
CORPORATIVISMO E PROTEÇÃO LABORAL NO ESTADO NOVO PORTUGUÊS: O CASO DOS ACIDENTES DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS (1936-1974)

CORPORATISM AND LABOUR PROTECION IN THE PORTUGUESE NEW STATE: THE CASE OF WORK ACCIDENTS AND PROFESSIONAL DISEASES (1936-1974)

DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/2178-3748.2016.2.24562>

Leonardo Aboim Pires
Instituto de História Contemporânea – FCSH/UNL
leonardopires5@hotmail.com

RESUMO: O objetivo do seguinte artigo é analisar a relação entre os trabalhadores e o Estado Novo que constituiu um elemento relevante na compreensão do impacto da doutrina corporativa na sociedade portuguesa. Para cumprir tal objetivo, este ensaio centrar-se-á num aspeto específico: os acidentes laborais e as doenças profissionais. No que diz respeito à forma jurídica e mais precisamente à questão social e a sua relação com o regime corporativo, a ditadura portuguesa criou leis que envolviam a saúde e a segurança laboral que serão analisadas neste artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Novo. Corporativismo. Proteção Laboral.

ABSTRACT: The aim of the present paper is to outline the relations between the workers and the New State that constitute an important element to understand the impact of the corporative doctrine in Portuguese society. To achieve such an objective, this paper will focus on a specific issue: the work accidents and professional diseases. Concerning juridical form, and more precisely the social question and his relation with the corporative regime, the Portuguese dictatorship made laws involve workplace health and safety that will be analyse in this article.

KEYWORDS: New State. Corporatism. Labour Protection.

1. INTRODUÇÃO

Dentro dos atuais debates teóricos da historiografia, o estudo sobre o corporativismo ganhou, recentemente, um novo fôlego a nível da produção académica, quer em Portugal, quer no Brasil, (ABREU, 2016, GARRIDO, 2016, MARTINHO E PINTO, 2016, SANTOS, 2015) deixando de se centrar nas dinâmicas mais institucionais. Já no que toca ao tema em estudo, a legislação sobre as questões da regulação do trabalho adquire particular pertinência

no estudo do Estado Novo português¹ pois assume outros contornos devido à estrutura corporativa que foi montada durante a vigência do regime. Esta é uma questão a que a historiografia mais recente tem dedicado alguma atenção, patente nos trabalhos de Francisco Carlos Palomanes Martinho, Cristina Rodrigues e Ana Carina Azevedo (MARTINHO, 2002; RODRIGUES, 2013 e AZEVEDO, 2015). Contudo, a questão da sinistralidade laboral ainda não se encontra suficientemente explorada, começando a constituir um objeto de estudo historiográfico, como é o caso do estudo recentemente efetuado por Mónica Rodrigues dos Santos (SANTOS, 2015).

Em nossa opinião, os acidentes de trabalho surgem assim como um mediador na compreensão da eficácia e dos verdadeiros intentos sociais a que o regime *estadonovista* se predispôs. Deste modo, este ensaio irá circunscrever a sua análise, quer no enquadramento jurídico-legal e a discussão que esta questão suscitou ao longo da vigência do regime, a que não foram alheias a diretrizes emanadas pela OIT².

Importa ressaltar que esta foi uma questão a que a Primeira República não foi indiferente, embora não se deva olvidar que a legislação de âmbito laboral foi forjada num ambiente social e político que contrastou fortemente com o que se verificou no salazarismo. Logo em 1912, foi criada a Direcção-Geral do Trabalho e Previdência e em 1913, com a promulgação da lei nº 83, o recém-implantado regime consagrou o direito à assistência clínica e medicamentosa, bem como indemnizações aos trabalhadores vítimas de acidentes. Tal lei preencheu um vazio legal até aí existente, sendo possível ainda denotar certas influências da jurisprudência internacional. Contudo, não se mostrou verdadeiramente eficaz, sendo omissa

¹ Instaurado em 1933, o Estado Novo português, liderado até 1968 por António de Oliveira Salazar, inseriu-se na vaga dos autoritarismos surgidos na década de 1930 no espaço europeu e latino-americano, absorvendo muitos princípios ideológicos e doutrinários do fascismo italiano. Invocando o esgotamento do modelo político do liberalismo, o modelo ditatorial português serviu de inspiração ao regime varguista, definido, a partir de 1937, como Estado Novo. A semelhança na nomenclatura não é inocente, demonstrando as afinidades entre os dois regimes nos dois lados do Atlântico. Mas a principal diferença entre eles foi a sua durabilidade e os mecanismos utilizados para assegurar uma aparente eternização do poder dos seus chefes. Ao contrário do que ocorreu com Getúlio Vargas, derrubado em 1945, o Estado Novo português, sob a égide de Salazar conseguiu, não só inserir-se na nova ordem geoestratégica mundial, aderindo às novas organizações e movimentos de cooperação internacional, mas também conseguiu silenciar a contestação surgida durante a guerra. O uso da repressão e a hábil gestão das forças em presença levaram a que o regime brasileiro terminasse com a guerra, não obstante o regresso de Vargas ao poder entre 1951 e 1954, enquanto o regime português conseguiu assegurar a sua duração até 1974, já com Marcello Caetano na chefia do governo. Embora o substrato ideológico e a sua materialização institucional, política, económica e social fossem semelhantes, entre o Estado Novo português e o Estado Novo brasileiro a principal diferença terá sido o controlo da base sociopolítica de apoio.

² Sendo membro fundador da OIT, a legislação portuguesa que versava proteção laboral enquadrar-se-ia nas convenções emanadas por esta organização. Contudo, excluindo a convenção nº 27, de 1932, sobre trabalho portuário, Portugal não aderiu, formalmente, às doze convenções sobre a área da segurança do trabalho publicadas entre 1926 e 1974. A influência da OIT denotar-se-á de forma mais incisiva na década de 1960, com um certo desenvolvimento legislativo e a criação de diversas instituições.

em determinados casos, dada a rigidez do conceito de sinistralidade laboral. A promulgação do decreto nº 5637, em 1919, tentou superar essas dificuldades, mas a instabilidade social e política do pós-guerra acabou por mitigar os efeitos desta lei.

