factos que reportassem ao período posterior à entrada em vigor da convenção nos territórios portugueses, isto é, depois de 23 de Novembro de 1960. No entanto, informações relativas a períodos anteriores poderiam ser utilizadas como elementos de contextualização, e poderiam ainda auxiliar a comissão a guiar as suas investigações, nomeadamente as inquirições de testemunhas e a visita aos territórios portugueses.

Além dos livros referidos, a Comissão de Inquérito teve acesso a testemunhos escritos, providenciados por muitas destas instituições, actas de debates em vários organismos da OIT, relatórios de outras agências especializadas, como a comissão ad-hoc dos anos 1950, já referida, e toda a legislação laboral do império, que tinha de ser necessariamente depositada nos arquivos da OIT. Também os relatórios rotineiros relativos à comunicação de informação através do Comité de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações (CPACR) constituíram fontes importantes para a investigação da informação.

Mas se a maioria destes elementos serviu de contextualização (com excepção das leis e regulamentos ainda em vigor), as informações recolhidas através de testemunhas serviram para a Comissão de Inquérito formular o seu veredicto.

As primeiras audições começaram em 18 de Setembro de 1961. As testemunhas arroladas previamente pelo Gana eram reveladoras das articulações internacionais que caracterizaram este processo. A 10 de Agosto de 1961, o governo do Gana informou que as testemunhas que chamaria a depor seriam Miguel Trovoada, Director do Comité de Libertação de S. Tomé e Príncipe, Amílcar Cabral, Secretário-Geral do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), João Gabriel Du, do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e Marcelino dos Santos da União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO).⁵³¹

⁵³⁰ Carta da LIDH para Comissão de inquérito, 22 de Agosto de 1961, ILO archives, ACD-14-1-3-2; Carta da CIJ para Comissão de inquérito, 8 de Agosto de 1961, ILO archives, ACD-14-1-3-1.

No entanto, algo fez os representantes do Gana mudar de ideias porquanto no dia 18 de Setembro nenhuma das testemunhas se encontrava disponível. A comissão tinha manifestado o seu desconforto com o facto de as testemunhas serem maioritariamente activistas políticos, mas dera a sua autorização ao representante do Gana para apresentar estes nomes, apesar de Ribeiro da Cunha ter avisado que não poderia o governo português colaborar se as testemunhas tentassem “politizar” a queixa. As fontes, no entanto, são omissas acerca de quais os motivos que levaram o governo do Gana a mudar a lista de testemunhas.⁵³² As autoridades portuguesas ainda tentaram que, devido a este incidente, nenhuma outra testemunha fosse ouvida, visto que os prazos tinham sido excedidos. No entanto, a comissão de inquérito aceitou uma nova lista de depoentes. Entre eles contavam-se um angolano, Dias Martins, o historiador inglês Basil Davidson, os ministros baptistas Eric Blakeborough, Clifford Parsons e William Grenfell e o reverendo da *Baptist Missionary Society*, Max Hancock. A *Anti-Slavery Society* apresentava o testemunho de dois refugiados angolanos, Kambandu e de Almeida. Muitos destes missionários assumiram depois uma oposição frontal ao colonialismo português em África, sendo que alguns deles são citados como fontes credíveis no conhecido díptico de John Marcum, *The Angolan Revolution*, hoje conhecida a cooperação deste autor com vários representantes dos movimentos nacionalistas. Os representantes portugueses envidaram todos os esforços para que Basil Davidson não depusesse. No entanto, praticamente nenhuma destas testemunhas tinha estado em Angola depois de 23 de Novembro de 1961.⁵³³

Os testemunhos destas individualidades convergiam na ideia de que o trabalho forçado era a norma nas colónias portuguesas, ainda que, por exemplo, Clifford Parsons revelasse que algumas melhorias tinham sido introduzidas após 1955, relacionando-as com a adesão de Portugal à ONU, entretanto revertidas devido ao facto de a maior parte dos angolanos se recusar a apresentar-se voluntariamente ao trabalho. Entre as alegações contam-se a existência de cadernetas para regular e controlar os requerimentos para trabalho obrigatório, o não cumprimento dos limites (seis meses) para a exacção de trabalho público obrigatório, a mobilização de trabalho

⁵³² Records of the proceedings of the 2nd meeting of the commission of enquiry, ILO archives- ACD-14-1-1002.1; Apontamento de Ribeiro da Cunha sobre conversa com Valticos, 2 de Agosto de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/1256.

⁵³³ Ribeiro da Cunha, 6 de Outubro de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12527. Veja-se John Marcum, *Angolan Revolution*, pp. 140 e 150. Sobre Marcum, veja-se Luís Nuno Rodrigues, “‘Today’s terrorist is tomorrow’s statesman’”.

forçado para actividades nas granjas dos administradores coloniais e na construção de estradas. A participação das autoridades tradicionais neste processo e o recurso a castigos corporais era amplamente descrita. Também o problema das culturas obrigatórias era insistentemente referido. A obrigatoriedade de cultivo de determinados produtos era destacada pelos dois refugiados angolanos em regiões como o Ícolo e Bengo e na problemática e bem conhecida zona da Baixa do Cassange. Além do condicionamento da liberdade laboral, o resultado mais evidente seria a fome endémica que se registava nessas regiões.⁵³⁴

O caso da queixa contra o Estado português demonstra a intensidade das articulações internacionais que se estabeleceram. Estas articulações permitiram que o conjunto de alegações questionasse não apenas as contradições entre a prática e a legislação imperiais portuguesas por um lado e as disposições ratificadas internacionalmente, que além destes aspectos incluía questões mais específicas como o trabalho correcional e prisional, mas também, e porventura mais importante, questionar os fundamentos do trabalho enquanto dispositivo “civilizador” português. Por exemplo, a denúncia do recurso a bebidas alcoólicas por cipaios e administradores como aliciantes para induzirem as populações africanas a trabalhar constituía uma acusação que colocava em causa o comprometimento do governo português com aquilo que eram obrigações instituídas internacionalmente sobre os princípios e objetivos da pretensa “missão civilizadora”. As acusações sobre a corrupção das autoridades portuguesas, o recurso a chefes nativos e cipaios, alertavam para a dissonância entre aquilo que eram as linguagens e normas internacionais de um imperialismo esclarecido e aquilo que era a prática dos membros da estrutura imperial portuguesa, comprometidos com interesses pouco escrupulosos, e elemento central do funcionamento de um sistema de trabalho nativo que não protegia, muito menos promovia, o trabalho livre. Mais, todas estas acusações haviam sido frequentemente reproduzidas no seio da administração imperial ao longo das últimas décadas.

Todas as audições foram cuidadosamente acompanhadas pelos representantes portugueses na OIT, que tentaram, de diversas formas, em especial Ribeiro da Cunha, retirar credibilidade aos depoentes, ora afirmando que tinham uma visão parcial, ora contestando as condições reais de obtenção da prova, nomeadamente tentando provar que não tinham estado nos sítios onde diziam ter estado, uma prática semelhante a

⁵³⁴ ILO, “Report of the commission”, pp. 148-165.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

tantas outras no passado, sempre que se dava uma acusação por um visitante estrangeiro. No entanto, o que é também revelador do reconhecimento da existência de um conjunto muito significativo de problemas e abusos, um funcionário do GNP confidenciava que, “apesar da maioria das testemunhas ser constituída por missionários, os seus depoimentos não foram tão perigosos como se receava”.⁵³⁵

Outro tipo de medidas foram tomadas em relação às testemunhas do Estado português, como se verá adiante.

As testemunhas chamadas foram os directores dos gabinetes de negócios indígenas de Angola e Moçambique, os directores dos departamentos de obras públicas, representantes de companhias privadas com actividade no sector agrícola, minério ou dos transportes (no caso das primeiras, frequentemente com actividade em regime de cultura obrigatória), da Sociedade Agrícola do Cassequel à Incomati, entre outros. Nenhuma figura do governo metropolitano foi chamada.

A auscultação seria marcada por um constante desfasamento entre aquilo que eram as linguagens e modelos adoptados pela comissão de inquérito e os códigos e preceitos da tutela paternalista do estado português.

O aspecto central para a comissão de inquérito era a participação das autoridades no processo de recrutamento e regulação do trabalho nativo. Em particular, procurava-se encontrar potenciais contradições entre as disposições legislativas e as práticas quotidianas. Estas auscultações não deixaram de ser cuidadosamente preparadas, tendo sido dadas instruções aos funcionários portugueses que iriam testemunhar em Genebra. Importava não apenas provar a inexistência de trabalho forçado como ilustrar “o que temos feito e fazemos pelo trabalhador da província” e ao mesmo tempo “desfazer a confusão existente quanto aos contratados com intervenção da autoridade”. Explicava-se que a intervenção da autoridade se dava na celebração do contrato e não no processo de recrutamento. Mais, nunca se poderia “contrapor os vocábulos “voluntários” e “contratados”” porque desta forma se daria a ideia que o contratado seria um trabalhador compelido, devendo-se antes salientar a obra social no império e obscurecer práticas que poderiam ser vistas como similares ao trabalho forçado.⁵³⁶

⁵³⁵ Missiva do GNP para MNE, 29 de Setembro de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RRI/12527.

⁵³⁶ Aditamento ao telegrama 221, Governo Geral de Moçambique, 9 de Setembro de 1961, AHU-MU-GM-GNP- série 87.

Os esforços surtiram algum efeito, mas não foram completamente eficazes, na medida em que a comissão encontrou importantes contradições. Particularmente visados pela comissão foram os diretores dos departamentos de negócios indígenas de Angola e Moçambique. Em concreto, pretendia-se explorar aquilo que era considerada a pedra angular do sistema de trabalho nativo: a “obrigação moral de trabalhar” e as suas consequências práticas. Por exemplo, Baptista de Sousa, Director dos Negócios Indígenas de Angola, foi duramente inquirido sobre as consequências práticas de um regulamento legislativo de 1956 que definia que os indígenas em estado de ociosidade poderiam ser recrutados para trabalhos públicos. A resposta de Baptista de Sousa de que a entrada em vigor da Convenção nº105 havia automaticamente caducado esse regulamento foi expressamente recusada pela comissão de inquérito. O mesmo aconteceu com o seu homólogo em Moçambique em relação ao já referido decreto 566/D-7. Todas as outras perguntas relativas a regulação que contradizia os termos da convenção, e que não tinha sido explicitamente revogada, recebiam a mesma resposta: apesar de nenhuma iniciativa explícita nesse sentido, elas tinham sido abandonadas.⁵³⁷

Mesmo quando confrontados com alegações dos membros das companhias coloniais, os representantes do estado português negavam todas as acusações. Mas momentos houve em que o silêncio ou a alegação de desconhecimento imperaram, como quando Baptista de Sousa foi confrontado com o facto de no estabelecimento prisional de Luanda, o crime aplicado ao maior grupo da população prisional “indígena” ser o de não ter cumprido o dever moral de trabalhar.⁵³⁸ No entanto, o conjunto das respostas, numa estratégia concertada, tanto por oficiais do estado como por membros de companhias privadas, apontava para uma tendência empreendida pelo Estado português de gradualmente ir abolindo todas as formas de trabalho forçado, de ir aperfeiçoando as condições de assistência social e protecção do “indígena”. Era esse, aliás, o sentido advogado na reunião preparada por Ribeiro da Cunha com os representantes das companhias visadas, a 4 de Agosto. Nesse encontro, este ter-se-ia disponibilizado para responder às dúvidas dos representantes, indicando “as águas em que as testemunhas se teriam de mover”.⁵³⁹

⁵³⁷ International Labour Organisation, “Report of the Commission”, p. 150

⁵³⁸ Idem, 177.

⁵³⁹ Costa Morais, 10 de Agosto de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12433.

Finalmente, o último processo de averiguação da substância da queixa depositada pelo estado do Gana contra o estado português consistiu numa visita aos territórios abrangidos pela queixa, isto é, as colónias de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Como já foi amplamente referido ao longo deste capítulo, a queixa do Gana, e todo o processo que lhe sucedeu, pode ser considerada um momento inédito na relação entre o império português e as várias organizações internacionais de que fazia parte. No entanto, de todos os mecanismos sugeridos pela comissão de inquérito, este era aquele que era mais capaz de suscitar melindre.

Convém recordar que, como foi desenvolvido ao longo dos capítulos anteriores, a possibilidade de uma fiscalização internacional, mesmo que centrada em aspectos de natureza social e económica e protagonizada por *experts* independentes e imparciais, por oposição a uma fiscalização eminentemente política, tinha constituído um dos aspectos centrais da argumentação de autoridades coloniais de diferentes impérios, em particular o português, no sentido de defender a inviolabilidade das fronteiras coloniais por parte das organizações internacionais. Esse argumentário, que, no que tocava à Organização Internacional do Trabalho, remontava à década de 1930, evoluiu no pós-guerra. Todavia, a desconfiança em relação a este tipo de missões manteve-se. A esse título convém recordar que, em 1953, aquando da deslocação de dois funcionários da OIT a territórios da África Ocidental, ingleses e franceses envolveram-se numa disputa diplomática no seio da CCTA porque os ingleses autorizaram a visita sem a devida consulta dos seus parceiros coloniais. Acresce que esta era uma visita que não implicava qualquer tipo de fiscalização institucional nem estava associada a nenhum processo regular de supervisão e fiscalização. Tanto mais que britânicos e franceses concordaram em rejeitar unanimemente a possibilidade das observações da missão serem revertidas para qualquer tipo de documento oficial da organização.⁵⁴⁰

No caso português, a hipótese de uma visita de inspecção, como se viu, era um dos principais argumentos para não ratificar convenções com implicações coloniais ou aprofundar, quando esta ainda era um espaço exclusivamente inter-colonial, a participação na CCTA para deter o “avanço” da OIT para África.

Em 1961, a questão da visita assumia contornos ainda mais críticos. Como já foi referido, os incidentes que se estenderam de Janeiro a Março foram

⁵⁴⁰ Daniel Maul, *Human Rights*, p. 162.

compreendidos por alguns dos mais destacados dirigentes políticos, de Salazar a Adriano Moreira, como tendo sido acções desencadeadas e inspiradas por agentes externos. A relação com os Estados Unidos da América, a partir de janeiro já governados pela nova administração Kennedy, indiciavam que o relacionamento do império português com alguns dos seus mais importantes aliados se encontrava em mutação. Este ensimesmamento nacionalista, que tendia a produzir anátemas não só sobre o movimento comunista internacional e as novas nações africanas e asiáticas, mas também sobre a própria ordem internacional, seria ainda agravado pelo papel que a ONU desempenhou ao longo do ano de 1961. As recorrentes tentativas de fiscalização e inspecção levadas a cabo pela ONU, e mais especialmente pelo sub-comité de Angola, receberam não só a rejeição por parte das autoridades portuguesas, como também originaram tentativas de boicotar o seu trabalho.⁵⁴¹

Face a este quadro, seria de esperar que a reacção portuguesa à tentativa da comissão de inquérito de visitar os territórios de Angola, Moçambique e a Guiné não diferisse demasiadamente daquela manifestado em relação à ONU. E, no entanto, as reacções foram substancialmente diferentes.

Ao sublinhar a forma divergente que assumiu o comportamento das autoridades portuguesas face às duas iniciativas de inspecção, pretende-se demonstrar que as abordagens que tendem a interpretar o comportamento diplomático do império português face a uma grande narrativa de “isolamento” ou, pelo contrário, de “abertura”, esgotam-se no estudo particular de cada um dos casos. Como se verá de seguida, o “internacional”, para as autoridades portuguesas, não constituía um elemento uno que merecia a reprodução acrítica dos mesmos procedimentos.

Assente este aspecto, que chama a atenção para a diversidade das organizações internacionais (e para a forma distinta como as autoridades as compreendiam), importa, no entanto, frisar que as respostas dadas não responderam a uma lógica pré-determinada, o que, como se verá, foi o que tentaram dar a entender as autoridades portuguesas.

A primeira vez que a possibilidade da visita foi levantada deu-se num encontro entre Wilfred Jenks e Alexandre Ribeiro da Cunha, em 28 de Fevereiro, poucos dias depois de a própria OIT ter conhecimento do depósito da queixa. Já na altura, as autoridades portuguesas demonstravam uma receptividade face à OIT

⁵⁴¹ Aurora Almada Santos, *A Organização das Nações Unidas*, pp. 104-168.

relativamente maior do que em relação à ONU. Ribeiro da Cunha asseverou que “o governo português sempre colabora com órgãos judiciais imparciais”. No entanto, garantia o mesmo Ribeiro da Cunha, daí a autorizar uma inspecção *in situ* “ia uma longa distância”. Ao contrário do que as autoridades portuguesas afirmaram já no fim da queixa, a colaboração que prestaram à OIT estava longe de estar garantida à partida.⁵⁴²

Mas se a reação imediata portuguesa foi de precaução, cedo as autoridades imperiais evoluíram para uma posição mais colaborante. No já referido encontro, em 28 de Abril de 1961, em Lisboa, Salazar garantiu a Jenks que autorizaria a comissão de inquérito. Referindo que “apenas desejava que as personalidades que iriam apreciar o mérito da causa fossem imparciais e idóneas”, e garantindo que “conhecia a tradição de seriedade do BIT”, Salazar concordava com “conveniência em ser adoptada, nas suas linhas gerais, a forma de processo sugerida por Jenks de modo a evitar-se que a questão se transformasse num debate que arruinaria a tradição do BIT”.⁵⁴³

A possibilidade de o debate dos méritos da queixa ser levada ao Conselho de Administração da OIT era ainda uma hipótese em cima da mesa, uma hipótese que tanto Salazar e as autoridades portuguesas como os responsáveis da OIT queriam evitar. E para evitá-la, só constituindo uma comissão de inquérito que, dado o contexto internacional, dificilmente poderia escusar-se a uma visita aos territórios. Por outro lado, como se verá de seguida, a posição que o governo português vinha assumindo no seio da ONU, ao invés de convidar a que se replicasse essa posição na OIT, obrigava a repensar a actuação no seio desta última. Para isso contribuía também a relação particular que o império português vinha desenvolvendo com a OIT ao longo dos últimos anos, como foi amplamente tratado nos capítulos anteriores.

A interconexão das posições tomadas na ONU e na OIT surge plasmada de forma evidente num documento preparado no Gabinete de Negócios Políticos do Ministério do Ultramar, poucos dias antes de as visitas se realizarem e que se julga ser um guião para uma entrevista. Podia-se ler “Na Assembleia Geral das Nações Unidas – 4ª comissão – afirmámos sempre que não prestávamos informações acerca das nossas províncias, nos termos da al. e) do art.º 73 da Carta, porque tal artigo previa que as informações seriam prestadas com vista à futura independência dos territórios.

⁵⁴² Ribeiro da Cunha, 28 de Fevereiro de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12432.

⁵⁴³ Ribeiro da Cunha, 29 de Abril de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12432.

Mas afirmámos também que essas mesmas informações seriam prestadas no quadro das agências especializadas das Nações Unidas (FAO, UNESCO, OMS, ICAC, BIT, etc.) se assim é, e se prestamos informações (os relatórios anuais acerca das convenções ratificadas por Portugal) ao BIT não fazia sentido opormo-nos à visita”.⁵⁴⁴

O argumento era claro: o império português admitia que as políticas que enformavam e resultavam da soberania portuguesa sobre as colónias poderiam ser avaliadas e escrutinadas internacionalmente (o que, à data, pode ser lido como uma declaração inovadora), mas não qualquer debate que admitisse a possibilidade de se questionar essa soberania. Esta era, naturalmente, uma distinção que funcionava enquanto argumento diplomático, mas bastante mais difícil de operar se se atender ao impacto da crescente internacionalização dessas mesmas políticas. Mas o aspecto central a reter é que as autoridades explicavam e justificavam as suas decisões de um modo que reforçava uma das principais teses sustentadas pelos defensores do império: a auto-determinação política não estava necessariamente associada a melhores indicadores humanos, sociais e económicos. No entanto, pretendia-se iludir a questão fundamental da centralidade da questão da auto-determinação em cada uma das organizações enquanto factor fundamental na reacção portuguesa aos pedidos de colaboração. Por exemplo, confrontando o trabalho da ONU e da OIT, o governador de Angola esboçava o seu argumento para uma futura entrevista. A OIT seria idónea e responsável. A ONU vinha com “má-fé e ideias preconcebidas”. E devolvia a pergunta ao jornalista “Cabe-lhe a si tirar as conclusões” depois de analisados os resultados da acção da OIT.⁵⁴⁵

A justificação apresentada pelas autoridades portuguesas remetia, pois, para uma caracterização especial da OIT e das suas actividades. Como se poderia ler no parecer, aliás, sustentando a retórica de actores como Salazar e Ribeiro da Cunha, “Nós, como já foi dito, só colaboraremos com a ONU naquilo que for do nosso interesse. Colaborámos com a Comissão da OIT porque sabíamos que a OIT é uma organização idónea, e responsável. Aguardamos com serenidade as conclusões do inquérito porque nada temos a esconder aos que de boa-fé nos visitam. Para quê colaborar com Comissões como as da ONU que vêm de má-fé com ideias preconcebidas? Há um velho ditado português que diz “não haver pior cego do que

⁵⁴⁴ Apontamentos, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

⁵⁴⁵ Esboço de resposta GG de Angola, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12529.

aquele que não quer ver”. Ora nós sabemos que a ONU é cega e não quer ver. Por isso recusámos a autorização para visitar Angola”.⁵⁴⁶ A OIT era, desta forma, funcional e qualitativamente diferenciada da ONU.

Esta opção não resultava, naturalmente, apenas de um compromisso das autoridades portuguesas para com a verdade. Como se podia ler “Uma das acusações que com mais insistência nos é feita é a de praticarmos o trabalho forçado em África. Ora tal não é verdade. Se a mais responsável agência especializada das Nações Unidas (o BIT; o seu director geral foi “quási” escolhido para suceder a Hamarshjold) afirmar que as práticas de trabalho forçado são proibidos pelo Governo português. Tal afirmação ser-nos-á internacionalmente muito útil e desfará a campanha que nesse importante sector, é dirigida contra nós”. Importa frisar dois aspectos acerca deste documento. Primeiro, as autoridades portuguesas estavam conscientes de que este tipo de eventos, com todo o potencial crítico que encerrava, poderia também ser utilizado para defender ou mesmo reforçar a legitimidade internacional da solução imperial. Segundo, ele revela que existia uma crença de que a OIT seria menos hostil ao colonialismo português do que outros *fora* como a ONU.

Elencados os elementos a favor e contra a colaboração com a OIT, as autoridades portuguesas decidiram que seria vantajoso cooperar. Como se adiantava neste parecer, “quando a queixa foi apresentada levantou-se o problema de se saber se seria ou não de autorizar uma visita aos territórios visados na queixa. Examinado o problema entendeu-se não nos ser vantajoso recusar a visita”.⁵⁴⁷ Ou seja, a decisão de autorizar a visita foi particularmente condicionada pelo contexto imperial e internacional do seu depósito, sendo percebida como um meio de reforçar a legitimidade internacional do império, e resultou de uma avaliação específica da OIT, em que contou o histórico do relacionamento entre esta e Portugal.

A visita acabaria por ter lugar entre os dias 3 e 16 de Dezembro de 1961, divididos igualmente entre Angola e Moçambique, tendo sido decidido ser esta indispensável, mesmo depois da inquirição das testemunhas durante o segundo encontro da comissão em Setembro desse ano. Após as inquirições, a comissão de inquérito decidiu que seria desnecessária uma visita à Guiné-Bissau visto que não existiam casos particulares de acusação localizados nessa colónia.⁵⁴⁸

⁵⁴⁶ Apontamentos, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

⁵⁴⁷ Idem.

