

Capítulo 5

Continuidade e ruptura: as primeiras leis sociais de Marcello Caetano *

Três diplomas constituíram o ponto de partida ou as traves mestras do que Marcello Caetano viria a chamar o «Estado Social de Direito»: ¹ a Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969, que se dirigia aos trabalhadores agrícolas, o Decreto-Lei n.º 49058, de 14 de Junho do mesmo ano, sobre organização sindical, e o Decreto-Lei n.º 49212, de 28 de Agosto de 1969, sobre o novo quadro jurídico da negociação colectiva, destinando-se os dois últimos aos sectores da indústria e dos serviços. A estes três diplomas legais haverá que juntar um despacho interno do Ministério do Interior, de 19 de Fevereiro de 1969, que redefinia as regras de intervenção das forças de segurança (PIDE, GNR e PSP) em caso de «greve e irregularidades de prestação do trabalho».

À excepção deste último despacho – que, pela sua difusão limitada e reservada, ficou ignorado numa espécie de «limbo»² – os outros diplomas foram e têm sido geralmente atribuídos à exclusiva iniciativa de Marcello Caetano. Foram apontados, de resto, como uma das marcas distintivas do início do seu consulado. E, no entanto, a realidade é bem menos linear.

A nova legislação

Começemos pelo conteúdo do despacho, datado de 19 de Fevereiro de 1969, que cronologicamente foi o primeiro a ser elaborado e de imediato

* Agradeço a António de Araújo a leitura crítica e rigorosa da primeira versão deste trabalho.

¹ Segundo Marcello Caetano, enquanto no «Estado de Direito o poder político acha-se limitado pelo dever de respeitar os direitos individuais decorrentes da natureza do homem ou consagrados em solenes declarações de carácter constitucional», no «Estado Social de Direito o poder político tem de cumprir obrigações para com os cidadãos traduzidas em benefícios que asseguram certa igualdade na repartição dos bens da vida, diminuindo as distâncias resultantes da distribuição da riqueza» (1971, xxxiv-xxxvi; 1974, 127-134).

² Joaquim da Silva Pinto, ex-ministro do Trabalho, é dos raros autores que fazem referência não tanto ao despacho do ministro do Interior, mas à nova prática que passará a vigorar, embora a situe erradamente no tempo (Pinto 1994, 306-307).

enviado, por ofício e em circular confidencial, pelo gabinete do ministro do Interior Gonçalves Rapazote aos responsáveis máximos das forças policiais e a todos os governadores civis do continente e ilhas adjacentes.³ Nos termos daquele despacho, a manutenção da disciplina nas empresas cabia, antes de mais, aos empresários. A greve ou qualquer irregularidade na prestação de trabalho não requeria nem impunha a imediata intervenção das forças policiais, só devendo esta ocorrer a pedido expresso da entidade patronal. A intervenção policial tinha apenas por função «proteger as pessoas e os bens» que estivessem «ameaçados, assegurar a liberdade de trabalho e a ordem». A «discussão entre patrões e trabalhadores» deveria «ser livre de qualquer coacção», pelo que a actuação das forças de segurança não comportava «qualquer espécie de intervenção no conflito», ficando esta exclusivamente reservada aos serviços do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. Por fim, à PIDE competia seguir os acontecimentos e «desarticular a acção criminosa de trabalhadores e dirigentes responsáveis» que se dispusessem «a colaborar numa acção subversiva».⁴ Tratava-se, em resumo, de uma interpretação muito benevolente do Decreto-Lei n.º 23870 que, a 18 de Maio de 1934, havia considerado a greve um crime e previa, no caso da greve económica, um ano de prisão para o simples grevista.⁵

Vejam agora os três diplomas que têm consolidado a ideia de que, no plano social, o início do marcelismo se traduziu por uma ruptura relativamente à governação do seu antecessor.

Pela Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969, o Estado estendeu aos trabalhadores rurais a concessão do abono de família, bem como de outros benefícios do regime de previdência, que até aí tinham sido um privilégio de

³ V. despacho do ministro do Interior, s. d., que o seu chefe de Gabinete envia, através do of. 1004-G-20/69, de 19-2-69, ao director da PIDE. Ofícios idênticos são dirigidos também aos comandantes da GNR e da PSP, Proc. 219 – CI (I), Pasta 14 – Despachos do MI, Arq. PIDE-DGS. Circular aos Governadores Civis, de 19-2-69, Arq. MI, cx. 356.

⁴ *Idem.*

⁵ Joaquim da Silva Pinto fala das «frequentemente paralisções verificadas de 1971 a 1974» e afirma ter-se consagrado nova heterodoxia: «durante mais de dois anos, a prática ilegal daquilo a que um comentador arguto chamou com propriedade de ‘paralisação viabilizada a prazo’». E acrescenta: «Efectivamente, a Polícia de Estado ficava agora impedida de actuar, como a lei determinava, em caso de greve, até que o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, que era o serviço de acção social de que o Secretário de Estado do Trabalho era ele próprio o presidente, não se declarasse impotente para resolver o conflito em termos de persuasão, conciliação ou arbitragem, o que só sucedeu muito poucas vezes e por pressão do ministro do Interior em Conselho de Ministros, em nome da evocada manutenção excessiva de uma ocorrência social e politicamente gravosa.» E cita os «agitados processos» dos bancários, dos operários metalomecânicos e dos caixeiros do comércio de Lisboa. Ao contrário do que dá a entender Silva Pinto, nem as paralisções, nem a nova prática das forças policiais começaram em 1971. As primeiras greves da era de Marcello Caetano remontam a Janeiro de 1969 e nova atitude do Estado perante elas remonta, como vimos, a Fevereiro de 1969. Resta dizer que os casos de impotência do INTP foram tudo menos frequentes.

operários e empregados, o que representou uma das medidas de maior impacto e popularidade no mundo rural (Lucena 1999b, 152-167).