No que concerne ao Estado Novo, o contexto jurídico-legal desta questão foi sendo sucessivamente repensado e alterado com vários decretos que visavam a proteção dos acidentes de trabalho. A lei nº 1942, de 27 de julho de 1936 é a primeira peça legal onde a questão dos acidentes laborais se verificou, tendo sido apenas substituídas e reformulada pela lei nº 2127, de 3 de agosto de 1965. Já na vigência do marcelismo, o governo ensaiou o que se poderá denominar como uma flexibilização no sistema de relações laborais, onde as mutações sofridas tanto englobavam o patronato como as classes trabalhadoras, quer urbanas, quer rurais. Deste modo, a proteção social em caso de acidente foi um dos tópicos a que a ação governamental deste período não mostrou reservas, atitude que tomou forma de lei, em diversas ocasiões, como o novo regime de contrato de trabalho, regulamentado em 1969.

Este ensaio procurará realizar uma reflexão crítica sobre as hermenêuticas do corporativismo no campo da proteção laboral, tendo por base a legislação produzida nos anos iniciais do Estado Novo sobre os acidentes de trabalho. As mutações ocorridas após o final da Segunda Guerra Mundial tiveram impacto na relação entre o regime salazarista e o mundo laboral. Uma nova atenção foi dada à questão da sinistralidade laboral que se traduziu na Campanha Nacional de Prevenção dos Acidentes de Trabalho, realizada no final da década de 1950, tendo suscitado algumas alterações jurídicas, nomeadamente em 1965. É igualmente objeto de análise deste ensaio o governo de Marcello Caetano (1968-1974) e a sua visão sobre as políticas sociais, tentando perceber se o Marcelismo inovou ou continuou as políticas sociais dos anos precedentes, no respeito à assistência das vítimas laborais.

2. O SISTEMA CORPORATIVO PORTUGUÊS E A PROTEÇÃO NO TRABALHO - A QUESTÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL DO SALAZARISMO

A cultura corporativa, em larga medida, contraposta à cultura do liberalismo e do socialismo, ocasionará um profícuo debate sobre o esquema económico e social do país que terá expressão política com a consolidação do Estado Novo. Partindo do substrato e da

teorização que o corporativismo faz das sociedades, a resolução dos conflitos passaria, inevitavelmente, pela colaboração e diálogo dos atores sociais. Nesta premissa, poder-se-á, igualmente, denotar as influências do pensamento social da Igreja, base fundamental para a compreensão, de âmbito mais alargado, dos paradigmas corporativos que se encontravam em voga, que a publicação das encíclicas *Rerum Novarum* (1891) e *Quadragesimo Anno* (1931) vieram reforçar. De acordo com a doutrina social da Igreja, a progressiva autonomia de alguns organismos sociais face ao Estado, conferia-lhe um relevante papel na procura da harmonia social, como na resolução dos problemas entre patrões e operários e no auxílio aos desfavorecidos. A simbiose entre passado e presente conjugava-se numa dinâmica social ditada pelo Estado, onde a harmonia simétrica entre capital, propriedade e trabalho era uma realidade atingível, baseando-se numa leitura orgânica da sociedade, onde os seus desequilíbrios seriam de fácil superação.

Portugal seria, através desta mundividência corporativa, “uma unidade, mas não uma *unidade de natureza*, uma *unidade substancial*, cujas partes vivam para o todo, como os órgãos do corpo humano para ele vivem” (VITAL, 1940, p.57). Embora a Igreja não tenha vertido em moldes políticos, conseguiu contribuir para uma clarificação ideológica da visão organicista e corporativa da sociedade, que os meios católicos portugueses conseguiram absorver, defendendo “uma visão neotomista da origem popular do poder e do solidarismo orgânico e institucionalista” (LEAL, 2015, p.53). Em suma, entre 1926 e 1933, foi consolidando, no seio das elites políticas, uma ideia supra-individualista, onde aos indivíduos era reconhecido um valor social, e não pessoal, por contraponto à noção de *cidadão*, e onde esse mesmo valor teria de estar em estreita articulação com o interesse nacional e coletivo, facto que ressoava no mundo do trabalho.

Deste modo, com a institucionalização do Estado Novo, o princípio de superação dos conflitos laborais atrás mencionado encontra em diversos atos legislativos, a consagração destes elementos que definem a ação reguladora do Estado em matéria do trabalho. Logo em 1931, através do Decreto nº 20.207, é criado o Instituto de Seguros Sociais e Obrigatórios e de Previdência Geral, mas será o Estatuto do Trabalho Nacional, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 23.048, de 23 de setembro de 1933, que se converte no documento legal que regulariza todas estas questões, sendo um prolongamento natural dos princípios consignados na Constituição Política de 1933, onde se verifica uma inegável influência da *Carta del Lavoro*

do regime mussoliniano³. No Estatuto ficava consagrado o princípio da solidariedade laboral (artigo 11º) que se articulava, necessariamente, com a exigência de paz social e subordinando-se ao princípio de que a função da justiça pertencia exclusivamente ao Estado (artigo 5º), lançando as bases do conceito de colaboração interclassistas, de modo a refutar a conflitualidade oriunda dos meios laborais. Nas palavras de Oliveira Salazar, “a massa trabalhadora [...] não constitui para nós nem individualmente nem em conjunto matéria-prima para a vida política” (*O trabalho...*, 1962, p. 181), o que denota uma elasticidade sobre a intervenção do Estado em matéria de proteção laboral, na medida em que os trabalhadores teriam de se converter em assunto político, devidamente enquadrados nos preceitos corporativos.