⁵⁴⁸ ILO, “Report of the commission”, pp. 30-31.

Outra questão que merece ser destacada, pelos cruzamentos e implicações que revela e pela vontade demonstrada pela comissão de evitar problemas de natureza política, tem que ver com uma possível visita aos territórios britânicos que faziam fronteira com Angola e Moçambique, onde muitos trabalhadores destas colónias residiam. As relações diplomáticas constituíam um problema, como salientavam no *Foreign Office*, uma vez que este tinha “de considerar as relações internacionais com Portugal”, mas, por outro lado, queria colaborar com a OIT e evitar qualquer “crítico internacional que pudesse levar a ataques (por muito que sejam injustificados)” à política colonial britânica.⁵⁴⁹

O território que mais problemas levantava era o Tanganica, uma vez que, não sendo ainda independente, já dispunha de auto-governo, liderado por Julius Nyerere. Este, por sua vez, queria endereçar um convite à comissão de inquérito para visitar o território, em Dezembro de 1961, depois da visita a Moçambique. A situação agravava-se pelo facto de a independência do país estar agendada para Dezembro do mesmo ano. Mas isto representava um problema para as autoridades britânicas. Como outro funcionário colocava, havia o risco de que os membros africanos do governo aderissem demasiado “entusiasticamente” ao processo de denúncia, o que poderia criar “embaraços” na relação com o governo português.⁵⁵⁰ Pior ainda, como outro funcionário registava, “pode muito bem haver trabalho migrante do Tanganica em Moçambique” e que este poderia ter componentes importantes de trabalho forçado, ainda que julgasse a situação inversa fosse mais grave.⁵⁵¹ A situação acabou por se resolver sem que o governo britânico tivesse que fazer alguma escolha difícil. A comissão simplesmente declinou o convite de Nyerere.

É importante fazer notar que, tal como sucedeu com os restantes processos de investigação, a visita teve limitações importantes. Em primeiro lugar, por uma questão logística (a que não era alheia a situação militar em Angola), a visita foi planeada por antecipação, o que permitiu às autoridades portuguesas precaverem-se. Por outro lado, tal como Frank Luce nota, num processo *sub judice*, como foi o que acompanhou a queixa do Gana, a decisão de não autorizar a participação dos representantes do Gana nas visitas foi particularmente estranha. A decisão da comissão sustentou-se no argumento de que nenhuma das partes poderia estar

⁵⁴⁹ Minuta Reynolds, 25 de Julho de 1961, NA, UK, CO/859/1645

⁵⁵⁰ Minuta Bennett, 4 de Agosto de 1961, NA, UK, CO/859/1645.

⁵⁵¹ Minuta Reynolds, 25 de Julho de 1961, NA-UK-CO/859/1645

presente. Mas esta aparente igualdade de circunstâncias era apenas formal. Como é óbvio, os membros da comissão, para se deslocarem nos territórios de Angola e Moçambique, precisavam de funcionários da administração portuguesa que tratassem das questões logísticas, bem como tradutores que permitissem a entrevista com os habitantes locais, apesar de disporem de um tradutor da própria organização.⁵⁵²

Não obstante os problemas identificados, e apesar das autoridades do Gana sugerirem a participação de representantes seus nas visitas, as visitas realizaram-se sem problemas de maior. O périplo começou por Angola em 3 de Dezembro. O responsável por receber e guiar a comissão de inquérito foi Edgar Valles, engenheiro de minas, de origem goesa e a residir na colónia há vários anos, que sabia de antemão o trajecto desenhado pela comissão, e que era definido em função das acusações concretas que tinham surgido ao longo do processo de investigação que decorrera até então. Valles reportou que as perguntas da comissão se orientavam em três eixos: primeiro, quais as formas de recrutamento, de pagamento e condições de alojamento e alimentação; segundo, a existência ou não de castigos corporais; terceiro, a participação das autoridades coloniais e nativas no processo de recrutamento. Segundo Valles, os trabalhos decorreram sem problema de maior na Diamang, nos Caminhos de Ferro de Benguela e na zona da Baixa do Cassange. Em Luanda, pelo contrário, alguns trabalhadores informaram estar a trabalhar contra a sua própria vontade.⁵⁵³

Em Moçambique, o processo desenrolou-se de forma semelhante, tendo a comissão como ajudantes três intendentess: Mesquita Monteiro, Ivens Ferraz de Freitas e Granjo Pires. Em termos gerais, a situação foi idêntica à de Angola: a maior parte dos trabalhadores africanos respondeu que se encontrava a trabalhar livremente. Mais uma vez, é importante considerar as pressões que podem ter existido por parte de autoridades estatais e privadas que, recorde-se, conheciam de antemão o trajecto da comissão, no sentido de fazer os trabalhadores africanos responderem da forma desejada às perguntas da comissão. Mas este tipo de visitas abria espaço para imponderáveis. Não por acaso, no relatório dos três intendentess um acontecimento merecia um tratamento considerável. Durante uma viagem, Oscar Ruegger, o presidente da comissão decidiu entrevistar trabalhadores africanos que reparavam a

⁵⁵² Frank Luce, *A History of Labour Law in Angola* (Toronto: LL.M Thesis/University of Toronto, 1990), pp. 259-285.

⁵⁵³ Relatório, Edgar Valles, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12530.

estrada sob a ordem de um capataz branco. Descreve-se que, a certo momento, o capataz desferiu “um cachaço” num dos trabalhadores, o que poderia ter impressionado negativamente os membros da comissão. Quando interrogados, todos os trabalhadores sem excepção afirmaram estar a trabalhar contra a sua vontade. Os intendentess relataram que a acção de Jenks tinha sido determinante para garantir uma “saída airosa”. Jenks aproveitou para perguntar há quanto tempo tinham sido contratados e, face à resposta dos trabalhadores de que já tinha sido há algum tempo, alegar que esta situação só se verificava porque tinha sucedido antes da ratificação da convenção nº105 e da tomada de posse do novo governador, o almirante Sarmiento Rodrigues. Isto é, estava fora dos termos jurídicos definidos para o âmbito de investigação da queixa. A primeira leitura que se pode fazer deste episódio, e uma das mais importantes, é de que Jenks, um actor fundamental na OIT, especialmente na sua relação com os poderes coloniais, estava longe de poder ser definido como “idóneo” ou “imparcial”. Mas esta seria uma leitura limitada. Como Jenks explicou aos intendentess, este incidente seria demonstrativo do carácter progressista do governo português, que vinha remediando os erros do passado. Como é óbvio, esse ensejo de progresso era devidamente enquadrado e encorajado pela OIT. Ou seja, este gesto de Jenks pode ser lido como uma tentativa de alcançar aquele que era o seu objectivo primário: o de garantir que mais do que uma vitória ou derrota diplomática, a queixa reforçava o papel da OIT enquanto agente de reforma e progresso social. Independentemente desta leitura, a verdade é que as autoridades portuguesas não deixariam de tentar sondar Jenks para saber do impacto deste incidente e tentar minimizar os danos.⁵⁵⁴

Este retrato de um império que tivera problemas sérios no passado, mas que encetava um trilha reformista progressista é também discernível nas apreciações que a comissão de inquérito formulou acerca da visita. A Comissão não deixava de apontar algumas situações irregulares, como era o caso da Cotonang, onde os responsáveis da companhia admitiam que, apesar das alterações legislativas, ao indígena não era permitido permanecer inactivo. Nos portos de Luanda e do Lobito referia-se que a esmagadora maioria dos trabalhadores declarava ter sido recrutado contra sua vontade, alguns tendo sido deslocados a uma distância considerável da sua zona de origem (cerca de 650 quilómetros). O incidente referido em Moçambique também era

⁵⁵⁴ Relatório Intendentess, 31 de Dezembro de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12528.

destacado pela comissão. Por fim, a pior situação era aquela encontrada na Sociedade Agrícola do Cassequel, em Angola, onde todos os trabalhadores haviam sido contratados no dia anterior, denotando um estado “atrasado” (o mais “atrasado” de todos os trabalhadores entrevistados).⁵⁵⁵ Não por acaso, como se verá de seguida, a Cassequel será a companhia colonial onde o impacto da queixa mais se fez sentir, juntamente com a Diamang. Mas também nos Caminhos de Ferro de Benguela, cuja visita Valles reportara como tranquila, a comissão notava que os trabalhadores se encontravam intimidados e reticentes.⁵⁵⁶

Eventualmente, algumas situações poderão até ter sido omitidas pela comissão de inquérito na sua visita. Segundo o cônsul norte-americano em Lourenço Marques, por exemplo, a visita de Isaac Forster, o membro senegalês da comissão, à Sena Sugar Estates teria levado a um motim dos trabalhadores que havia sido reprimida por elementos policiais, tendo 380 sido detidos, os membros da comissão evacuados. Não se encontram fontes que confirmem a veracidade destes factos, apesar de o cônsul garantir a sua fiabilidade.⁵⁵⁷

Estas irregularidades, no entanto, eram apresentadas como excepções num quadro global que ia ao encontro da descrição promovida pelas autoridades portuguesas e pelos responsáveis da OIT de um império colonial que avançava no trilho de uma agenda reformista. Como se verá de seguida, todas estas excepções não evitaram que a comissão fizesse as suas deliberações dando por observada uma realidade social onde o trabalho forçado, o recrutamento com intervenção das autoridades e os maus-tratos, constituíam violações da lei que o governo e as autoridades não conseguiam controlar, ao contrário do que alegava o governo do Gana. Como se verá, esta apreciação e narrativa terá um peso singular na forma como a comissão deliberou e fez as suas recomendações. No entanto, e torna-se importante referir este ponto, as impressões relativamente benevolentes da comissão reportavam-se ao tema do trabalho forçado. O endossamento por parte da comissão do discurso oficial da OIT, isto é, que as colónias portuguesas se encontravam num processo de reforma, implicava também a defesa de uma maior adequação da política social colonial às normas prescritas pela OIT em todas as matérias laborais, mesmo estando fora dos termos jurídicos da queixa. Não foi por acaso que os membros da comissão

⁵⁵⁵ ILO, “Report of the commission”, pp. 155-162.

⁵⁵⁶ Notas da visita da comissão aos CF de Benguela, s.d., ILO Archives, ACD-14-1-4.

⁵⁵⁷ Missiva de Paul F. Canney para Departamento de Estado, 29 de Janeiro de 1962, NARA, RG 59, General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63, Box 774.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

fizeram várias questões sobre a questão sindical, que não estava directamente ligada ao tema da queixa, e que acabaria por surgir, entre outras, nas conclusões e recomendações da comissão de inquérito.

IX

Capítulo IX - O lado menos visível da queixa: auto-escrutínio e reformismo imperial e as suas reverberações internacionais

Introdução

Tratados os principais aspectos procedimentais e de conteúdo que caracterizaram este processo, interessa agora olhar para os impactos menos visíveis da queixa. Estes têm sido sistematicamente negligenciados não só nas obras memorialistas, mas também naquelas que se debruçaram sobre o problema do trabalho nativo e até da sua articulação com a OIT.

“Na altura, o Gana apresenta na Organização Internacional do Trabalho uma queixa contra Portugal (...) Portugal aceitou o inquérito, e este foi conduzido por uma comissão internacional presidida por um juiz senegalês; do inquérito, conduzido com minúcia em Angola, saiu Portugal *totalmente ilibado*. Então, e usando exatamente os mesmos trâmites processuais, Portugal apresenta na OIT uma queixa contra Libéria, com uma acusação formulada nos mesmos termos. A OIT tinha de a fazer prosseguir contra aquele país como o fizera contra Portugal; esta assim o exige; e assim se faz. Mas há então alarme nos círculos afro asiáticos da OIT e da ONU; ficam em causa as grandes plantações estrangeiras na Libéria, o governo deste país lamenta-se que a falta de transportes não lhe permite cooperar com a comissão a ser designada pela OIT, etc... Conclusão, a queixa portuguesa é arquivada, mas a Portugal é dada a garantia de que, na OIT, *nunca mais se pronunciará uma acusação contra Portugal no Ultramar*”.⁵⁵⁸

Foi assim que Franco Nogueira, nas suas memórias sobre Salazar, descreveu todo o processo associado à queixa do Gana na OIT. Para quem está familiarizado com o processo da queixa, é possível identificar um conjunto de aspectos que são recorrentes nas narrativas produzidas na altura, ou *a posteriori*, por alguns daqueles que participaram neste processo. Em primeiro lugar, ela é apresentada como uma vitória diplomática de Portugal, sempre encadeada no processo de retaliação respeitante à Libéria. A afirmação de que Portugal sai fortalecido e ilibado neste processo, ao invés da Libéria, é ubíqua, aspecto que se tratará de seguida. No entanto,

⁵⁵⁸ Franco Nogueira, *Salazar: A Resistência*, vol. V (Barcelos: Civilização, 2000), pp. 211-212, nota. 1

lendo estas declarações, pode-se legitimamente questionar a sua sustentação. Do mesmo modo, pode questionar-se o porquê de este acontecimento surgir tão esbatido nas narrativas historiográficas sobre o período, sendo que este assumiu naquela época uma importância nada despreciada. Mesmo para Franco Nogueira, esta pequena referência não merece sequer a dignidade de entrar no corpo do texto, surgindo como mera nota de rodapé.

No entanto, não é apenas Franco Nogueira quem remete esta questão para a marginalidade, catalogando-a como uma vitória de Portugal. Adriano Moreira não vai tão longe como Franco Nogueira. Simplesmente, a visita da comissão de inquérito recebe apenas vagas referências com a promessa de futuro desenvolvimento, ainda que admitindo algum impacto: “a publicação do Código de Trabalho Rural, em 27 de Abril de 1962, que tratava todos os trabalhadores por igual... excluiu as autoridades do angariamento (...) tudo em obediência às orientações obrigatórias dos tratados filiados na acção do BIT (...) [as culturas obrigatórias foram extintas]. Não era fácil tornar internacionalmente credíveis tais medidas, em face do adverso ambiente internacional criado, mas o BIT certificou-lhe a autenticidade com base no Relatório de uma comissão que enviou aos territórios, de que adiante falaremos”.⁵⁵⁹ Ainda que Adriano Moreira reconheça algum papel à OIT, e o seu texto seja bastante mais exacto do que o de Franco Nogueira, esta parece ser apenas uma entidade que cauciona a engenhosidade legislativa do próprio autor.

Pedro Feytor Pinto, então com responsabilidades na organização, e mais tarde futuro secretário pessoal de Marcello Caetano, também reserva um espaço limitado das suas memórias para falar sobre a queixa do Gana, ele que vivia então em Genebra. O tom apologético é ainda mais flagrante. Escreve Feytor Pinto: “Portugal (...) assinara recentemente tudo quanto dizia respeito ao trabalho forçado e discriminação racial, o que provocou, de imediato, abrir-se uma frente de ataque (...) acusando-nos de incumprimentos nessas matérias nos territórios ultramarinos. Em 25 de Fevereiro de 1961 o Gana tinha formulado uma queixa concreta contra Portugal a propósito da Convenção sobre a abolição do trabalho forçado. Foi nomeada uma comissão de investigação cujo resultado, ilibando Portugal, fora dado a conhecer no Boletim Oficial do BIT, em Abril de 1962”.⁵⁶⁰

⁵⁵⁹ Adriano Moreira, *A Espuma do tempo: memórias do tempo de vésperas* (Coimbra: Almedina, 2009), pp. 245-247.

⁵⁶⁰ Pedro Feytor Pinto, *Na sombra do poder* (Alfragide: D. Quixote, 2011), pp. 148-149.

Todas estas versões coincidem no lugar marginal atribuído à queixa do Gana, e acima de tudo, ao esbatimento de qualquer consequência que desta tenha resultado, invertendo os nexos de causalidade. É relativamente normal que, face à sequência de acontecimentos que marcaram o ano de 1961, já exaustivamente elencados, a queixa do Gana tenha merecido até hoje um lugar relativamente modesto, tanto na historiografia como na própria memória dos intervenientes à época. E, no entanto, a aparente redução da queixa do Gana a um incidente diplomático tem feito escola. Apesar de denunciar uma importância maior do que aquela que as autoridades portuguesas atribuíram, na altura e *a posteriori*, à queixa, é sintomático que o que as autoridades portuguesas desejavam passar para a opinião pública internacional, num opúsculo escrito por Júlio Evangelista, deputado à Assembleia Nacional e cronista no jornal “A Voz”, e patrocinado pela Agência Geral do Ultramar, não seja assim tão diferente do que estes actores políticos escreveram posteriormente. No seu sugestivo *Ghana’s Complaint and the Plot Against Portugal*, Evangelista reduzia todo o processo a uma “conspiração gigantesca e insidiosa” que tinha terminado numa “indiscutível vitória para Portugal”.⁵⁶¹

Como veremos, estas leituras favorecem, induzem e baseiam-se numa leitura redutora do extenso relatório da comissão de inquérito e das consequências que estiveram associadas à sua missão. O que não deixa de ser curioso é que esta mesma leitura seja feita, de forma inversa, por críticos do império português, da altura como presentemente. Eduardo Mondlane, por exemplo, na década de 1960, referia que “Em 1961 uma comissão da OIT veio investigar denúncias de trabalho forçado nas colónias e informou não ter encontrado provas suficientes de transgressão directa do governo em relação à Convenção da Abolição do Trabalho Forçado de 1959”. Mondlane criticava a incongruência da comissão que, segundo, tinha feito “observações [que], contudo, parecem contradizer esta conclusão”.⁵⁶²

Os trabalhos que se debruçaram sobre a queixa do Gana demonstram que algum trabalho foi feito para reavaliar o papel que teve o processo da queixa no âmbito das relações laborais no império. Frank Luce, por exemplo, demonstrando alguma desconfiança em relação ao trabalho da comissão, apesar das “insuficiências”, “parcialidade”, e “linguagem diplomática” constituiu uma “clara e evidente acusação

⁵⁶¹ Júlio Evangelista, *Ghana’s Complaint & the Plot Against Portugal* (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1963), pp. 7 e 53.

⁵⁶² Eduardo Mondlane, “A estrutura Social, mitos e factos” em Manuela Ribeiro Sanches, org., *Malhas que os impérios tecem* (Lisboa: Edições 70, 2011), pp. 309-332.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

ao recurso sistemático por Portugal ao trabalho forçado”. Reconhecendo o impacto da queixa na transformação da política laboral nas colónias, Luce vê nelas apenas um mero estratagema com fins diplomáticos, que ainda assim teve impacto, não obstante a sua desconfiança em relação a transformações jurídicas formais. No entanto, para Luce, a queixa terá apenas acelerado reformas, que de outra forma poderiam ter demorado mais tempo a aparecer. Para Luce, “o processo na OIT foi parte de uma luta entre o capital e os trabalhadores Angolanos, uma manifestação atividade política desenvolvida pelos trabalhadores angolanos e os seus aliados”. Igualmente importante, ainda que mudando os termos de base da sua comparação, Luce reproduz, tal como as autoridades portuguesas, a ideia de que a OIT seria um espaço mais confortável para as autoridades portuguesas.⁵⁶³ Em trabalhos mais recentes, a lateralidade ou redução a um mero processo de disputa jurídico diplomática da queixa é evidente.⁵⁶⁴ Significativamente, no trabalho de 1980 de Vailand e White sobre práticas laborais em Moçambique, o impacto da queixa nas reformas legislativas e práticas de trabalho forçado era já sinalizado.⁵⁶⁵

Curiosamente, é precisamente de Malcolm McVeigh, o missionário que forneceu o seu testemunho à comissão de inquérito, que surge possivelmente a análise mais fina ao processo. Num texto publicado em Junho de 1962 pelo *American Committee on Africa*, McVeigh refuta cabalmente as declarações portuguesas de uma vitória diplomática, alegando não terem nenhuma sustentação. Para esse efeito procede a um cotejo minucioso de um conjunto de considerações feitas pela comissão, demonstrando os seus aspectos mais críticos. Mais, McVeigh alerta para os limites jurídicos e temporais do processo, que entende serem naturais, mas que a comissão não deixava de tecer uma visão muito crítica sobre a situação laboral nas colónias nas décadas anteriores. Argumentava ainda que os próprios testemunhos das autoridades portuguesas confirmavam a persistência de trabalho forçado, o que estava absolutamente correcto. Mas, ainda mais importante, reconhecia que a queixa tinha atingido o “propósito útil” de estimular a produção de nova legislação imperial: o

⁵⁶³ Frank Luce, *A history of Labour Law in Angola*, pp. 259-267.

⁵⁶⁴ Veja-se Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho*, pp. 162-163; Oksana Wolfson, Lisa Tortell e Catarina Pimenta, “Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry”, *ILO Century Project*; Mariana Pessoa Henriques, “Labour Human Rights in Portugal: Challenges to their effectiveness”, *Oñati Socio-legal regimes series*, 6 (3) (2014), pp. 520-542. Veja-se ainda Manuel de Lucena, *Os Lugares-Tenentes de Salazar* (Lisboa: Aletheia, 2015), pp. 312-322.

⁵⁶⁵ Vailand e White, *Capitalism and Colonialism*, p. 386.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

nexo entre os dois processos era claro para McVeigh. Alertava ainda para o condicionamento das testemunhas: referia que extraordinário não era os africanos não terem falado livremente, mas que algum deles tivesse falado. No entanto, para este missionário as alterações legislativas teriam pouco ou nenhum impacto e não impediriam a continuação de modalidades coercivas de extracção de trabalho. O argumento era tão ou mais importante porquanto ele identificava os movimentos “revolucionários” e a sua acção como resultado das injustiças sociais e violência. E terminava dizendo ser fundamental auscultar a vontade dos angolanos.⁵⁶⁶

Todas estas apreciações contêm elementos importantes para se perceber o que representou o processo associado à queixa do Gana. No entanto, são insuficientes para se compreender o que esteve em jogo. Em particular, a cristalização das avaliações sobre o que era a OIT, o seu papel sempre subordinado ou a interesses diplomáticos ou minorizado pela sua acomodação no seio de um organismo de natureza generalista, como a ONU, têm impedido que se pense este processo analisando de forma historicamente contextualizada a relação entre o império português e a OIT e, ao mesmo tempo, negando a autonomia de políticas, propósitos e até estratégia diplomática dos representantes e dirigentes da OIT.

Nesse sentido, este capítulo pretende reequacionar algumas destas considerações, explorando três processos que estiveram estreitamente articulados, os processos de auto-escrutínio imperial suscitados pela queixa, as iniciativas de reforma que dela resultaram ou pela qual foram condicionados e, finalmente, as reverberações diplomáticas deste complexo processo na estratégia imperial portuguesa no exterior.

Auto-escrutínio imperial: entre a letra da lei e a prática

Um aspecto fundamental da queixa é que ela despoletou processos de auto-escrutínio imperial que estavam claramente associados a tentativas de minimizar as consequências potencialmente mais danosas a esta. Estes processos não deixaram de suscitar novos debates sobre os sentidos de possíveis alterações legislativas e, ao mesmo tempo, fornecem importantes ilustrações acerca das práticas reais nos diferentes espaços coloniais. No caso português, e repetindo outros momentos de

⁵⁶⁶ Malcolm McVeigh, *Some observations on the Commission Report of the International Labor Organization Concerning Labor Practices in Portuguese Africa* (New York: American Committee on Africa, 1962), disponível em http://africanactivist.msu.edu/document_metadata.php?objectid=32-130-DA2.

censura internacional, esse processo acabará por se estender a todos os níveis da administração colonial, incluindo ainda o sector privado.