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 49058, de 14 de Junho de 1969, veio alterar o decreto-lei que até então regulamentara a vida e o funcionamento dos sindicatos nacionais e das ordens profissionais. Alargava a sua dimensão geográfica e profissional. Punha termo à necessidade de homologação pelo ministro das Corporações dos dirigentes eleitos pelos associados. Acabava com a nomeação de comissões administrativas por tempo ilimitado e que se destinavam a substituir dirigentes eleitos a quem, entretanto, havia sido retirada a homologação. Impedia a dissolução dos sindicatos por via administrativa, passando aquela a depender quer de deliberação da assembleia-geral do organismo quer de decisão do Conselho Corporativo, mas ambas as deliberações ficavam sujeitas a recurso contencioso nos termos legais. O novo diploma abria, assim, as portas a sindicatos mais fortes e sobretudo mais independentes do Estado (Lucena 1976, 57-73).

Por fim, o Decreto-Lei n.º 49212, de 28 de Agosto de 1969, que redefiniu o quadro jurídico da contratação colectiva, trouxe consigo três inovações maiores. Primeiro, tornava imperativa a negociação de contratos e acordos. Segundo, criava as figuras da conciliação e da arbitragem. Terceiro, estabelecia prazos máximos para todas as fases do processo negocial, impedindo as habituais manobras dilatórias a que patrões e grémios recorriam para se eximir à contratação colectiva. Em suma, este diploma fornecia, pela primeira vez, meios efectivos de os sindicatos negociarem e de o fazerem agora em moldes que, nas palavras de Manuel de Lucena, apontavam para «uma progressiva autonomia negocial das partes, com o consequente afastamento do Estado» (Lucena 1976, 104-121).

Qualquer destes temas – com excepção do da greve – havia constituído preocupação antiga e sido objecto de pareceres, teses e estudos elaborados por quadros superiores do Ministério das Corporações, por impulso do ministro José João Gonçalves de Proença, vindo alguns a dar lugar a propostas legislativas que Oliveira Salazar ainda avalizou. Estas iniciativas decorriam tanto do saber teórico, quanto da experiência acumulada e da convicção profunda relativamente à necessidade de reformas, a que se juntavam ainda as pressões oriundas da Organização Internacional do Trabalho, que os governantes não podiam desatender devido às suas implicações quanto à presença de Portugal em África.⁶

⁶ O preâmbulo do projecto de Decreto-Lei n.º 2/IX (que viria a dar lugar ao Decreto-Lei n.º 49058) faz referência expressa, por um lado, a compromissos assumidos por Portugal, «designadamente a ratificação da Convenção n.º 98 da Organização Internacional do Trabalho sobre o direito de organização e negociação colectiva (Decreto-Lei n.º 45758, de 12-6-1964)». Por outro, aos «problemas suscitados pela extensão ao ultramar de alguns textos fundamentais

O direito de greve

Começemos pelo despacho relativo à «greve e irregularidades de prestação do trabalho», que parece inscrever-se exclusivamente na época de Marcello Caetano.⁷ Ele surge depois de um período de completa acalmia social – acalmia que marca os primeiros meses de governação de Marcello Caetano em 1968 – e quando ocorre uma inesperada e profunda viragem no ambiente social de importantes empresas da cintura industrial de Lisboa e Setúbal.

Logo a 2 de Janeiro de 1969, verifica-se o «luto» dos ferroviários da CP contra a exiguidade dos aumentos concedidos em finais de 1968, protesto que vai durar oito dias.⁸ Depois, ainda a agitação na CP não tinha terminado, sucedem-se processos reivindicativos e greves em empresas como SECIL, SAPEC, Lisnave, Panificação de Almada, Cometna, Cabos Ávila, Cel-Cat, UTIC, Carris, Portugal e Colónias, SACOR, INTAR, IMA, Barros, Tudor e Wander, casos que são assinalados ao ministro do Interior.⁹ A 3 de Fevereiro, Gonçalves Rapazote, em despacho ao director da PIDE, Silva Pais, admite haver «uma central que comanda todos estes movimentos» e determina à polícia que proceda a averiguações «por forma a conseguir a sua neutralização».¹⁰

Silva Pais, ao que tudo indica, não terá tido muito êxito nas suas investigações, não havendo descoberto qualquer «central» de onde irradiasse aquele surto grevista. Aliás, muitas destas greves, para as quais o governo se encontrava totalmente desprevenido, também haviam surpreendido o próprio PCP.

sobre a relação de trabalho, a revogação do Estatuto dos Indígenas e o alargamento de âmbito de determinados sindicatos às províncias ultramarinas». V. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 2/IX, Actas da Câmara Corporativa, IX Legislatura, 5-11-68, Arq. Histórico Parlamentar. José Luís Nogueira de Brito, antigo membro do Centro de Estudos Sociais e Corporativos e subsecretário de Estado do Trabalho (27-3-69 a 11-8-72), dá particular importância ao papel da OIT. V. entrevista com Dr. José Luís Nogueira de Brito, a 6-2-2008. V. ainda o «Diário» de Salazar, onde se encontram assinaladas missões junto do Bureau International du Travail e, em 1968, a visita a Portugal de W. Jenks, o seu presidente, que se avista com Salazar, sendo um dos temas da conversa a política portuguesa em África. V. Diário, AOS-DI, IAN/TT.

⁷ Foram raros os estudiosos e os técnicos corporativistas, que, durante o período de Salazar, defenderam expressamente a legalização do direito à greve. Entre estes cabe citar Mário Bigotte Chorão, ainda que só defenda a legitimidade da greve económica em certas condições como, de resto acontecia, em várias democracias europeias. V. «Espírito sindical e espírito corporativo», in *I Colóquio Nacional do Trabalho da Organização Corporativa e da Previdência Social*, Lisboa, Junta de Acção Social, 1962, vol. III: 107-123.