Posteriormente, através do Decreto-Lei nº 23.053 desse mesmo ano é criado o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, órgão tutelar de “ [...] toda a atividade jurisdicional da magistratura do trabalho, norteadada pela justiça de equidade indispensável à paz social” (*Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, nº 4, 15 de janeiro de 1937, p. 72). A regulação do mundo do trabalho em Portugal será caracterizada por um intervencionismo estatal moderado e matizado, de cariz excepcional, de modo a que não se sacrifique o económico pelo social. Em 16 de março de 1935, é aprovada a lei nº 1884, sendo a primeira lei aprovada após a constitucionalização do regime, onde são lançadas as bases da organização da previdência social, estabelecendo quatro tipos de organizações na seguinte ordem decrescente: em primeiro lugar, *as caixas sindicais de previdência*; em segundo lugar *as caixas de previdência das casas do povo e as casas dos pescadores e as caixas de reforma*; o terceiro tipo correspondia às *associações de socorros mútuos* e, por fim, as instituições de previdência do funcionalismo público, quer civil, quer militar. Contudo, esta lei não conseguiu definir os parâmetros de atuação a um nível global, focando-se apenas nas caixas de previdência, que só surgiram em 1936.

Outro aspeto em ter em consideração na construção da *previdência corporativa* foi a relação entre sector dos seguros privados e os seguros sociais previstos na legislação dos primeiros anos do regime. A primeira legislação, publicada em 1928, por Sinel de Cordes, seria rapidamente revogada por Oliveira Salazar, acusando o pendor estatizante, facto que desagradou às companhias de seguros. Já em 1933, é criado o Sindicato Nacional de Seguros e, um ano mais tarde, surge o Grémio das Seguradoras, reforçando a vincada intervenção do

³ O modelo italiano seria ainda imitado por outros regimes: em Espanha, através do *Fuero del Trabajo*, em 1938, e na França de Vichy, pela *Charte du Travail*, publicada em 1941.

Estado no domínio social em moldes corporativos. Como refere, Joaquim Romero Magalhães, “para as companhias seguradoras a grande novidade organizativa está na sua associação compulsiva no Grémio das Seguradoras, por força de lei” (MAGALHÃES, 1997, p. 118). Face a este desígnio governativo, o Conselho de Seguros perde a sua força interventiva, não descurando a “meritória atuação técnica” (MAGALHÃES, 1997, p. 111) que teve. Com a criação da Inspeção de Seguros e ao contrário do que ocorrera nos anos da Ditadura Militar, o sector fica sob a apertada e vigilante fiscalização do Estado, o que inibiu quaisquer intenções de contestação face à criação dos seguros sociais obrigatórios e todo o aparelho social de feição corporativa. Como bem sintetiza Miriam Halpern Pereira, “ao ser integrado no modelo *corporativo* do novo Estado autoritário, o seguro social obrigatório perdeu a sua articulação com a conceção democrática que estava na sua origem” (PEREIRA, 2012, p. 266), distanciando-se do modelo plasmado na legislação de 1919.

No que concerne à área em estudo neste ensaio, o Estatuto do Trabalho Nacional previa a normalização das condições de segurança no trabalho, onde no seu artigo 49º se faz menção ao “princípio de proteção de vítimas de acidentes de natureza profissional deriva por via de regra responsabilidade para as entidades patronais. Estas não deixarão de contribuir monetariamente para assegurar ao trabalhador e ao respetivo sindicato os meios de pôr a coberto do risco profissional, mesmo que se trate de serviços em que não seja legalmente atribuída aos patrões responsabilidade direta pelos desastres verificados” (*Organização...*, 1935, p. 16). A criação das caixas de previdência, nascidas na sequência da referida lei nº1884, de 1935, eram os organismos potenciadores do auxílio aos trabalhadores portugueses, garantindo a proteção em caso de doença ou invalidez e, simultaneamente, asseguravam a pensão de reforma. Contudo, no cômputo geral, o que se verifica é uma maleabilidade das funções sociais do Estado, embora a previdência social estivesse prevista no Estatuto do Trabalho Nacional, onde esta seria financiada pela própria estrutura corporativa. A somar a este quadro, dever-se-á referir uma desigualdade na população abrangida pela proteção das casas do povo, casas dos pescadores e caixas sindicais, existindo um desequilíbrio entre o mundo urbano e o mundo rural (LUCENA, 1971, pp. 247-287). Em conclusão, o corporativismo foi “[...] a gestão de aspetos contraditórios entre a realidade e o dever ser, que acentuaram a sua tendência para se transformar em pragmatismo” (BRITO, 1989, p. 88) e que, no caso da proteção laboral, a realidade contestava o ordenamento jurídico imposto pelo *dever ser* a que a doutrina salazarista se mostrava propícia. O corporativismo é, acima de tudo, a gerência dos paradoxos surgidos pelas inadiáveis mudanças sociais.

Contudo, a conflituosidade social suscitada pelos impactos da Segunda Guerra Mundial, destacando-se o surto grevista de 1943 e 1944, na região limítrofe de Lisboa, e em 1945, no Alentejo, leva o governo português a reformular a sua posição face às questões da previdência social. De modo a restaurar o equilíbrio social, são negociados novos contratos coletivos de trabalho, bem como é levado, à discussão parlamentar, a proposta de lei sobre o Estatuto da Assistência Social, em 1944. O que subjaz a este debate é a confirmação de uma “função orientadora, promotora, tutelar e de inspeção das atividades assistenciais” (SANTOS, 2012, p. 69) por parte do Estado, embora o parecer da Câmara Corporativa, redigido por Marcello Caetano, se tenha manifestado, no sentido de alargar o âmbito de atuação das entidades estatais neste domínio. Contudo, vingou o entendimento das funções supletivas do Estado, face às questões assistenciais

Ainda assim, a preocupação com uma maior abrangência do sistema de previdência social prolonga-se nos anos subsequentes ao fim da guerra, tendo sido criados os serviços médico-sociais, pela portaria de 15 de junho de 1946, mais tarde absorvidos pela Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família, criada em 1967.