Logo em Junho de 1961, Sarmento Rodrigues, antigo ministro do Ultramar e então governador-geral de Moçambique, depois de saber que o BIT tinha nomeado uma comissão de inquérito, em notícia de 3 de Junho de 1961, informava que, ainda que não conhecendo os termos precisos da acusação, não deveria “deixar de informar Vossa Excelência que é muito provável que, na prática, em alguns pontos da Província se não respeite ainda integralmente a Convenção em causa, mormente quanto à forma de angariamento de mão-de-obra”. Alertava ainda que “é sempre de recear que haja desvios a corrigir e, que, sendo eles conhecidos por inquiridores do género que se encara, sirvam para lançar o descrédito sobre o nosso sistema. Nomeadamente as culturas do algodão e arroz, que teem [sic] sido objecto de críticas, poderiam ainda neste momento – apesar de estarem em vias de transformação e a caminho de uma conveniente normalização – ser objecto de críticas prejudiciais”.⁵⁶⁷ As próprias iniciativas que visavam iludir a comissão, como o já referido telegrama que instruíra as testemunhas que faziam parte da administração imperial a nunca contrapor “voluntário” a “contratado” indiciava a intervenção frequente das autoridades no engajamento de trabalhadores indígenas, preocupação expressa em sistemáticas comunicações.⁵⁶⁸

Mas se havia uma preocupação deliberada de defender a posição portuguesa, este tipo de iniciativas também revelava a distância que separava o pensamento e conceitos que as autoridades portuguesas partilhavam com aqueles promovidos pelo que se poderia chamar a comunidade epistémica da OIT. Por exemplo, um funcionário do mesmo GNP, quando confrontado sobre a existência de sindicatos para trabalhadores nativos nos Caminhos de Ferro de Benguela alarmava-se. O redactor informava que, não obstante a queixa ser direccionada para o problema do trabalho forçado, a questão dos sindicatos não deixaria de ser levantada. Resumia desta forma como deveria ser colocada a defesa: “deverá ser esclarecido que é princípio fundamental do Sindicalismo Português a liberdade de associação e que não é feita qualquer discriminação racial no acesso à sindicalização. O facto de os trabalhadores indígenas não poderem exercer direitos políticos, e por consequência não se poderem

⁵⁶⁷ Sarmento Rodrigues, Missiva para o Ministro do Ultramar, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12433. Sobre a cultura do algodão, veja-se Mary-Anne Pitcher, *Politics in the Portuguese Empire: The State, Industry and Cotton (1926-1974)* (Oxford: Oxford University Press, 1993).

⁵⁶⁸ Ofício GNP, 22 de Agosto de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12526.

filiar no Sindicato, não significa que não beneficiem da protecção sindical e que não aufram as vantagens da acção sindical”.⁵⁶⁹ O princípio subjacente a esta distinção, ou seja, o da existência de um catálogo de direitos civis, políticos e sociais diferente para as populações indígenas, acreditava o redactor, não impediria a comissão de produzir um veredicto favorável. Esta crença seria rapidamente abalada e, mais, a convicção generalizada na administração de que o trabalhador indígena não estava em condições de exercer os seus direitos políticos capazmente, que, por esta altura, não merecia reparos, daria lugar, num curto espaço de tempo, a uma transformação legislativa que automaticamente estendia a todos os indígenas o direito de associação.

Tomando mais um exemplo, aquando da preparação da visita da comissão de inquérito surge um num relatório do Director do Serviço de Negócios Indígenas de Angola. Através deste relatório, o Director pretendia transmitir as opiniões dos governadores de distrito acerca das medidas a tomar aquando da visita da comissão, estando em consideração a sugestão de se terminar com a participação das autoridades administrativas no recrutamento. Sobre o distrito do Zaire dizia-se “Quando em 12 de Dezembro de 1956 acompanhei sua Excelência na visita a S. Salvador lembro-me muito bem de ter dito (...) que o sistema de trabalho que se estava seguindo ali era ilegal. Infelizmente o signatário não conseguiu que se findasse tal sistema, pelo contrário, a presença dos colonos com todo o aspecto de insolvência que se aproveitavam da presença, para lhe pedir o recrutamento de homens, iria estabelecer, no ponto mais “revolucionário” da nossa fronteira do Congo, o sistema que até agora noutras áreas do Congo, provocará o êxodo dos trabalhadores para o estrangeiro”. Sobre os distritos de Lunda e de Malange dizia-se que “A maior dificuldade consistirá em conseguir (julgo impossível) que os actuais trabalhadores recrutados se digam voluntários”. Sugeria ainda que não se apresentassem os arquivos sem um pedido expresso da Comissão. No Huambo defendia-se que se terminasse de imediato com o recrutamento para fins públicos. As sugestões finais do relatório sugeriam que apenas um funcionário de cada distrito prestasse declarações à Comissão. Como se viu ao longo deste trabalho, a intervenção das autoridades em Angola tinha sido ciclicamente denunciada desde o final da Segunda Guerra Mundial.⁵⁷⁰

⁵⁶⁹ Ofício GNP, 22 de Agosto de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12526.

⁵⁷⁰ Relatório Direcção Serviços de Negócios Indígenas, 28 de Outubro de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12530.

Estes processos de auto-escrutínio, de resto, não podem ser separados dos vários esforços de transformação legislativa que ocorreram durante e após o mandato da comissão de inquérito. É importante, a este respeito, sublinhar que a queixa gerou imediatamente iniciativas que visavam atacar alguns dos principais problemas contidos tanto nas várias alegações do Gana, como dar resposta ao que eram as insistências da OIT há vários anos bem como às novas acusações formuladas durante a inquirição das testemunhas. A promulgação de 3 decretos-lei, em 2 de Maio de 1961, corresponde exactamente a algumas dessas preocupações. Eles visavam criar inspecções de trabalho autónomas nas províncias ultramarinas, revogar as culturas obrigatórias do algodão e terminar com a participação das autoridades administrativas no recrutamento para Diamang. O argumento de que as autoridades apenas fiscalizavam o contrato não era suficiente para a comissão de inquérito, especialmente tendo em conta a obrigação destas de zelar pelo cumprimento do dever geral de trabalhar ou pelo facto de emolumentos serem devidos por cada recrutamento ou inspecção médica, algo que só a autoridade administrativa poderia efectuar.⁵⁷¹ A estreita ligação entre as múltiplas alterações legislativas e regulamentares parciais que marcaram todo o período que durou o processo da queixa é, aliás, confirmada pela própria organização arquivística que catalogou todas estas iniciativas dentro da rubrica da queixa do Gana.

Foi esse o caso do problema da intervenção das autoridades no recrutamento da Diamang, um problema que se arrastava há longos anos, como se pôde ver nas partes precedentes deste trabalho. Era nesse sentido que corria um despacho do governador-geral de Angola, de Julho de 1961, em que se oficiava que a Companhia de Diamantes de Angola devia “montar o seu sistema de angariamento de mão-de-obra privativo para as suas necessidades administrativas, sem qualquer intervenção das autoridades administrativas”. Este novo sistema era para ser posto em funcionamento imediatamente. O próprio governador do distrito da Lunda afiançava que face a “um assunto de magnitude e de relevância” que transformaria um “sistema vigorante de 40 anos” tomara logo as medidas nesse sentido “na presteza consentânea com as conveniências locais”.⁵⁷² Não é só o impulso de reforma que deve ser sublinhando, antes também o reconhecimento da duração de um sistema em que as

⁵⁷¹ Despacho do Governo de Malange, n°34/G, 7 de Maio de 1936, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12431.

⁵⁷² Nota da Direcção dos Serviços de Negócios Indígenas de Angola, 25 de Novembro de 1961; Ofício confidencial n°107 de 31 de Outubro de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12530.

autoridades intervinham regularmente no recrutamento. O próprio facto de as fazer depender da “presteza” das circunstâncias locais mostrava como as mudanças impostas pela nova situação eram vistas com alarme. Era nesse sentido que, por exemplo, partes do despacho do governador de distrito foram cortadas no que se presume ser o exemplar enviado à comissão de inquérito. Assim, a parte em que no despacho se lia que devido ao atraso da população da Lunda se tivera que “instruí-la e encaminhá-la para o trabalho, tirando-os da ociosidade e do nomadismo ancestral” era rasurada.⁵⁷³ Também o eram as partes em que se referia que a maior parte da população já trabalhava por conta própria ou alheia e que $\frac{3}{4}$ dela acorria livremente aos centros de trabalho e se oferecia de forma voluntária, porquanto deixava implícita que havia ainda uma parte da população que não o fazia.⁵⁷⁴ Esta pequena incursão mostra como as alterações que estavam a ser introduzidas rompiam de forma substancial com o que eram as práticas e mentalidades dos administradores coloniais. O facto de o governador de distrito proibir a participação das autoridades no recrutamento, mas, na mesma disposição, reconhecer a existência de facilidades a prestar pelas autoridades devidamente contratualizadas era disso claro exemplo. Naturalmente, foi rasurada também.

Os processos de averiguação imperial despoletados pela queixa multiplicaram-se e não raras vezes os seus resultados mostravam uma situação substancialmente diferente daquela retratada oficialmente pelas autoridades portuguesas. Era o caso de uma acusação feita por uma das testemunhas angolanas sobre castigos corporais e a repressão e assassinato de dois trabalhadores na fazenda Primavera, onde trabalhara Holden Roberto. O funcionário administrativo rebatia as acusações e alegava que eram fruto de conspirações comunistas e que seguiam o legado de personalidades como Cadbury, Davidson, Duffy e Gunther. Mesmo assim levou por diante o inquérito e esclarecia que devendo ser refutadas as acusações, “infelizmente, porém, temos que encarar algumas enunciadas como verdadeiras e há que remediá-las de qualquer modo”. Uma delas era a forma como as lojas das diferentes companhias obrigavam os trabalhadores a comprar nos seus armazéns, o que representava uma “forma indirecta de compelir o trabalhador”. No que tocava às acusações de maus-tratos e alimentação deficiente, referia que, de facto, ocorrera um levantamento devido à morte por incúria de seis trabalhadores africanos. A greve só teria terminado com intervenção das

⁵⁷³ Cópia despacho 66/0, 20 de Novembro de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12530.

⁵⁷⁴ Idem.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

autoridades administrativas e policiais. Apesar de não confirmar os maus-tratos ou as mortes, a sua descrição correspondia no geral com a acusação levantada.⁵⁷⁵

A profusão de decretos e despachos que se sucederam às medidas de Maio também dão conta de que a participação das autoridades no engajamento de trabalhadores era real. Era esse o sentido da circular nº2389/2ª/ 15-H de 31 de Agosto de 1961, emitida por Baptista de Sousa, dos serviços indígenas e testemunha arrolada em Genebra, de que os serviços públicos que utilizavam mão-de-obra recrutada “se prepararem para, no mais breve período de tempo, só utilizar pessoal voluntário”. No mesmo dia era emitida outra circular exactamente nos mesmos termos e direccionada para um conjunto vastíssimo de instituições que incluíam não só serviços estritamente públicos como também a Junta de Exportação do Café, os serviços do porto do Lobito e Caminhos de Ferro de Benguela, do Porto de Moçâmedes ou a Junta de Povoamento Agrário da Cela. A participação das autoridades no recrutamento era prática regular e naturalizada.⁵⁷⁶

Esta era possivelmente a questão central em todo este processo. No entanto, mesmo as iniciativas de lhe pôr cobro desvelavam aquilo que era a concepção de trabalho livre perfilhada por parte das autoridades locais. Por exemplo, em Moçambique, e também no âmbito da queixa, e já após a revogação do indigenato, em Setembro de 1961, publicava-se um despacho assinado pelo Secertário Provincial, Eugénio Ferreira de Almeida, que decretava que com a ratificação da convenção nº 105 o trabalho obrigatório tinha sido abolido na província (o que, obviamente, estava relacionado com a estratégia de defesa portuguesa perante a comissão de inquérito). No entanto, apesar de revogar a famosa circular 566/D/7, o despacho insistia que se mantinha “em relação a todo o homem válido, o dever moral, indeclinável, de trabalhar”. Ao mesmo tempo que determinava o fim das concentrações para fim de recrutamento, estipulava que “exaustivamente e sem desfalecimentos, se persista em intensa acção junto das populações, levando-as a entregarem-se com entusiasmo ao trabalho, por compreenderem quanto este proporciona riqueza e a ociosidade gera miséria e impede o progresso”.⁵⁷⁷

⁵⁷⁵ Relatório confidencial do segundo bairro administrativo de Luanda, Mário de Almeida Santos, 3 de Novembro de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12530.

⁵⁷⁶ Circular nº 2389/2ª/15-H, 31 de Agosto de 1961, PT/AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12530; Circular nº2930/2ª/15-E, 31 de Agosto de 1961, AHD/MU/GM/ GNP/RRI/ 0790/12528.

⁵⁷⁷ Despacho confidencial nº11 do Governo de Moçambique, 13 de Setembro de 1961, AHD/MU/GM/ GNP-RRI/0790/12527.

O aparente descuido denotado neste caso não era, no entanto, a regra. Os processos de averiguação imperial subordinavam-se, em grande medida, a contrariar as acusações externas. Era o caso, por exemplo, do processo de fixação de salários mínimos para indígenas em Moçambique. No âmbito desse processo definia-se o valor dos salários a pagar a quem estivesse a “cumprir penas de trabalhos públicos ou de trabalho correcional”, que seria 35 por cento do valor pago a trabalhadores a prestar o mesmo serviço. Destes, um terço seria para pagar indemnização resultante do dano causado pelo motivo da condenação, um terço entregue no fim do mês e outro aquando do fim da pena. A questão em si já era melindrosa, visto que esta solução era apresentada como um progresso, sendo que o artigo 14 da convenção 29 explicitava que as formas de trabalho obrigatório autorizadas deveriam ser pagas de forma idêntica à de serviços similares. Mas a sua publicação em Boletim Oficial alarmava um funcionário do GNP que explicava que não existiam penas de trabalhos públicos, antes penas de prisão “convertível em trabalhos públicos”. A “prudência” aconselhava a ter-se cuidado com a expressão, pouco oportuna face à notícia da queixa do Gana. O problema resolvia-se com uma alteração semântica.⁵⁷⁸

Outros acontecimentos similares sucederam-se. Devido às questões levantadas pela comissão de inquérito sobre as taxas e emolumentos cobrados por cada trabalhador recrutado, procedia-se a nova investigação que confirmava a existência da taxa, mas alegava-se que esta não era entregue ao funcionário, antes retida no orçamento público. No entanto, não se deixava de informar que “por não julgar conveniente, nas actuais circunstâncias, remunerar as autoridades gentílicas em função número de contratos de trabalho celebrados na sua área” revogava-se a disposição que o estabelecia. Mais tarde, os próprios emolumentos e taxas seriam abolidos.⁵⁷⁹

Este esforço de limitar os potenciais casos de acusação por parte da comissão estendia-se até à interacção com as entidades privadas. Por exemplo, o projecto de depoimento da Sena Sugar Estates foi reescrito. À distinção entre “voluntários” e “recrutados” sobrepunha-se uma nova distinção entre “contratados no local” e “contratados em áreas distantes”.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ Missiva do GNP para GG de Moçambique, 5 de Julho de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RNP/0595/09746.

⁵⁷⁹ Missiva de Secretário Provincial de Moçambique para GNP, 15 de Novembro de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12528.

⁵⁸⁰ Apontamento Sena Sugar Estates, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/1256.

Não obstante o carácter instrumental de muitas destas alterações, elas coexistiram com medidas concretas que visavam estabelecer mudanças parciais nas relações laborais nas colónias. Era esse o sentido das instruções já citadas para as testemunhas da administração portuguesa em Genebra. Constatava-se a necessidade óbvia de um empenho das empresas “em profundidade” para a consecução do objectivo de defender a reputação imperial portuguesa, necessidade que se estendia às autoridades no sentido de corrigir “o mais rapidamente possível os defeitos que, porventura, existam”.⁵⁸¹

Estes exemplos demonstram como o processo da queixa, à semelhança de outras iniciativas pretéritas de interacção com organismos internacionais, levou à multiplicação de instâncias de auto-escrutínio. Dada a saliência da queixa, é natural que neste caso as consequências desse processo fossem substancialmente maiores. E, mais uma vez, estes processos foram marcados pela dupla consequência de tentar refutar, muitas das vezes artificialmente, as críticas internacionais, mas também de promover iniciativas que visavam emendar alguns dos aspectos mais gravosos da política social “indígena”. Servem ainda, para quem os analisa, para contrastar aquilo que era a realidade das práticas com as afirmações solenes das autoridades portuguesas. Como se pôde ver ao longo deste trabalho, também em 1961 as práticas e políticas laborais “indígenas” continuavam a ser caracterizadas por um elevado grau de coerção.

No entanto, há outro aspecto a sublinhar na análise deste processo. É que ele demonstra como neste período, ou seja, o ano de 1961, vários administradores imperiais e coloniais continuavam a acreditar que seria possível fazer face ao novo momento internacional e em particular à queixa com mudanças parciais e específicas sobre aspectos particulares da política social. Como o mesmo telegrama supracitado referia, não se precisava de se ver o “nosso sistema substituído por qualquer outro, por ser o resultado de experiência de muitos anos” e que “se continuamos agarrados a um sistema é porque este é aquele que nós elegemos como sendo o melhor e aquele que nos serve”.⁵⁸² Como se verá de seguida, o “sistema” não sobreviveria ao processo da queixa, sendo alvo de uma transformação legislativa radical, e que configurava uma ruptura com os termos e limites das várias imaginações reformistas que se

⁵⁸¹ Aditamento ao telegrama 221, Governo Geral de Moçambique, 9 de Setembro de 1961, AHU/MU/GM/GNP/série 87.

⁵⁸² Idem.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

vinham fazendo sentir desde o início do processo da queixa. Este processo levaria a transformações que ultrapassavam mesmo as propostas mais progressistas no seio da administração portuguesa.

Recomendações, reformas e integração internacional

O relatório que a comissão entregou em Fevereiro de 1962 para discussão pelas partes envolvidas e pelo conselho de administração da OIT era um documento muito extenso, escrito numa linguagem particularmente difícil e contendo um manancial de informação muito substancial.

É, pois, importante pensar este documento no seu todo e não apenas como um veredicto de uma contenda diplomática. Um primeiro aspecto a sublinhar é que a comissão, na sua avaliação estritamente jurídica da queixa, tinha termos muito precisos: avaliar se teria havido alguma violação da convenção nº105 nas colónias portuguesas de Angola, Moçambique e Guiné, a partir de 23 de Novembro de 1960. A definição do veredicto dependia apenas da comprovação de alguma infracção neste período.

Saliente-se que, mesmo estando fora dos termos do seu mandato, os membros da comissão entenderam fazer uma avaliação de longo curso do que eram as políticas de trabalho nativo no império colonial português. A comissão assinalava criticamente que um dos aspectos centrais desse historial era a obrigatoriedade moral, ainda que não legal, de todos os indígenas trabalharem, inscrito no Código de Trabalho Indígena de 1928. A esse problema somavam-se outros relacionados como a não correspondência de normas internacionais na regulamentação prática da legislação imperial, nomeadamente aquela referente às culturas obrigatórias.

Até do ponto de vista processual, estes problemas eram salientes, na medida em que, por diversas vezes, tanto as autoridades portuguesas como algumas das testemunhas portuguesas (essencialmente funcionários da administração colonial), quando confrontados com estas contradições, alegavam que as normas em contravenção com as normas internacionais tinham sido automaticamente derogadas com a ratificação e entrada em vigor das convenções. Os membros da comissão rejeitaram estes argumentos, afirmando ser necessário existir legislação nacional que desse forma de lei às disposições internacionais, até como forma de os interessados

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

poderem estar cientes dos seus direitos.⁵⁸³

A regulação do dever moral de trabalhar dos nativos era, a este respeito, elucidativa. Em momento algum se definia em que consistia na prática este dever. O próprio Código era omissivo, na medida em que o seu artigo 299, por exemplo, afirmava que se poderia recorrer a coacção no caso de a persuasão pelas autoridades coloniais falhar.⁵⁸⁴ A Comissão entendia que algumas secções do código permitiam a exacção de trabalho forçado para fins públicos. As regulamentações coloniais pareciam confirmar esta possibilidade. Em Angola, o instrumento legislativo nº 2.797, de 31 de Dezembro de 1956, definia quais as condições que isentavam o trabalhador de ser recrutado para obras públicas, indiciando que existia uma obrigatoriedade e que era regra, não excepção, estar activo.⁵⁸⁵ Também em Moçambique, a circular 566/D-7, determinava que todos os nativos entre os 18 e 55 anos tinham de fazer prova da sua não-ociosidade.⁵⁸⁶

A investigação da comissão resultava do intenso trabalho de investigação legislativa, sendo, no entanto, complementado pelas inquirições a testemunhas. Outro exemplo que despertou a atenção da comissão prendeu-se com os artigos 106º e 107º do CTI que estabeleciam emolumentos cobrados pelas autoridades administrativas por cada trabalhador contratado. Também aqui a comissão exigiu novos esclarecimentos às autoridades portuguesas a este respeito, resultando em mais um processo de auto-escrutínio imperial, como já se referiu.⁵⁸⁷

Estes exemplos demonstram como a Comissão foi capaz de fazer uma análise assaz minuciosa da volumosa informação de que dispôs. No entanto, eles são também ilustrativos daquilo que foi um dos aspectos cruciais deste processo. É importante lembrar que o processo da queixa durou quase um ano, permitindo às autoridades portuguesas reagirem aos apelos da comissão. Ao mesmo tempo, o facto de a queixa se dar após um período de crescente integração do império português no quadro normativo da OIT condicionou o resultado da queixa.

Desta forma, a avaliação que a comissão fazia da evolução das políticas laborais nativas nas décadas anteriores pôde ser apresentada como sendo distinta da avaliação dos méritos da queixa. A comissão foi particularmente crítica do que tinham

⁵⁸³ ILO, “Report of the commission”, pp. 71-72

⁵⁸⁴ Idem, pp. 71-73.

⁵⁸⁵ Ibidem, pp. 77-81.

⁵⁸⁶ Ibidem, pp. 82-84.

⁵⁸⁷ Eugénio Ferreira de Almeida, 15 de Novembro de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12528

sido os anos do pós-guerra nas colónias portuguesas em matéria laboral, bem como da relação do império com a OIT nesse período. No entanto, a Comissão apresentava uma visão sobre a evolução das políticas laborais nativas como sendo essencialmente progressiva. Assinalava, a esse respeito, a crescente integração na OIT que se tinha materializado com as ratificações das convenções sobre trabalho forçado (nº29 e nº105), a convenção sobre abolição de sanções penais por incumprimento de trabalho forçado (nº104), a convenção sobre populações aborígenes (nº107) e a convenção sobre discriminação racial no trabalho (nº 111). A par destas ratificações salientava-se a suspensão de algumas disposições relacionadas, por exemplo, com as sanções penais.