⁸ V. Proc. 100 – CI (I), Arq. PIDE-DGS, IAN/TT.

⁹ V. «Relação das empresas onde o seu pessoal tem apresentado reivindicações para aumento de salários», não datada e não assinada, em papel sem timbre, e à qual se encontra agrafada uma nota do ministro do Interior ao director da PIDE, de 3-2-69, Proc. 4804 – CI (I), relativo a «Greves», Arq. PIDE-DGS, IAN/TT.

¹⁰ V. a já citada nota do ministro do Interior ao director da PIDE, de 3-2-69, Proc. 4804 – CI (I), relativo a «Greves», Arq. PIDE-DGS, IAN/TT.

Acresce que, a 11 de Fevereiro, os patrões da Covina respondiam à greve dos seus operários declarando o *lock-out* e este, dada a dimensão da empresa, criava um problema de enorme gravidade. Por último, a agitação social não dava mostras de abrandar.

Admitamos que o movimento grevista não tenha sido o motivo que esteve na génese do despacho que acima sintetizámos. É, porém, difícil não os relacionar. Sendo as greves de carácter maciço e com tendência para aumentar, era necessário saber como as forças de segurança deveriam actuar.

Aliás, ao longo de todo o Estado Novo, o Decreto-lei n.º 23870, de 18 de Maio de 1934, que tipificara e criminalizara a greve, raramente foi posto em prática em toda a sua extensão e rigor. Imposto de forma implacável aos líderes das greves, o seu uso foi bem mais tolerante para com os simples grevistas, ainda que a maior ou menor benevolência tenha variado com o tempo e a conjuntura. Seja como for, em momento algum parece ter sido admitida a possibilidade de, à semelhança do que acontecera em Espanha, legalizar a greve económica. Mesmo Marcello Caetano continuará, anos depois, a defender que o único processo «civilizado e compatível com o Estado de Direito» para dirimir conflitos entre patrões e operários é a negociação colectiva e não a greve, tida como «um afrontamento de forças que se medem para procurar a decisão pela vitória da que puder mais» (1974, 129-130). O despacho de Gonçalves Rapazote, proferido provavelmente a contragosto, terá sido imposto pelas novas circunstâncias e constituído o «menor dos males» naquela conjuntura. Não chegando nem podendo reconhecer o direito à greve económica, a verdade é que procede à sua descriminalização e será assim que os operários o vão receber e entender.

A previdência rural

As conversas entre o ministro Gonçalves de Proença e Salazar a propósito do alargamento da previdência social aos trabalhadores rurais remontavam, no mínimo, a Fevereiro de 1964,¹¹ quando a emigração dos campos já tinha atingido proporções de «autêntica hemorragia social» e de «êxodo nacional» (Sedas Nunes 1964).

Em Junho do mesmo ano, o «seguro de doença» aplicado aos trabalhadores agrícolas era objecto de análise e discussão públicas no III Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social (s. a. 1964: 283-361).

¹¹ A 12 de Fevereiro de 1964, Gonçalves de Proença solicita uma audiência a Salazar, a fim de, entre outras coisas, lhe apresentar e submeter medidas relacionadas com a «política social e a regulamentação do trabalho rural». V. carta de Gonçalves de Proença a Salazar, de 12-2-64, AOS/CP-228). Por carta posterior, ficamos a saber que a audiência teve lugar a 22 de Fevereiro. V. carta de Gonçalves de Proença a Salazar, de 27-2-64, AOS/CP-228.

Nos dois anos seguintes, porém, verifica-se um compasso de espera.

Mas, em Janeiro de 1967, Gonçalves de Proença, em documento que envia a Salazar e no qual faz o balanço da política social em 1966 e define «as perspectivas para 1967», retoma o tema. Entre outros objectivos, aponta o «prosseguimento de esforços tendentes ao alargamento do seguro social a toda a população activa»,¹² trabalho que estava a cargo, em particular, de Mário Roseira, o qual já havia sido o principal autor da Lei n.º 2115, de Bases da Previdência Social, publicada anos antes.¹³

Em 1967, Gonçalves Proença vai mais longe. Prepara-se para colocar à discussão pública o estudo sobre o alargamento da previdência social ao trabalhador agrícola, da autoria de Mário Roseira e de Ilídio das Neves.¹⁴

A 17 de Abril desse ano, o ministro da Economia, Gonçalo Correia de Oliveira, em carta que dirige a Gonçalves de Proença, opõe-se.¹⁵ Rejeita, desde logo, a «elevação do salário agrícola».¹⁶ Opõe-se, depois, aos «esforços do INTP para forçar os grémios» a aceitarem dias de trabalho contratuais de 7 e 8 horas, «a prestar dentro de horários incompatíveis com o clima».¹⁷ E recusa, por último, «um esquema mínimo de política social rural». Relativamente a este ponto, faz saber que, na conjuntura de então, «não deve o Governo contribuir para qualquer agravamento do custo da produção agrícola: a lavoura não o pode suportar pelo rendimento das suas explorações; o Ministério da Economia não pode transferir para os preços no consumidor os encargos financeiros desse esquema de política social. De resto teria que ser

¹² V. «Panorama da política social durante o ano de 1966», de 5-1-67, AOS/CP- 229.

¹³ Mais concretamente em 1962. V. *Comissão de Reforma da Previdência Social, Reforma da Previdência Social. Lei n.º 2115 de 18 de Junho de 1962*, Lisboa, Serviço de Acordos Internacionais sobre Segurança Social, 1965.