3. O ENQUADRAMENTO JURÍDICO-LEGAL DA SINISTRALIDADE LABORAL

3.1. A lei nº 1942, de 27 de julho de 1936

Como refere Manuel Loff, “a retórica do social constituiu um terreno de convergência assumida pelos dois regimes ibéricos com o Eurofascismo” (LOFF, 2008, p. 147), o que demonstra que é inegável o contributo da fascistização da sociedade europeia para a promulgação desta lei, uma vez que os possíveis embates provocados pela publicação de legislação laboral fossem amortecidos pelo contexto ditatorial que se vivia⁴. O controlo estatal do mundo laboral, bem como “quebrar a espinha ao movimento operário sindical e politicamente organizado” (ROSAS, 2013, p. 87) era um dos objetivos primordiais do construção do salazarismo. As mutações da legislação laboral depois de 1934 não encontraram resistências face ao crescente quadro de perseguição política.

⁴ O último fulgor das massas trabalhadoras ocorrera a 18 de Janeiro de 1934, com a tentativa de greve geral revolucionária contra a fascistização dos sindicatos, mas que se saldou num fracasso e uma consequente repressão e vaga de prisões.

Assim, a consagração do enquadramento legal dos acidentes de trabalho e doenças profissionais será conseguida, de forma muito mais branda, com a supressão da liberdade sindical e ausência de conflitos que daí pudessem advir. Situado no quadro corporativo que emergia, em 1935, a questão dos acidentes de trabalho era explanada da seguinte forma:

[...] reconhece-se aos sinistrados do trabalho o direito a uma indemnização tanto quanto possível compensadora da sua inferioridade; mas ao Estado compete não esquecer os interesses dos patrões e acautela-los simultaneamente, de modo que para proteger o infortúnio de uns não hajam de sacrificar-se injustamente as condições de vida de outros, ou prejudicar-se as possibilidades do seu desenvolvimento (*Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, ano III, nº 17, p. 324, 1936.)

O corolário desta questão surge com a lei nº 1942, diploma a que ficou ligado Pedro Teotónio Pereira e Manuel Rebelo de Andrade, que será a primeira peça legislativa a utilizar a definição de “acidente de trabalho”, importação da legislação francesa, substituindo a que até aí vigorava na gramática legislativa portuguesa: “desastres de trabalho”. Este é o diploma legal que redefine o conceito de acidente de trabalho devido ao facto de, como é visível no artigo 1º, abranger todos os acidentes ocorridos no local e no tempo de trabalho, mas também os acidentes ocorridos na sequência da execução de serviços destinados à entidade patronal. Assim, é reafirmada a responsabilidade patronal nos acidentes de trabalho, algo que a legislação republicana já havia consignado através da lei nº 83, de 1913, e a lei nº 5637, de 1919, mas consegue estender igualmente a responsabilidade do patrão ao campo das doenças profissionais, facto que a legislação republicana não conseguira clarificar completamente. Como salienta Cunha Gonçalves, “não há risco da profissão, mas risco do trabalho. A responsabilidade do patrão deve ser, por isso, exigível enquanto durar o trabalho, desde que por ele seja ordenado e dirigido, ou de algum modo fiscalizado, mesmo quando não existia um objetivo de lucro”. Entre as doenças profissionais, podem-se contabilizar as intoxicações por chumbo, mercúrio, pela ação de corantes, dissolventes, poeiras, gases e vapores e ainda infeções carbunculosas e dermatoses, onde se ressalva o facto de que “[...] a predisposição patológica da vítima do acidente não isenta as entidades patronais da respetiva responsabilidade [...]” (GONÇALVES, 1939, p. 860). Poder-se-á entender esta situação como um sentido mais coerente das doenças adquiridas no trabalho e um novo entendimento jurídico das possíveis consequências da execução de determinados trabalhos para quem os executasse.

No artigo 2º da referida lei, surgiam alguns elementos que permitiam a descaracterização dos acidentes. Destarte, eram excluídos os acidentes provocados propositadamente pelos trabalhadores; os que resultarem do desrespeito de ordens expressas ou das condições de segurança estabelecidas pela entidade patronal; os que resultarem de ofensas corporais voluntárias e da privação do uso da razão ou da força maior. Assim, será o sector secundário o principal visado por esta lei, na medida, em que o operariado fabril era o sector mais vitimado pelos acidentes nos locais de trabalho, devido à perigosidade de alguns materiais, bem como da própria maquinaria envolvida no processo fabril, onde os sectores primário e terciário adquirem um lugar secundário nesta lei.

No que concerne à inserção deste tópico no aparelho corporativo da ditadura, a lei confere ao Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, a possibilidade de “[...] autorizar e determinar que os organismos corporativos promovam, na área que lhes disser respeito, o seguro contra acidentes de trabalho dos trabalhadores da respetiva categoria profissional ou daqueles que prestem serviço aos seus associados” (GONÇALVES, 1939, p. 861), situação prevista por intermédio das Casas do Povo e Pescadores e dos Sindicatos Nacionais.

Em 1940, o regime definia a sua política face à sinistralidade laboral nos seguintes termos: “O estado corporativo resolveu o problema com a nítida compreensão das realidades, abrangendo na proteção da lei todos os casos em que o acidente é imputável ao próprio risco de trabalho” (*Cartilha do corporativismo*, 1940, pp. 53-54). Contudo, o que se denota com esta lei é um retrocesso em comparação com a legislação republicana de 1919, na medida em que a isenção de responsabilidade foi alargada, mas também no campo dos seguros sociais, onde estes perdem o seu carácter de obrigatoriedade, apenas impostos às empresas com mais de cinco trabalhadores. Caso tenha mais de cinco trabalhadores deve transferir a responsabilidade de auxílio aos sinistrados para a entidade seguradora, mas também poderá caucioná-la e ainda provar, diante a Inspeção de Seguros que a capacidade económica da empresas é suficiente para garantir o risco por conta própria. Nas empresas de menor dimensão, a responsabilidade é cometida ao patronato, sendo prevista a situação de transferência para a entidade seguradora.