A comissão de inquérito, a este respeito, seguiu aquilo que era a intenção dos responsáveis da OIT, ou seja, valorizar o esforço de reforma do império. No entanto, essa apreciação era também reforçada pelos actos de reforma que tinham sido desencadeados *após* o depósito da queixa. Utilizando os dois exemplos dados anteriormente, pode-se encontrar um padrão do que foi a actuação portuguesa. A circular 566/D-7, de Moçambique, foi formalmente revogada a 13 de Setembro de 1961. Também a regulamentação dos referidos emolumentos associados ao recrutamento foi revogada a 9 de Setembro desse mês.⁵⁸⁸

Mas estes eram apenas dois exemplos do que tinha mudado. Muito mais significativas eram as transformações que tinham ocorrido na legislação imperial. Já se deu nota das transformações parciais ocorridas em Maio de 1961. Também no plano do relacionamento com a OIT, as reformas fizeram-se sentir. A ratificação da convenção nº81 sobre inspecções do trabalho em 6 de Janeiro de 1962 era um desses exemplos, depois de vários anos em que as autoridades da OIT pediam a sua ratificação, pedidos que cresceram em frequência e intensidade após o depósito da queixa.⁵⁸⁹

A mais importante das reformas estava guardada para 6 de Setembro de 1961, quando foi formalmente revogado o estatuto do indígena. Este era um aspecto crucial para a apreciação da comissão e dos responsáveis da OIT. A distinção de códigos laborais para “indígenas” e “civilizados”, sendo que o dos primeiros era o que continha os aspectos mais gravosos relacionados com a liberdade no trabalho, era um

⁵⁸⁸ Despacho Direcção dos Serviços de Negócios Indígenas, 9 de Outubro de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12527.

⁵⁸⁹ ILO, “Report of the commission”, pp. 235-236.

dos aspectos mais destacados tanto pela OIT como impeditivo de uma política social adequada nas colónias. Mais importante, com a revogação do estatuto do indigenato, deixava de existir a moldura legal que sustentava o CTI, tendo as autoridades portuguesas garantido à comissão de inquérito e à OIT que este seria brevemente revogado.

Um dos problemas dos estudos que olham para o processo da queixa apenas com o objectivo de aferir se este foi ou não favorável ao império português, ou se ignorou ou desvalorizou determinadas realidades que constituíam, de facto, manifestações de trabalho forçado, é que tendem a negligenciar os interesses próprios que a OIT tinha neste processo. Dada a natureza eminentemente jurídica do seu trabalho, e as óbvias limitações da sua capacidade investigativa, a OIT tinha por objectivo conseguir reformar a legislação existente, estando, no entanto, consciente de que isso não bastava, e aumentar o número de instrumentos internacionais a que o governo português se obrigava. Era dessa forma que a OIT entendia poder fazer as políticas laborais nativas aproximarem-se do seu programa, cujos mínimos se pretendiam universais.

Os objectivos da OIT eram, aliás, claramente expressos à própria comissão de inquérito. Num relatório sobre os pontos acordados em relação ao relatório, estipulava-se que a comissão não deveria tratar do “futuro político” de Angola, sendo esta matéria responsabilidade da ONU. Mais, aceitar a “politização” da queixa levaria necessariamente à não colaboração do governo português, o que impediria qualquer reforma. O objectivo da aceitação do relatório pelas duas partes era fundamental para a OIT. Nesse sentido, este relatório dava nota de que se deveriam valorizar as medidas recentes tendo em vista efectivar a aplicação da convenção ao mesmo tempo que se deveria identificar o que havia ainda a alterar. Deviam ser enaltecidas as mudanças nas práticas registadas, por exemplo, na Diamang, mas, acima de tudo, valorizar o comprometimento português com a revogação do CTI e a criação de um novo documento conforme à convenção.⁵⁹⁰

Igualmente importante, era notado neste documento que a mera alteração da lei não era suficiente. Eram necessárias medidas que garantissem efectivamente a liberdade no exercício do trabalho e isso devia ser destacado no relatório. Estas incluíam o desenvolvimento de treino vocacional, a criação de sistemas públicos de

⁵⁹⁰ Points agreed concerning the commission’s report, ILO archives ACD-14-1-4.

emprego, o conhecimento das leis e da língua por parte dos africanos e a crescente africanização dos serviços administrativos. Em resumo, a OIT entendia que a comissão, para além das recomendações específicas sobre trabalho forçado, propusesse medidas mais amplas que, no fundo, dariam verdadeiramente respaldo ao programa social da OIT, onde as convenções sobre populações aborígenes e sobre não-discriminação assumiam um lugar central, ao mesmo tempo salientando a importância do treino vocacional, uma das principais formas de assistência técnica oferecida pela organização. Era ainda necessário que todas estas questões ficassem doravante sob o escrutínio da OIT, através da sua Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações.⁵⁹¹

As reformas já encetadas e o compromisso assumido de que o novo código laboral seria supervisionado pela OIT constituem elementos fundamentais para se poder perceber o veredicto. Certamente, a causa do conjunto de reformas que se processou em 1961 não pode ser unicamente atribuída à queixa. As pressões locais, a existência de um debate prolongado em circuitos administrativos e académicos acerca das políticas nativas e até outros aspectos da política internacional, todos condicionaram o processo de tomada de decisão. Por exemplo, no que toca à revogação do indigenato, já anteriormente se identificou a importância da convenção 107 enquanto normativo orientador para uma possível revogação. Neste caso em particular, a sua revogação não resultou apenas da queixa, antes de uma constelação de factores internacionais e coloniais, não se podendo ignorar a dimensão que a questão laboral assumia nos intensos debates sobre a sua possível reforma. Aliás, também neste ponto é importante salientar que o conjunto de acontecimentos de 1961 provocou uma mudança brusca nos termos dos debates, mudança que nem todos foram capazes de acompanhar. Por exemplo, um estudo em Angola tendo em vista a revogação do indigenato, e que envolveu vários funcionários, desde logo o governador-geral Silva Tavares, defendia que se deveria alargar a cidadania a alguns indígenas, mas manter o indigenato. Na numerosa correspondência trocada acerca do assunto, aventava-se até a possibilidade de criar uma nova figura de “aborígene”, de acordo com a terminologia da OIT e, mais uma vez, mobilizando a convenção 107 de forma imprecisa. Serve isto como exemplo que sublinha que as alterações legislativas operadas entre 1961 e 1962 não podem ser analiticamente desligadas das acções

⁵⁹¹ Idem.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

internacionais, em particular nas organizações internacionais, de contestação ao colonialismo português. Mais, elas mostram como essas transformações aconteceram dentro de uma estrutura imperial cujo pensamento já foi extensamente analisado, e que, na véspera de profundas transformações normativas, não se tinha ainda conciliado com um programa social que aproximava e tentava uniformizar mundos laborais metropolitanos e coloniais. A intervenção e acção internacional condicionou um debate que, doutra forma, teria decorrido em termos substancialmente diferentes.⁵⁹²

Não interessa aqui determinar qualquer tipo de causalidade exclusiva no que toca ao processo de reformas. Interessa mais, para o propósito deste trabalho, referir que estas mudanças tiveram um papel substancial no veredicto que a comissão de inquérito produziu. Só com estes aspectos devidamente levados em linha de conta se pode pensar as conclusões e recomendações da comissão de inquérito. A comissão acabaria por decretar que as acusações do governo do Gana de que o estado português só tinha ratificado as convenções sobre trabalho forçado para poder disfarçar as suas políticas de exploração do trabalho africano eram infundadas. A comissão dava por provada a *bona fides* do governo português em proceder a mudanças e reformas nas suas políticas laborais coloniais, ainda que registasse a persistência de irregularidades. O argumento português de que as disposições legais contrárias às convenções tinham automaticamente caducado com a ratificação das últimas era liminarmente rejeitada pela comissão.⁵⁹³

A comissão saudava as medidas reformistas postas em prática até então e escrevia que estas eram tendentes a “providenciar um aparato administrativo para o cumprimento da legislação laboral, a abolir o estatuto especial dos nativos [...] e a terminar sistemas de recrutamento através das autoridades administrativas”, que teriam continuado a existir depois de 23 de Novembro de 1960.⁵⁹⁴

Apesar das garantias de que o CTI seria abolido, a comissão de inquérito não deixava de identificar aquelas que eram as disposições mais gravosas e que incluíam aspectos como o dever moral de trabalhar, regulamentado nas secções 3, 4 e 299 do código, as questões de recrutamento para fins públicos e a participação das

⁵⁹² Apontamento, Silveira Ramos, 15 de Novembro de 1961; Parecer dos serviços de administração civil e negócios indígenas de Angola, 5 de Maio de 1961; parecer de Manuel Dias Serra; Parecer de Baptista de Sousa, 3 de Maio de 1961; AHU-MU-GM-GNP- série 87.

⁵⁹³ ILO, “Report of the Commission”, pp.234-235.

⁵⁹⁴ Idem, pp. 235-236.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

autoridades administrativas no recrutamento para fins privados.⁵⁹⁵

A razão de ser desta opção não tinha apenas que ver com uma formalidade jurídica (uma vez que o Código ainda estava em vigor, a comissão teria necessariamente de referi-lo e tê-lo como elemento central da sua inquirição), tinha também a ver com o facto de a própria comissão estabelecer que, findo o seu trabalho, tanto a promulgação de um novo enquadramento jurídico como o acompanhamento do cumprimento das recomendações da comissão teria de ser monitorizado e supervisionado pela Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT.

Mas se esta apreciação global era positiva, a comissão não deixava de elencar aspectos menos conformes. Era reconhecido que a Diamang tinha recorrido a trabalhadores recrutados por administradores coloniais já depois da entrada em vigor da convenção (algo que era proibido). Em relação aos portos de Luanda e do Lobito a comissão afirmava que a maior parte dos trabalhadores lá estaria contra a sua vontade. No caso dos trabalhadores que emigravam de Moçambique para a África do Sul, através dos acordos estabelecidos entre o império e a República, a comissão apontava para os potenciais problemas decorrentes de cada espaço ter a sua própria legislação e para o facto de os trabalhadores moçambicanos a trabalharem no Rand deverem ter a protecção garantida pelas convenções que o governo português ratificara. Por fim, a Sociedade Agrícola do Cassequel era apontada como o caso mais sério, que merecia uma inspecção levada a cabo pelos serviços recém-criados. Tanto no caso da Diamang como da Cassequel essas inspecções efectuar-se-iam num futuro próximo.⁵⁹⁶

A par destas observações, a comissão afirmava que grande parte destes problemas decorria das decisões portuguesas de não ratificar o conjunto de instrumentos internacionais que regulavam o trabalho indígena, nomeadamente as convenções sobre recrutamento e contratos indígenas (a primeira de 1936, a segunda de 1939). Ambas nunca chegariam a ser ratificadas pelo governo português que alegava que, agora que acabara com a figura jurídica do “indígena”, não poderia ratificar convenções que se dirigiam especificamente a indígenas.⁵⁹⁷ Ribeiro da Cunha explicara a Jenks que ratificar ambas as convenções era impossível, tendo este

⁵⁹⁵ Ibidem, pp. 236-237.

⁵⁹⁶ Ibidem, 237-241. Relatório Cassequel, 1962, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12529. Missiva do GNP para Ministério das Corporações, 28 de Julho de 1962, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12529.

⁵⁹⁷ GNP, 28 de Março de 1962, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

sugerido que se substituísse “indígena” por “aborígene”. Para a administração portuguesa isto seria retroceder na afirmação da unidade nacional, mas a recusa devia-se também em parte ao facto de a questão do recrutamento levantar sérios problemas, que se prolongariam e marcariam a relação do império com a organização após 1962. Em correspondência interna, funcionários da OIT alegavam que a posição portuguesa era insustentável, compreendendo, no entanto, a argumentação de que a terminologia “indígena” tinha implicações políticas. Mais, como explicavam, a comissão estivera limitada a fazer recomendações sobre compromissos já assumidos pelo governo português.⁵⁹⁸ A aceitação da queixa tinha implicações, mas ainda reservava autonomia ao império português, que continuava a ter como objectivo principal reforçar a sua legitimidade imperial internacionalmente. No entanto, a crença da comissão de inquérito que a ratificação das convenções poderia ter contribuído para debelar alguns dos principais problemas laborais no império português é elucidativa da forma como se entendia a OIT como elemento fundamental para transformar as realidades laborais e, ao mesmo tempo, promover reformas que dessem uma resposta global às recomendações formuladas pela organização.

Ou seja, a comissão de inquérito desejava não apenas aferir se tinha havido ou não violação da convenção por parte das autoridades portuguesas, mas também utilizar este processo como forma de levar o governo português a adoptar políticas sociais coloniais em conformidade com aquilo que era definido ser uma política social colonial ajustada, ou seja, as políticas sociais para territórios não-metropolitanos que a OIT vinha definindo progressivamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Só assim se percebe que a comissão tenha expandido os termos da queixa para colocar um conjunto de recomendações que ultrapassavam largamente a questão do trabalho forçado. Por exemplo, a sugestão da criação de um serviço de inspecção laboral que permitisse a todas as vítimas de trabalho forçado denunciarem, sem medo de represálias, infracções à lei. Para esse efeito era necessário que a lei se tornasse acessível, o que não era fácil visto a escassez de trabalhadores que percebessem o português, já para não falar do número ainda mais reduzido de letrados. Chamava a atenção para a necessidade de criar um sistema de provisão de emprego público, o início de programas vocacionais e que fosse revista a política salarial. Ainda que

⁵⁹⁸ Relatório do GNP para MNE, 28 de Março de 1962; AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12529; Apontamento 173, Ribeiro da Cunha, 9 de Novembro de 1961, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12528; Nota de Samson para Valticos e Jenks, 23 de Abril de 1963, ILO Archives, ACD-14-12-51, Jacket 1.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

escrevendo que não existia “nenhum elemento de discriminação racial”, a Comissão alertava para o facto de os trabalhadores africanos não serem representados, desde logo por não lhes ser permitido ter qualquer tipo de sindicato. Como indicava a comissão “sem alguma forma de organização sindical efectiva que inclua trabalhadores de todas as raças (...) não podem existir (...) garantias de que qualquer violação da proibição de trabalho forçado que possa ocorrer será denunciada e efectivamente abordada e punida”.⁵⁹⁹ O quadro geral não era de todo um quadro favorável para a política imperial portuguesa. Como afirmavam os relatores, “um contexto de atraso social e cultural” como aquele que vigorava nas colónias significava que “para muitas pessoas, liberdade e compulsão são igualmente impalpáveis”.⁶⁰⁰

Estas ambiguidades não impediram que as autoridades portuguesas olhassem para o resultado da queixa de forma optimista. Como escrevia Ribeiro da Cunha, a 26 de Fevereiro de 1962, “De uma forma geral o relatório é favorável ao nosso país (...) Estas referências elucidam claramente o espírito que presidiu à elaboração do relatório. As recomendações não são graves (...) As recomendações da Comissão são todas deste teor. Podem, no parecer do signatário, ser aceites pelo Governo sem que dessa aceitação advenha qualquer desprestígio ou inconveniente”.⁶⁰¹ Os custos que este processo acarretara pareciam ser limitados quando comparados com a vitória diplomática. Como outro funcionário do GNP escrevia “Não lhe posso dizer, porque ignoro, qual foi a repercussão da improcedência da acusação de Ghana em todos os estados africanos, sem dúvida que em Ghana e nos países mais extremistas a repercussão foi má pois ‘saiu-lhes o tiro pela culatra’”.⁶⁰²

Parece claro que, à época, as autoridades portuguesas viram em todo este processo uma vitória diplomática inquestionável. Ou, pelo menos, que fizeram todos os esforços para o apresentar como tal, como se verá na próxima secção. Mas importa fazer uma reflexão a este respeito. No tempo que mediou o processo, as autoridades portuguesas revogaram legislação e regulamentação laboral colonial a uma velocidade assinalável. Documentos como o Código do Trabalho dos Indígenas, que vigoravam há mais de 30 anos, foram sumariamente revogados. Se em relação aos outros diplomas não se pode afirmar que a única causa de revogação foi o processo da

⁵⁹⁹ ILO, “Report of the Commission”, p. 244.

⁶⁰⁰ Idem, p.245.

⁶⁰¹ Ribeiro da Cunha, 26 de Fevereiro de 1962, -MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

⁶⁰² Desconhecido, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

queixa, o mesmo não se aplica ao CTI.

O processo de redacção do novo Código do Trabalho Rural, aprovado em 27 de Abril de 1962, revogando automaticamente o CTI, foi, desde o início, feito em estreita consulta e supervisão da referida comissão de peritos da OIT. Como referia Ribeiro da Cunha, a 20 de Julho de 1962, o novo código incluía todas as recomendações feitas pela Comissão de Inquérito, nomeadamente quanto à obrigação moral de trabalhar e à participação das autoridades administrativas no recrutamento.⁶⁰³ O então recém-criado Instituto do Trabalho Previdência e Acção Social de Moçambique, na preparação do relatório a enviar à Comissão de Peritos, afirmava que “o Código do Trabalho Rural (...) pode ser considerado sem dúvida a lei sobre o trabalho mais avançada de toda a África (...) O princípio mais importante e evolutivo que nele se contém é o que afasta nas relações jurídicas de trabalho toda e qualquer distinção entre grupos étnicos ou culturais”.⁶⁰⁴

Importa aqui voltar a sublinhar que o processo de redacção de um novo código foi também ele marcado pela velocidade dos desafios colocados pela queixa. Como já se deu nota, ao longo da administração perduravam noções de trabalho e política social que continuavam a olhar para o trabalhador indígena como um agente passivo, carecendo de orientação, tutela e alguma coerção. Nos debates já referidos sobre a abolição do indigenato, por exemplo, havia quem defendesse que a obrigatoriedade do trabalho deveria ser eliminada gradualmente ou que se criassem novas modalidades de trabalho obrigatório de dois anos, como o serviço militar obrigatório ou “trabalhos nacionais” que garantissem a oferta de mão-de-obra. Defendia-se a simplificação da regulação existente.⁶⁰⁵ Essas perspectivas foram rapidamente abandonadas, apesar de persistirem há décadas, em grande parte devido ao processo da queixa e à crescente supervisão por parte da OIT. Um parecer da ISAU, de 1962, que abordava o anteprojecto do novo Código do Trabalho Rural, era a esse respeito elucidativo. As disposições e até o próprio nome do código eram pensados em articulação com aquilo que se entendia serem as sensibilidades e normas internacionais, a proclamação da liberdade no trabalho e da não intervenção das autoridades no recrutamento elevadas a eixos centrais do diploma. No entanto, também o parecer era elucidativo acerca de um outro aspecto. Não existiam ilusões de que a nova legislação não era direccionada

⁶⁰³ Ribeiro da Cunha, 20 de Julho de 1962, AHD-MU-GM- GNP-RRI-0790-12529.

⁶⁰⁴ ITPAS de Moçambique, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0721-00507.

⁶⁰⁵ Parecer de Baptista de Sousa, 3 de Maio de 1961; AHU-MU-GM-GNP- série 87.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

para trabalhadores brancos, ao contrário do que escreve no presente Adriano Moreira, reiterando, aliás, as declarações à época. Apesar de ser apresentada como igual para todas as raças e grupos populacionais, como o redactor do parecer especificava, o “princípio da unidade (...) não se confunde com o da uniformidade, nem prejudica o da especialidade da lei”. Era autorizada alguma autonomia em cada província, mas desde que não “minimizem os seus objectivos”. Era reconhecido que o objectivo era guiado pela “preocupação do social e o propósito de espelhar com actualidade a doutrina dominante e as regras pertinentes das convenções internacionais”. Mas o próprio debate do nome a atribuir ao código revela os limites da mudança legislativa. As possibilidades “trabalho migrante”, “trabalho agrícola”, “trabalho braçal” ou “trabalho rural” eram definidas tendo em vista evitar embaraços internacionais, como as resultantes da palavra “braçal”, que remetia para a muito criticada “contribuição braçal”, mas, ao mesmo tempo, garantir que, de acordo com objectivos políticos, se devia usar uma terminologia profissional mas que era claramente direccionada para o “trabalhador autóctone”. Este parecer levanta um conjunto de questões, nomeadamente dúvidas sobre as consequências práticas das reformas laborais, partilhadas desde logo por McVeigh e outros, mas cuja análise se encontra fora do âmbito deste trabalho.⁶⁰⁶

Ainda assim, este conjunto de pareceres destaca dois aspectos que merecem ser realçados. Por um lado, as autoridades portuguesas estavam cientes que este tipo de operação podia servir não apenas como uma forma de afastar suspeitas, mas também de reforço da legitimidade imperial. Ter uma política laboral sancionada por uma organização como a OIT podia ser favorável ao esforço diplomático português. Por outro lado, tentava limitar-se, sem sucesso, uma maior capacidade de inspecção que assumiria a OIT por força deste evento.

Sublinhe-se que não era só a nova legislação que passava a ser acompanhada muito mais de perto por parte da OIT. Logo em Novembro de 1962, o Ministério das Corporações e Previdência Social dava conta das duas inspecções realizadas à Diamang e à Cassequel, feitas pelo governador do distrito da Lunda e pelo ITPAS respectivamente. Ambas as visitas tinham sido feitas como resultado das recomendações da comissão de inquérito.⁶⁰⁷ Também o processo de inquérito à construtora onde haviam sido identificados trabalhadores forçados nas estradas

⁶⁰⁶ Parecer da ISAU, 7 de Abril de 1962, AHIPAD, Compilação de pareceres da ISAU.

⁶⁰⁷ Ministério das Corporações e Previdência Social, 20 de Novembro de 1962, AHD, POI 139.

durante a visita a Moçambique era remetido à OIT, assim como prosseguiu a troca de comunicações entre esta e o governo português sobre a aplicação da convenção 104 aos trabalhadores moçambicanos na África do Sul.⁶⁰⁸ Ou seja, o grau de escrutínio que a OIT exercia sobre o império português tinha aumentado substancialmente na decorrência do processo da queixa, e não desaparecido, como sugere Franco Nogueira. Na verdade, este escrutínio iria aumentar até ao ocaso do império, levando as autoridades portuguesas a exasperarem-se com os crescentes pedidos de informação e críticas provenientes da organização e que ultrapassavam largamente os termos desta. Rapidamente, questões como a criação de um sistema público de colocação de mão-de-obra e o fim dos recrutadores privados passaram para o topo das prioridades da OIT em relação ao império português em África.⁶⁰⁹

Ao contrário do que escreveram as autoridades portuguesas na altura, e muitos outros *a posteriori*, a queixa teve um impacto considerável na formulação das políticas laborais no império português. Mas este foi um custo que as autoridades aceitaram pagar no contexto histórico de então, ainda que não pudessem imaginar desde o início no que resultaria esta profunda internacionalização da questão laboral nas colónias. Em parte, a cooperação portuguesa com a OIT pode ser explicada pelo facto de a ONU ser um palco eminentemente político, permitindo a governantes e representantes portugueses, desta forma, separarem artificialmente questões “políticas” e “técnicas”. Todavia, como se viu neste capítulo, as questões debatidas no âmbito da OIT estiveram longe de ser apolíticas. A política social para as populações africanas estava longe de poder ser considerada um tema despolitizado. Mas o facto de a OIT ter um considerável grau de autonomia e volição não deve deixar de ser lembrado. Não só as autoridades portuguesas tinham conhecimento que, ainda que não imunes à questão colonial, os responsáveis da OIT queriam acima de tudo avançar a sua agenda reformista, como os próprios responsáveis da OIT sabiam que a queixa do Gana poderia constituir uma oportunidade para induzir os portugueses a produzirem reformas que de outra forma teriam sido muito mais arduamente negociadas. Aliás, como se viu ao longo deste trabalho, a ideia de que a OIT era uma organização respeitável e imune ao espírito do anti-colonialismo, como afirmaram

⁶⁰⁸ Carta de Jenks, 1962, ILO archives, ACD-14-1-2-51.

⁶⁰⁹ Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro “O império do trabalho: Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, eds., *Portugal e o Fim do Colonialismo: Dimensões Internacionais* (Lisboa: Edições 70, 2014), pp. 15-54.