¹⁴ Para a autoria das leis da Previdência (Bases) e da Previdência aos rurais, v. entrevista com o Prof. José Gonçalves de Proença, em 7-7-2004, e com o Dr. José Luís Nogueira de Brito, cit.

¹⁵ V. carta de Gonçalo Correia de Oliveira, ministro da Economia, a Gonçalves de Proença, ministro das Corporações, de 17-4-1967, AOS/CP – 228.

¹⁶ Os salários tinham «beneficiado de enorme elevação». Por sua vez, as estatísticas não revelavam «dois factores invisíveis, mas importantíssimos, dos custos de produção». «A transferência para a actividade industrial e, sobretudo, para o estrangeiro de trabalhadores rurais tem incidido, como é natural, nos mais aptos, nos mais empreendedores, nos melhores. Em muitas regiões vão, assim, ficando livres para o trabalho agrícola os diminuídos fisicamente e os que nunca prestaram para coisa nenhuma. E, porque se encontram sozinhos no campo, são estes os que beneficiam e impõem as constantes elevações de salário. Por outro lado, a escassez da oferta está a levar os nossos trabalhadores agrícolas a não aceitar o menor reparo ao seu trabalho: trabalham como querem, quanto lhes apetece e segundo o seu critério. 'E, se o patrão não está contente, é só dizer porque quem os queira e por mais não falta'.» V. carta de Gonçalo Correia de Oliveira, cit.

¹⁷ O que também vinha tornar incomportáveis os custos de produção. Mais concretamente o delegado do INTP tinha levado os Grémios da Lavoura de Avis, Arronches e outro concelho a aceitar contratos com tais horários e preparava-se para alargar aqueles horários aos restantes Grémios. V. carta de Correia de Oliveira, cit.

muito vasto, um esquema de política social com suficiente poder de atracção de uma mão-de-obra agrícola que teria de se qualificar para merecer o que quer ganhar.» O «esquema em causa» era, em seu entender, «insuficiente para atingir aquele objectivo e, mesmo assim, [...] inoportuno». ¹⁸ Confessa viver «angustiado com o receio de não poder o Governo evitar uma ruptura das bases em que se apoia, há tantos anos, a estabilidade financeira interna que permitiu ao país realizar tudo o que fez. Se essa ruptura se verifica, arriscaremos tudo desde a segurança do trabalhador à segurança da Nação.» Por isso, Correia de Oliveira pede a Gonçalves de Proença «que não ponha em acção e discussão pública esse esquema.» E deixa um aviso: «Não podendo ser aceite, ele vai criar, no trabalhador rural e nas organizações que o pretendem subverter, um pretexto de descontentamento contra patrões e contra a política económica que pode ter as mais sérias e injustas consequências.» ¹⁹

Atente-se no que Correia de Oliveira pede, que não venha a ser posto «em acção e discussão pública esse esquema». Ou seja, tudo indicia que já existiria, por obra do ministro das Corporações, um projecto de diploma legal a consagrar um «esquema» que mereceu a mais viva reprovação por parte do titular da pasta da Economia.

Seja como for, no dia 17, Gonçalves de Proença terá remetido a carta do ministro da Economia a Salazar, que a lê no dia seguinte e a que apõe os clássicos «Visto», data e rubrica. ²⁰ Mas, ao fim da tarde do dia 18 de Abril de 1967, encontramos Gonçalves de Proença a ser recebido pelo Presidente do Conselho, com quem aborda, entre outros assuntos, as «modificações do abono de família a determinar no dia 27 de Abril». E a esta audiência segue-se um Conselho de Ministros que discute «política interna» e «política externa». ²¹ Em resumo, tudo aponta para que Correia de Oliveira tenha obtido o apoio de Salazar e que Gonçalves de Proença haja sido obrigado a adiar a sua reforma.

Um ano depois, em Abril de 1968, Gonçalves de Proença regressa ao tema da «previdência nos campos» em audiência privada com Salazar. ²² Apesar de já existir um documento escrito não será ainda nesta ocasião que o mesmo será publicitado.

¹⁸ «Bem lhe bastam os aumentos de preços que não está em sua mão dominar ou a que não pode deixar de proceder para tornar viável a actividade agrícola que todos os dias vê agravados os seus custos de produção, nomeadamente através dos salários.» *Idem*.

¹⁹ V. carta de Correia de Oliveira, ministro da Economia, a Gonçalves de Proença, de 17-4-1967, cit. Para uma análise do pensamento e obra de Correia de Oliveira, v. Lucena (1999a, 631-639).

²⁰ V. o «Visto» apostado por Salazar, a 18-4-67, na carta de Gonçalo Correia de Oliveira a Gonçalves de Proença, AOS/CP – 228.

²¹ E ainda «a viagem de Gonçalves de Proença à Alemanha». V. Diário, dia 18-1-67, AOS-DI, IAN/TT.

²² V. Diário, dia 17-4-68, AOS-DI, IAN/TT.

A previdência rural ficaria a aguardar melhores dias, os quais parecem surgir apenas aquando da subida ao poder de Marcello Caetano. Este, em 27 de Novembro de 1968, anuncia, em discurso na Assembleia Nacional, a apresentação de uma proposta de lei que estendia aos trabalhadores rurais a concessão do abono de família, a que se seguiriam os benefícios da previdência na doença, velhice e invalidez.

