

# As políticas do “bem-estar” no império português em África (Anos 1960)

## “Welfare” Policies in the Portuguese Empire in Africa (1960s)

MIGUEL BANDEIRA JERÓNIMO\*

**RESUMO** Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com modos e alcances diversos, os projectos imperiais e coloniais europeus revelaram dinâmicas de inovação institucional, administrativa e ideológica, visando responder aos múltiplos obstáculos que se colocavam à sua legitimidade e continuidade. O escrutínio crítico dos seus *modi operandi* intensificou-se, envolvendo um número crescente de indivíduos, grupos e redes operando em contextos diversos, com motivações e objectivos distintos. As pressões para a renovação ou para o desmantelamento das soluções imperiais e coloniais multiplicaram-se. Acompanhando essas transformações, por vezes antecipando-as, em outras agindo de um modo essencialmente reactivo, as autoridades imperiais e coloniais imaginaram e desenvolveram novos idiomas e repertórios de administração. Estes foram marcados por argumentários e planos de desenvolvimento e modernização societal e, ainda, por novas políticas da diferença, produzindo renovados mecanismos de regulação, inclusão

---

\* <https://orcid.org/0000-0002-8829-4909>  
Universidade de Coimbra, Departamento de História,  
Estudos Europeus, Arqueologia e Artes  
Largo Porta Férrea, 3000-370, Coimbra, Portugal  
[mbjeronimo@gmail.com](mailto:mbjeronimo@gmail.com)



e exclusão social, política e económica. Este texto analisa uma dessas manifestações, a emergência do “colonialismo de bem-estar” no império colonial português, colocando-o num contexto internacional relevante, incluindo de cariz interimperial. O texto aborda sobretudo a “província ultramarina” de Angola e foca-se, no essencial, no domínio do trabalho, mostrando como as orientações desenvolvimentistas e de “bem-estar” foram profundamente condicionadas por (e assim se tornaram úteis para) preocupações securitárias.

**PALAVRAS-CHAVE** Colonialismo, descolonização, desenvolvimento

**ABSTRACT** Following World War II (1939-1945), in different ways and to different extents, European imperial and colonial endeavors manifested dynamics of institutional, administrative, and ideological innovation, aimed at addressing the multiple obstacles to their legitimacy and continuity. Critical scrutiny of their *modi operandi* intensified, involving a growing number of individuals, groups, and networks, each operating in different contexts, with varying motivations and objectives. Pressures to renew or dismantle imperial and colonial solutions multiplied. As these changes unfolded, sometimes proactively and at other times reactively, imperial and colonial authorities conceived and developed new languages and repertoires of administration. These approaches were marked by arguments and plans for development and societal modernization, as well as new policies of difference, producing renewed mechanisms of regulation, and social, political, and economic inclusion and exclusion. This article analyzes a specific aspect of these transformations, namely, the emergence of “welfare colonialism” in the Portuguese colonial empire. It contextualizes this phenomenon within an international framework, which includes inter-imperial dynamics. The text mainly focuses on the “overseas province” of Angola, particularly on the field of labor, showing how developmentalist and “welfare” orientations were deeply conditioned by (and thus became useful for) security concerns.

**KEYWORDS** Colonialism, decolonization, development

## REINVENTANDO O COLONIALISMO

No período posterior à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), de formas diversas e com alcances variados, os diferentes projectos imperiais europeus encetaram processos de inovação institucional, administrativa e ideológica. Estes visavam responder aos múltiplos e crescentes desafios à sua legitimidade no plano colonial, metropolitano e internacional (THOMAS; MOORE; BUTLER, 2008; THOMPSON; THOMAS, 2018). Já visíveis no período do entreguerras, ainda que de forma menos intensa (MANELA, 2007; JERÓNIMO, 2015), as dinâmicas de vigilância e contestação dos *modi operandi* imperiais intensificaram-se após 1945. Claramente associadas a manifestações prévias de denúncia ética e humanitária das “selvagerias civilizadas” do colonialismo (GRANT, 2005), essas dinâmicas envolveram um número crescente de indivíduos, grupos e redes, operando em diversos contextos (coloniais, metropolitanos, transnacionais e internacionais) e com inspirações e objectivos distintos. Como consequência, forjaram-se numerosas conexões de solidariedade transterritoriais, que se estendiam de Argel a Paris ou de Bandung a Londres (BYRNE, 2016; GOEBEL, 2015; MATERA, 2015), chegando, claro, a Nova York e Genebra, capitais do internacionalismo. Tentando acompanhar essas transformações, por vezes antecipando-as, outras vezes agindo de um modo essencialmente reactivo, as autoridades imperiais e coloniais imaginaram e desenvolveram novos idiomas e repertórios de administração. Estes foram marcados por argumentários e planos de desenvolvimento e modernização societal (JERÓNIMO; PINTO, 2015), frequentemente mais idealizados do que concretizados, e, ainda, por novas políticas da diferença, produzindo renovados mecanismos de regulação e novos pontos de equilíbrio na tensão entre inclusão e exclusão social, política, cultural e económica que caracterizava todas as situações coloniais (BURBANK; COOPER, 2010).

Variando em função de tradições e culturas administrativas e políticas particulares – incluindo no que diz respeito às geografias coloniais –, de circunstâncias e contingências locais e, além disso, dos recursos humanos, institucionais e materiais disponíveis, frequentemente

escassos, todos os impérios coloniais europeus se empenharam em projectos de reestruturação política, social ou económica. Em parte, tal processo esteve relacionado com as dinâmicas de reconstrução das sociedades europeias no pós-guerra (WHITE, 2011) e, também, com a crescente competição global estimulada pela nascente Guerra Fria e pelos novos desafios colocados pelo chamado Terceiro Mundo (WESTAD, 2005). Os efeitos fizeram-se sentir nas metrópoles, desde logo nos ministérios coloniais, nos corredores dos negócios estrangeiros, mas também num conjunto crescente de instituições, incluindo as académicas, interessadas nos assuntos coloniais. Naturalmente, reflectiram-se também nos territórios ultramarinos, nos quais o “Estado colonial tardio”<sup>1</sup> (DARWIN, 1999) promoveu inúmeras formas de intervenção nas sociedades locais e de interacção com as respectivas populações, algumas delas sem precedentes. Em ambos os planos, as autoridades procuraram reinventar as linguagens e os repertórios de dominação, sem que isso tenha necessariamente significado uma mitigação dos mecanismos de violência simbólica e material que marcaram historicamente o colonialismo moderno europeu (THOMAS; CURLESS, 2018). Essa expressiva reorientação política dos impérios coloniais europeus incluiu uma mudança de percepções, valorações e expectativas quanto ao sentido e ao valor dos projectos coloniais (SHIPWAY, 2008, p. 12-17). Reflectiu-se também, por consequência, na reformulação de políticas externas e na produção de novas ideologias de justificação imperial, por vezes de modo concertado, em grande parte para consumo nos fóruns internacionais (JERÓNIMO; MONTEIRO, 2020a).

A (re)legitimação dos projectos imperiais dependia em grande medida da capacidade de forjar *ententes* coloniais (KENT, 1992), de geometria e coesão variáveis, versando um conjunto considerável de assuntos. É a partir dessa concertação interimperial que surgirão visões alternativas do conceito de autodeterminação política (MONTEIRO, 2023). O mesmo sucedeu com novas políticas e modelos de educação (JERÓNIMO; DORES, 2020), de saúde (PEARSON, 2018), científicos

---

1 Trad. livre do autor: “late colonial state”.

(MATASCI, 2020; CASTELO; ÁGOAS, 2021) ou de “bem-estar” social, num esforço significativo para influenciar os parâmetros e normas internacionais que regulavam essas matérias (JERÓNIMO, 2023).