Ribeiro da Cunha ou Júlio Evangelista no biénio 1961/1962, era recente. Silva Cunha, Afonso Mendes ou Adriano Moreira, todos eles vistos como progressistas, tinham, não poucos anos antes (no caso de Moreira, mesmo em 1961), denunciado a OIT como estando dominado pelo filantropismo quando não pelo anti-colonialismo e socialismo.

Como fica claro, o processo da queixa do Gana, no momento histórico em que se propiciou, criou as condições para que as reformas que vinham sendo desenhadas pelos governantes e administradores imperiais portugueses ganhassem um novo fulgor e um maior alcance. O novo Código do Trabalho Rural de 1962, ainda que com muitas lacunas, eliminava de vez, formalmente, qualquer dever moral de trabalhar especial para o trabalhador africano. O papel tutelar das autoridades coloniais desapareceu, bem como a sua intervenção no recrutamento, pelo menos juridicamente. O direito de associação era teoricamente estendido às populações africanas. Como já foi referenciado, este processo foi resultado também de um processo mais longo de interacção entre o império português e a OIT, bem como de processos metropolitanos e coloniais de reflexão sobre a necessidade de reforma. No entanto, é inegável que o processo da queixa acelerou as reformas e enquadrou-as mais firmemente no seio da OIT.

O que torna todo este processo ainda mais notável é que ele consistiu numa permanente produção de alterações legislativas e reformas que acompanharam um processo internacional de escrutínio e acusação. Para um governo que fazia questão de tentar apresentar todas as alterações de política imperial e colonial como resultado de opções internas e soberanas, uma preocupação ainda mais saliente neste período, como argumenta Franco Nogueira ao garantir, em Maio de 1961, que muitas reformas foram adiadas “em virtude da própria pressão estrangeira”, surge como aparentemente insólito que a trave-mestra da sua política laboral nativa tivesse sido não só condicionada por uma organização internacional como a OIT, como também supervisionada e sancionada por esta, num processo de troca de informação que qualificou sistematicamente a soberania imperial.⁶¹⁰ O que, mais uma vez, questiona as narrativas tradicionais (apologéticas ou críticas) acerca da soberania, ou isolamento conforme as circunstâncias, da tomada de decisões políticas no império. É essa dimensão internacional da queixa que se abordará na próxima secção.

⁶¹⁰ Franco Nogueira, *Salazar*, p. 262.

Reverberações diplomáticas da queixa do Gana

O resultado final do processo associado à queixa do Gana, como já se referiu, foi visto pelas autoridades portuguesas como uma vitória diplomática em toda a linha. A definição, e projecção, deste resultado como uma vitória diplomática resultou, em grande medida, do particular contexto histórico em que este processo se desenrolou. Como este trabalho demonstrou ao longo dos vários capítulos, um dos principais receios, se não o maior, das autoridades portuguesas era precisamente que um momento de investigação internacional e denúncia pudesse não só expor as realidades coloniais do império, mas também limitar a soberania imperial portuguesa no que respeitava à escolha do momento, formato e resultados esperados das suas políticas coloniais. A queixa do Gana, ainda que fosse apresentada como uma inexorável vitória diplomática, teve custos significativos.

Por certo, as autoridades portuguesas sabiam que as leituras que seriam feitas não deixariam de abordar os aspectos menos positivos do relatório nem ignorariam o aspecto crucial de que a queixa tinha pelo menos apressado e condicionado o processo de reformas laborais no império. Mas elas entenderam que, num momento em que a situação diplomática do império era delicada, o veredicto “positivo” da comissão poderia atenuar os outros aspectos menos favoráveis. Mais, a relutância portuguesa em fazer reformas que promovessem a auto-determinação das populações coloniais, podia ser contrastada com a sua disponibilidade para fazer reformas nos domínios sociais e económicos. Para a maior parte dos críticos do império, este tipo de reformas representava apenas uma tentativa dos portugueses de ganhar tempo e de fazer alterações de fachada, deixando incólume a questão central da soberania português. Mas, como se verá, estas reformas tinham outro significado para os aliados do império, que acreditavam que a melhor solução para o conflito então iniciado requeria a boa-vontade e o reformismo das autoridades e governantes portugueses.

O relatório da comissão de inquérito foi prontamente aceite pelo governo português no Conselho de Administração da OIT, merecendo também a aprovação da outra parte, o governo do Gana, apesar de ter havido esforços para prolongar a discussão do relatório, algo que a OIT, segundo Jenks, queria a todo o custo evitar. Aliás, Jenks deixou bem claro a Ribeiro da Cunha que apenas se aceitasse as

conclusões e recomendações da comissão, poderia o primeiro garantir que não deixaria que o Gana e a RAU propusessem um novo “debate político” sobre os seus conteúdos, sendo que tanto tunisinos como soviéticos acabaram por vir a contestar o relatório, no CA da OIT, não sendo acompanhados nas críticas pelas partes envolvidas. Ribeiro da Cunha sintetizava desta forma o processo “Portugal pode orgulhar-se de ter ganho esta batalha”.⁶¹¹

Apesar da relativa tranquilidade com que o relatório foi aprovado, e da confiança demonstrada pelas autoridades de que o relatório representava uma vitória, as autoridades portuguesas determinaram imediatamente que os representantes diplomáticos recolhessem toda a informação publicada sobre a queixa. Identificaram-se peças críticas, como por exemplo a nota enviada por Clifford Parsons, um dos missionários que testemunhara no processo, um artigo do *L’Umanità* ou artigos na URSS, que apontavam para as contradições entre as informações recolhidas e o veredicto final.⁶¹² Mas eram a exceção. A 7 de Abril de 1962, o GNP reportava que, nos EUA, a imprensa, “apesar dos títulos desfavoráveis” não podia “esconder que o referido relatório nega qualquer fundamento à queixa do Gana”.⁶¹³ Albano Nogueira, do MNE, por sua vez, relatava que a maioria da imprensa estrangeira dava razão a Portugal e dava conta que David Morse, diretor-geral da OIT, afirmara que a resolução da queixa teria sido “um enorme sucesso para o nosso país”.⁶¹⁴ Para favorecer este tipo de apreciação, o MNE tinha recolhido “um avultado número de exemplares” do relatório para distribuir por todas as missões diplomáticas.⁶¹⁵ Ainda assim, em fóruns como a ONU, a queixa foi debatida, tendo o seu acolhimento sido menos eufórico.⁶¹⁶

Esta preocupação das autoridades portuguesas acerca da forma como a queixa foi acolhida e debatida noutros países ilustra dois aspectos importantes. Por um lado, todos os intervenientes à época estavam conscientes de que era muito mais do que uma questão técnica, ou simplesmente social, que estava a ser disputada. O tema do trabalho colonial era um assunto eminentemente político e politizável, de cuja

⁶¹¹ Ribeiro da Cunha, 26 de Fevereiro de 1962, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529. Apontamento, Ribeiro da Cunha, 28 de Fevereiro de 1962, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

⁶¹² Ribeiro da Cunha, 13 de Março de 1962, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

⁶¹³ GNP, 7 de Abril de 1962, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

⁶¹⁴ Albano Nogueira, 12 de Março de 1962, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

⁶¹⁵ GNP, 31 de Maio de 1962, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12529.

⁶¹⁶ Ofício de F. Figueirinhas para Vasco Garin, 19 de Novembro de 1962, AHD, POI 139.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

apreciação dependia, em parte, a legitimação ou deslegitimação das políticas coloniais portuguesas (e, em última instância, da sua capacidade para governar outras populações, tidas por “atrasadas”). Por outro lado, os esforços diplomáticos empregados na sua divulgação (para não falar dos trabalhos associados a todo o processo) demonstram que, à época, esta foi uma questão que ocupou de forma permanente o governo e as autoridades portuguesas, algo que o escasso tratamento historiográfico deste evento não deixaria antecipar.

O esforço diplomático traduziu-se ainda na publicação do já referido opúsculo de Júlio Evangelista em 1963, em língua inglesa. Torna-se claro que o objetivo do livro era o de mostrar como Portugal era alvo de uma conspiração internacional, desta forma condicionando a forma como eram vistas as tentativas de debate da situação colonial em *fora* mais hostis como a ONU. Mas era um documento essencialmente desenhado para audiências não hostis. Nele se repetia toda a argumentação acerca da subordinação de todos os debates políticos à questão última da soberania, na medida em que se afirmava que a situação laboral no império era substancialmente melhor que a dos novos países independentes. A recente distinção entre a OIT e a ONU, a primeira como responsável, a segunda como demagógica, era reforçada. Acima de tudo, reforçava-se a ideia de que o império português, se deixada de lado a questão da legitimidade imperial, nada devia a qualquer país africano independente.⁶¹⁷

Para este argumentário contribuíra decisivamente a queixa apresentada pelo governo português, em Agosto de 1961, contra o governo liberiano por não cumprimento da convenção nº29 sobre trabalho forçado, que este havia ratificado em 1930. A opção portuguesa revestia-se de um significado prático mas também simbólico. Como Ribeiro da Cunha alertara Jenks, logo em Março de 1961, Portugal, atacado como estava a ser em vários fóruns, levantava a possibilidade de apresentar queixas contra a Libéria, o Gana ou a Guiné. Isso representaria a transformação da OIT num “fórum político”, mas avisava que os portugueses se poderiam ver forçados a isso.⁶¹⁸ Como se viu, a ida de Silva Cunha a Genebra tinha tido por objectivo estudar não só a defesa portuguesa, mas também aventar da possibilidade de apresentar queixas similares contra estados africanos independentes. Era a forma de o governo português, no fundo, materializar a tese belga através da prática jurídica: caso a Libéria fosse condenada pela OIT, ficaria provado que as questões sociais, em

⁶¹⁷ Evangelista, *Ghana's Complaint*.

⁶¹⁸ Carta de Ribeiro da Cunha para Jenks, 7 de Março de 1961, AHD-MU-GM-GNP-RRI-0790-12530.

particular o problema do trabalho forçado, não se encontrava dependente da condição jurídica de um território. A Libéria surgia como particularmente apetecível para esta iniciativa por um conjunto de motivos. Em primeiro lugar, mantinha uma relação estreita com os Estados Unidos da América, com cujo governo o império português mantinha então uma relação difícil. Mais importante, a Libéria era independente há vários anos, logo não poderia imputar as responsabilidades sobre a persistência do trabalho forçado a um poder colonial estrangeiro. Tinha, além do mais, um longo historial de problemas relacionados com o trabalho forçado desde o período entre-guerras, que levava inclusive à constituição de uma comissão de inquérito internacional, no seio da Sociedade das Nações.⁶¹⁹

A queixa foi apresentada e justificada como uma retaliação, ainda que não na sua aceção jurídica. Aliás, esse seria um dos argumentos do governo liberiano para defender que se deixasse cair a queixa, alegando ainda que esta resultava de motivações políticas, o que era claro. Mas face ao precedente da queixa do Gana, a OIT não poderia aceder a esse pedido. Desta feita, constituiu uma nova comissão de inquérito cujas actividades só começaram uma vez terminado o mandato da comissão de inquérito da queixa contra Portugal.⁶²⁰

Não há espaço aqui para um desenvolvimento aprofundado da queixa. Importa salientar que a acusação portuguesa se sustentou na documentação existente na própria OIT, nomeadamente sobre a entrega dos relatórios anuais sobre a convenção a que o governo liberiano se via obrigado, e a um conjunto de bibliografia vária que incluía publicações oficiais do governo norte-americano sobre a situação laboral na Libéria ou o volume patrocinado pela *Présence Africaine*, intitulado *Le Travail en Afrique Noire*, e que reunia textos de autores como Cheik Anta Diop e Georges Balandier.⁶²¹ Ao contrário do que sucedera na queixa do Gana, o governo português

⁶¹⁹ M.B. Akpan, “Black Imperialism: Americo-Liberian Rule over the African Peoples of Liberia, 1841-1964”, *Canadian Journal of African Studies*, vol. 7, (1973), pp. 217-236; “The 1930 Enquiry Commission to Liberia”, *Journal of the Royal African Society*, vol. 30, no. 120 (Jul. 1931), pp. 277-290; Jairo Munive, “A political economic history of the Liberian state, forced labour and armed mobilization”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 11, issue 3 (July 2011), pp. 357-376.

⁶²⁰ International Labour Organization, “Report of the Commission Appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to Examine the Complaint Filed by the Government of Portugal concerning the Observance by the Government of Liberia of the Forced Labour Convention, 1930 (n.o 29)”. *Official Bulletin*, Vol. 46, n. 2, Supplement II (Genebra: ILO, 1963), pp. 1-45.

⁶²¹ Sobre este volume veja-se Cooper, “Development, Modernization and the Social Sciences”. Sobre Balandier e a *Présence Africaine* veja-se Paige Arthur, *Unfinished Projects: Decolonization and the Philosophy of Jean-Paul Sartre* (London: Verso, 2010), pp. 103-111.

abdicou de nomear testemunhas e a comissão de inquérito prescindiu de visitar o território.⁶²²

O veredicto da comissão foi saudado pelas autoridades portuguesas como uma vitória *tout court* e mobilizado por autores como o próprio Evangelista. É certo que os termos do veredicto eram bastante mais assertivos. O governo da Libéria era condenado por dispor de legislação que autorizava o trabalho forçado, apesar da alegação deste que o que estava a ser analisado, o seu *Code of Laws*, era apenas um documento informativo que visava compilar toda a legislação publicada, tendo por objectivo a sua modernização, para a qual contribuíam especialistas norte-americanos. Era ainda taxativamente afirmado que o governo não cumprira as suas obrigações decorrentes da ratificação da convenção, nomeadamente ao não fornecer os relatórios anuais sobre a sua aplicação. Assinalava-se, por fim, a desconfiança dos membros da comissão em relação aos testemunhos de alguns membros do governo da Libéria.⁶²³

Tudo isto permitiu que as autoridades portuguesas pudessem reforçar as suas declarações de vitória diplomática, denunciando a hipocrisia daqueles que os atacavam internacionalmente. No entanto, e mais uma vez, importa analisar as consequências efectivas deste processo. Como informava K.T. Samson, funcionário da OIT, como resultado da queixa, o governo da Libéria apresentara o seu primeiro relatório sobre a convenção 29. Mais importante, promulgara uma nova *Labour Practices Law* que eliminava os aspectos mais gravosos relacionados com trabalho coercivo. Outro aspecto fundamental, a divisão do país entre a zona costeira e “civilizada” e um *hinterland* com um regime jurídico especial, que autorizava a exactão de trabalho forçado, iria ser abolida com a revogação da *Aborigenes Law*, e, afirmava, o governo estava a proceder a uma modernização administrativa que culminaria na uniformização jurídica de todo o território. Na verdade, esta última transformação seria adiado até à década de 70, apesar das garantias do governo liberiano. Um novo acordo de concessão encontrava-se a ser negociado com a Firestone, propriedade norte-americana com importante actividade no país e alvo das acusações portuguesas e, igualmente importante, estava a desenvolver-se um sistema

⁶²² Apontamento Ribeiro da Cunha, sem data, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0791/12438; informação do MNE, 16 de Junho de 1962, AHD/MU/GM/GNP/RRI/0791/12438.

⁶²³ ILO, “Report of the Commission (1963)”, pp. 153-188.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

de inspecção do trabalho. Mais, toda a nova legislação estaria sob permanente escrutínio da CPACR.⁶²⁴

Ou seja, apesar do carácter mais assertivo da condenação, que resultava essencialmente de uma questão jurídica, e que se repercutia no triunfalismo das autoridades portuguesas, o resultado da queixa contra a Libéria assemelhava-se substancialmente às consequências da queixa apresentada pelo Gana contra o governo português. Em ambos os casos, a reforma legislativa interna, a adopção de normas prescritas pela OIT e o alargamento do escopo de escrutínio da organização constituíam o corolário de duas disputas eminentemente político-diplomáticas.

Apesar dos esforços portugueses de apresentar os dois processos como uma clara vitória diplomática portuguesa e como a legitimação internacional da sua soberania imperial, os representantes de alguns dos seus governos aliados avaliaram o processo com outra *nuance*.

No caso norte-americano, as iniciativas portuguesas neste período assumiam relevância particular visto que, durante meses, a administração norte-americana vinha requerendo reformas políticas, sociais e económicas nos territórios portugueses. Não cabe aqui descrever o historial do relacionamento luso-americano neste período. Como é sabido, este oscilou de forma significativa durante estes anos. O que importa reter aqui é que as informações produzidas em torno do tema do trabalho, que durante anos tinha ocupado a correspondência diplomática com missionários norte-americanos nas colónias portuguesas, não poderia deixar de influenciar a forma como diplomatas e governantes americanos olhavam para as colónias portuguesas.⁶²⁵

Por exemplo, o decreto que acabava com as culturas obrigatórias do algodão era identificado pelo cônsul norte-americano em Lourenço Marques como a primeira medida após os incidentes do início de 1961 que poderia produzir mudanças drásticas e ser apelidada, com propriedade, de reforma. Ela era tão mais importante quanto dava nota que os administradores imperiais tinham até então ignorado ou até mesmo colaborado com modalidades de coerção dos plantadores indígenas para atingirem quotas de produção do algodão. Realçava que o fim das culturas obrigatórias dependia

⁶²⁴ Carta de Samson, 14 de Fevereiro de 1963, ILO Archives, ACD-14-2-5.

⁶²⁵ Veja-se a este respeito, Freire Antunes, *Salazar e Kennedy*; Witney Schneidman, *Confronto em África*; Luís Nuno Rodrigues, “Os Estados Unidos e a Descolonização Portuguesa” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, orgs., *Portugal e o Fim do Colonialismo: dimensões internacionais* (Lisboa: Edições 70, 2014), pp. 55-81.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

da aplicação efectiva da lei e, nesse sentido, sublinhava a criação simultânea de inspecções do trabalho.⁶²⁶

Também a perspectiva da abolição do indigenato, que só se viria realizar em Setembro de 1961, era saudada pelo seu congénere em Angola, que via neste acto a possibilidade de se “eliminarem a maioria dos abusos que são alvo de críticas”. Destacava o fim da obrigatoriedade do período de seis meses de trabalho, muitas das vezes sob a ameaça de castigos corporais, como a medida de maior alcance. No entanto, duvidava do sucesso da medida, especialmente porque esta criava um vácuo legal em matéria laboral.⁶²⁷ Também da embaixada em Lisboa se dava nota dessa transformação e dos esforços para se atingir “igualdade da legislação e condições laborais”. Mas, ao contrário do que sugeriam as autoridades portuguesas, para o autor do relatório, estas eram o resultado de pressões na ONU e dos incidentes em Angola.⁶²⁸

A desconfiança dos representantes norte-americanos era justificada. Na secção anterior já se deu nota da forma como estes caracterizavam a situação social nos territórios portugueses. Essa avaliação mantinha-se em parte, como referia Paul Canney, do consulado em Lourenço Marques, ao dar nota que, numa sua viagem ao norte de Moçambique, a generalidade dos portugueses acreditava que o lugar do indígena na sociedade colonial deveria ser mantido. Era generalizada a concepção do indígena como indolente e infantil. Como sintetizava um administrador português, o seu moto era “Trabalho e respeito antes do pão”. O respeito, esse, segundo o mesmo Canney, e ao contrário do que as autoridades portuguesas sugeriam, não se alicerçava na amizade, antes no “medo”.⁶²⁹

A apreensão deste conjunto de personalidades não as impedia de observar criticamente os desenvolvimentos políticos no império. Assim, quando o novo Código do Trabalho Rural foi anunciado, um funcionário do consulado em Luanda informou que, em teoria, o código estabelecia “um regime mais do que aceitável” para a regulação do trabalho nativo e que era visível a “sinceridade” no esforço de reforma,

⁶²⁶ Missiva de Gibson para Departamento de Estado, 30 de Junho de 1961, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63, Box 2589.

⁶²⁷ Missiva do Cônsul norte-americano em Luanda para Departamento de Estado, 14 de Agosto de 1961, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-1963, Box 2588.

⁶²⁸ Missiva Embaixada Norte-Americana em Lisboa para Departamento de Estado, Setembro de 1961, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63 Box 1815

⁶²⁹ Relatório de visita ao norte de Moçambique, Paul Canney, 27 de Dezembro de 1961, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-1963, Box 2588.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

por força das provisões que estabeleciam o seu cumprimento. No entanto, levantava dúvidas acerca da sua aplicação prática, devido à inexistência de sindicatos, limitações da inspecção do trabalho e, criticamente, as dificuldades dos africanos poderem apreender o seu conteúdo.⁶³⁰ Também de Moçambique chegava a informação de que a aplicação do código, que era apreciado positivamente, dependia da “seriedade” com que o governo o implementasse.⁶³¹ Um outro comunicado de Luanda saudava o novo Código como “provavelmente o passo legislativo mais importante (...) dado pelo governo português para concretizar as implicações sócio-económicas (...) da revogação do estatuto do indigenato”. Mais, o Código dava resposta satisfatória a todas as recomendações propostas pela comissão de inquérito responsável pela queixa do Gana.⁶³²

O próprio cônsul, William Gibson, referia que um dos aspectos mais significativos do Código era o fim da obrigação de fazer prova do cumprimento de seis meses de trabalho, que levava à maior parte das acusações de trabalho forçado contra o império português.⁶³³ Igualmente optimista era o parecer da embaixada em Lisboa de que o Código, apesar de não conhecer o seu texto, devido aos assinaláveis e nobres objectivos que proclamava, poderia “justificar a afirmação de que nenhum outro país africano tem legislação igualmente não-discriminatória e progressiva”, dando nota igualmente da boa recepção pelo Ministro do Ultramar do relatório e sugestões da comissão de inquérito.⁶³⁴ Ou seja, e apesar do cepticismo de alguns, as transformações de 1961/1962 eram claramente associadas em parte a desenvolvimentos internacionais e eram apresentadas como esforços sinceros por parte do governo português de pôr cobro a algumas das mais frequentes acusações, nomeadamente em matéria de discriminação e, associadamente, de trabalho forçado.

Essa apreciação permitia ao cônsul em Angola, Gibson, defender que o governo norte-americano deveria apoiar a continuada presença dos portugueses em Angola na esperança de que estes executassem as medidas apresentadas e outras com

⁶³⁰ Missiva Reed para Departamento de Estado, 31 de Maio de 1962, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-1963, Box 2588.

⁶³¹ Missiva Thomas Wright, 10 de Outubro de 1962, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-1963, Box 2588.

⁶³² Missiva do Consulado de Luanda para Departamento de Estado, 31 de Maio de 1962, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-1963, Box 2588.

⁶³³ Missiva de Gibson para Departamento de Estado, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-1963, Box 2588.

⁶³⁴ Missiva Embaixada norte-americana em Lisboa para Dep. De Estado, 1962, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63 Box 1815.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

o objectivo de “melhorar o nível de vida das populações”, devendo o governo dos EUA apoiar o governo na aplicação dessas medidas.⁶³⁵ As reformas poderiam servir para, dentro de uma estrutura que se encontrava profundamente dividida como o administração norte-americana, fazer valer a ideia de que se deveria continuar a apoiar o governo português, ao contrário do que outros elementos na administração norte-americana defendiam, como era o caso de Mennem Williams, para quem a revogação do indigenato não teria qualquer impacto e visava obter apoios externos e calar os críticos, apoiando-se em informação do Cônsul-Geral em Lourenço Marques.⁶³⁶ É importante, a este respeito, dar nota de que se a maioria dos relatórios apontam para satisfação com o impulso reformista, ao mesmo tempo existe unanimidade em reconhecer que os avanços legislativos propostos dependiam acima de tudo da vontade e capacidade do governo de os fazer cumprir.