A nova lei sindical

Os estudos destinados a rever a lei sindical remontavam, pelo menos, ao III Colóquio Nacional do Trabalho da Organização Corporativa e da Previdência Social, realizado em 1964, altura em que um numeroso grupo de trabalho, liderado por Pedro Geraldes Cardoso, apresentara um dos mais sérios e pormenorizados trabalhos sobre o tema, intitulado «Âmbito e enquadramento sindical», de que Geraldes Cardoso é relator.²³ Também neste campo, haverá um compasso de espera. Mas, nas já citadas «perspectivas» para 1967, Gonçalves de Proença aponta, de forma explícita, «a valorização dos organismos corporativos e o aperfeiçoamento da legislação sindical».²⁴ Um ano e meio depois, a 17 de Junho de 1968, Proença enviava a Salazar um projecto de diploma, da autoria de Geraldes Cardoso, que introduzia alterações na lei sindical e a que, como escreve o próprio ministro em carta a Salazar, este havia dado a sua aprovação genérica.²⁵

A 5 de Agosto, já depois de Salazar ter tido o acidente no Forte de São João do Estoril, Gonçalves de Proença volta a escrever ao Presidente do Conselho, carta que este lê no dia 6, e em que o ministro solicita uma audiência para tratar de vários assuntos e anexa dois projectos de diploma. Um dos textos, que o ministro qualifica de «mais importante», consagra precisamente «algumas alterações que desde há muito têm vindo a ser estudadas para a legislação sindical, designadamente em matéria de homologação das direcções sindicais, enquadramento sindical, suspensão administrativa, amplitude das ‘Ordens’, etc.». Este projecto, como diz Proença, tinha sido objecto «de atenta apreciação do Sr. Ministro de Estado [António Jorge Motta Veiga] que não só lhe deu a sua aprovação como nele colaborou, introduzindo-lhe alguns aperfeiçoamentos». Gonçalves de Proença termina a sua missiva alvitrando que, caso

²³ Os outros membros da equipa eram Carlos Afonso de Carvalho, Fernando Cid Proença, Fernando Corte-Real Amaral, Francisco Neto de Carvalho, João Manuel Cortês Pinto, Quirino dos Santos Mealha, Joaquim da Silva Pinto e o sindicalista Pedro Maury. V. «Âmbito e enquadramento» (s. a. 1964, 107-279).

²⁴ V. «Panorama da política social durante o ano de 1966», de 5-1-67, AOS/CP-229, IAN/TT.

²⁵ Para a autoria do diploma, v. entrevista com Dr. Luís Nogueira de Brito, cit. Para o restante, v. carta de Gonçalves de Proença a Salazar, de 17-6-68, AOS/CP-229, IAN/TT.

Salazar concorde, «o 23 de Setembro seria também uma data óptima para a sua publicação». ²⁶

Em resumo, o texto do diploma estava pronto a ser dado à estampa e é de admitir que tal viesse a acontecer caso a saúde do Presidente do Conselho não se tivesse seriamente deteriorado. Daí que se possa admitir que a demora na homologação dos nomes de alguns elementos eleitos para cargos directivos – caso, por exemplo, dos da Secção de Lisboa da Ordem dos Médicos e do Sindicato Nacional dos Bancários de Lisboa – tenha residido não tanto na resistência do ministro ou no frequente atraso das necessárias informações policiais, mas no simples facto de estar prestes a ser publicado um diploma que acabava com ela.

A 2 de Outubro de 1968, o jornalista Manuel de Azevedo insurge-se, nas páginas do *Diário de Lisboa*, contra o atraso de sete meses verificado na homologação dos corpos dirigentes da Secção Regional de Lisboa da Ordem dos Médicos, cujo presidente era Vasconcelos Marques, qualificada «figura de indiscutível prestígio social e profissional». Manuel de Azevedo aproveita para lembrar que fora ele «precisamente o médico que dirigiu a recente operação a que foi submetido o Presidente Salazar». No dia seguinte, o mesmo jornalista condena a demora na homologação dos dirigentes sindicais bancários, que, a seu ver, contribuía «em grande medida, para o imobilismo desencorajador e estimulante de certa apatia nacional». E conclui: «Se há eleições normais numa ordem ou num sindicato, os resultados devem ser respeitados.» ²⁷

Estes comentários incomodam o ministro das Corporações, tanto mais quanto Marcello Caetano tinha acabado de tomar posse como Presidente do Conselho. ²⁸ Gonçalves de Proença vê-se, assim, obrigado a justificar perante o novo chefe do Governo e perante a opinião pública os ataques de que estavam a ser alvo o seu Ministério e, por arrastamento, o próprio Governo.

Assim, a 4 de Outubro, Proença escreve a Marcello Caetano e afirma: «Dentro da orientação de que a informação da opinião pública para ser útil tem de ser oportuna, tomo a liberdade de submeter à elevada consideração de V. Exc. o esclarecimento junto, que tenciono enviar ao *Diário de Lisboa*, em resposta a duas locais ontem e anteontem publicadas sobre a demora verificada na homologação dos corpos gerentes de alguns organismos corporativos.

Trata-se, precisamente, de um dos assuntos que tencionava expor a V. Exc. em próxima audiência e sobre o qual, de resto, já se encontra elaborado e aprovado até pelo Prof. Doutor Salazar um projecto de diploma que, entre outras alterações à actual legislação sindical, determina a abolição da neces-

²⁶ V. Projecto de decreto, dactilografado, anexo à carta de Gonçalves de Proença a Salazar, de 5-8-1968, AOS/CO/CR-5, Pasta 10.

²⁷ *Diário de Lisboa*, respectivamente, de 2 e 3-10-68.

²⁸ A tomada de posse dera-se a 27 de Setembro de 1968.

sidade da homologação posterior das eleições dos organismos corporativos, substituindo-a por um sistema de legitimação prévia (§ 3 do art.º 15).

Desse projecto de diploma me permito enviar igualmente a V. Exc. uma cópia, facilitando, assim, eventualmente, a sua apreciação.»²⁹

A 19 e a 20 de Outubro, é a vez de os dirigentes sindicais dos bancários, que terão dado pouco crédito às declarações do ministro das Corporações, voltarem a abordar o problema do atraso da homologação ministerial, em carta que dirigem a Marcello Caetano, com cópia para Gonçalves de Proença. E vão mais longe, tornando-a pública no *Diário de Lisboa*.