Uma das expressões mais evidentes das dinâmicas históricas supramencionadas e que enformou de maneira decisiva a trajectória histórica do colonialismo tardio foi a valorização do desenvolvimento como processo, indicador e fim central das formas de governo imperiais no período coevo (HODGE; HÖDL; KOPF, 2014). O desenvolvimentismo tardo-colonial manifestou-se num plano eminentemente económico, mas também nas suas dimensões especificamente sociais, culturais e (geo)políticas. O seu decurso histórico relacionou-se estreitamente com contextos, dinâmicas e instituições internacionais (UNGER, 2018), incluindo aquelas tributárias da Guerra Fria (LORENZINI, 2019). O que alguns autores classificaram como o “século do desenvolvimento”<sup>2</sup> (MACEKURA; MANELA, 2018) foi notoriamente marcado por realidades, políticas e situações coloniais, visíveis nos discursos, programas e imaginações que lhe estavam associados, ou na profusão de planos de desenvolvimento criados pelas administrações imperiais e coloniais. A gradual, ainda que acidentada, e crescentemente intrusiva, inclusão de territórios coloniais ou “não autónomos” no escopo de acção da Organização das Nações Unidas (ONU) e das suas agências especializadas, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (MAUL, 2019; PLATA-STENGER, 2020) à Organização Mundial da Saúde (OMS) (BONOHO, 2022), reflectiu e contribuiu, ao mesmo tempo, para a relação entre colonialismo e desenvolvimento.

É notável nesse período a aposta no planeamento de intervenções desenvolvimentistas em contextos coloniais. Ainda que a genealogia desses fenómenos remeta para pelo menos o período entreguerras (HODGE, 2007), com uma dimensão internacional clara, sobretudo em torno da Sociedade das Nações (RODRÍGUEZ GARCÍA; RODOGNO; KOZMA, 2016), a sua importância no pós-guerra aumenta. Manifesta-se em Londres, com as Colonial Development and Welfare Acts [Leis de

---

2 Trad. livre do autor: “the development century”.

Desenvolvimento Colonial e Bem-Estar] (1940 e 1945); em Paris, com o Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social [Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Económico e Social] e o Fonds d'Équipement Rural et de Développement Économique et Social [Fundo de Equipamento Rural e de Desenvolvimento Económico e Social] (1946 e 1949); em Bruxelas, com o Plan Décennal du Congo Belge [Plano Decenal para o Congo Belga] (desde 1949). O mesmo acontece em Lisboa, com os sucessivos Planos do Fomento (desde 1953) (JERÓNIMO, 2018). Foram vários os esquemas planificados de intervenção e engenharia económica e social. Estes foram mais imaginados do que implantados e mais ambiciosos no papel do que efectivos na prática, gerando inúmeras consequências imprevistas. Não deixaram, contudo, de se constituir como um componente essencial da história do colonialismo tardio. Tais programas animaram o modo como as autoridades foram antecipando ou respondendo aos desafios do pós-guerra, fossem os decorrentes do desdobramento e da intensificação do escrutínio crítico internacional, fossem aqueles resultantes da explosão de reivindicações de natureza social e política em contextos locais nas periferias dos impérios, por vezes conducentes a formas abertas e organizadas de conflito.

Uma das consequências notórias da coexistência de dinâmicas conflituais, por vezes de cariz muito violento, e de políticas desenvolvimentistas foi a emergência de manifestações, e modalidades, de desenvolvimentismo repressivo. A fertilização cruzada de linguagens e repertórios de segurança e desenvolvimento foi assinalável e repercutiu-se em todos os impérios coloniais europeus. Os modos de pensar a ordem e a segurança em contextos coloniais, relacionados ou não com conflitos violentos e generalizados, foram caracterizados pela crescente mobilização, no plano retórico, sobretudo, mas também no prático, de argumentários desenvolvimentistas. No mesmo sentido, ainda que com diferenças, as formas de pensar o desenvolvimento, como projecto plural não redutível a dimensões económicas, foram igualmente modeladas por considerações securitárias e, em certos contextos, essa dinâmica condicionou significativamente decisões militares (JERÓNIMO, 2018).

Tal foi visível no caso português (JERÓNIMO, 2017) como no francês e no britânico (FEICHTINGER, 2017).

A emergência de idiomas e políticas de um “colonialismo de bem-estar”, lenta em alguns casos, mais acelerada em outros, foi um dos aspectos definidores do colonialismo tardio (MIDGLEY; PIACHAUD, 2011), cruzando-se e relacionando-se com outras lógicas e preocupações, da imaginação de modalidades de administração da “diferença” e da desigualdade até à formulação de estratégias securitárias e repressivas. Muito para lá do sentido genérico atribuído por James Scott (1998, p. 97), tal emergência remete para um diversificado conjunto de indivíduos e instituições que, com motivações e propósitos variados, por vezes contrastantes, formularam políticas e serviços sociais declaradamente orientados para a transformação das condições de existência das populações coloniais, sobretudo as ditas “indígenas”. Não tendo as políticas de “elevação social” e de provisão de serviços sociais correspondido à entusiástica retórica que as promoveu, a gradual institucionalização, na administração pública e fora dela, de um “colonialismo de bem-estar” não deixou de marcar significativamente a vida política e burocrática dos impérios europeus na sua fase final.

Como foi escrito sobre o caso britânico – mas podendo facilmente ser aplicado a outros impérios –, a ideia de “bem-estar” (*welfare*) tornou-se uma das “compaixões dominantes”<sup>3</sup> do colonialismo tardio (LEWIS, 2001), prolongando, em certos aspectos, debates que marcaram a sociedade europeia, desde pelo menos finais do oitocentos, associados a uma ideia de Estado social e à redefinição das relações entre este e as estruturas assistencialistas eclesiásticas e missionárias. Os velhos e os novos debates foram sempre condicionados por argumentos sobre a necessidade de ajustar normas e expectativas às condições locais, num processo fortemente marcado por considerações discriminatórias, de teor racial ou cultural, por vezes entendidas como exprimindo diferenças inultrapassáveis. A retórica e as promessas da universalidade tiveram sempre uma aplicação limitada em contexto colonial, o

---

3 Trad. livre do autor: “ruling compassions”.

mesmo sucedendo com os recursos disponibilizados para a efectivação das políticas e dos serviços sociais. As cláusulas coloniais – ou seja, o conjunto de restrições à aplicação de normas e políticas “universais” aos contextos coloniais, em virtude das suas supostas características sociais – abundaram, restringindo imensamente o campo de aplicação de políticas sociais e económicas várias, do trabalho à educação e à saúde, e restringindo o exercício e a reivindicação de determinados direitos políticos e sociais. A globalização dos direitos foi fortemente circunscrita e selectiva (KOTT; DROUX, 2013).

A questão do “bem-estar” em situações coloniais não fugiu à regra, na medida em que as políticas desenhadas para o efeito, que reproduziam alguns traços daquelas discutidas e aplicadas nas metrópoles, eram objecto de inúmeras operações de adaptação, ao que eram consideradas as especificidades dos contextos locais, limitando o seu alcance. De qualquer modo, as políticas do “bem-estar” visando espaços coloniais cresceram em número e abrangência. Por um lado, como notado acima, almejavam mitigar a contestação interna e externa, procurando uma renovada legitimação dos impérios coloniais. Para esse efeito, o alinhamento formal de normas e políticas do “bem-estar” colonial com *standards* internacionais poderia ser útil. Por outro, prolongavam, ainda que as transformando significativamente de permeio, respostas formuladas anteriormente aos múltiplos “problemas sociais” que tinham marcado as sociedades ocidentais décadas antes. Tendo por base uma leitura teleológica da mudança social, à imagem do trajecto histórico das sociedades ocidentais, os contextos coloniais eram entendidos como estando a testemunhar dinâmicas de transformação acelerada. Procurava-se, pois, responder aos efeitos indesejados da urbanização (por exemplo, a chamada “destribalização” ou a “delinquência juvenil”) ou da (proto) industrialização (por exemplo, a transformação da esfera laboral e das relações contratuais). Assim sendo, as políticas do “bem-estar” adquiriam um segundo propósito, o de estabilizar a ordem social e política local, potenciando as estratégias de preservação dos projectos imperiais.