O pecúlio que as vítimas dos acidentes auferiam (capítulo III) inclui também indemnizações por morte à/ao viúva/viúvo e aos herdeiros e pensões à própria vítima em caso de incapacidade parcial ou total, fornecendo ainda assistência clínica e medicamentosa e

aparelhos ortopédicos e protéticos e a possibilidade de readmissão no local de trabalho, em caso de necessidade, situação prevista nas convenções nº 17 e 18 da OIT, ratificadas em 1929.

No campo das omissões desta lei, o trabalho ocasional, o trabalho acidental, o trabalho domiciliário, o trabalho prestado a outrem sem submissão à sua fiscalização não são abrangidos por este sistema, a que se deve somar o facto de que o regime jurídico-laboral previsto na lei nº 1942 apenas englobar os trabalhadores por conta de outrem, onde se incluem os trabalhadores do sector primário. Também na lei nº 1942, não se faz menção às questões relativas à higiene e segurança, onde a sua eficácia era claramente limitativa pois o caminho percorrido dos trabalhadores na reivindicação judicial dos seus direitos era sinuoso e difícil de concretizar.

4. A CAMPANHA NACIONAL DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS (1959-1962)

Como já foi referido, o final da Segunda Guerra Mundial marcou uma viragem na política social portuguesa. Durante os anos 50 a governação coeva operou mudanças na assistência laboral, de forma mais incisiva, e que na vigência do Marcelismo adquiriram contornos ainda mais definidos. Logo em 1950 foi criado o Ministério das Corporações e Previdência Social, o que significou “uma lenta mais efetiva viragem para o *Welfare State*, com progressivo abandono das visões do corporativismo de associação” (LUCENA, 1999, p.161). Ao longo dos anos 50 assistiu-se a uma discussão governamental sobre a questão da previdência que se consubstanciou na reforma da previdência social de 1962 e revisão do Estatuto da Assistência Social, entre 1962 e 1963 (SANTOS, 2011, pp. 72-81), onde se verificam influências das recomendações da Organização Mundial de Saúde e do Conselho Económico e Social das Nações Unidas.

No que toca à prevenção dos acidentes de trabalho, tentou-se superar uma mera observância e enquadramento jurídico que havia pautado os anos anteriores, onde a prevenção dos acidentes se tornou numa questão relevante. Tal como observou o então Ministro das Corporações e Previdência Social, Henrique Veiga de Macedo:

[...] quem compulsar as estatísticas ou se der ao cuidado de tomar contacto com a vida dos tribunais do trabalho ficará impressionado ao verificar a frequência dos sinistros registados e a gravidade das suas repercussões, quer para os trabalhadores e suas famílias, quer para a economia nacional (Preâmbulo da Portaria nº 17118, de 11 de abril de 1959)

Em maio de 1957 foi criado o Centro de Prevenção dos Acidentes de Trabalho e, através da portaria nº 17.118, de 11 de abril de 1959, o Ministério das Corporações e Previdência Social lançou, sob a égide da Junta de Ação Social, a Campanha Nacional de Prevenção dos Acidentes de Trabalho, tendo como duração prevista, um ano, tendo sido alargada pela portaria nº 17.668, de 11 de abril de 1960, sendo rapidamente reconhecida a imperiosa necessidade de continuar esta ação. Esta foi uma campanha que se valeu da intervenção de várias empresas e dos organismos corporativos, de onde se destaca o Grémio das Seguradoras.

Esta campanha conheceu, igualmente, uma intensa atividade editorial, onde se inclui a publicação de diversos ensaios sobre a referida matéria, mas também a revista *Campanha em Marcha*. Foram ainda utilizados modernos métodos de propaganda, tendo sido criada para esse mesmo efeito a Comissão de Imprensa, Rádio e Televisão, onde se incluía algumas palestras feitas no Rádio Clube Português e a realização de algumas fitas sobre acidentes de trabalho e a exibição de algumas produções estrangeiras sobre a mesma temática. Importando o modelo instituído no Reino Unido, através da Real Sociedade para a Prevenção de Acidentes de Londres, esta campanha valeu-se ainda pela divulgação de diversos cartazes de prevenção, devido ao facto de que “os cartazes bem desenhados são uma mensagem que chega ao operário durante o seu trabalho. Essa indicação é facilmente compreendida e retida. Ela desperta a sua memória e dá-lhe um simples aviso no momento oportuno [...]” (SALGADO, 1962, p. 26).

Todavia, o impacto desta campanha foi difuso e pouco visível, embora, através do seu plano de intenções tenha ficado patente a necessidade de criar “um esquema de ação permanente, devidamente estruturado”. Assim, no plano jurídico-legislativo, através do decreto nº 43.189, de 23 de setembro de 1960 foi aprovada a Tabela Nacional de Incapacidades por Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, e pelo Decreto-Lei nº 44307 de 27 de abril de 1962, foi criada a Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais para fazer face ao problema da silicose e cuja atividade se deveria progressivamente estender à cobertura de outras pneumoconioses e de outras doenças profissionais.

Posteriormente, será criada na Junta de Ação Social, através da portaria 19.533, de 30 de novembro de 1962, o Gabinete de Higiene e Segurança no Trabalho, sendo um organismo “ [...] destinado à investigação, estudo e difusão de princípios e técnicas de prevenção de acidentes e doenças profissionais”, embora a atuação deste gabinete tenha ficado pautado por diversas limitações. Entre as atividades mais significativas realizadas sob o patrocínio deste gabinete contam-se, para lá de algumas ações de formação e alguns ciclos de conferências, a realização de três Congressos Nacionais de Prevenção de Acidentes de Trabalho, em 1965, 1968 e 1973.

Este conjunto de medidas promulgadas nos anos 60 demonstra um interesse renovado, por parte do governo, sobre as questões sociais, onde as mutações económico-sociais advindos do pós-Segunda Guerra Mundial, com um reforço dos intentos industrializantes, não terá sido alheia, associada à discussão internacional sobre a criação de um Estado Social. A melhoria do quotidiano laboral acaba por ser encarada como uma necessidade, tentando redefinir esta questão à luz da gramática corporativa, como questiona José João Gonçalves Proença, em 1962: “[...] o que se pretende saber é se a solução corporativa, tal como se encontra definida e estruturada entre nós, corresponde às exigências desse qualitativo e se pode mesmo ser considerado como sua expressão político-económica” (PROENÇA, 1962, p. 5).