Tenha ou não Marcello Caetano concedido audiência a Gonçalves de Proença – tudo leva a crer que sim, pois só dessa forma se entende a iniciativa em matéria da previdência rural –, a verdade é que, dez dias depois de ter recebido a carta dos bancários de Lisboa, Caetano exara um despacho em que faz submeter o projecto que o ministro lhe enviara ao parecer da Comissão Permanente da Câmara Corporativa, iniciando-se o processo conducente à sua aprovação.³⁰

O quadro jurídico da negociação colectiva

As propostas relativas à alteração do quadro jurídico da negociação colectiva eram ainda mais antigas do que as propostas de alteração da legislação sindical.

Em finais de 1958 e nos primeiros meses de 1959, ainda sob o choque da campanha eleitoral de Humberto Delgado, tinham começado a realizar-se debates internos no Ministério das Corporações e no âmbito dos Serviços de Acção Social (SAS). Havia sido discutida, em particular, uma informação da economista Manuela Silva, então quadro superior daqueles Serviços, que tinha por objecto e título as «Bases económicas da fixação dos salários».³¹ Se, após novo debate, Manuela Silva tinha ficado encarregue de aprofundar o problema da criação de informação estatística fidedigna – uma das condições que apontara –, Henrique Santa Clara Gomes, outro funcionário superior dos SAS, havia sido destacado para estudar a questão da fixação dos salários do

²⁹ Carta de Gonçalves de Proença a Marcello Caetano, de 21-10-68 [sic], Arq. Marcello Caetano, Correspondência, PT/TT/PS/AMC/12-1339, Caixa 45, Carta n.º 2, IAN/TT.

³⁰ V. despacho de Marcello Caetano, de 31-10-68, transcrito no of. n.º 4910, do secretário-geral da Presidência do Conselho ao secretário-geral da Mesa da Câmara Corporativa, em 5-11-68, Arq. Histórico Parlamentar, Secção XVIII, Caixa 141.

³¹ Uma primeira versão havia sido apresentada a 31-12-1958. Após debate, Manuela Silva elaborou uma segunda versão a 10 de Janeiro de 1959. V. Informação de Manuela Silva sobre «Bases da Fixação de Salários», de 31-12-58, Informação n.º 11/59, sobre o mesmo tema, de 16-1-59, e Informação n.º 23/59, «Sugestões para a criação de um Serviço de Informação Estatística própria do INTP», de 4-2-59, Arq. MT, SAS, cx. 220.

ponto de vista jurídico. Assim, a 26 de Agosto de 1959, Henrique Santa Clara Gomes apresentava o seu parecer a que daria o título «Sistemas de regulamentação do salário reconhecidos no direito do trabalho português e as alterações que lhe são propostas pelos SAS». Nele, defendia o carácter imperativo da negociação colectiva, o envolvimento das corporações, a criação de mecanismos de conciliação e arbitragem ou ainda a fixação de prazos máximos para cada uma das fases do processo contratual.³² A 30 de Agosto de 1959, o ministro Veiga de Macedo lê o documento de Henrique Santa Clara Gomes e conclui que os seus técnicos estavam a ultrapassar os limites, pondo um ponto final nos pareceres e debates.³³

O tema, porém, volta a emergir em 1962, já no mandato de Gonçalves de Proença, sob a forma de «tese» apresentada ao II Colóquio do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social. Aquela tese era subscrita pelo então director-geral do Trabalho, José Carlos Ferreira e pelo secretário-geral da Corporação da Indústria, Joaquim da Silva Pinto.³⁴ Dotada de sistematização e fundamentação mais cuidadas, os autores retomavam em grande medida as propostas de Henrique Santa Clara Gomes. Mas esta tese, apesar da sua muito maior visibilidade, também não vai ter tradução no plano jurídico-normativo.

E o mesmo vai acontecer ao texto que, em meados de 1963, circula nos SAS, da autoria do jurista Luís Tomé, com o título «Regulamentação Colectiva das Relações de Trabalho» e que, nuns pontos, retoma propostas defendidas nos trabalhos anteriores e noutros é bem menos ousado.³⁵

A situação terá começado a mudar, tudo o indica, ao longo de 1966. No já citado documento enviado a Salazar em que o ministro Gonçalves de Proença

³² V. Parecer n.º 163/59 de Henrique Santa Clara Gomes, Arq. MT, SAS, cx. 220.

³³ O despacho de Veiga de Macedo é textualmente o seguinte: «Os problemas debatidos neste parecer são de facto muito melindrosos. Ao lê-lo fiquei com a impressão de que se está longe de conhecer as realidades práticas que têm imposto a política até agora seguida. Por isso, tratarei do assunto numa reunião que oportunamente me deve ser lembrada e à qual assistirá o signatário do parecer. Uma coisa deixo, porém, já expressa: as convenções até ao presente elaboradas não poderiam ser em maior número sob pena de se criarem grandes problemas de preços e um clima inflacionista de todo indesejável.» A 6 de Outubro do mesmo ano, Santos Mealha mandava arquivar o parecer e a discussão que o ocupara a ele e aos assistentes dos SAS durante mais de seis meses. V. despachos, respectivamente, do ministro Veiga de Macedo, de 30-8-59, e de Santos Mealha, de 9-10-59, exarados no já cit. Parecer n.º 163/59, Arq. MT, SAS, cx. 220.

³⁴ V. José Carlos Ferreira e Joaquim da Silva Pinto, *Resolução dos Conflitos Colectivos de Trabalho*, tese apresentada ao II Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social, 1962, de que o Dr. José Carlos Ferreira teve a gentileza de me oferecer uma cópia autografada.