Como sucedeu com outros aspectos da história do colonialismo tardio, essas políticas do “bem-estar” foram modeladas por processos de

cooperação interimperial e intercolonial, crescentemente institucionalizados e regulares. A este respeito, o papel da Comissão de Cooperação Técnica na África ao Sul do Saara (CCTA) e do Institut International des Civilisations Différentes [Instituto Internacional de Civilizações Diferentes] (INCIDI) (WAGNER, 2022) deve ser destacado. As Conferências Interafricanas de 1953, em Lourenço Marques (Moçambique), e de 1957, em Tananarive (Madagáscar), são apenas dois exemplos de iniciativas organizadas pela CCTA (COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA ÁFRICA AO SUL DO SAARA, 1953; 1957) que, a par de inúmeras reuniões intergovernamentais e debates internos, colocaram o problema do “bem-estar” no centro da imaginação política e social colonial (e imperial). Mobilizando um número crescente de especialistas e instituições, os debates sobre o conceito de “bem-estar” e sua utilidade promovidos pela CCTA foram importantes na formulação de políticas concretas por cada administração imperial e colonial. Debates estes que versavam sobre tópicos tão diversos como a assistência médica e social, a nutrição e a economia doméstica, as associações mutualistas e cooperativas, o papel da mulher no plano social, as instituições de serviço social, as condições de habitação ou de trabalho. O INCIDI também foi a esse propósito relevante. Prosseguindo debates anteriores, um encontro do INCIDI em 1951 procurou coligir diversos planos de desenvolvimento cultural, económico e social para territórios “insuficientemente desenvolvidos” (territórios coloniais, entenda-se), com o intento de facilitar formas de cooperação técnica e soluções comuns (INSTITUT INTERNATIONAL DES CIVILISATIONS DIFFÉRENTES, 1951). Dois anos depois, a questão do desenvolvimento em contexto rural agregou inúmeros especialistas e autoridades com o mesmo objectivo, intensificando os propósitos de circulação, comparação e transferência de ideias, dados e repertórios de intervenção (INSTITUT INTERNATIONAL DES CIVILISATIONS DIFFÉRENTES, 1953). Em ambos os casos, e outros poderiam ser apresentados, a questão do “bem-estar” foi avaliada e comparada, sendo pensada a partir de múltiplos sentidos: sociais e económicos, certamente, mas também políticos e diplomáticos (JERÓNIMO, 2023).

Este texto explora alguns desses problemas e processos históricos. Centra-se no caso português, sobretudo em Angola, num momento particular, visando destacar o modo como as autoridades imperiais e coloniais portuguesas dialogaram com os argumentos e os repertórios do “colonialismo de bem-estar”. O seu observatório principal é o domínio do trabalho, nomeadamente os chamados “trabalho rural” e “trabalho migrante”. As respectivas instituições e mecanismos de regulação são abordados, mostrando como as orientações desenvolvimentistas e de “bem-estar” foram profundamente condicionadas por preocupações securitárias, aumentando assim a sua utilidade para os decisores políticos e militares apostados em fazer o império perseverar. Num primeiro momento, serão abordados, de modo sucinto, os usos plurais do “bem-estar” no colonialismo tardio português. Num segundo momento, o cerne empírico deste texto, demonstrar-se-á como a questão laboral ofereceu diversas oportunidades para a fertilização cruzada de intuítos securitários, económicos e sociais, incluindo aqueles relacionados com o conceito de “bem-estar”.

### **SOBRE AS INSPIRAÇÕES E OS USOS DO “BEM-ESTAR”**

Tal como noutros impérios, a emergência, a institucionalização e o desenvolvimento do “colonialismo de bem-estar” no império colonial português resultaram, em parte, da necessidade de responder a desafios particulares. Entre estes contava-se a necessidade de controlo e de “conquista” das populações, incluindo em contexto de guerra, a partir de 1961, ou a administração das vincadas assimetrias socioeconómicas e étnico-raciais que caracterizavam as sociedades coloniais, nas cidades ou nos meios rurais. A esses desafios somava-se ainda a crescente pressão internacional para o alinhamento do Estado-império português com as normas internacionais e com os parâmetros interimperiais. Apesar de o primeiro Plano de Fomento, de 1953, não revelar uma atenção especial a questões sociais e de “bem-estar”, a situação mudou gradualmente nos planos seguintes. Mesmo nos anos relativos ao primeiro plano, outros sinais de interesse sobre a questão do “bem-estar” podem ser

identificados. Em janeiro de 1956, uma comissão de “bem-estar rural” foi criada em Angola. No mesmo ano, foi estabelecido o Centro de Estudos Políticos e Sociais da Junta de Investigações do Ultramar (CEPS-JIU), no interior do qual se realizou uma Missão de Estudos de Atracção das Grandes Cidades e do Bem-Estar Rural no Ultramar (CASTELO, 2014, p. 525-527). Os efeitos imprevistos e indesejados da “atracção” urbana e das dinâmicas de “destribalização” eram temidos (CURTO; CRUZ, 2013), reproduzindo, aliás, as preocupações antigas e os receios de administrações coloniais estrangeiras.

Soluções que buscavam mitigar alguns dos aspectos mais gravosos dessas dinâmicas sociais, em parte visando promover o “bem-estar”, tanto em espaços urbanos como em contextos rurais, foram ganhando expressão, merecendo algumas investigações consideráveis (SOARES, 1961). No contexto rural, a formulação de políticas de “bem-estar” procurava limitar o êxodo para as cidades e prevenir ou responder a manifestações de “instabilidade social” local, algumas das quais podiam ser canalizadas para formas de contestação mais estruturadas e politicamente conseqüentes. Visava ainda ao controlo da mão de obra, dificultando migrações laborais para outras colónias, não apenas para as cidades, e “estabilizando” o recrutamento de braços. A escassez e a volatilidade da força de trabalho disponível era um problema constante, e uma “acção social global” era urgente. Orientações a este respeito eram frequentemente discutidas e promovidas na CCTA, o que era explicitamente reconhecido pelas autoridades portuguesas. Um modelo adequado podia ser encontrado, e selectivamente apropriado, nos estudos feitos sobre o Congo Belga (onde a questão há muito ocupava os responsáveis locais). Tanto as orientações como os estudos que serviam de referência deviam ser adaptados às diferenças étnicas e a “diferentes tipos e graus de civilização” existentes em territórios portugueses, como referia o relatório da Missão de Estudos (CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS DA JUNTA DE INVESTIGAÇÕES DO ULTRAMAR, 1958, p. i-iii). Apesar da invocação de um suposto progressismo reformista, no caso português, a gradual afirmação do “colonialismo de bem-estar” não deixou de estar fortemente marcada pela persistência

de uma política da diferença vincadamente racializada, que, até 1961, data da sua supressão, encontrou no regime do indigenato um suporte legal relativamente eficaz. O seu fim, contudo, não acarretou o desaparecimento dessas mesmas políticas da diferença, antes, representando a sua reconfiguração, a partir de normas e conceitos distintos.

Apesar das óbvias limitações à concretização efectiva de um “colonialismo de bem-estar”, que tanto podiam resultar de escassos recursos como da reduzida vontade institucional ou da persistência de mundividências racistas, ele não deixou de impregnar as visões (e imaginações) políticas e sociais da administração portuguesa. Em parte, tal deveu-se a uma gradual apropriação, selectiva e instrumental, por certo, de argumentários desenvolvimentistas e assistencialistas que circulavam internacionalmente, sobretudo em razão da institucionalização crescente das *ententes* coloniais. As iniciativas da CCTA produziram efeitos vários. Na conferência sobre “bem-estar rural” de 1953, em Lourenço Marques, os representantes portugueses abordaram tópicos como os “factores económicos do bem-estar rural”, crédito e assistência social e, ainda, a habitação rural “indígena”. As controvérsias sobre os métodos e objectivos do “bem-estar rural” também ecoavam exemplos debatidos em contexto interimperial desde finais dos anos 1940 (em alguns casos retomando discussões antigas), como aqueles sobre as virtudes da “educação de base”, do “desenvolvimento comunitário” ou de soluções como os *paysannats*, esquemas de reorganização dos espaços agrários promovidos no Congo Belga (COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA ÁFRICA AO SUL DO SAARA, 1953).