5. MUTAÇÕES NO QUADRO JURÍDICO: A LEI Nº 2127, DE 3 DE AGOSTO DE 1965

No quadro das mudanças operadas na década de 60 respeitantes à previdência social, a principal lei reguladora da sinistralidade laboral foi alvo de uma revisão, de onde nasceu a lei nº 2127, de 3 de agosto de 1965, que visava a superação de algumas carências no quotidiano dos trabalhadores coevos.

Segundo esta nova lei, regulamentada de forma definitiva através do decreto n.º 360/71, de 21 de agosto de 1971, a definição de acidente de trabalho é entendida como “o acidente que se verifique no local e tempo de trabalho e produza diretamente ou indiretamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença que resulte a morte ou redução na capacidade de trabalho ou de ganho” (*Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais*, 1971, p. 6). A

descaracterização do acidente segue a mesma linha de rumo da lei de 1936, embora com algumas ressalvas. Deste modo, o que resulta do texto da lei n.º 2127 é que, com a exceção dos casos de falta injustificável, a desobediência a ordens expressas do empregador por parte dos trabalhadores não se ajusta a uma fundamentação atendível de descaracterização, sendo a tónica colocada na violação das condições de segurança, sendo esta a principal inovação desta lei, algo que conserva uma perenidade na legislação laboral que vigora hoje em dia.

No campo das inovações legislativas que a lei n.º 2127 trouxe, encontra-se ainda a extensão do conceito de acidente de trabalho, algo que não foi totalmente isento de debate no campo da jurisprudência coeva. Com esta lei, tanto os serviços prestados, de forma espontânea, pelos trabalhadores, bem como os acidentes *in itinere*, estavam englobados nesta questão, ou seja, o dano não precisava de estar relacionado, de forma direta, com a execução do trabalho, mas sim a todas as tarefas a este associadas. Contudo, um dos tópicos que mais discussão provocou foi a questão dos trabalhos realizados espontaneamente, onde, para alguns juristas, o que a lei colocava em causa seria a relação de subordinação do trabalhador diante de um comando do patronato, abrindo-se um precedente face ao conceito de risco de autoridade. Já os acidentes *in itinere*, algo que não se encontra definido na lei n.º 1942, estavam previstos nos seguintes moldes:

- Quando fosse utilizado meio de transporte fornecido pela entidade patronal;
- Quando o acidente tivesse sido consequência de particular perigo do percurso normal, ou de outras circunstâncias que tenham agravado o risco do mesmo percurso.

Enquanto no primeiro ponto, a responsabilidade do patrão poderia ser, rapidamente, averiguada, ao invés do que ocorria no segundo ponto, onde seria mais difícil de deslindar, algo que já ocorrera na lei n.º 1942. Fora destas situações previstas na lei, ficavam os casos de risco genérico do percurso. Outra mudança que a lei n.º 2127 conseguiu estabelecer foi o fim do sistema de seguro facultativo, ganhando uma carácter de obrigatoriedade, continuando a basear-se no princípio da responsabilidade da entidade empregadora, mas verifica-se uma transferência da cobertura do risco para empresas seguradoras.

Contudo, na lei n.º 2127 certas matérias continuavam ausentes, como a reabilitação dos sinistrados, algo tratado liminarmente pelo decreto-lei n.º 47.511, de 25 de janeiro de 1967 que criou os Serviços de Medicina no trabalho nas empresas, mas também porque algumas medidas tomadas para a prevenção dos acidentes nunca foram efetivamente regulamentadas.

6. O MARCELISMO E AS QUESTÕES LABORAIS NO OCASO DO ESTADO NOVO

Será com durante o consulado de Marcello Caetano que de facto, o movimento reformista das políticas sociais se operacionalizou com mais acutilância. Nas palavras do próprio Presidente do Conselho de Ministros, a atuação do Estado passaria necessariamente por “manter a ordem nas ruas, salário digno com o qual possam assegurar a sua subsistência, habitação decente, e educação dos filhos” (BAPTISTA, 1973, p. 63). O alargamento da previdência aos trabalhadores rurais, através da lei n.º 2144, de 29 de maio de 1969, e as mudanças trazidas aos sindicatos nacionais pelo Decreto-Lei n.º 49058, de 14 de junho de 1969, são exemplificativos das mudanças introduzidas no campo da proteção social depois de 1968.

No que toca ao mundo do trabalho, a repartição da responsabilidade da proteção da saúde dos trabalhadores é transferida do Estado para empresas, de forma a providenciar uma abordagem da prevenção mais de acordo com a realidade industrial que despontava em Portugal desde a década precedente. De acordo com Fátima Patriarca, na base desta viragem na política social dever-se-á acrescentar que “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 a pressões oriundas da Organização Internacional do Trabalho” (PATRIARCA, 2008, p. 127). Em 1968, Gonçalves Proença afirmava que chegara “[...] o momento de agir decisivamente contra ela [sinistralidade laboral], chamando a essa luta a ação concertada de todos os ramos do saber que ao caso possam dar útil contributo” (PROENÇA, 1968, p. 23).