³⁵ V. «Regulamentação Colectiva das Relações de Trabalho», não assinado e s. d, mas anterior a Setembro de 1963, e sobre o qual Luís Tomé, membro dos SAS, é chamado a dar parecer, o que faz a 3-9-63, Arq. MT, SAS.

havia traçado o «Panorama da política social durante o ano de 1966» e definido simultaneamente as «perspectivas para 1967», encontrava-se uma referência ao «aperfeiçoamento das regulamentações colectivas de trabalho». ³⁶ Entre os que trabalham, então, na elaboração daquele «aperfeiçoamento» legislativo, contam-se Nascimento Rodrigues, Alice de Carvalho e Luís Morales. ³⁷

A 29 de Fevereiro de 1968, Gonçalves de Proença vai mais longe. No discurso que profere no acto de homologação do CCT dos Bancários torna público que a breve trecho seria publicado novo decreto que viria alterar o quadro jurídico da negociação colectiva. Proença fizera questão de enviar cópia do seu discurso a Salazar e este lera-o a 5 de Março. ³⁸ O Presidente do Conselho poderia não conhecer em pormenor a versão do anunciado projecto de decreto; estava, no entanto, a par das mudanças que nesta matéria se preparavam.

Em Novembro de 1968, já em pleno governo de Marcello Caetano, o ministro Gonçalves de Proença entrega na Presidência do Conselho, com vista a apreciação pela Câmara Corporativa, «um projecto de Decreto-Lei destinado à regulamentação da contratação colectiva de trabalho» e destaca como uma das suas principais inovações «a criação de um órgão arbitral independente cujas decisões valerão, em princípio, como resolução definitiva dos conflitos colectivos». ³⁹

A 22 de Novembro, Marcello exara, sem delongas, na própria versão enviada por Gonçalves de Proença, o seguinte despacho: «Peça-se o parecer da Câmara Corporativa.» ⁴⁰ A 25 de Novembro, o secretário-geral da Presidência do Conselho envia ao primeiro secretário da Mesa da Câmara Corporativa o projecto de decreto e o despacho de Marcello Caetano a que dá o carácter de «urgente». ⁴¹

Das diferenças

Se Oliveira Salazar subordinava o social aos imperativos económicos e financeiros, para Marcello Caetano o social é elemento central da sua estratégia política. Assim, chama a si as iniciativas legislativas relativas à organização sindical e à negociação colectiva, para, em matéria de previdência rural,

³⁶ V. «Panorama da política social durante o ano de 1966», de 5-1-67, AOS-CP – 229.

³⁷ V. entrevista com o Dr. José Luís Nogueira de Brito, de 6-2-2008, cit.

³⁸ V. discurso que Gonçalves de Proença envia a Salazar, AOS/CO/CR – 5A.

³⁹ V. informação inserida em «Alguns aspectos mais significativos da política social», documento enviado por Gonçalves de Proença a Marcello Caetano, s. d., mas, necessariamente, anterior a 22-11-68, Arq. Marcello Caetano, PT/TT/PS/AMC-12-1339, Caixa 45, Doc. 13, IAN/TT.

⁴⁰ V. despacho de Marcello Caetano, de 22-11-68, na versão do Projecto de Decreto de Gonçalves de Proença, Arq. Histórico Parlamentar, Secção XXVIII, n.º 5.

⁴¹ V. of. n.º 5 412, «Urgente», do secretário-geral da Presidência do Conselho ao primeiro secretário da Mesa da Câmara Corporativa, em 25-11-68, Arq. Histórico Parlamentar, Secção XVIII, Caixa 142.

ignorar as objecções anteriormente formuladas por Correia de Oliveira, o qual continua, de resto, como titular da pasta da Economia. Digamos que Marcello Caetano decide num mês, ou até em dias, assuntos que se tinham arrastado durante anos.

Distinto é também o *modus faciendi*. Enquanto, com Salazar, os novos diplomas iriam ser uma simples iniciativa do Governo, Marcello Caetano, ao contrário, faz questão que passem um pela Assembleia Nacional e os outros dois pela Câmara Corporativa, o que tem claro e duplo significado político. Reforça, sem dúvida, a legitimidade das suas opções, mas mais do que isso tenta amarrar sectores que são determinantes na economia aos decretos considerados mais críticos ou cuja aplicação poderá suscitar maior polémica.

Basta passar em revista os procuradores chamados a pronunciar-se sobre os dois últimos projectos. De entre os que Luís Supico Pinto, presidente da Câmara Corporativa, escolhe para apreciar o projecto de alteração da lei sindical contam-se dois juristas e corporativistas (Afonso Queiró e João Cortez Pinto),⁴² quatro dirigentes sindicais (Graça Mira, do SN das Conservas de Peixe do Algarve, António José de Sousa, do SN de Cerâmica de Lisboa, Mendes Leite Júnior, do SN da Hotelaria do Sul e Mário Queiroz, do SN dos Caixeiros do Porto),⁴³ mas também dois dirigentes patronais (Augusto Sá Viana Rebelo, presidente da Corporação da Indústria e do Grémio dos Industriais de Lanifícios do Sul, e Manuel Andrade e Sousa, presidente da Corporação do Comércio).⁴⁴

Mais significativo é o que sucede com o projecto sobre «Regulamentação das Relações Colectivas de Trabalho». Supico Pinto volta a escolher um jurista, o já citado João Cortez Pinto, a que junta dois dirigentes sindicais: Arnaldo Marques Sequeira, do SN dos Engenheiros e Agentes Técnicos de Engenharia;⁴⁵ e Jorge Dias Pereira, presidente da União dos Sindicatos Ferroviários, que não chega, de resto, a participar no debate.⁴⁶ Já os representantes patronais são em número de cinco e todos eles de peso: os acima referidos Augusto Sá Viana Rebelo e Manuel Andrade e Sousa; Luís Fragozo Fernandes, agricultor de Alcáçovas e presidente da Federação das Casas do Povo do Distrito de Setú-

⁴² V. Parecer n.º 21/IX, Caixa 141, 1 a, e Boletins para o Registo Biográfico dos Dignos Procuradores, Secção 27, Caixas 133 e 134, Arq. Histórico Parlamentar.