Em outros eventos da CCTA, versando questões como o trabalho, a educação ou a saúde, as preocupações com questões de “bem-estar” também proliferavam, constituindo mais um incentivo para os representantes portugueses. A título de exemplo, os debates que marcaram as conferências interafricanas sobre o trabalho e o seu importante boletim foram claramente caracterizados por reflexões sobre o “bem-estar”: a qualidade dos alojamentos; as condições higiénicas dos locais de trabalho; as compensações pagas, ou não, às mulheres trabalhadoras; as pensões; o sindicalismo; as orientações “psicossociais” ou “os factores humanos

da produtividade” (COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA ÁFRICA AO SUL DO SAARA; INSTITUTO INTERAFRICANO DO TRABALHO, 1958; COOPER, 1996, p. 361-382). Pensar sobre o trabalho colonial era pensar sobre a questão do “bem-estar”. E vice-versa. Com todos os cálculos políticos que tal operação exigia e permitia.

A integração nas organizações interimperiais, proveitosa em muitos casos, foi acompanhada por um acentuado interesse nas linguagens e propostas debatidas na Organização das Nações Unidas e em algumas das suas agências especializadas, sobretudo depois da entrada de Portugal naquela organização internacional, em 1955. Em parte, tal interesse foi estimulado pela necessidade de adaptação a um conjunto crescente de responsabilidades institucionais. Por outro, ele foi suscitado em articulação com uma série de situações críticas relacionadas com realidades coloniais concretas, invocadas no âmbito de discussões sobre questões raciais ou desigualdade económica, incluindo a questão do trabalho, ou mais amplamente da vigência dos direitos humanos. A discrepância entre a retórica e a propaganda usadas pelas autoridades e as realidades testemunháveis e demonstráveis nas colónias era óbvia. O mesmo sucedia no que dizia respeito à relação entre os enquadramentos jurídicos existentes e várias normas internacionais, começando, claro, com o próprio regime do indigenato (JERÓNIMO; MONTEIRO, 2020b). O diálogo, mesmo que instrumental, com linguagens e propostas em torno do desenvolvimento e do “bem-estar” era útil em vários sentidos.

A despesa com educação, saúde e “bem-estar” subiu consideravelmente com o segundo Plano de Fomento, entre 1959 e 1964: 14% e 6% do orçamento total em Moçambique e Angola, respectivamente. Tal não implicou, naturalmente, que críticas sobre o escasso investimento em questões sociais se esbatessem. Nos anos 1950, a comparação com outras situações coloniais não favorecia os territórios portugueses: por exemplo, nas colónias britânicas, em 1951, os valores relativos consagrados a esse tipo de despesa rondavam os 43%, e nos territórios coloniais franceses, entre 1954 e 1957, situavam-se nos 20,5%. O Plan Décennal belga no Congo projectava valores semelhantes aos franceses (UNITED NATIONS, 1959, p. 245-246; HAILEY, 1957, p. 1325-1326).

A comparação desfavorável continuou a ser uma realidade, mas foi gradualmente atenuada (sem desconsiderar a vaga de descolonização em curso). Apesar do investimento magro, e nem sempre de aplicação clara e consequente, as preocupações com a questão social, com o “bem-estar” e com o desenvolvimento intensificaram-se. A crescente turbulência decorrente dos acontecimentos de 1961 em Angola (CURTO; CRUZ; FURTADO, 2016) e a repercussão internacional que estes geraram, incluindo o subcomité da Assembleia Geral da ONU, criado nesse ano para estudar a situação no território (SANTOS, 2017), certamente contribuíram para esse facto. Logo no ano seguinte, um inspector do Ministério do Ultramar considerava que uma “acção social” bem-sucedida era a condição necessária e fundamental para a “existência” do Estado Português, desde a Revisão Constitucional de 1951, considerado como uma unidade política “pluricontinental” e “multiracial”, sem colónias, apenas com “províncias ultramarinas” (NETO, 1962, p. 57).

Os argumentários sobre “bem-estar” e desenvolvimento tornaram-se omnipresentes. Doutrinas e propostas sobre “bem-estar rural”, “desenvolvimento comunitário”, “promoção social” ou “desenvolvimento rural” foram esgrimidas, ecoando, nem sempre de modo rigoroso, debates noutras latitudes. Apesar de diferenças identificáveis entre elas, tais doutrinas e propostas combinavam aspectos muito relevantes, que eram prestimosos para a missão de preservar e governar o império colonial. Por exemplo, e em primeiro lugar, facilitavam intervenções técnicas e científicas em assuntos económicos e sociais, sendo tomados como muito úteis nos propósitos de aumentar a produtividade agrícola ou de fomentar novas formas de produção e organização (e.g., cooperativismo). Em segundo lugar, propiciavam a “educação social”, ou seja, a instrução de populações rurais em matérias respeitantes às responsabilidades sociais, individuais e colectivas, contribuindo para o desejado processo de aceitação e facilitação da mudança socioeconómica, para o “progresso” e o “desenvolvimento”. Em sociedades vistas como dominadas pela “tradição”, a engenharia social era vista como um enorme desafio, a ser abordado de forma prudente, até pelo receio das suas consequências imprevisíveis. Em terceiro lugar, eram tomadas como

fundamentais para a eficácia das políticas orientadas para a “integração” política, económica e social em curso. Ademais, possuíam uma “natureza preventiva”, reduzindo a probabilidade de manifestações de sentimentos contestatários, ou mesmo paliativa, mitigando insatisfações existentes. Em todas elas, a intervenção psicológica “científica e sistemática” era vista como crucial. A combinação de vantagens económicas, da influência e do controlo social, e da conveniência política tornava cada uma dessas doutrinas e propostas muito apelativas para muitos actores em sectores distintos da administração portuguesa (SOARES, 1961, p. 17; ARAÚJO, 1964, p. 143; SOUSA, 1964, p. 294).

## **AS UTILIDADES DO TRABALHO**

Na sequência das dinâmicas históricas acima mencionadas, nomeadamente a intensificação do escrutínio crítico e das pressões internacionais sobre o *modus operandi* do colonialismo tardio português, as autoridades aprovaram, em setembro de 1961, uma série de leis que visavam remodelar as políticas coloniais (KEESE, 2003; CURTO; CRUZ, 2015; JERÓNIMO; MONTEIRO, 2023). A legislação determinou a supressão do indigenato e a criação das Juntas Provinciais de Povoamento. Estas últimas incluíam preocupações com o controlo socioespacial e com o desenvolvimento socioeconómico das populações coloniais, colonas e “indígenas”. Em dezembro do mesmo ano e em abril de 1962, outras medidas foram tomadas no mesmo sentido. Primeiro, o estabelecimento dos Institutos do Trabalho, Previdência e Acção Social (ITPAS), inicialmente em Angola e Moçambique, substituindo instâncias administrativas dos “negócios indígenas” em funcionamento. Segundo, a publicação do novo Código de Trabalho Rural, que colocava fim, *de jure*, a formas de trabalho forçado, uma das mais relevantes causas de contestação local e crítica internacional (MONTEIRO, 2018).