No império britânico, a queixa foi acompanhada ainda mais de perto pelas autoridades do *Colonial Office*, do *Foreign Office* e o do *Commonwealth Relations Office*.⁶³⁷

A atenção com que as autoridades britânicas seguiram o processo da queixa deve-se a múltiplos factores. Em primeiro lugar, ambas as partes tinham relações privilegiadas com Londres, o Gana enquanto antiga colónia, Portugal como tradicional aliado. Mas, mais importante do que isto, a queixa era vista com apreensão pelas suas potenciais consequências para o império, não só porque alguns dos seus territórios eram chamados a fornecer informações que poderiam ser comprometedoras, mas também porque, apesar do império britânico já ter outorgado a independência a várias colónias, ainda retinha vários domínios coloniais. Este aspecto é relevante para lembrar a necessidade de evitar leituras feitas *a posteriori* e que tendem a ignorar o particular contexto histórico, as suas indecisões e imprevisibilidades.

As opiniões sobre como reagir à queixa dividiram desde logo as opiniões dos vários ramos do governo. Por exemplo, D. A. Murphy, do *Colonial Office*, defendia que do ponto de vista daquele ramo do governo, “existe um claro interesse em

⁶³⁵ Missiva de William Gibson, 23 de Fevereiro, 1962 NARA, State Department General Records, RG 59, Central Decimal Files 1960-1963, Box 2588.

⁶³⁶ Carta de Mennem Williams, 12 de Setembro de 1961; Carta de Mennem Williams para o Departamento de Estado, 17 de Janeiro de 1962, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63 Box 1815.

⁶³⁷ Sobre a relação entre Portugal e o Reino Unido, veja-se, Pedro Aires de Oliveira, *Os Despojos da Aliança: a Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa, 1945-1975* (Lisboa: Tinta-da-China, 2007).

garantir ou a lateralização ou a derrota da proposta” (da constituição da comissão de inquérito). Apesar de reconhecer que havia outros interesses a ter em conta, Murphy argumentava que a posição britânica era vulnerável, na medida em que a convenção 105 não tinha sido ainda aplicada no Quênia, nas Fiji, Uganda e Honduras britânicas. Segundo ele, era impossível aplicar a convenção nesses territórios porque “o trabalho forçado ou comunal era parte da estrutura da sociedade indígena”. Murphy receava que se fosse aprovada a constituição da comissão de inquérito queixas similares poderiam ser depositadas contra o império britânico.⁶³⁸ J.S. Bennet, também do Colonial Office, encontrava-se mais otimista, afirmando que não se encontravam receos de criticismo acerca da questão do trabalho forçado nas colónias britânicas. No entanto, também ele desconfiava do processo de constituição de uma comissão de inquérito e esperava que a delegação britânica se mantivesse atenta à possibilidade de esta ser “invocada mais tarde por um qualquer país hostil com propósitos anti-coloniais”.⁶³⁹

Quanto à hipótese da constituição de uma comissão de inquérito, segundo Bennet, esta era “honesto e imparcial” e seguia um meio termo que poderia “salvar a face” de ambas as partes. Referia que o Governo do Gana talvez tivesse sobrestimado a possibilidade de sucesso e não tinha garantido que as suas alegações continham informação actualizada. Mas a queixa, com o peso da OIT por trás, poderia “acelerar as reformas” que as autoridades tinham recentemente iniciado. Se a análise estivesse correcta, concluía, este “seria um daqueles exemplos demasiados raros em que algum bem prático resulta da acção da OIT”.⁶⁴⁰

Ou seja, em termos gerais, o governo britânico evitou, sempre que pôde, comprometer-se com qualquer um dos lados da queixa. Mas, mesmo assim, não deixou de identificar os potenciais de reforma que o processo tinha acarretado. Não só para os portugueses, como se torna evidente, mas para os próprios britânicos. Como Bennet escrevia em 15 de Março de 1962, após receber o relatório, era necessário que todos os governos das colónias tivessem conhecimento do relatório que era de particular interesse ultramarino e “passível de ter algum impacto indirecto na acção de governos coloniais”. Bennet reforçava que o “registo britânico é bom” mas que em matérias daquela importância “nunca se é cauteloso demais” e que os governos

⁶³⁸ Minuta, D. A. Murphy, 17 de Maio 1961, NA, UK, CO/859/1645

⁶³⁹ Minuta J. S. Bennett, 25 de Maio 1961, NA, UK, CO/859/1645

⁶⁴⁰ Minute J.S. Bennett, 15 de Março, 1962. NA, UK, CO/859/1645

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

coloniais deviam ser alertados, especialmente porque dois dos “nossos importantes territórios africanos restantes (Uganda e Quênia) apenas recentemente aceitaram a convenção 105”.⁶⁴¹ Ou seja, não só o impacto no império português tinha sido substancial como, mesmo duas colónias que não tinham nada a ver com a queixa, como o Quênia ou o Uganda, e que um ano antes aparentavam ser impossível ser-lhes aplicada a convenção 105, tinham, entretanto, dado esse passo. Não se trata de afirmar que a queixa resultou na extensão da aplicação das convenções a essas colónias, antes que suscitou uma nova reflexão sobre a questão.

A importância do novo Código do Trabalho Rural era também destacada na Embaixada Britânica em Lisboa. Anunciava-se o importante alcance do código na medida em que eliminava o que se entendia serem práticas vigentes que em nada diferiam do trabalho forçado. Sublinhava-se a dinâmica reformista em matéria laboral que o governo havia encetado e destacava-se o carácter ambicioso do novo código que pretendia operar uma transformação “psicossocial” do antigo trabalhador indígena, tendo por objectivo a constituição de um mercado de trabalho livre nas colónias portuguesas onde, com a aprovação do código, todos os trabalhadores rurais, independentemente da raça, passariam a reger-se pelas mesmas normas. Significativamente, no entanto, também aqui se colocava em causa a capacidade de a prática acompanhar os novéis propósitos legais e que isso dependeria largamente do afínco com que o governo português aplicasse a lei e da sua capacidade de proporcionar os recursos àqueles que tinham por missão fazer vingar a lei e inspecionar infracções e abusos.⁶⁴²

Ainda que desigual, tanto a informação recolhida como o impacto em diferentes países, o que esta secção demonstra é que, aquando do desenrolar do processo, vários actores internacionais e transnacionais estiveram particularmente atentos ao seus possíveis impactos e às consequências que dela adviriam. Mais importante, para alguns dos aliados portugueses, o processo de reformas laborais associado à queixa pareceu demonstrar uma vontade do governo português de rever as suas políticas e, desta forma, tornar tanto a sua posição diplomática como a dos seus aliados mais sustentável. Mais, o que era negado pela retórica portuguesa acerca do

⁶⁴¹ Idem. Sobre as práticas laborais no Quênia, veja-se, entre outros, Joanna Lewis, *Empire State-building: war & welfare in Kenya, 1925-52* (Oxford: Oxford University Press, 2000); Matthew Karanji, “African Forced Labour: Revisiting a century of compulsory labour in Kenya through a Gikuiu experience” em CEAUP, *Trabalho Forçado Africano: Experiências Coloniais Comparadas* (Porto: Campo das Letras, 2006), pp. 443-468.

⁶⁴² Despacho n°49, Archibald Ross, 8 de Maio de 1962, NA UK, LAB 13/1599.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

processo de reformas ser essencialmente endógeno, era negado por estes observadores estrangeiros. A OIT condicionara o processo de reformas. No entanto, como se viu, se a OIT podia servir como fórum de contestação anti-imperial, podia também ser um espaço através do qual tanto se afinavam reformas imperiais como se podia reforçar a legitimidade das políticas imperiais e coloniais.

Essa possibilidade, aliás, estava bem patente nos pensamentos de Franco Nogueira. Aquando da sua participação na reunião do Conselho do Atlântico Norte, da NATO, este explicara a um funcionário diplomático norte-americano que iria apresentar as reformas portuguesas “a uma luz construtiva” no sentido de granjear apoios. Como referia o diplomata norte-americano, ainda que as reformas não fossem tão longe como desejavam, elas indicavam “um movimento na direcção certa numa medida que não era previsível há seis meses”. Para isso tinha contribuíra certamente o processo despoletado pela queixa do Gana na OIT, aspecto aliás que o mesmo Franco Nogueira sublinharia uns dias depois, ao reafirmar a disponibilidade portuguesa para cooperar com as agências especializadas da ONU mas não com esta. A distinção estabelecida pelo governo português entre as duas organizações permitia que este procurasse obter vantagem através de uma cooperação nos seus termos, sendo que essa cooperação teve custos substanciais.⁶⁴³

Conclusão

A queixa apresentada pelo Estado do Gana contra o Estado Português por não cumprimento das obrigações decorrentes da convenção 105 sobre abolição do trabalho forçado nas suas colónias só pode ser compreendida se se atentar a uma genealogia mais longa da interacção do império português com a OIT e, mais globalmente, à história da internacionalização da questão do trabalho indígena no pós-Segunda Guerra Mundial. O depósito da queixa, de resto, só foi possível porque, movido essencialmente por argumentos diplomáticos e políticos, o governo português decidira, nos finais da década de 50, ratificar um conjunto de convenções da OIT que se destinavam aos territórios coloniais com o objectivo de legitimar a sua tese de

⁶⁴³ Missiva Finletter para Secretário de Estado, 5 de Setembro de 1961; Missiva de Blair para Secretário de Estado, 8 de Setembro de 1961, NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63 Box 1815.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

unidade nacional no império, sem, no entanto, adaptar nem a legislação nem as práticas coloniais a essas mesmas normas internacionais.

Foi essa situação particular que permitiu que o governo do Gana, também por razões ideológicas, apresentasse a queixa. Esta, no entanto, desde muito cedo envolveu um conjunto assaz variado de actores que utilizaram o espaço institucional da OIT para denunciar as políticas e práticas laborais no império português. Na verdade, a queixa constituiu um momento ímpar de escrutínio e supervisão internacional dos *modi operandi* imperiais, de articulação transnacional de actores e circulação volumosa de informação. O conjunto de informações compiladas no âmbito deste processo constitui um manancial único para se compreender historicamente as políticas laborais “indígenas” no império. Não obstante as imprecisões, alguns exageros e, acima de tudo, a dificuldade de fazer prova, as acusações vertidas no relatório da comissão de inquérito encontram respaldo na história imperial portuguesa, porquanto muitas delas haviam frequentemente sido identificadas por actores externos mas também pelas próprias autoridades.

No entanto, o seu veredicto final permitiu às autoridades portuguesas reclamarem uma vitória diplomática. Grande parte da literatura memorialista ou mesmo historiográfica tem-se dedicado ora a confirmar ou a tentar refutar as bases do “veredicto”. No entanto, falham em perceber o conjunto de processos que esta queixa autorizou, bem como as articulações com o contexto global em que esta teve lugar. Em particular, o papel, autonomia institucional e objectivos da própria OIT tendem a ser negligenciados. Como esta secção tentou demonstrar, os actores que compunham a OIT pretenderam, acima de tudo, não alienar nenhuma das partes, evitando a politização explícita do processo e, ao mesmo tempo, garantir que o governo português encetava um processo de reformas, que estas se enquadravam naquilo que a organização entendia ser uma política social adequada e moderna, que expandia o número de instrumentos ratificados pelo governo português com impacto nos territórios coloniais e, por fim, aumentar o grau e escopo do escrutínio institucionalizado no seio da organização. Como a comparação com a queixa que envolveu a Libéria sugere, estes eram os objectivos principais e foram, em grande medida, alcançados.

Obviamente, as autoridades portuguesas decidiram colaborar em função da análise política que fizeram das possibilidades e riscos abertos pela queixa. Num momento de crescente conflitualidade nas colónias e criticismo internacional,

especialmente no seio da ONU, a possibilidade de não cooperar com a OIT teria um custo muito significativo. Mais, graças às promessas de não politização, a OIT poderia funcionar como um espaço alternativo à ONU onde a solução imperial portuguesa poderia ser legitimada, ainda que implicitamente. No entanto, essa opção teve custos. Como se viu nesta secção, a torrente de reformas que marcou os anos de 1961 e 1962 não pode, de forma alguma, ser compreendida sem se atender ao contexto internacional em que estas tiveram lugar. Em particular no que se refere a questões laborais, é evidente o nexó entre o desenvolvimento do processo da queixa e as reformas selectivas adoptadas. No caso do novo Código do Trabalho Rural, essa articulação com o processo da queixa é não só evidente como abertamente reconhecida pelas autoridades portuguesas à época. Não foi a OIT que sancionou o novo Código, o novo Código é que foi ele próprio desenhado assumido que estava o compromisso de dar resposta às recomendações formuladas pela comissão de inquérito. Mais, o alcance das reformas laborais seria impensável não apenas poucos anos antes, mas mesmo durante a maior parte do período que coberto pelo processo da queixa. A necessidade de aumentar a supervisão e integração normativa internacionais com o fim de granjear resultados políticos diplomáticos a esse desfecho conduziu.

Finalmente, esta secção reitera mais uma vez um dos principais eixos argumentativos deste trabalho, isto é, que a questão do trabalho indígena, mais do que um mero aspecto técnico ou de política social, constituiu um elemento central da política externa imperial portuguesa. Isso é visível pela forma como as autoridades tentaram dar um uso instrumental às actividades da OIT como meio de legitimar as suas políticas imperiais. Mas torna-se ainda mais visível pela integração da questão social e laboral na política diplomática portuguesa, nomeadamente visando contra-atacar, nos mesmos termos, as ofensivas anti-coloniais que a visavam. Mais, como se viu, as reformas de política sociais “indígenas” e a própria revogação de um sistema jurídico dual foram intensamente mobilizadas como prova da capacidade portuguesa para governar populações diferentes, respondendo às reivindicações cada vez mais intensas de universalização de um conjunto de direitos, ainda que não cedendo em matéria de auto-determinação política e independência. Aliás, essa mobilização foi identificada pelos representantes de governos aliados cujas estruturas administrativas se encontravam divididas acerca da posição a assumir face à posição portuguesa em relação ao seu império colonial. Esses mesmos representantes, à época, identificaram claramente o nexó entre escrutínio internacional, reforma interna e tentativa de

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

promoção de um argumento que pretendia reforçar a legitimidade da soberania imperial internacionalmente.

Conclusão

A história da relação entre o império colonial português e a Organização Internacional do Trabalho em torno do problema da questão do trabalho indígena, de 1944 a 1962, é demonstrativa de como este tema permaneceu, nos anos do pós-Segunda Guerra Mundial, como marcador fundamental da legitimidade imperial para governar populações étnico-culturalmente *diferentes*. A questão do trabalho indígena manteve-se igualmente enquanto vector relevante da política externa portuguesa.

Ao longo deste trabalho mostrou-se como, mesmo em momentos de relativa acalmia internacional, as normas e programas sociais promovidos pela OIT, tanto os do período entre-guerras como aqueles criados posteriormente ao conflito global, estiveram presentes regularmente nos debates ao longo da administração imperial portuguesa acerca das realidades sociais coloniais. Dentro destas, a saliência do problema do “trabalho indígena”, enquanto factor económico essencial, como instrumento “civilizacional” privilegiado ou simplesmente como matéria passível de fazer perigar tanto a nacionalização das populações “indígenas” como a reputação imperial, interna e externamente, é evidente.

Essa saliência conjugada com a renovada e revigorada dinâmica de gradual internacionalização dos debates imperiais explica por que razão a questão do trabalho “indígena” suscitava tantos e tão intensos debates ao longo da cadeia imperial. Como se viu ao longo desta dissertação, a necessidade de fazer as práticas e políticas imperiais corresponderem a pelo menos uma parte das normas internacionais que regulavam a questão do trabalho colonial obrigou a permanentes esforços de cotejo, comparação, investigação e compilação de informação sobre as realidades laborais nas colónias. Este processo amiúde visava simplesmente rejeitar acusações e afirmar o carácter irrepreensível das práticas e leis portuguesas. No entanto, esses processos propiciaram também olhares críticos sobre as realidades coloniais, a uma expansão da ordem informacional imperial e maior rigor dos seus conteúdos, o que não deixou de influenciar os processos de tomada de decisão.

Como se viu ao longo deste trabalho, a interacção permanente com a OIT assumiu múltiplos contornos. Por via da publicação de novos instrumentos internacionais, por meio de inquéritos regulares sobre determinados aspectos da política laboral “indígena”, pela participação de representantes ou peritos portugueses

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

em debates no seio da organização. O que é importante sublinhar é que todas estas interações tornaram a OIT, o seu *corpus* legislativo e dispositivos de inquérito, um elemento regular, e central, na forma de pensar o trabalho indígena nas colónias portuguesas desde 1944 a 1962.

Este trabalho mostrou que não obstante a desconfiança generalizada em relação à organização, que começou, de certo modo, a atenuar-se à medida que a década de 1950 se aproximava do fim, as actividades desta tiveram um impacto não despreciando nos debates imperiais sobre políticas laborais.

O facto de a organização funcionar como um espaço onde diferentes movimentos e actores críticos do império colonial podiam estabelecer contactos e articular-se no sentido de providenciar acusações e denúncias das práticas laborais coexistiu com um processo regular de troca de informações e comunicações entre os administradores e governantes imperiais e os vários dirigentes da organização. A coexistência desses dois tipos de processos suscitou genuínos esforços de emendar alguns dos que eram considerados os aspectos mais gravosos das políticas e realidades laborais coloniais. Obviamente, estes não eram a única causa desse tipo de esforços, visto que outras iniciativas visando essencialmente o cumprimento da lei surgiam dos espaços locais e da metrópole. No entanto, é possível discernir que alguns destes momentos críticos oriundos do exterior não só levaram a novos exercícios de auto-escrutínio imperial como promoveram a agregação e mobilização combinada de informação que até então fora apreciada isoladamente. Mais, as críticas internacionais ou potenciais desfasamentos identificados entre legislação e especialmente práticas laborais e normas internacionais levava não apenas a esforços de *moralização* internos como podiam os primeiros ser de novo mobilizados internamente para acentuar a urgência de medidas locais que impedissem que acontecimentos de denúncia se repetissem.

Mas estas não foram as únicas consequências possíveis da dupla saliência do “trabalho indígena” referida acima. Outras medidas visaram também dar-lhe resposta, desde logo medidas de racionalização burocrática e de articulação institucional de diferentes estruturas da administração imperial. As acusações que visaram o império português em matéria de trabalho indígena, maioritariamente direccionadas para a questão da liberdade do trabalhador indígena e, estreitamente associada, a existência de um regime laboral dual podiam, no entanto, suscitar processos mais ambiciosos de transformação política. Neste trabalho dá-se nota dos múltiplos momentos em que

dinâmicas internacionais concorreram, juntamente e em articulação com factores locais e metropolitanos, para formulação de imaginações possíveis de reforma social e política que, apesar de muitas delas não se terem concretizado, não invalidam o nexo entre denúncia internacional, escrutínio auto-imperial e iniciativas reformistas. Igualmente importante, esse nexo traduzia-se também na forma como as críticas formuladas internacionalmente propiciavam respostas que necessariamente, mas muitas vezes parcialmente também, procuravam incorporar selectivamente disposições normativas internacionais que correspondiam a um programa social cuja fundação se sustentava num argumento ético institucionalizado diferente daquele cristalizado na legislação portuguesa. Finalmente, as iniciativas de diálogo ou denúncia com a OIT e os vários actores que em torno dela gravitavam poderiam funcionar como elemento legitimador de iniciativas reformistas cuja origem residia nas próprias colónias ou na metrópole.

O escrutínio destes processos ao longo deste trabalho, no entanto, revelou dois aspectos fundamentais. Primeiro, existia uma consciência generalizada dentro da administração imperial portuguesa, desde 1944 a 1962, que as políticas e práticas laborais não se ajustavam àquilo que eram as normas internacionais, nem às do período entre guerras e muito menos às do pós-guerra, por muito que externa e internamente fossem frequentes as proclamações da perfeição, progressismo e benevolência das políticas e práticas laborais portuguesas. A persistência de modalidades várias de trabalho compelido, a participação das autoridades nos recrutamentos, a existência de culturas obrigatórias, a violência arbitrária na resolução de disputas laborais, umas mais que outras, foram sistematicamente identificadas nos variados processos de auto-escrutínio imperial entre 1944 e 1962.

Segundo, é indiscutível que existiam actores no seio da administração imperial portuguesa que, por uma miríade de razões, de utilitárias a humanitárias, exprimiram intentos de transformar substancialmente tanto as leis como as realidades do “trabalho indígena” nas colónias. Estas encontravam-se nas colónias ou nas instituições supervisoras do império. Um e outras interagiram em graus diferentes com os programas e normas da OIT para os mundos não-metropolitanos. No entanto, e salvo raríssimas excepções, os programas de reforma imaginados e propostos continuavam a nortear-se pela distinção essencial entre um trabalhador europeu e “civilizado” e o trabalhador “indígena”, o regime do segundo necessitando, em maior ou menos grau, de uma componente de coerção que se sustentava numa visão do “indígena” como

naturalmente preguiçoso ou destituído de racionalidade económica ou necessidades materiais. Esta visão, com matizes, encontrava-se profundamente generalizada entre administradores locais e imperiais, entre peritos e representantes portugueses na OIT e por especialistas académicos coloniais.

As crescentes críticas internacionais ao regime laboral imperial português a partir de meados da década de 50, a crescente pressão de movimentos anti-coloniais, desde logo na ONU, a que Portugal aderiu em 1955, ou as pressões locais poderiam ter levado à adopção de uma qualquer variante de reformismo. Isso não sucedeu. Mas existia uma alternativa que, no entanto, rompia com o que era a história portuguesa desde 1926. A alternativa era a integração normativa internacional no universo da OIT para os territórios não metropolitanos. Essa foi a estratégia seguida pelo governo e autoridades portuguesas e que redundou numa expansão muito significativa das normas internacionais laborais que passaram a vigorar nas colónias portuguesas, aumentando dessa forma as possibilidades de fiscalização internacional por parte da organização.

Essa decisão clama a atenção, mais uma vez, para o lugar central que a questão do trabalho indígena assumia nos debates internacionais sobre a questão colonial. A torrente de ratificações que se verificou nos finais dos anos 50 respondeu a uma estratégia que visava legitimar internacionalmente o imperialismo português sem sacrificar a sua absoluta resistência à aplicação do princípio da auto-determinação nacional às colónias. Mas, igualmente importante, esse processo alerta para a importância de as dimensões internacionais do colonialismo português serem pensadas de modo articulado, sem recorrer às fáceis distinções entre o que era a real diplomacia e questões sociais. A decisão de procurar através da OIT receber a legitimação das suas políticas imperiais foi vista como tendo uma razoável probabilidade de sucesso pelas autoridades portuguesas à época e foi vista como tendo resultado enquanto forma de sustentar as crescentes críticas internacionais ao colonialismo português, onde a questão laboral assumia uma relevância considerável.

Este processo revela também que a história internacional do império português carece de ser desagregada, resistindo a narrativas de sentido único sobre o seu isolacionismo ou anacronismo. As próprias organizações internacionais precisam de ser estudadas de forma empiricamente sustentada de forma a se poder apreender as diferentes reacções que cada uma mereceu das formações imperiais e, ao mesmo

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

tempo, no sentido de conferir a cada uma dessas organizações objectivos e estratégias próprias, prosseguidas executadas com um substancial grau de autonomia.