⁴³ V. Parecer n.º 21/IX, Caixa 141, 1 a, e Boletins para o Registo Biográfico dos Dignos Procuradores, Secção 27, Caixas 132 e 135, Arq. Histórico Parlamentar.

⁴⁴ *Idem* e Boletins para o Registo Biográfico dos Dignos Procuradores, Secção 27, Caixas 133 e 135.

⁴⁵ V. Parecer n.º 26/IX, Caixa 142, e Boletins para o Registo Biográfico dos Dignos Procuradores, Secção 27, Caixa 133, Arq. Histórico Parlamentar.

⁴⁶ V. *Idem* e Boletins para o Registo Biográfico dos Dignos Procuradores, Secção 27, Caixa 134. Para a ausência de Jorge Dias Pereira, v. carta ao presidente da CC, de 21-6-69, Caixa 134, Arq. Histórico Parlamentar.

bal;⁴⁷ António Bandeira Garcez, administrador da Companhia de Seguros Império e representante da Corporação de Crédito e Seguros;⁴⁸ por último, José Manuel de Mello, presidente do Conselho de Administração da Lisnave, administrador delegado da Sociedade Geral de Comércio, Indústria e Transportes, vice-presidente do Conselho de Administração da CUF e secretário-geral do Banco Totta-Alliança.⁴⁹ Ou seja, é como se Marcello Caetano, ao fazer discutir e votar o projecto por todos os representantes do patronato e por alguns dos maiores empresários da altura, quisesse vinculá-los ao texto legislativo que mais resistência poderia provocar nos meios patronais.

As traves mestras do «Estado Social» de Marcello Caetano encontravam-se já em fase de construção durante o governo de António de Oliveira Salazar. Sob esse ponto de vista, e ao contrário do que geralmente se supõe, Marcello Caetano não foi original quanto às soluções normativas que fez aprovar, uma vez que aquelas, na sua esmagadora maioria, se encontravam já plenamente sedimentadas, pelo menos do ponto de vista técnico.

No entanto – e esse ponto afigura-se essencial –, o novo Presidente do Conselho introduz com sucesso uma linha de ruptura, pois é a ele que se deve, de facto, o desbloquear de uma situação de impasse que ficara patente na oposição feita por Correia de Oliveira às propostas reformistas de Gonçalves de Proença. Mais do que isso, Marcello Caetano irá aprovar um conjunto de medidas que indubitavelmente alterarão os dados da «questão social», fazendo-o de um modo muito hábil, ou seja, envolvendo e comprometendo patrões e sindicatos numa singular «negociação colectiva» realizada no interior dos próprios órgãos de poder, com destaque para a Câmara Corporativa. Se a autonomia da negociação colectiva face ao Estado era um dos objectivos dessa legislação, não foi essa – nem podia sê-lo de resto – a estratégia política que esteve na génese dos primeiros diplomas do marcelismo social.

⁴⁷ V. *Idem* e Boletins para o Registo Biográfico dos Dignos Procuradores, Secção 27, Caixa 135, Arq. Histórico Parlamentar.

⁴⁸ V. *Idem* e Boletins para o Registo Biográfico dos Dignos Procuradores, Secção 27, Caixa 132, Arq. Histórico Parlamentar.

⁴⁹ V. *Idem* e Boletins para o Registo Biográfico dos Dignos Procuradores, Secção 27, Caixa 134, Arq. Histórico Parlamentar.

Referências bibliográficas

- Bigotte Chorão, Mário. 1962. Espírito sindical e espírito corporativo. In *Actas do I Colóquio Nacional do Trabalho da Organização Corporativa e da Previdência Social*. Vol. 3, 107-123. Lisboa: Junta de Acção Social.
- Caetano, Marcello. 1971. *Renovação na continuidade*. Lisboa: Verbo.
- Caetano, Marcello. 1974. *Depoimento*. Rio de Janeiro: Distribuidora Record.
- Ferreira, José Carlos e Joaquim da Silva Pinto. 1962. Resolução dos Conflitos Colectivos de Trabalho. Tese apresentada no II Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social. s. l.
- Lucena, Manuel de. 1976. *A evolução do sistema corporativo português*. Vol. 2 – *O marcelismo*. Lisboa: P&R.
- Lucena, Manuel de. 1999a. Oliveira, José Gonçalo Correia de. 1999. In *Dicionário de história de Portugal*, coords. António Barreto e Maria Filomena Mónica, 631-639. Porto: Figueirinhas.
- Lucena, Manuel de. 1999b. Previdência Social. In *Dicionário de história de Portugal*, coords. António Barreto e Maria Filomena Mónica, 152-167. Porto: Figueirinhas.
- Pinto, Joaquim da Silva. 1994. Algumas considerações e evocações sobre os anos finais do salazarismo e a fase marcelista do regime da Constituição de 1933. In *História de Portugal dos tempos pré-históricos até aos nossos dias*, org. João Medina. Vol. 13, 306-307. Lisboa: Ediclube.
- Sedas Nunes, Adérito. 1964. Portugal: Sociedade dualista em evolução. *Análise Social* II (7-8): 407-462.
- S. a. 1964. III Colóquio Nacional do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência. 283-361. Lisboa: Ministério das Cooperações e Previdência Social.