A lei que criava os institutos plasmava uma nova abordagem para as condições e relações laborais, especialmente no que dizia respeito à segurança social e ao “bem-estar”. Entre outras responsabilidades, o departamento do trabalho do ITPAS era responsável pela investigação

das condições de vida dos trabalhadores e das suas famílias, das suas relações laborais, da sua higiene e da segurança em contexto laboral. Os serviços de acção social, outro departamento, deviam propor medidas para garantir, e potenciar, “normas de carácter social”, visando proteger os trabalhadores dos desafios associados ao mercado de trabalho e aqueles decorrentes das mudanças sociais em curso. Por sua vez, a secção da previdência deveria coordenar e supervisionar os instrumentos de “bem-estar” e de segurança social (e.g., pensões de reforma) em funcionamento. A legislação instituíra ainda uma inspecção do trabalho e da previdência, que, entre outras incumbências, devia verificar a conformidade das práticas das empresas, públicas e privadas, com a nova legislação e com os novos objectivos, que claramente extravasavam o estrito domínio laboral. Como o decreto deixava explícito, o “sucesso da política social” colonial dependia do novo enquadramento administrativo. No papel, a preocupação consequente com o “bem-estar”, em *lato e strictu sensu*, era a este propósito decisiva.<sup>4</sup>

Já o novo Código de Trabalho Rural foi defendido como sendo um instrumento maior de “justiça social” nas ditas “províncias ultramarinas”. O seu objectivo principal era o de supervisionar a “evolução psicológica” dos trabalhadores africanos. O impacto disruptivo, no “espírito do trabalhador”, da “regularidade do trabalho assalariado” e da “terrível noção do tempo” precisava de ser acompanhado de perto, precavido ou atenuado. Eram necessários esforços de “verdadeira engenharia social”, que requeriam “trabalhadores sociais”, peças determinantes para o desejado sucesso das novas políticas sociais e laborais, e, por decorrência, dos desejados ganhos políticos e diplomáticos.<sup>5</sup> Por outro

---

4 PORTUGAL. Decreto nº 44.111, de 21 de dezembro de 1961. Institui nas províncias ultramarinas institutos do trabalho, previdência e acção social; Cria os Institutos do Trabalho, Previdência e Acção Social de Angola e Moçambique. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/44111-1961-184483>. Acesso em: 25 set. 2023.

5 PORTUGAL. Decreto nº 44.309, de 27 de abril de 1962. Aprova o Código do Trabalho Rural, para vigorar nas províncias de Cabo Verde, Guiné, S. Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique e Timor; Revoga o Código do Trabalho Indígena, aprovado pelo Decreto nº 16.199, e os regulamentos provinciais do mesmo código, assim como todos os regulamentos, portarias e

lado, como era indicado pelo Presidente do Instituto do Trabalho, Previdência e Acção Social da Província de Moçambique, Manuel M. Neves, a propósito do novo Código de Trabalho Rural, eram expectáveis “certas dificuldades de interpretação, reais umas, outras aparentes, de alguns preceitos nele contidos”, sendo fundamental “indicar regras simples de procedimento” que não criassem “quaisquer dificuldades às entidades empregadoras”, inclusive de natureza burocrática.<sup>6</sup> O esclarecimento da lei em relação a questões de assistência médica dos trabalhadores e seus familiares, por exemplo, não era esquecido. Mais tarde, nos anos de 1970 e 1971, em pleno conflito militar, numa síntese de intervenções no Conselho Legislativo de Moçambique, podia-se ler que as “melhorias em salários de complementos sociais” não tinham “contrapartida na produtividade” e, ainda, que os “abonos de família” estavam a produzir “efeitos antagónicos”, devendo passar a ser suportados por entidades que não as patronais.<sup>7</sup> Importa sublinhar que ainda muito está por fazer a este respeito, o da compreensão mais fina e documentada dos usos e efeitos diversos do novo enquadramento legal, certamente variável de colónia para colónia, atentando às formas nem sempre óbvias do seu impacto ou da falta dele (GUTHRIE, 2018, p. 128-148).

O número de “trabalhadores sociais” era escasso. Em Angola, só o Instituto de Educação e Serviço Social – Pio XII, criado em novembro de 1961, poderia contribuir de modo significativo para a formação e a disponibilização de técnicos minimamente habilitados. A necessidade de técnicos “sociais” intensificou-se, e muito, com os efeitos dos

---

demais diplomas publicados em cada uma das mencionadas províncias em regulamentação complementar daquele código e as instruções e toda a mais legislação em contrário. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/44309-1962-575768>. Acesso em: 25 set. 2023.

6 FUNDAÇÃO MÁRIO SOARES (FMS), Lisboa. *Circular do Instituto do Trabalho, Previdência e Acção Social da Província de Moçambique*, 24 out. 1962. Fundo António Rita-Ferreira, Actividade Profissional, pasta 10474.035. Disponível em: <http://www.casacomum.org/cc/visualizador?pasta=10474.035>. Acesso em: 25 set. 2023.

7 FMS, Lisboa. *Conselho Legislativo: Intervenções sobre problemas de trabalho*, 4 mar. 1971. Fundo António Rita-Ferreira, Actividade Profissional, pasta 10474.027. Disponível em: <http://www.casacomum.org/cc/visualizador?pasta=10474.027>. Acesso em: 25 set. 2023.

acontecimentos de março de 1961, marcados pela revolta no Norte de Angola. No rescaldo desses conflitos, vários profissionais provenientes da metrópole foram mobilizados pela Comissão Provincial de Auxílio às Populações Deslocadas, criada em maio de 1961. Como se lê claramente no decreto que fomentava a criação de institutos de educação e serviço social no ensino oficial ou particular das províncias ultramarinas, fora essa Comissão que formulara uma “solicitação instante” para a formação de “escolas de preparação de agentes de acção social” em Angola, capazes de lidar com a situação. Uma “solução imediata” foi considerada tão “premente” que se instituiu um “curso de emergência de acção social para agentes de trabalho social, agentes familiares e agentes de educação infantil”, apenas com a duração de um ano, constituindo o embrião do instituto.<sup>8</sup> Fortemente ligado a círculos católicos (incluindo a Union Catholique de Service Social [União Católica de Serviço Social]), o instituto tinha como um dos seus fitos providenciar assistentes sociais mais qualificados a várias instituições e organizações, públicas e privadas, desde a Mocidade Portuguesa e as Juntas Provinciais de Povoamento até grandes companhias, como a Diamang e a Companhia Mineira do Lobito.

Naturalmente, o ITPAS era uma das instituições com as quais o instituto devia colaborar activamente, talvez até a mais importante. Desde o início, um dos mais importantes propósitos do instituto era o de participar decisivamente na prossecução de programas de desenvolvimento comunitário e no acompanhamento das dimensões sociais do trabalho. Os futuros “trabalhadores sociais” deviam cursar vários módulos fundamentais, a começar pelo curso de psicologia do comportamento, sendo que cursos breves para Auxiliares de Família também eram oferecidos ao lado de formações mais completas. Estes deviam

---

8 PORTUGAL. Decreto nº 44.159, de 18 janeiro de 1962. Permite e regula a criação, dentro dos quadros do ensino oficial ou particular das províncias ultramarinas, de institutos de educação e serviço social. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/44159-1962-520198>. Acesso em: 25 set. 2023; ARQUIVO HISTÓRICO ULTRAMARINO (AHU), Lisboa. *Instituto de Educação e Serviço Social Pio XII: 10 Anos de actividade, 1963-1973*. Cx. 046, anexos de AHU-MU-DGEDU-RE-P067.

preparar profissionais para promover a “família rural”, actuando sobretudo através da educação de mulheres e oferecendo aulas de educação sanitária, noções de previdência e economia doméstica, o estado da mulher na sociedade africana, puericultura, crenças antigas que impedem o desenvolvimento da comunidade, entre outras. Alguns desses cursos estavam claramente associados a uma ideia que persistiu no tempo, a de que se devia apostar na formação de quadros autóctones. Como se lia num relatório de actividades do instituto, “a especificidade de situações dos territórios ultramarinos” exigia “uma preparação específica”, local. Sessões sobre o uso de “métodos audiovisuais”, visando a uma transmissão de valores e ideias mais eficaz, eram também ministradas pelo instituto. Agulhas, lápis, linhas de coser e bordar, réguas, borrachas e esferográficas eram alguns dos itens vendidos às alunas.<sup>9</sup>

Como se lia no Código de Trabalho Rural, garantir “alimento suficiente e racional, habitação higiénica e confortável, salário justo e equacionado com as possibilidades das empresas e as necessidades familiares do trabalhador”<sup>10</sup> não era suficiente. Intervenções psicossociais eram indispensáveis. A criação de equipas itinerantes oferecendo tais serviços foi outra das medidas adoptadas à época. Provendo informação sobre procedimentos “modernos” de economia doméstica e higiene familiar, disseminando novas técnicas agrícolas e planos de produtividade, e oferecendo um módico de educação em áreas rurais (que não tinham praticamente serviços educativos), essas equipas desempenhariam, em teoria, um papel decisivo, incluindo na esfera laboral (JERÓNIMO; PINTO, 2015, p. 67). Os “trabalhadores sociais” eram também considerados determinantes na facilitação da desejada colaboração das populações rurais, sem a qual a “promoção social, ou o bem-estar rural, ou o desenvolvimento comunitário” seriam inatingíveis. Sem essas e outras medidas que garantissem a “liberdade do trabalho”,

---

9 AHU, Lisboa. *Instituto Pio XII para ITPAS*, jun. 1963. Sr. 135, Angola, Questões de: Trabalho, Previdência, Acção Social e Ordenamento Rural, 1963-1965; *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1968. Cx. 411, anexos de AHU-ACL-MU-DGEDU-RCM-A17.