A opção portuguesa de aderir a normas internacionais que impendiam sobre as políticas laborais indígenas sem cuidar de transformar substancialmente nem a sua estrutura legislativa nem as práticas coloniais tinha, no entanto, riscos associados. Num contexto marcado pela emergência de novos estados comprometidos com a luta anti-colonialista, e sua conseqüente integração nos vários organismos internacionais, abriam-se novas possibilidades em matéria de censura e escrutínio internacionais. Foi o que sucedeu no caso imperial português.

A queixa do Gana constituiu o corolário de um longo processo de gradual internacionalização da questão do trabalho indígena. Representou um momento inédito de escrutínio internacional. Mas, mais uma vez, testemunha como a interacção imperial portuguesa com o *internacional* dependia de avaliações políticas muito claras sobre os espaços onde decorria a acção internacional. Longamente celebrada na época como uma vitória diplomática, sempre associada ao resultado da queixa similar depositada contra a Libéria, a queixa do Gana mostra como as organizações internacionais poderiam ser mobilizadas pelos poderes imperiais para afirmarem a sua legitimidade imperial fora de portas. A distinção estabelecida entre a OIT e outros organismos como a ONU reforçava esse propósito. O que importa reter é que, à época, a questão do trabalho não pareceu às várias autoridades portuguesas envolvidas no processo como configurando uma mera disputa técnica, pelo contrário. Ela foi inclusivamente mobilizada como forma de facilitar apoios por parte de governos aliados que se viam a braços com a resistência do governo português à mudança. O problema do trabalho em contexto colonial continuava a ser um aspecto incontornável da política externa portuguesa, e, neste caso em concreto, e aparentemente de forma paradoxal, uma forma de afirmar o princípio da unidade imperial face a crescentes campanhas contra a soberania político-jurídica sob as colónias.

A celebração deste resultado à época contrasta em grande medida com o ofuscamento que este processo merece em vária literatura memorialista mas até historiográfica. Além de ilustrar os perigos analíticos de pensar o passado com os olhos no presente, esta leitura amputada tende a ignorar os importantes custos associados à famosa “vitória diplomática”. O preço a pagar consistiu numa transformação legal profunda dos regimes laborais coloniais, com um alcance muito

além daquilo que eram as imaginações político-sociais da reforma não só nos anos anteriores como durante o próprio processo da queixa. A eliminação, ao fim de mais de 30 anos, do dever moral de trabalhar, a proibição da participação das autoridades administrativas no recrutamento dos trabalhadores, o fim de um regime laboral dual (pelo menos teoricamente) e a extensão (também ela teórica) do direito de associação aos antigos trabalhadores indígenas constituíram medidas impensáveis muito pouco tempo antes. O facto de todas estas novas medidas carecerem de caução de um organismo internacional e de a sua aplicação passar a ser directamente escrutinada pela OIT constituíam também iniciativas sem precedentes na história da internacionalização da questão do trabalho indígena no império colonial português. Como é óbvio, as transformações nas políticas laborais (e na própria estrutura jurídico política da *diferença*) responderam a acontecimentos locais, metropolitanos e também a outras dinâmicas internacionais. Mas a centralidade da OIT como espaço de denúncia mas também de padronização e enquadramento das possíveis reformas durante 1961 e 1962 não pode ser ignorado.

A possibilidade da concretização destas transformações resultou também da autonomia que gozavam os dirigentes da OIT com o objectivo de prosseguirem os seus objectivos, isto é, expansão das normas aplicáveis no império e maiores poderes de escrutínio. As análises que procuram salientar as contradições do relatório da comissão encarregada da análise da queixa como prova da parcialidade da OIT poderão ter alguma razão, mas tendem a obscurecer essa volição e os objectivos próprios da organização que, como se viu, precisava também de se legitimar numa ordem internacional marcada pela distinção funcional (e diplomática) entre instituições internacionais.

Importa, pois, sublinhar que a história da relação do império português com a OIT revela um processo ambíguo, marcado por dinâmicas de cooperação ou de denúncia e de refutação mas que constitui indubitavelmente uma das múltiplas dimensões internacionais do colonialismo português no pós-Segunda Guerra Mundial. Ele continuaria, de resto, a fazer-se sentir durante o período das guerras coloniais, com novas denúncias e crescente escrutínio internacional. O problema do recrutamento dos trabalhadores e do direito de associação (cujas limitações no seu exercício eram sentidas também na metrópole) manteve-se como central na relação

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

entre o império e a organização.⁶⁴⁴ A investigação dessa relação durante esse período, marcado por novas formas de pensamento e organização social que combinavam desenvolvimento e medidas repressivas e por um contexto institucional cada vez menos acomodatório para as formas de colonialismo que resistiam, merece uma nova investigação.⁶⁴⁵

Importa, finalmente, dar nota que o impacto da internacionalização do problema do “trabalho indígena” é apenas analisado até 1962. Como se viu, e vários autores referem, o novo Código de Trabalho Rural estava longe de ser o instrumento universal que Adriano Moreira proclamava. Ele maioritariamente continuava a dirigir-se aos antigos “trabalhadores indígenas”. A persistência de modalidades compelidas de trabalho é reconhecida.⁶⁴⁶ Investigações sobre realidades locais particulares demonstram que o efeito das reformas de 1961/1962 se fez sentir de forma diferenciada em locais distintos.⁶⁴⁷ Mais, como se viu ao longo deste trabalho, tão crítico como o carácter discriminatório e coercivo da legislação laboral indígena era o seu sistemático incumprimento. No entanto, crê-se que essa avaliação não impede de estabelecer o carácter inédito das transformações consumadas neste período. O incumprimento regular das leis por administradores locais e até coloniais não resulta necessariamente na asserção da completa irrelevância da lei. Prova disso é precisamente a resistência do governo português em transformar a lei durante mais de 30 anos marcados por constantes denúncias internacionais. De igual modo, não devem ser minorizados os vários impactos aqui identificados pelo processo de internacionalização das políticas laborais nas colónias, dos processos de auto-escrutínio e correcção imperial à extensão de poderes de vigilância da OIT.

Finalmente, os vários nexos e causalidades estabelecidos ao longo deste trabalho permitem uma visão mais aproximada do processo de tomada de decisão política no seio da administração imperial portuguesa, a relevância da questão do trabalho indígena na formulação de políticas imperiais internas e externas e a sua estreita associação com dinâmicas de reforma, umas concretizadas outras não. À época, estas não eram questões menores. A não ser que se busque uma propriedade “fulminante” na identificação de causalidades nos processos históricos, de forma a

⁶⁴⁴ Jerónimo e Monteiro “O império do trabalho”; Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho*; Henriques, “Labour Human Rights in Portugal”.

⁶⁴⁵ Jerónimo, “A battle in the field of human relations”.

⁶⁴⁶ Veja-se, entre outros exemplos, Gerald Bender, *Angola under the Portuguese: the Myth and Reality* (Berkeley: University of California Press, 1978), pp. 135-196.

⁶⁴⁷ Jeremy Ball, *A Colossal Lie*, pp. 199-255; Todd Cleveland, *Rock Solid*, pp. 42-126.

determinar quais são relevantes ou deixam de o ser – adoptando de permeio uma razão historiográfica, escassamente empírica, que olha para o passado sabendo de antemão os resultados no presente e ignorando as percepções contemporâneas não só do que era tido como relevante mas também dos futuros possíveis imaginados à época – a história da relação entre a OIT e o império português constitui um observatório extraordinário para se perceber as mecânicas das intersecções entre internacionalismo e imperialismo e, ao mesmo tempo, para diversificar a história do império em geral e das suas políticas sociais em particular.⁶⁴⁸

⁶⁴⁸ Pedro Aires de Oliveira, “A descolonização portuguesa: o puzzle internacional” em Fernando Rosas, Mário Machaqueiro, Pedro Aires de Oliveira, orgs. *O Adeus ao Império: 40 anos de descolonização portuguesa* (Lisboa: Nova Vega, 2015), p. 61.

BIBLIOGRAFIA E FONTES PRIMÁRIAS

Bibliografia

- Abernethy, David B., *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415-1980* (New Haven: Yale University Press, 2000).
- Alcock, Antony, *History of the International Labour Organization* (London: MacMillan, 1970).
- Allison, Roy, *The Soviet Union and the Strategy of non-alignment in the Third World* (New York: Cambridge University Press, 1988).
- Anderson, Carol, *Bourgeois Radicals: the NAACP and the Struggle for Colonial Liberation, 1941-1960* (New York: Cambridge University Press, 2015).
- Anderson, David, *Histories of the Hanged: Britain’s Dirty War in Kenya and the End of Empire* (London: Weidenfeld & Nicholson, 2005).
- Akpan, M.B., “Black Imperialism: Americo-Liberian Rule over the African Peoples of Liberia, 1841-1964”, *Canadian Journal of African Studies*, vol. 7, (1973), pp. 217-236.
- Antunes, José Freire, *Kennedy e Salazar: O Leão e a Raposa* (Alfragide: D. Quixote, 2013).
- Araújo, António, “Sanzala Mihinjo, abril de 1961” em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão: poderes, saberes e instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 37-57.
- Arthur, Paige, *Unfinished Projects: Decolonization and the Philosophy of Jean-Paul Sartre* (London: Verso, 2010).
- Ball, Jeremy, *‘The Colossal Lie’: the Sociedade Agrícola do Cassequel and Portuguese colonial labor policy in Angola, 1899-1977* (Los Angeles: University of California, PhD Thesis, 2003).
- Benson, Wilfrid, “A People’s Peace in the Colonies”, *International Labour Review*, Vol. XLVII, nº 2 (1943), pp. 1-28.
- Bender, Gerald, *Angola under the Portuguese: the Myth and Reality* (Berkeley: University of California Press, 1978).
- Bethencourt, Francisco, *Racismos: das Cruzadas ao Século XX* (Lisboa: Temas e Debates, 2015).

- Bethecourt, Francisco e Pearce, Adrian, eds., *Racism and Ethnic Relations in the Portuguese-Speaking World* (New York: Oxford University Press, 2012).
- Betts, Raymond, *Decolonization* (London: Routledge, 1998).
- Blanes, Ruy Llera, *A Prophetic Trajectory: Ideologies of Place, Time and Belonging in an Angolan Religious Movement* (Oxford: Berghahn Books, 2014).
- Boittin, Jennifer Anne, *Colonial Metropolis: The Urban Grounds of Anti-Imperialism and Feminism in Interwar Paris* (London: University of Nebraska Press, 2010).
- Borstelmann, Thomas, *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001).
- Burke, Roland, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights* (Philadelphia: Pennsylvania University Press, 2010).
- Burbank, Jane e Ransel, David, eds., *Imperial Russia: New Histories for the Empire* (Bloomington: Indiana University Press, 1998).
- Byrne, Jeffrey James, “Africa’s Cold War”, em Robert J. MacMahon, ed., *The Cold War in the Third World* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 101-123.
- Byrne, Jeffrey James, *Mecca of Revolution: Algeria, Decolonization and the Third World Order* (Oxford: Oxford University Press, 2016).
- Castelo, Cláudia, *Passagens para África: O Povoamento de Angola e Moçambique com Naturais da Metrópole (1920-1974)* (Porto: Afrontamento, 2007).
- Cell, John W., “Lord Hailey and the making of the African Survey”, *African Affairs*, vol. 88, nº 353 (October 1989), pp. 481-505.
- Chabal, Patrick, “National Liberation in Portuguese Guinea, 1956-1974”, *African Affairs*, vol. 80, Nº. 318 (1981), pp. 75-99.
- Chafer, Tony, *The End of Empire in French West Africa: France’s Successful Decolonization?* (Oxford: Berg, 2002).
- Chowdhuri, Ramendra Nath, *International Mandates and Trusteeship System: A comparative study* (Gravenhage: M. Nijhoff, 1955).

- Cleveland, Todd, *Rock Solid: African Laborers on the Diamond Mines of the Companhia de Diamantes de Angola (Diamang), 1917-1975* (Minneapolis: University of Minnesota, PhD Thesis, 2008).
- Collins, Michael, “Decolonisation and the ‘Federal Moment’”, *Diplomacy & Statecraft*, vol. 24 (2013), pp. 21-40.
- Connelly, Matthew, “Taking off the Cold War Lens: Visions of North-South Conflict during the Algerian War of Independence”, *American Historical Review*, 105.3 (June 2000).
- Connelly, Matthew, *A Diplomatic Revolution: Algeria’s Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era* (New York: Oxford University Press, 2002).
- Cooper, Frederick, “From free labor to Family allowances: labor and African society in colonial discourse”, *American Ethnologist*, Vol. 16, issue 4, (November 1989), pp.745-765.
- Cooper, Frederick, *Decolonization and African Society: The Labor Question in British and French Africa* (New York: Cambridge University Press, 1996).
- Cooper, Frederick, “Modernizing bureaucrats, backward africans, and the development concept” em Frederick Cooper e Randall Packard, *International Development and Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge* (Berkeley: California University Press, 1997), pp. 64-92.
- Cooper, Frederick, *Africa since 1940: The past of the present* (New York: Cambridge University Press, 2002).
- Cooper, Frederick, *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History* (Berkeley: University of California Press, 2005).
- Cooper, Frederick, “Afterword: Social Rights and Human Rights in the Time of Decolonization”, *Humanity*, Vol. 3, nº. 3 (2012), pp. 473-492.
- Cooper, Frederick, *Africa in the World: Capitalism, Empire, Nation-State* (Cambridge: Harvard University Press, 2014).
- Cooper, Frederick, *Citizenship Between Empire and Nation: Remaking France and French Africa* (Princeton: Princeton University Press, 2014).
- Cooper, Frederick, “Development, Modernization and the Social Sciences”, em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, eds., *The Ends of*

European Colonial Empires: Cases and Comparisons (Basingstoke: Palgrave, 2015), pp. 15-50.

- Cooper, Frederick, e Burbank, Jane, *Empires in World History: Power and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press, 2010).
- Crawford, Neta, *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization and Humanitarian Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).
- Cruz, Elizabeth Vera, *Angola: a legalização da discriminação da colonização portuguesa* (Luanda: Edições Chá de Caxinde, 2006).
- Da Cunha, Alexandre Ribeiro, “A projecção do sindicalismo em África”, em *Colóquios de Política Internacional* (2ª edição), (Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1960).
- Cunha, Joaquim Silva, *O Trabalho Indígena: Estudo de Direito Colonial* (2ª Edição Revista e Actualizada), (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1954).
- Curto, Diogo Ramada, “The Debate on Race Relations in the Portuguese Empire and Charles R. Boxer’s position”, *E-journal of Portuguese History*, vol. II, nº1, (Summer 2013).
- Curto, Diogo Ramada e Cruz, Bernardo Pinto, “Terror e saberes coloniais: Notas acerca dos incidentes na Baixa do Cassange, janeiro e fevereiro de 1961” em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão: poderes, saberes e instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 3-36.
- Curto, Diogo Ramada e Cruz, Bernardo Pinto, “Cidades coloniais: fomento ou controlo?” em Nuno Domingos e Elsa Peralta, orgs., *Cidade e Império: Dinâmicas Coloniais e Reconfigurações Pós Coloniais* (Lisboa: Edições 70, 2015), pp. 113-167.
- Curto, Diogo Ramada e Cruz, Bernardo Pinto, “Destribalização, regedorias e desenvolvimento comunitário: notas acerca do pensamento colonial português (1910 -1965)”, *Práticas da História*, Vol. 1, nº1 (2015), pp. 113-172.
- Curto, Diogo Ramada (org.) e Cruz, Bernardo Pinto e Furtado, Teresa, *Políticas Coloniais em Tempo de Revoltas: Angola circa 1961* (Porto: Afrontamento, 2016).
- Darwin, John, *Britain and Decolonization: Retreat from the Empire in the Post-war world* (London: MacMillan, 1988).

- Darwin, John, “Decolonization and the End of Empire” em Robin Winks, ed., *The Oxford History of the British Empire, Volume V: Historiography* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 541-557.
- Davidson, Basil, *The African Awakening* (New York: MacMillan, 1955).
- Dávila, Jerry, *Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization, 1950-1980* (Durham: Duke University Press, 2010).
- Duffy, James, *A Question of Slavery* (Oxford: Clarendon Press, 1967).
- Eckel, Jan, “The International League for the Rights of Man, Amnesty International and the Changing Fate of Human Rights Activism from the 1940s through the 1970s”, *Humanity*, Vol. 4, No. 2, (2013), pp. 183-214.
- Egerton, F.C.C., *Angola without Prejudice* (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1955).
- El-Ayouty, Yassin, *The United Nations and Decolonization: the Role of Afro-Asia* (The Hague: M. Nijhoff, 1971).
- Elkins, Caroline, *Imperial Reckoning: The untold story of Britain’s Gulag in Kenya* (New York: Henry Holt, 2005).
- Evangelista, Júlio, *Ghana’s Complaint & the Plot Against Portugal* (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1963).
- Evans, Martin, *Algeria: France’s Undeclared War* (Oxford: Oxford University Press, 2012).
- Feio, Joana Areosa, *De Étnicos a “Étnicos”: uma abordagem aos “angolares” de S. Tomé e Príncipe* (Lisboa: Tese de Mestrado / ISCTE, 2008).
- Freitas, João da Costa, “O conceito de indígena e regime de indigenato: conceitos teóricos”, *Estudos Políticos e Sociais*, nº1 (1963), pp 55-122.
- Forclaz, Amalia Ribí, *Humanitarian Imperialism: The Politics of Anti-Slavery Activism* (Oxford: Oxford University Press, 2015).
- Funada-Classen, Sayaka, *The Origins of War in Mozambique: a History of Unity and Division* (Tokyo: Ochanomizu Shobo, 2012).
- Gaiduk, Ilya V., *Divided Together: the United States and Soviet Union in the United Nations, 1945-1965* (Stanford: Stanford University Press, 2012).

- Garavini, Giuliano, *After Empire: European Integration, Decolonization and the Challenge from the Global South, 1957-1986* (Oxford: Oxford University Press, 2012).
- Goldsworthy, David, *Tom Mboya: The man Kenya Wanted to Forget* (New York: Africana Publishing Company, 1982).
- Haas, Peter M., “Epistemic communities and international policy coordination” em Peter M. Haas, ed., *Knowledge, Power and International Policy Coordination* (Columbia: University of South Carolina Press, 1992), pp. 1-36.
- Hadjor, Kofi Buenor, *Nkrumah and Ghana: The Dilemma of Post-Colonial Power* (London: Routledge, 2009).
- Hailey, Lord, *African Survey: a study of problems arising in Africa south of the Sahara* (London: Oxford University Press, 1938).
- Hansen, Peo e Jonsson, Stefan, *Eurafrica: The untold history of European integration and colonialism* (London: Bloomsbury, 2014).
- Havik, Philip J.; Keese, Alexander, e Santos, Maciel, *Administration and Taxation in Former Portuguese Africa, 1940-1945* (Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2015).
- Henriques, Mariana Pessoa, “Labour Human Rights in Portugal: Challenges to their effectiveness”, *Oñati Socio-legal regimes series*, Vol. 6 (3) (2014), pp. 520-542.
- Higgs, Catherine, *Chocolate Islands: Cocoa, Slavery and Colonial Africa* (Athens: Ohio University Press, 2012).
- Hobson, John M., *The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory (1760-2010)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
- Holland, Robert, ed., *Emergencies and Disorder in the European Empires After 1945* (New York: Frank Cass, 1994).
- Irive, Akira, *Global Community: The Role of International Organizations in the making of the contemporary world* (Berkeley: University of California Press, 2002).
- Irwin, Ryan M., *Gordian Knot: Apartheid and the Unmaking of the Liberal World Order* (New York: Oxford University Press, 2012).

- Jackson, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
- James, Leslie e Leake, Elisabeth, eds., *Decolonization and the Cold War: Negotiating Independence* (London: Bloomsbury, 2015).
- Jensen, Steven, *The Making of International Human Rights: the 1960s, Decolonization and the Reconstruction of Global Values* (New York: Cambridge University Press, 2016).
- Jerónimo, Miguel Bandeira, *Livros Brancos, Almas Negras: A missão civilizadora do colonialismo português, c. 1870-1930* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009).
- Jerónimo, Miguel Bandeira, “Uma Sociedade de Impérios: a imaginação política imperial e o período de entre-guerras”, em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, eds., *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 235-270.
- Jerónimo, Miguel Bandeira, “‘A battle in the field of human relations’: The official minds of repressive development in Portuguese Angola”, em Martin Thomas e Gareth Curless, eds., *Decolonization and Conflict: Colonial Comparisons and Legacies* (London: Bloomsbury Academic, no prelo, 2017).
- Jerónimo, Miguel Bandeira e Monteiro, José Pedro, “‘Das dificuldades de levar os indígenas a trabalhar’: o ‘sistema’ de trabalho nativo no império colonial português” em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão (séculos XIX-XX): poderes, saberes e instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 159-196.
- Jerónimo, Miguel Bandeira e Monteiro, José Pedro, “O império do trabalho: Portugal, as dinâmicas do internacionalismo e os mundos coloniais” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, orgs., *Portugal e o Fim do Colonialismo: dimensões internacionais* (Lisboa: Edições 70, 2014), pp. 15-54.
- Jerónimo, Miguel Bandeira e Monteiro, José Pedro, “Passados por desvelar: as imbricações do internacional e do imperial na construção do presente”, em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, orgs., *Os Passados do*

Presente: Internacionalismo, imperialismo e a construção do mundo contemporâneo (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 5-25.

- Jerónimo, Miguel Bandeira e Pinto, António Costa, eds., *The Ends of European Colonial Empires: cases and comparisons* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015).
- Jerónimo, Miguel Bandeira e Pinto, António Costa, “The Ends of Empire: Chronologies, Historiographies and Trajectories” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, eds., *The Ends of European Colonial Empires: Cases and Comparisons*” (Basingstoke: Palgrave, 2015), pp.1-14.
- Jerónimo, Miguel Bandeira e Pinto, António Costa, “A modernizing empire? Politics, Culture and Economy in Portuguese Late Colonialism” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, eds., *The Ends of European Colonial Empires: Cases and Comparisons*” (Basingstoke: Palgrave, 2015), pp. 51-80.
- Kagan-Guthrie, Zachary, “Repression and Migration: Forced Labour Exile of Mozambicans to São Tomé, 1948–1955”, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 37:3 (2011).
- Kahler, Miles, *Decolonization in Britain and France: The Domestic Consequences of International Relations* (New Jersey: Princeton University Press, 1984).
- Karanji, Matthew, “African Forced Labour: Revisiting a century of compulsory labour in Kenya through a Gikuiu experience” em CEAUP, *Trabalho Forçado Africano: Experiências Coloniais Comparadas* (Porto: Campo das Letras, 2006), pp. 443-468
- Keck, Margaret E. e Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).
- Keese, Alexander, “Proteger o preto. Havia uma mentalidade reformista na administração portuguesa na África Tropical (1926-1961)?”, *Africana Studia*, nº6 (2003), pp. 97-125.
- Keese, Alexander, “Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, reformas portuguesas, política ‘tradicional’ e religião na Baixa de Cassange e no Distrito do Congo (Angola), 1957-1961”, *Africana Studia*, nº7 (2004), pp. 247-276.