Assim, com o decreto-lei n.º 49.408, de 24 de novembro de 1969 é aprovado um novo regime jurídico do contrato individual de trabalho, sendo intentada uma maior conciliação e arbitragem no modo de atuação dos sindicatos nacionais, apostando-se numa “progressiva autonomia negocial das partes, com conseqüente afastamento do Estado” (LUCENA, 1976, p. 113). Neste decreto, os artigos 40º e 41º focam as condições necessárias para a realização das atividades laborais. Deste modo, o trabalho deveria ser organizado e executado “em condições de disciplina, segurança, higiene e moralidade”, tendo a entidade patronal o dever de aplicar sanções a quem pusesse em causa estas questões, acrescentando-se ainda que os trabalhadores deveriam colaborar com os patrões, relativamente às questões de higiene e segurança, através

da ação intermédia das comissões de segurança. Este novo tópico redefine o que fora estipulado no decreto-lei nº 47.032, de 27 de maio de 1966, onde a responsabilidade da ação fiscalizadora e auxiliadora em matéria de segurança laboral continuava a recair, exclusivamente, sobre o patronato. Assim, com as novas medidas do Marcelismo, há uma repartição de enunciados entre patrões e trabalhadores, na manutenção e prevenção de situações que pusessem em causa o processo produtivo pois, nas palavras de Henrique Salgado, “o operário tem que se distinguir por ser inteligente, por não fazer mais aquilo pra que tem qualidades físicas, e faze-lo sem se inutilizar, sem sofrer acidentes” (*Boletim da Associação Industrial de Angola*, ano XX, nº 80, (1969), p. 36.)

Em 1970, o Centro de Prevenção dos Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais é convertido no Centro de Prevenção e Segurança, sob a alçada do Grémio das Seguradoras, desenvolvendo ações de formação no seio de algumas empresas, tendo ainda realizado a I Semana Luso-Espano-Brasileira de Prevenção e Segurança, em 1971 e lançou duas publicações, a *Prevenção* e a revista *Segurança*, com periodicidade trimestral. A nível legislativo, através da portaria nº53/71, de 3 de fevereiro de 1971, é aprovado o Regulamento Geral de Segurança e Higiene do Trabalho nos Estabelecimentos Industriais e através do Decreto-Lei nº413/71, de 27 de setembro será reconhecido, pela primeira vez, entre nós, o direito à saúde, com a Lei Orgânica do Ministério da Saúde que cria, pela primeira vez, um sistema unificado de saúde. Todavia, as empresas portuguesas nunca providenciaram a criação de um verdadeiro sistema de segurança e higiene, algo que a legislação não consagrava pois não exigia a existência de tais organismos no seio dos núcleos empresariais da época. A lei nº 2127 declarava que o patronato poderia constituir os serviços de higiene e segurança atendendo à “sua capacidade económica e gravidade ou frequência dos riscos da sua respetiva atividade, serviços e comissões de segurança”.

Em 1973, o Decreto-Lei nº 478/73 de 27 de setembro, estende o âmbito da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais à generalidade das entidades patronais da indústria, comércio e serviços. Esta foi uma questão que ainda mostrava a sua pertinência no estertor do regime que, nas palavras do deputado Albano Vaz Pinto Alves, o Estado deveria “[...] integrar, ainda, no esquema do seguro social obrigatório os acidentes de trabalho, numa linha paralela do seguro de doença ou invalidez [...]” (*Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, XI legislatura, nº 17, 16 de janeiro de 1974, p. 376). A esta questão somava-se ainda a ausência de estatísticas fidedignas sobre os acidentes de trabalho, facto que era

reconhecido pelo próprio ministro Corporações e Previdência Social e da Saúde e Assistência, Baltazar Rebelo de Sousa.

7. CONCLUSÃO

O panorama legal que foi percorrido ao longo deste ensaio denota algumas características que se poderão resumir nos seguintes tópicos, como o primado do político sob o económico, onde a lógica corporativa, de prevenção da luta de classes, abriu caminho para que a proteção laboral se estruturasse em moldes que, no quotidiano laboral, se revelava ineficazes. A visão estatista da sociedade portuguesa levou a uma teorização dos componentes sociais, existindo uma efetiva hierarquização, traduzida em diversos níveis da vida da classe laboral, nomeadamente na reivindicação dos seus direitos, e onde a colaboração entre estes obedecia aos ditames do Estado.

Não obstante os esforços governamentais, nos anos finais do regime, as necessidades de melhoramento do sistema de previdência social eram notórias, onde se verificava uma incipiente proteção quer em situações de desemprego, quer em acidentes de trabalho. Nos anos do consulado de Marcello Caetano denotam-se mudanças, mas como o próprio referiu “o corporativismo continua a ser válido [...] como organização e doutrinária. Não me cansarei em repeti-lo” (CAETANO, 1970, p. 19). Apesar da convicção governamental na infalibilidade do sistema corporativo, a partir da década de 1960 verificou-se uma nova visão sobre o lugar do Estado nas questões da previdência, encetando um conjunto de reformas para dar uma maior abrangência social. Destarte, o regime do pós-guerra conhece mudanças significativas no campo da teoria sobre as funções assistenciais e qual o lugar que o poder político ocupa na sua regulação. Com o Marcelismo denota-se uma “visão mais branda, mais humana, um tanto liberalizada, do Estado corporativo” (WIARDA, 1999, p. 424), apesar das limitações atrás referidas.

Contudo, a aplicabilidade social das leis sobre os acidentes de trabalho e doenças profissionais esbarrou com entraves, nomeadamente, o facto destas leis ficarem, progressivamente, desajustadas à realidade social do pós-guerra, marcada pela industrialização. Não obstante a promulgação da lei nº 2127, a base normativa para o auxílio em caso de acidente pouco mudou ao longo do Estado Novo, onde a generalização do apoio

conferido aos sinistrados era parca e a resolução destas questões percorria longos canais burocráticos que mitigavam o sucesso prático das leis. O sistema corporativo, um dos sustentáculos da durabilidade do regime, não poderia ser abalado. Assim, não obstante algumas mudanças, verificavam-se falhas no sistema de proteção social e as leis não correspondiam aos anseios de uma sociedade em profunda transformação. Mas esta fraca aplicabilidade deve-se igualmente a uma profunda ausência de estatísticas fidedignas, dividindo-se as próprias elites políticas sobre a resolução deste problema pois os inquéritos mais exaustivos sobre esta questão focam-se, sobretudo, no setor mineiro, olvidando os restantes setores produtivos. A discrepância de valores apresentados pelos políticos coevos é, em nossa opinião, sinal da dificuldade, quer em visualizar esta questão, quer na sua solução, tendo sido evitado, ao longo deste artigo, a sua utilização.