10 PORTUGAL. Decreto nº 44.309, de 27 de abril de 1962.

a sua “justa remuneração” e, ainda, “melhores condições possíveis de trabalho e segurança social”, uma das maiores necessidades e um dos mais difíceis desafios do projecto colonial – garantir que “a mão de obra aflua espontaneamente” – seria dificilmente alcançável.<sup>11</sup> Sem essa mão de obra, a prosperidade económica era impraticável. Mas essas medidas visavam também administrar, atenuando, os efeitos potencialmente nefastos das mudanças socioeconómicas em curso, inclusive na esfera laboral. Até os efeitos resultantes da supressão legal de formas de trabalho forçado eram tomados como problemáticas. Num contexto marcado por inúmeras pressões, as possíveis consequências negativas no plano social, económico e político eram evidentes.

Assim sendo, o Código de 1962 determinava várias obrigações e direitos relativos a questões de saúde, habitação, higiene, nutrição e vestuário. As empresas tinham várias responsabilidades em relação a esses tópicos e, no papel, estavam, ou deviam estar, sob o alcance disciplinador do ITPAS. O Artigo 304 do Código era esclarecedor quanto à necessidade de tomar em consideração, de modo rotineiro, tais obrigações e direitos, que deviam ser sistematicamente escrutinados. No capítulo sobre o “bem-estar dos trabalhadores”, as instruções apontavam para a obrigação de combater o alcoolismo, doenças venéreas, a tuberculose e a prática de jogos de azar. A necessidade imperiosa de assegurar a higiene individual, a assistência médica, a prática de desporto e a “frequência de escolas oficiais” era igualmente decretada.<sup>12</sup> Como sucedia frequentemente, a não coincidência entre aquilo que era decretado e as práticas concretas era vincada, por falta de recursos, ou vontade, ou devido a resistências várias, a começar por muitos patrões. A escala do território, os casos a regular e fiscalizar, e as fragilidades de implantação administrativa do Estado colonial também não ajudavam. Mas, precisamente, a possibilidade de demonstrar esse desfazamento constituía mais um instrumento que se poderia prestar à crítica, e até à

---

11 PORTUGAL. Decreto nº 44.309, de 27 de abril de 1962.

12 PORTUGAL. Decreto nº 44.309, de 27 de abril de 1962.

denúncia, do regime, num contexto de internacionalização acentuada da questão colonial (JERÓNIMO; MONTEIRO, 2020c, p. 485-504).

Em junho e julho de 1962, foi legislada a criação do Fundo de Acção Social no Trabalho (FAST) em Angola e Moçambique, sendo a medida estendida às outras “províncias” em 1964. O orçamento devia ser usado na promoção de actividades educativas, socioeconómicas e recreativas que melhorassem os padrões de vida dos trabalhadores.<sup>13</sup> Um relatório sobre as actividades do FAST em Angola, de 1964, sintetizou os principais problemas e resultados desde a sua criação.<sup>14</sup> Por um lado, a escassez de recursos financeiros e a diminuição de receitas dificultava certos projectos. Por outro, a gradual consecução de alguns dos objectivos fundamentais era celebrada, pelo menos de acordo com os seus responsáveis. Os esforços de “propaganda e mentalização” dos trabalhadores prosseguiam da forma prevista, quatro centros sociais em contextos urbanos, suburbanos e rurais já estavam em funcionamento, o financiamento de habitação para trabalhadores já se tinha iniciado, sobretudo através da provisão de empréstimos para a melhoria de edifícios existentes, com um impacto “social, político e económico” tido por amplo, gerando inclusive receitas. Duas estalagens para trabalhadores com capacidade para 200 pessoas (incluindo trabalhadores e suas famílias) já se encontravam a funcionar, uma em Salazar (Cazengo, na província do Cuanza Norte), a outra em Quibala (província do Cuanza Sul). As estalagens eram vistas, de resto, como constituindo uma experiência recompensadora, inclusive do ponto de vista financeiro, o que justificava que mais três estalagens estivessem já projectadas para 1965. Duas “cantinas-refeitórios” já existentes eram também valorizadas, mostrando que a colaboração com as empresas numa “política alimentar” devia ser

---

13 Para Angola: Portaria Ministerial nº 4, de 30 de junho de 1962. Para Moçambique: Portaria Ministerial nº 2, de 19 de julho de 1962. Ver PORTUGAL. Decreto nº 45.928, de 16 de setembro de 1964. Regula o funcionamento e atribuições do Fundo de Acção Social no Trabalho a criar nas províncias ultramarinas. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/45928-1964-537653>. Acesso em: 25 set. 2023.

14 AHU, Lisboa. *Relatório de Rodrigo José Baião*, 5 fev. 1965. Sr. 135, Angola, Questões de: Trabalho, Previdência, Acção Social e Ordenamento Rural, 1963-1965.

ainda mais estimulada. Finalmente, iniciativas de acção social dirigidas para as crianças dos trabalhadores estavam em curso, nomeadamente através de vários subsídios e do funcionamento de um berçário e de um dispensário de leite. A tudo isso se juntava o planeamento de campos de férias, a realizar em 1965.

Quanto aos “trabalhadores sociais” em função, o Instituto Pio XII já teria disponibilizado 22 técnicos, facto resultante de cursos organizados e financiados pelo FAST. Quatro deles tinham sido colocados na Companhia de Açúcar de Angola, junto das áreas de recrutamento de trabalhadores “indígenas”; seis na Companhia do Manganês de Angola; e oito estavam directamente ligados a projectos sob a alçada do FAST, como o curso de monitoras de infância no Instituto Pio XII ou em centros sociais. Iguamente realçada era a compra de uma máquina de filmar de 35 mm, fundamental para a política de “mentalização”, ao lado da constituição de bibliotecas, que seriam trinta em 1964, com 5.160 volumes. Dois “filmes” já tinham sido produzidos, um sobre política alimentar, outro sobre política de habitação. Na altura da redacção do relatório, a máquina de filmar estava emprestada à Liga Nacional Africana, uma relevante instituição na história do nacionalismo em Angola. Como o relator, chefe dos serviços de acção social do ITPAS, declarou, as prioridades estratégicas eram a promoção económica, a integração institucional e a formação cultural. A “acção recreativa” aguardava mais fundos.<sup>15</sup>

No mesmo ano, um outro relatório, de autoria do Director do ITPAS, Afonso Mendes, indicava que, apesar da “exiguidade” das receitas, estava-se a estudar o modo de se intensificarem as políticas em curso, por exemplo, através da criação de mais centros sociais em espaços urbanos, suburbanos e rurais, mas também em associação a empresas. Pensando no trabalho feito pela Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT) na metrópole, Afonso Mendes declarava que os centros sociais eram fundamentais para dar aos trabalhadores “um ordenamento institucional pro-corporativo”, fomentando “interesses

---

15 AHU, Lisboa. *Relatório de Rodrigo José Baião*, 5 fev. 1965. Sr. 135, Angola, Questões de: Trabalho, Previdência, Acção Social e Ordenamento Rural, 1963-1965.

comuns” e a “satisfação de diversas necessidades”, incluindo o “desejo associativo”, tudo num contexto controlado. Apesar das notórias debilidades em termos de recursos humanos e financeiros, o relatório também celebrava os resultados já obtidos em termos de habitação, estalagens para trabalhadores, cantinas-refeitórios (a de Luanda a aproximar-se, esperava-se, das 4.000 refeições diárias) e campos de férias. A disponibilidade de maior número de trabalhadores qualificados oriundos do Instituto Pio XII era outro factor apreciado.<sup>16</sup>