- Keese, Alexander, *Living with ambiguity, integrating an African Elite in French and Portuguese Africa 1930-61* (München: Martin-Behaim-Preis, 2006).
- Keese, Alexander, “Forced Labour in the ‘Gorgulho Years’: Understanding Reform and Repression in Rural São Tomé e Príncipe, 1945-1953”, *Itinerario*, Vol. 38, Issue 1, (2014), pp.103-124.
- Kent, John, *The Internationalization of Colonialism: Britain, France and Black Africa, 1939-1956* (Oxford: Oxford University Press, 1992).
- Kent, John, “The United States and the Decolonization of Black Africa, 1945-1963” em David Ryan e Victor Pungong, eds., *The United States and Decolonization: Power and Freedom* (Basingstoke: Palgrave, 2000), pp, 168-187.
- Kent, John, *America, the UN and Decolonisation: Cold War Conflict in the Congo* (London: Routledge, 2010).
- Klose, Fabian, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence: The Wars of Independence in Kenya and Algeria* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013).
- Knudsen, Dino, “The Nordic Trade Union Movement and Transnational Anti-Communist Networks in the Early Cold War” em Luc Van Dongen, Stéphanie Roulin e Gilles Scott-Smith, eds., *Transnational Anti-Communism and the Cold War: agents, activities and networks* (Basingstoke: Palgrave, 2014), pp. 35-49.
- Kott, Sandrine, “The Forced Labour issue between Human and Social Rights, 1947-1957”, *Humanity*, vol. 3. No. 3. (Winter 2012), pp. 321-335.
- Kott, Sandrine, “Para uma história social das organizações internacionais: a OIT e a internacionalização dos saberes sociais” em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, orgs., *Os Passados do Presente: Internacionalismo, imperialismo e a construção do mundo contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 131-158.
- Lee, Christopher J., ed., *Making a World After Empire: The Bandung Moment and its Political Afterlives* (Athens: Ohio University Press, 2010).
- Leffler, Melvin e Painter, David, eds., *The Origins of the Cold War: an International History (2nd edition)* (New York and London: Routledge, 2002).

- Lewis, Joanna, *Empire State-building: war & welfare in Kenya, 1925-52* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
- Lieven, Dominique, *Towards the Flame: Empire, War and the End of Tsarist Russia* (London: Penguin, 2015).
- Louis, William Roger, *Imperialism at Bay: The United States and the Decolonization of the British Empire* (Oxford: Oxford University Press, 1977).
- Louis, William Roger, *Ends of British Imperialism: The Scramble for Empire, Suez and Decolonization* (London: I. B. Tauris, 2006).
- Louis, William Roger e Gifford, Posser, eds., *The Transfer of Power in Africa: Decolonization, 1940-1960* (New Haven: Yale University Press, 1982).
- Louis, William Roger e Gifford, Prosser, “Introduction”, em Posser Gifford e William Roger Louis, eds., *Decolonization and African Independence: The Transfer of Power, 1960-1980* (New Haven: Yale University Press, 1988).
- Louis, William Roger e Robinson, Ronald, “The imperialism of decolonization”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 22, issue 3 (1994), pp. 462-511.
- Louis, William Roger e Robinson, Ronald, “Empire preserved: how the Americans put anti-communism before anti-imperialism” em Prasenjit Duara, ed., *Decolonization: Perspectives from Now and Then* (London: Routledge, 2004), pp. 152-161.
- Low, D.A., e Lonsdale, J.M., “Towards a new order, 1945-1963” em D. A. Low e Alison Smith, eds., *The Oxford History of East Africa, vol.3* (Oxford: Clarendon Press, 1976), pp. 12-16.
- Luce, Frank, *A History of Labour Law in Angola* (Toronto: LL.M Thesis/University of Toronto, 1990).
- De Lucena, Manuel, *Os Lugares-Tenentes de Salazar* (Lisboa: Aletheia, 2015).
- Mahoney, Richard D., *JFK: Ordeal in Africa*, (New York: Oxford University Press, 1983).
- Manela, Erez, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

- Marcum, John, *The Angolan Revolution, Vol. I (1950-1962)* (Baltimore: MIT Press, 1969).
- Martins, Fernando, “A política externa do Estado Novo, o Ultramar e a ONU: uma doutrina histórico-jurídica (1955-1968)”, *Penélope*, nº18 (1998), pp. 189-206.
- Mateus, Dalila Cabrita e Mateus, Álvaro, *Angola 61, Guerra Colonial: Causas e consequências* (Lisboa: Texto Editores, 2011).
- Mathys, Gillian, “A crippled Bula Matari: a historical account of labour migration and borders in the Rwandese/Congolese borderland” em Steven Van Wolputte, ed., *Borderlands and Frontiers in Africa*, (Berlin: Lit Verlag, 2013), pp. 117-150.
- Maul, Daniel, “The International Labour Organization and the Struggle against forced labour” *Labor History*, vol. 48, issue 4, (2007), pp. 477-500.
- Maul, Daniel, *Human Rights, Development and Decolonization* (New York: Palgrave MacMillan, 2012).
- Mazov, Sergei, *A Distant Front in the Cold War: the USSR in West Africa and the Congo, 1965-1964* (Washington DC: Woodrow Wilson Press, 2010).
- McMahon, Robert J., ed., *The Cold War in the Third World* (Oxford: Oxford University Press, 2013).
- McVeigh, Malcolm, *Some observations on the Commission Report of the International Labor Organization Concerning Labor Practices in Portuguese Africa* (New York: American Committee on Africa, 1962).
- Mendes, Afonso, *A Huíla e Moçâmedes: considerações sobre o trabalho indígena* (Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1958).
- Mendes, Afonso, “Cooperação Regional em África”, *Revista Ultramar*, nº5, (Julho/Setembro 1961), pp. 102-109.
- Midgley, James e Piachaud, David, eds., *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy* (Cheltenham: Edward Elgar, 2011).
- Miers, Suzanne, *Slavery in the Twentieth-Century: The Evolution of a Global Problem* (Walnut Creek: Altamira Press, 2003).
- Minter, William, *Portuguese Africa and the West* (New York: Monthly Review Press, 1972).

- Mondlane, Eduardo , “A estrutura Social, mitos e factos” em Manuela Ribeiro Sanches, org., *Malhas que os impérios tecem* (Lisboa: Edições 70, 2011), pp. 309-332.
- Monteiro, José Pedro, *Portugal, a Organização Internacional do Trabalho e o Problema do Trabalho Nativo* (Lisboa: Tese de Mestrado/FCSH-UNL,2012).
- Monteiro, José Pereira, *O problema do trabalho dos indígenas: alguns aspectos* (Lisboa: Dissertação para Exame de Estado, Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, 1959).
- Moreira, Adriano, *Política Ultramarina* (4ª edição), (Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1961).
- Moreira, Adriano, *A Espuma do tempo: memórias do tempo de vésperas* (Coimbra: Almedina, 2009).
- Moura, João, *A Organização Internacional do Trabalho e os Territórios Dependentes: Normas de Política Social* (Lisboa: Dissertação Final para Exame de Estado do Curso de Altos Estudos Ultraarianos – Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, 1955).
- Moyn, Samuel, “Fantasies of Federalism”, *Dissent Magazine*, 2015, <https://www.dissentmagazine.org/article/fantasies-of-federalism>
- Moyn, Samuel, “Imperialism, Self-Determination and the Rise of Human Rights” em Akira Iriye, Petra Goedde e Wiiliam I. Hitchcock, eds., *The Human Rights Revolution: An International History* (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 159-200.
- Munive, Jairo, “A political economic history of the Liberian state, forced labour and armed mobilization”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 11, issue 3 (July 2011), pp. 357-376.
- Murphy, Philip “Acceptable levels? The Use and Threat of Violence in Central Africa, 1953-1964”, em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, eds., *The Ends of European Colonial Empires: cases and comparisons* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015), pp 178-198.
- Nascimento, Augusto, “Escravidão, Trabalho Forçado e Contrato em S. Tomé e Príncipe nos séculos XIX-XX: sujeição e ética laboral”, *Africana Studia*, nº7, (2004) pp. 183-217.

- Newson, David D., *The Imperial Mantle: the United States, Decolonization and the Third World* (Indianapolis: Indiana University Press, 2001).
- Noer, Thomas J., *Soapy: a biography of G. Mennem Williams* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005).
- Nogueira, Franco, *Salazar: A Resistência, vol. V* (Barcelos: Civilização, 2000).
- Oliveira, Pedro Aires, *Os Despojos da Aliança: A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa, 1945-1975* (Lisboa: Tinta-da-China, 2007).
- Oliveira, Pedro Aires, “A descolonização portuguesa: o puzzle internacional” em Fernando Rosas, Mário Machaqueiro, Pedro Aires de Oliveira, orgs. *O Adeus ao Império: 40 anos de descolonização portuguesa* (Lisboa: Nova Vega, 2015).
- O’Malley, Alanna, “‘What an awful body the UN have become!!’ Anglo-American UN relations during the Congo Crisis, February-December 1961”, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 13, n.º iv (2016), pp. 26-46.
- Ogot, B.A., e Ochieng, W.R., *Decolonization and Independence in Kenya, 1940-1963* (Athens: Ohio University Press, 1995).
- Pearson-Patel, Jessica, “Remapeando as fronteiras da saúde imperial: a Organização Mundial da Saúde e os debates internacionais sobre a regionalização do norte de África francês, 1945-1956” em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, orgs., *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 295- 322.
- Pedersen, Susan, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire* (Oxford: Oxford University Press, 2015).
- Pereira, Victor, “A economia do Império e os Planos de Fomento” em Miguel Bandeira Jerónimo, org., *O Império Colonial em Questão (séculos XIX-XX): poderes, saberes e instituições* (Lisboa: Edições 70, 2012), pp. 251-286.
- Pinho, Vitor, *A oposição nas eleições presidenciais portuguesas de 1958: protagonistas, estratégias e balanço* (Covilhã: Dissertação de Mestrado, UBI, 2013).
- Pinto, António Costa, *O Fim do Império Português, A Cena Internacional a Guerra Colonial e a Descolonização* (Lisboa: Livros Horizonte, 2001).

- Pinto, Pedro Feytor, *Na sombra do poder* (Alfragide: D. Quixote, 2011).
- Pitcher, Marry-Anne, *Politics in the Portuguese Empire: the State, Industry and Cotton (1926-1974)* (Oxford: Oxford University Press, 1993).
- Rodgers, Gerry; Lee, Eddy; Swepston, Lee, e Van Daele, Jasmien, *The ILO and the quest for social justice: 1919-2009* (Genève: International Labour Office, 2009).
- Rodrigues, Cristina, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-174)* (Porto: Afrontamento, 2013).
- Rodrigues, Luís Nuno, “‘Today’s terrorist is tomorrow statesman’: the United States and Angolan Nationalism in the early 1960s”, *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 3, no. 2, (2004), pp. 115-140.
- Rodrigues, Luís Nuno, “Os Estados Unidos e a Descolonização Portuguesa” em Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, orgs., *Portugal e o Fim do Colonialismo: dimensões internacionais* (Lisboa: Edições 70, 2014), pp. 55-81.
- Rodriguez-Piñero, Luis, *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law: The ILO regime, 1919-1989* (Oxford: Oxford University Press, 2005).
- Romero, Frederico, *The United States and the European Trade Union Movement (1944-1951)*, (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1992).
- Rosas, Fernando, *Salazar e o Poder: a Arte de Saber Durar* (Lisboa: Tinta da China, 2012).
- Rothermund, Dietmar, *The Routledge Companion to Decolonization* (London: Routledge, 2006).
- Santos, Aurora Almada, “A ONU e as resoluções da Assembleia-Geral de Dezembro de 1960”, *Relações Internacionais*, nº3 (2011), pp. 61-69.
- Santos, Aurora Almada, *A Organização das Nações Unidas e a Questão Colonial Portuguesa, 1961-1970*, (Lisboa: Tese de Doutoramento – FCSH/UNL, 2014).
- Schneidman, Witney W., *Confronto em África: Washington e a Queda do Império Colonial Português* (Lisboa: Tribuna da História, 2005).

- Schmidt, Elizabeth, *Cold War and Decolonization in Guinea, 1946-1958* (Athens: Ohio University Press, 2007).
- Seibert, Gerhard, “Le massacre du février 1953 à São Tomé: Raison d’être du nationalisme santoméen”, *Lusotopie* (1997), pp. 173-192.
- Shepard, Todd, “Algeria, France, Mexico, UNESCO: a transnational history of anti-racism and decolonization, 1932-1962”, *Journal of Global History*, vol. 6, issue 2 (2011), pp. 273-297.
- Shipway, Martin, *Decolonization and its Impact: A comparative approach to the end of colonial Empires* (Malden: Blackwell, 2008).
- Silva, António Duarte, “O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, *Análise Social*, Vol. XXX, nº130 (1995), pp. 5-50.
- Silva, António Duarte, “Sarmiento Rodrigues, a Guiné e o Luso-Tropicalismo”, *Cultura*, Vol. 25, (2008), pp. 31-55.
- Simpson, Brad “‘The First Right’: The Carter Administration, Indonesia and the Transnational Human Rights Politics of the 1970s” em Akira Iriye, Petra Goedde e William I. Hitchcock, eds., *The Human Rights Revolution: An International History* (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 159-200.
- Temudo, Marina Padrão, “De Serviçal a Camponês: a persistência das desigualdades sociais em São Tomé e Príncipe”, *Lusotopie*, XV(2) (2008), pp. 71-93.
- Terretta, Meredith, “Cameroonian Nationalists Go Global: From the Forest *Maquis* to a Pan-African Accra”, *Journal of African History*, 51.2 (2010), pp. 189-212.
- Terretta, Meredith, “‘We have been fooled into thinking that the UN watches over the entire world’: Human Rights, UN Trust Territories, and Africa’s Decolonization”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34, No. 2, (May 2012), pp. 329-360.
- Terretta, Meredith, *Nations of Outlaws, State of Violence. Nationalism, Grassfields Tradition and State Building in Cameroon* (Athens: Ohio University Press, 2013).
- Terretta, Meredith, “Cause lawyering et anticolonialisme: activisme politique et Etat de droit dans l’Afrique française, 1946-1960”, *Politique africaine*, no. 138 (2015/2), pp. 25-28.

- Thomann, Lars, *Steps to Compliance with International Labour Standards: The International Labour Organization and the Abolition of Forced Labour* (Heidelberg: Springer Fachmedien, 2011).
- Thomas, Martin e Fedorowich, Kent, eds., *International Diplomacy and Colonial Retreat* (London: Frank Class, 2001).
- Thomas, Martin e Moore, Bob e Butler, L. J., *Crises of Empire: Decolonization and Europe's Imperial States* (London: Bloomsbury, 2008).
- Thompson, W. Scott, *Ghana's Foreign Policy, 1957-1967: Diplomacy, Ideology and the New State* (Princeton: Princeton University Press, 1969).
- Unger, Corinna, “A Descolonização do Desenvolvimento: Estratégias do Desenvolvimento Indiano a partir de 1947” em Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, orgs., *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 2015), pp. 105-129.
- Vailand, Leroy e White, Landeg, *Capitalism and Colonialism in Mozambique* (London: Heineman, 1980).
- Varela, Raquel e Louçã, João Carlos, “De que é feito um império? Trabalho forçado nas colónias portuguesas”, *Trabalho Necessário*, ano 14, nº24 (2016).
- Vitalis, Robert, “The Midnight ride of Kwame Nkrumah and Other Fables of Bandung”, *Humanity*, Vol. 4, n.º 2 (2013), pp. 261-288.
- Wainhouse, David, *Remnants of Empire: The United Nations and The End of Colonialism* (New York: Harper & Row Publishers, 1964).
- Westad, Odd Arne, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our times* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
- Wheeler, Douglas, “The Galvão Report on Forced Labour (1947) in Historical Context and Perspective. Trouble-shooter who was ‘trouble’”, *Portuguese Studies Review*, Vol. 16. Nº1 (2009), pp.115-152.
- Wheeler, Douglas e Pélissier, René, *História de Angola* (Lisboa: Tinta-da-China, 2009).
- Wolfson, Oksana e Tortell, Lisa e Pimenta, Catarina, “Colonialism, forced labour and the International Labour Organization: Portugal and the first ILO Commission of Inquiry”, *ILO Century Project*.

- White, Louise, *Unpopular sovereignty: Rhodesian Independence and African Decolonization* (London: University of Chicago Press, 2015).
- White, Nicholas, “Reconstructing Europe through Rejuvenating Empire: the British, French and Dutch Experiences Compared”, *Past and Present*, Vol. 210 (suppl. 6) (2011), pp. 211-236.
- Wilde, Ralph, *International territorial administration: How trusteeship and the civilizing mission never went away* (Oxford: Oxford University Press, 2008).
- Wolton, Suke, *Lord Hailey, the Colonial Office and the Politics of Race and Empire in the Second World War: The Loss of White Prestige* (Basingstoke: Palgrave, 2000).
- Wright, Richard, *The Color Curtain, A report of the Bandung Conference* (Jackson: University Press of Mississippi, 1956).
- Zamparoni, Valdemir, “As ‘escravas perpétuas’ e o ‘ensino prático’: raça, gênero e educação no Moçambique Colonial, 1910-1930”, *Estudos Afro-Asiáticos*, vol. 24, no.3 (2002) pp. 460-482.
- Zimmerman, Susan, “‘Special Circumstances’ in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Interwar year”, em Jasmien Van Daele *et al*, *ILO histories: essays on the International Labour Organization* (Bern: Peter Lang, 2010) pp. 221-250.

Lista de fontes primárias utilizadas

Arquivo Histórico Ultramarino

Os elementos aqui identificados como pertencendo ao espólio do Gabinete de Negócios Políticos do Ministério do Ultramar (GNP), e estando no fundo do Arquivo Histórico Ultramarino (AHU), encontram-se, neste momento, no Arquivo Histórico Diplomático (AHD). As referências empregadas são as utilizadas, à época da pesquisa, no AHU, podendo ser usadas hoje sem qualquer alteração na formulação de pedidos no AHD, mantendo-se a cota.

Fundo GNP

- AHU-MU-GM-GNP-Série 170-Pasta 4.
- AHU-MU-GM-GNP-Série 170-Pasta 6.
- AHU-MU-GM-GNP-Série 170-Pasta 7.
- AHU-MU-GM-GNP-Série-87-Pasta 1.
- AHU-MU-GM-GNP-Série 135-Pasta 35.

Arquivo Histórico Diplomático

Fundo GNP

- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00507.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0907/12133.
- AHD/MU/GM/GNP/RNP/0520/01619.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00507.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0699/12451.
- AHD/MU/GNP/RRI/0712/12447.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00509.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/12127.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00510.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0770/12539-002.

- AHD/MU/GM/GNP/RNP/0595/09746.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12432.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0721/00507.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12433.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12527.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12529.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12530.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12528.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12526.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0790/12431.
- AHD/MU/GM/GNP/RRI/0791/12438.

Fundo geral

- AHD, 3º Piso, Armário 19, Maço 100.
- AHD, 2º Piso, Armário 39, Maço 59.
- AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 23.
- AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 1.
- AHD, 2º Piso, Armário 49, Maço 21.
- AHD, 2º Piso, Armário 51, Maço 33.
- AHD, 2º Piso, Armário 52, Maço 74.
- AHD, 2º Piso, Armário 56, Maço 30.
- AHD, 2ºPiso, Armário 7, Maço 562.
- AHD, POI 137.
- AHD-MU-GM-GNP- Série 171- Pasta 1.
- AHD, POI 139.

Arquivo Histórico do IPAD

No arquivo histórico do Instituto Português para o Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) foram consultados vários volumes correspondentes à compilação para cada ano dos pareceres redigidos na Inspeção Superior de Administração Ultramarina (antes Inspeção Superior de Administração Colonial). Estes incluem ainda vários pareceres da Inspeção Superior dos Negócios Indígenas, respeitantes ao período da sua vigência. Por deficiências de organização do arquivo, estes volumes, encadernados, não dispunham de referenciação própria. Importa sublinhar, no entanto, que todos estes volumes se encontram agora no Arquivo Histórico Ultramarino, desconhecendo-se a sua devida catalogação por força da sua consulta se ter realizado anteriormente a esta transferência. De seguida, listam-se os volumes consultados e utilizados na redacção deste trabalho:

- 1947
- 1948
- 1949
- 1951
- 1952
- 1953
- 1954
- 1955
- 1956
- 1957
- 1958
- 1960
- 1962

Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Espólio Oliveira Salazar)

- PT/ANTT/AOS/CO/UL-20.

A internacionalização das políticas laborais “indígenas” no império colonial português

- PT/ANTT/AOS/CO/UL-59.
- PT/ANTT/AOS/CO/UL-61, PT 21.

International Labour Organization Archives (Genève, Suisse)

As fontes primárias impressas aqui referenciadas encontram-se disponíveis na biblioteca e arquivo da OIT, mas também electronicamente através do programa LABORDOC, no seio do site institucional da OIT (labordoc.ilo.org).

Fontes primárias impressas

- International Labour Office, *International Labour Conference 26th Session Records of Proceedings*, (Montreal, 1944).
- International Labor Office, *Minimum Standards of Social Policy in Dependent Territories*, Report V (Montreal, 1944).
- International Labour Office, *Minimum Standards on Social Policy in Dependent Territories (Supplementary Provisions)*, (Montreal, 1945).
- International Labour Office, *International Labour Conference 27th Session Records of Proceedings*, (Genève, 1946).
- International Labour Office, *Minutes of the 94th Session of the Governing Body* (Genève, 1945).
- International Labour Office, *International Labour Conference 29th Session Records of Proceedings*, (Montreal, 1948).
- International Labour Office, *Proposed International Obligations in Respect of Non-Self Governing Territories*, (Montreal, 1946).
- International Labour Office, *Report of the Committee of Experts on Social Policy in Non-Metropolitan Territories First Session in London 1947* (Genève, 1947)
- International Labour Office, *Non-Metropolitan Territories – Proposed Conventions* (Genève, 1947).
- International Labour Office, *International Labour Conference 30th Session Records of Proceedings* (Genève, 1948).
- ECOSOC and International Labour Office, *Report of the Ad Hoc Committee on Forced Labour* (Lausanne: Imprimeris Réuniones, 1953).

- International Labour Organization, “Report of the Commission Appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to Examine the Complaint Filed by the Government of Ghana concerning the Observance by the Government of Portugal of the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (nº 105)”, *Official Bulletin*, Vol. 45, nº 2, Supplement II (Genève: ILO, 1962).
- International Labour Organization, “Report of the Commission Appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to Examine the Complaint Filed by the Government of Portugal concerning the Observance by the Government of Liberia of the Forced Labour Convention, 1930 (n.o 29)”. *Official Bulletin*, Vol. 46, n. 2, Supplement II (Genève: ILO, 1963).

Fontes primárias não impressas

- ILO Archives, NL-1-25-4-jacket 1.
- ILO Archives, NL-1005 – Jacket 1.
- ILO Archives, ADC-159-1-411.
- ILO Archives, C-51-2-1-Jacket 6 a Jacket 9.
- ILO Archives, NL-1-51-2- Jacket 1.
- ILO Archives, FLA- 1-51-0, Jacket 1.
- ILO Archives, ACD-14-1-3-2.
- ILO Archives, ACD-14-1-3-1.
- ILO Archives, ACD-14-1-1002.1.
- ILO Archives, ACD-14-1-4.
- ILO Archives, ACD-14-1-2-51.
- ILO Archives, ACD-14-2-5.

National Archives and Records Administration (NARA) (Maryland, USA)

- NARA, RG 59 Central Decimal Files, Central Decimal File 1960-1963, Box 2587.
- NARA, RG 59 Central Decimal Files, Central Decimal File 1960-1963, Box 2588.

- NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63, Box 2589.
- NARA, RG 59 Central Decimal Files, Bureau of African Affairs, General Subject Files, 1958-1962, Box 1.
- NARA, RG 59, General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63, Box 774.
- NARA, RG 59 General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63 Box 1815.

National Archives (NA) (Kew, UK)

- NA, UK, CO/859/1645.
- NA, UK, LAB 13/1599.