Ainda assim, a universalização da assistência social só seria operada e materializada nos moldes que hoje a conhecemos, depois da queda do regime, a 25 de abril de 1974, embora seja reconhecível os avanços que este sector sofreu nos anos finais da ditadura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Luciano Aronne - «The Portuguese Origins and Corporative Future of the 'true' Brazilian Nation». *Portuguese Studies*, v. 32, p. 199-224, 2016.

Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais. Lisboa: Imprensa Nacional, 1971.

AZEVEDO, Ana Carina - *A organização científica do trabalho em Portugal*. Paris: Nota de Rodapé, 2015.

BAPTISTA, António Alçada - *Conversas com Marcelo Caetano*. Lisboa: Moraes, 1973.

BRITO, J.M. Brandão de – *A industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965): o condicionamento industrial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989.

CAETANO, Marcello – *Estado Social*. Lisboa: Verbo: 1970.

Cartilha do corporativismo. Lisboa: Secretariado de Propaganda Nacional, 1940.

GARRIDO, Álvaro, ROSAS, Fernando (coord.) - *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*. Lisboa: Almedina, 2012.

GARRIDO, Álvaro - *Cooperação e solidariedade: uma história da economia social*. Lisboa: Tinta-da-China, 2016.

GARRIDO, Álvaro - *Queremos uma economia nova!: Estado Novo e corporativismo*. Lisboa: Círculo de Leitores/Temas & Debates, 2016.

GONÇALVES, Luiz da Cunha - *Responsabilidade civil pelos acidentes de trabalho e doenças profissionais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1939.

LEAL, Ernesto Castro – “Tradições organicistas: ideias políticas e práticas de representação na República portuguesa”. *Espacio, Tiempo y Forma*. Madrid, nº 27, p. 37-58, 2015.

LOFF, Manuel - *O nosso século é fascista!: o mundo visto por Salazar e Franco (1936-1945)*. Porto, Campo das Letras, 2008.

LUCENA, Manuel de – *A evolução do sistema corporativo português*. Lisboa: Perspetivas & Realidades, 1971.

LUCENA, Manuel de – “Previdência Social”. In BARRETO, António e MÓNICA, Maria Filomena (org.) - *Dicionário da História de Portugal*. Porto: Livraria Figueirinhas, 1999, vol. 9, pp. 153-167.

MAGALHÃES, Joaquim Romero – *Tranquilidade: história de uma companhia de seguros*. Lisboa: Companhia de Seguros Tranquilidade, 1997.

MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes – *A bem da Nação: o sindicalismo português entre a tradição e a modernidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/FAPERJ, 2002.

MARTINHO, Francisco Palomanes e PINTO, António Costa (coord.) - *A vaga corporativa: corporativismo e ditaduras na Europa e na América Latina*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2016.

Organização corporativa: Estatuto do Trabalho Nacional e mais textos fundamentais. Lisboa: Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, 1935.

O trabalho e as corporações no pensamento de Salazar. Lisboa: Junta de Ação Social, 1962.

PATRIARCA, Fátima – “Continuidade e rutura: as primeiras leis sociais de Marcello Caetano”. In VILLAVARDE, Manuel, WALL, Karin, ABOIM, Sofia e SILVA, Filipe

Carreira da (Eds.) - *Itinerários: a investigação nos 25 Anos do ICS*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008, pp. 125-139.

PEREIRA, Miriam Halpern – *Do Estado Liberal ao Estado-Providência: um século em Portugal*. São Paulo, EDUSC, 2012.

PROENÇA, José João Gonçalves - *Corporativismo e política social*. Lisboa: Junta da Ação Social, 1962.

PROENÇA, José João Gonçalves – *Sinistralidade laboral*. Lisboa: Ramos, Afonso & Moita, 1968.

RIBEIRO, Vítor – *Acidentes de trabalho: reflexões e notas práticas*. Lisboa: Rei dos Livros, 1984.

RODRIGUES, Cristina – *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1973)*. Porto: Afrontamento, 2013.

RODRIGUES, Veiga - *Acidente de trabalho: anotações à Lei n.º 1942*. Coimbra: Coimbra Editora, 1951.

ROSAS, Fernando – *O Estado Novo nos anos trinta (1928-1938)*. Lisboa: Editorial Estampa, 1986.

ROSAS, Fernando – *Portugal entre a paz e a guerra (1939-1945)*. Lisboa: Editorial Estampa, 1990.

ROSAS, Fernando – *Salazar e o poder: a arte de saber durar*. Lisboa, Tinta-da-China, 2013.

SALGADO, Henrique – *A medicina do trabalho em Portugal e a prevenção de acidentes de trabalho e doenças profissionais*. Lisboa: Centro de Prevenção de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, 1962.

SANTOS, A. Ary dos - *Acidentes de trabalho*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1932.

SANTOS, Mónica Rodrigues dos - *"Ingratos" e "Desumanos": acidentes laborais em Coimbra (1930-1935)*. Coimbra: FLUC, 2015 (tese de História Contemporânea – texto policopiado).

SANTOS, Paula Borges – *A questão religiosa no Parlamento (1933-1974)*. Lisboa: Assembleia da República, 2011.

SANTOS, Paula Borges – “O modelo político do Estado autoritário português: a ideia corporativa na constitucionalização do regime (1931-1933) ”. *Espacio, Tiempo y Forma*. Madrid, nº 27, p. 59-84, 2015.

VITAL, Domingos Fezas – *Curso de Direito Corporativo*. Lisboa: Minerva, 1940.

WIARDA, Howard – “Corporativismo”. In BARRETO, António e MÓNICA, Maria Filomena (org.) - *Dicionário da História de Portugal*. Porto: Livraria Figueirinhas, 1999, vol. 7, pp. 421-425.

ARTIGO ENVIADO EM: 12/07/2016
ACEITO PARA PUBLICAÇÃO: 12/10/2016