A direcção do Instituto Pio XII, contudo, sublinhava amiúde a insuficiência de discentes, futuros intervenientes na esfera social em contexto colonial. “Estamos ainda numa hora de pioneirismo”, escrevia-se em 1968, oito anos depois da criação do instituto, o que justificava a dependência de “empréstimos” da metrópole, ou seja, a utilização de recursos humanos provenientes de Portugal continental, menos preparados para lidar com as exigências da situação colonial (em 1969/1970 não se recorreu ao pessoal metropolitano, apesar da gritante falta de psicólogos). A direcção destacava ainda os enormes desafios que se colocavam aos “trabalhadores sociais” formados, desde a escassez de recursos de um “ponto de vista técnico, económico e humano” até, aspecto decisivo, à diversidade étnica e geográfica, mas também cultural e económica, das populações-alvo, por norma não “socialmente integradas”, vistas como mais desafiantes e problemáticas.<sup>17</sup>

O curso dos educadores sociais, com dois anos seguidos de estágio, era a esse respeito fundamental, pois visava preparar técnicos capazes de trabalhar na promoção humana e social dessas comunidades, fomentado iniciativas em desenvolvimento comunitário, promovendo tarefas educativas em empresas industriais e agrícolas (em contexto urbano e rural, universos assaz diferenciados) e prestando serviços vários de “assistência, previdência e acção social”, incluindo entidades privadas

---

16 AHU, Lisboa. *Relatório de Afonso Mendes*, 30 jan. 1965. Sr. 135, Angola, Questões de: Trabalho, Previdência, Acção Social e Ordenamento Rural, 1963-1965.

17 AHU, Lisboa. *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1968. Cx. 411, anexos de AHU-ACL-MU-DGEDU- RCM-A17.

e oficiais. Estes cursos decorriam de um pedido de financiamento dessas entidades, de acordo com as suas necessidades específicas, incluindo o caso do ITPAS, como vimos. O papel das “auxiliares familiares”, objecto de outro curso, era também relevante nesse sentido, sendo muito procurado (até 1967, lideravam a lista de formados pelo instituto). O curso incidia sobretudo na provisão de instrumentos técnico-morais para actuar junto da “mulher e da rapariga” locais, em vários contextos, disseminando, entre outros aspectos, princípios de economia doméstica e normas morais fortemente marcadas pelas orientações católicas que guiavam o instituto e os seus profissionais, apesar da existência de colaborações com o Bispo da Igreja Metodista.<sup>18</sup> As preocupações com os cruzamentos, de vários sentidos, entre política social e políticas do planeamento e reprodução familiar eram visíveis, traduzindo-se em participações em congressos relevantes da época, como o ocorrido em Kiljava (Finlândia), em maio de 1971, subordinado ao tema *Family Planning and Social Policy in Europe* [*Planeamento familiar e política social na Europa*], patrocinado pelas Nações Unidas.<sup>19</sup>

Todavia, a importância dessas actividades e tarefas não era acompanhada por números suficientes de candidatos e formados, tendo em conta os desafios existentes. Como se notava num relatório de 1967, os pedidos em torno da “acção social” na colónia aumentavam constantemente, com distintos propósitos e para diferentes contextos geográficos e profissionais, mas o pessoal qualificado não acompanhava o ritmo nem de perto. Em 1968, a frequência do instituto, que tinha um quadro de 26 professores (apenas 10 a tempo inteiro), incluía 142 alunos e alunas. Com o objectivo de reforçar uma formação ajustada às percepções das necessidades da época, sociais mas também políticas,

---

18 AHU, Lisboa. *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1968. Cx. 411, anexos de AHU-ACL-MU-DGEDU-RCM-A17; *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1967. Cx. 046, anexos de AHU-MU-DGEDU-RE-P067; *Informação sobre o relatório do Instituto de Educação e Serviço Social Pio XII (1969-1970)*, 11 nov. 1972. Cx. 046, anexos de AHU-MU-DGEDU-RE-P067.

19 AHU, Lisboa. *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1970-1971. Cx. 046, anexos de AHU-MU-DGEDU-RE-P067.

eram convidados palestrantes externos, que abordavam tópicos como “problemas de prostituição” (pelo director do Dispensário de Higiene Social de Luanda), “problemas de delinquência” (pelo Director dos Serviços Prisionais de Luanda), “problemas do fomento rural”, “direitos do homem” e “corporativismo”. A ligação com a Igreja e com as missões era óbvia, com seminários sobre a “doutrina social da Igreja”, por exemplo.

As tentativas para estabelecer relações profícuas com o aparelho burocrático e com o tecido social colonial eram patentes. Visitas de estudo ao ITPAS e aos Institutos do Café e do Algodão eram recorrentes. O mesmo sucedia com visitas “ao mercado indígena,<sup>20</sup> musseques, bairros de realojamento e reordenamento urbano, regedoria de Viana”,<sup>21</sup> entre outros espaços privilegiados de intervenção social, mas certamente com diversos propósitos interligados. No fundo, o objectivo era o de preparar os técnicos para os locais onde deviam trabalhar, fazendo-os compreender os contornos sociais, mas também os fitos políticos e económicos da sua actividade. Estes tanto podiam ser vistos como urgentes, dado o contexto da guerra, quanto resultar da relativa aceleração desenvolvimentista do período. Os estágios obrigatórios reforçavam este propósito. Entre os locais escolhidos, contavam-se o Centro Social do Instituto do Trabalho, o Instituto de Assistência Social de Angola ou a Regedoria de Viana. As chamadas actividades de extensão iam no mesmo sentido, localizando-se em bairros populares e de “reordenamento” ou em zonas industriais, como a da Boavista. Neste último caso, de apoio a empresas locais, que financiavam a actuação dos estagiários, a acção de serviços sociais visava à monitorização e ao melhoramento da vida social e das condições de trabalho, gerando propostas de intervenção, em muito alinhadas com os objectivos multifacetados do ITPAS e do FAST. Um exemplo muito relevante à época era o da construção

---

20 No relatório, um superior riscou o termo “indígena” e escreveu “nativo”, menos problemático politicamente.

21 AHU, Lisboa. *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1967. Cx. 046, anexos de AHU-MU-DGEDU-RE-P067.

de um refeitório, “desmontável”, a colocar num terreno adquirido pelo ITPAS de Angola.<sup>22</sup>

O desenvolvimento de um sector de investigação no interior do instituto reforçou essas dinâmicas, tanto pelo uso das actividades da instituição na recolha de informação, visando ao “estudo das populações” (um membro do departamento participou no inquérito aos musseques de Luanda, realizado em março de 1971), como pela promoção de investigações concretas, como sobre “Sociedade multiracial”, “Desenvolvimento comunitário em Angola”, “O salário mínimo necessário a uma família tipo”, “O trabalho de menores”, “Qualificação da mão de obra metropolitana vinda para Angola”, “Relações humanas na empresa”, “Absentismo nas três maiores empresas têxteis de Luanda”, “A evolução das aspirações do trabalhador rural do concelho de Viana”, “Remuneração do trabalhador em Angola” ou “Migrações em Angola”. As preocupações em produzir informação utilizável para lá dos estritos limites da acção social propriamente dita eram evidentes, e os trabalhos do gabinete de investigação (e dos formandos) ganharam crescente importância no interior das actividades, internas e externas, do instituto. Dessa forma, aumentavam o alcance e a relevância sociais do instituto, e também a sua utilidade política e económica, nomeadamente no que dizia respeito às questões laborais.<sup>23</sup>

Seja como for, apesar das debilidades e dos desafios políticos, para Afonso Mendes era fundamental continuar a dar resposta às “carências materiais” generalizadas. Só assim o “espírito dos trabalhadores” estaria mais aberto “a outros campos de acção social”, e neles incidiria o FAST. Um aspecto importante da sua reflexão remetia para as importantes receitas geradas pelas políticas do FAST em Angola, nomeadamente as decorrentes da política sobre estalagens, considerada fundamental para administrar a mão de obra em movimento, em vários sentidos e com vários

---

22 AHU, Lisboa. *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1967. Cx. 046, anexos de AHU-MU-DGEDU-RE-P067; *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1968. Cx. 411, anexos de AHU-ACL-MU-DGEDU-RCM-A17.

23 AHU, Lisboa. *Relatório de Actividades do Instituto Pio XII*, 1970-1971. Cx. 046, anexos de AHU-MU-DGEDU-RE-P067; *Instituto de Educação e Serviço Social Pio XII: 10 Anos de actividade*, 1963-1973. Cx. 046, anexos de AHU-MU-DGEDU-RE-P067.

propósitos. O caso da estalagem em Salazar era referido como exemplo pois o seu rendimento bruto tinha sido substancial. O objectivo era o de aumentar o número para cinco estalagens, distribuídas “pelos pontos de maior movimento de passagem da mão de obra migrante”, representando, ao mesmo tempo, um acréscimo de receitas e um aumento na capacidade de fiscalização de um dos problemas (económico e social, mas também, claro, político) mais relevantes para as autoridades coloniais.<sup>24</sup>

Essas questões também eram motivo de preocupação em razão de compromissos internacionais assumidos e, como fomos notando, da multiplicação de pressões externas que exigiam a adequação legal (e prática) da política colonial portuguesa aos enquadramentos normativos internacionais. Um relatório de meados de 1965 sobre a Convenção nº 105 da Organização Internacional do Trabalho, sobre a abolição do trabalho forçado,<sup>25</sup> era a esse respeito revelador. Para lá de questões relacionadas com contratos, salários ou com o envolvimento das autoridades públicas no recrutamento e na distribuição de trabalhadores nos contextos coloniais, a existência de estalagens para trabalhadores em trânsito e para “trabalhadores sociais” era valorizada como estando em conformidade com preceitos internacionais definidos.<sup>26</sup> Uma outra “conquista” devidamente apontada foi a compra de uma impressora *off-set*, considerada crucial para o desenvolvimento e a eficácia das iniciativas sociais e culturais, e, assim sendo, políticas, da instituição. A possibilidade de exponenciar e controlar a dimensão editorial do ITPAS e do FAST – imprimindo cartazes, panfletos, o *Jornal do Trabalhador* e o boletim trimestral *Trabalho* – era tida por um ganho que não poderia ser negligenciado na estratégia geral do ITPAS e para a consolidação da sua relevância para lá da sua área mais directa de intervenção. A “acção

---

24 AHU, Lisboa. *Relatório de Afonso Mendes*, 30 jan. 1965. Sr. 135, Angola, Questões de: Trabalho, Previdência, Acção Social e Ordenamento Rural, 1963-1965.

25 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 105. Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_235195/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235195/lang-pt/index.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

26 AHU, Lisboa. *Relatório de Rodrigo José Baião*, 20 ago. 1965. Sr. 135, Angola, Questões de: Trabalho, Previdência, Acção Social e Ordenamento Rural, 1963-1965.

psicológica” do instituto e dos seus departamentos saía reforçada. O alcance económico, político e social da actividade do ITPAS ganhava força.<sup>27</sup> Não se tratava apenas de propagar as virtudes do trabalho ou de aliviar o impacto da difusão da “regularidade do trabalho assalariado” ou da “terrível noção do tempo” nas sociedades coloniais. Num contexto de conflituosidade armada em Angola (e em mais duas “províncias ultramarinas”), a capacidade de propagandear desenvolvimento e “bem-estar” numa área tão sensível como a do trabalho acarretava claros benefícios políticos (e diplomáticos) e securitários. Ao mesmo tempo, tal capacidade podia ser mobilizada para demonstrar uma crescente conformidade com exemplos internacionais de referência e, também, uma diferença positiva em face de outros Estados com composição multiétnica, sobretudo os Estados africanos recém-independentes.

O caso das estalagens criadas e geridas pelo ITPAS é particularmente esclarecedor do carácter multidimensional a partir do qual a questão do “bem-estar” era pensada. Relacionava-se com questões especificamente laborais, mas tinha clara ressonância política e securitária. O Artigo 112 do Código de Trabalho Rural estabelecia que a fiscalização devia verificar se a construção de campos para trabalhadores em trânsito, obrigatória, era de facto efectuada pelas empresas. Estas eram ainda responsáveis pela sua manutenção em condições operativas e sanitárias aceitáveis. Em Angola, enquanto as empresas se adaptavam às novas obrigações e enfrentavam dificuldades perante as despesas associadas, o ITPAS e o FAST olhavam para as estalagens para trabalhadores rurais e trabalhadores em trânsito (com respectivas famílias) como “experiências” para encontrar uma forma “firme e realista” de lidar com o problema, suportando os custos associados. De acordo com Afonso Mendes,<sup>28</sup> aliás, a administração colonial devia assumir as responsabilidades sozinha, em face da alta probabilidade de a colaboração das empresas

---

27 AHU, Lisboa. *Relatório de Afonso Mendes*, 30 jan. 1965. Sr. 135, Angola, Questões de: Trabalho, Previdência, Acção Social e Ordenamento Rural, 1963-1965.

28 AHU, Lisboa. *Circular de Afonso Mendes*, [1965]. Sr. 135, Angola, Questões de: Trabalho, Previdência, Acção Social e Ordenamento Rural, 1963-1965.

ser limitada, em consequência, por exemplo, das “imprevisíveis flutuações do recrutamento”. Essa condição afastava, de resto, impulsos para o investimento privado. Ora, dadas as utilidades plurais das estalagens, a administração colonial podia, e devia, de acordo com o director do ITPAS, assumir a responsabilidade, exigindo um custo às empresas por trabalhador que as utilizasse. Ademais, em casos nos quais não existisse nenhum trabalhador para alojar, essas estruturas poderiam servir para outros fins da desejada “acção social” (e psicossocial). Por exemplo, os seus refeitórios poderiam, e deveriam, ser usados para sessões de teatro, espectáculos de folclore, conferências e, aspecto sublinhado, projecções filmicas, tudo dirigido para as “classes trabalhadoras”. Deviam, portanto, ser espaços de doutrinação cultural e política, enquanto disseminavam preocupações de “bem-estar” e promoviam ambições económicas.

Por força de considerações económicas e securitárias, a administração da mobilidade dos trabalhadores – a “estabilização” laboral, tópico sistematicamente discutido em encontros internacionais, interimperiais e coloniais, e uma preocupação antiga das autoridades coloniais – era um problema urgente. A “instabilidade” de mão de obra dificultava o planeamento económico e afectava decisivamente a produtividade em determinados sectores económicos. Era ainda tomada como facilitando a disseminação de agendas “subversivas”, tornando-se um enorme obstáculo aos esforços de “acção psicológica” em curso, em parte associados a projectos desenvolvimentistas e de “bem-estar” que estavam, assim, claramente ligados a preocupações securitárias. O facto de a questão do “trabalho indígena” ser há muito uma causa recorrente de dissensão e descontentamento local e motivo de crítica internacional tornava o tópico das estalagens ainda mais pertinente. Em 1969, Afonso Mendes clarificou o problema em dois relatórios muito relevantes. Por um lado, dos estimados 531.153 trabalhadores assalariados no privado, cerca de 173.200 passavam menos de um ano no seu local de trabalho e cerca de 50.000 nem chegavam a meio ano. Por outro lado, sete anos após a supressão do trabalho forçado, com a entrada em vigor do Código de Trabalho Rural, a expropriação de terras prosseguia, e as discrepâncias nos padrões de vida e nas condições de trabalho e remuneração entre

européus e africanos continuavam a ser iniludíveis. Essas condições favoreciam a “expansão da acção subversiva”, além dos efeitos sociais e económicos que evidentemente geravam. Assim sendo, a reforma da esfera laboral e a promoção do “bem-estar”, em ligação com a criação de instâncias de doutrinação cultural e política, poderiam ser instrumentos poderosos para frustrar inclinações contestatárias e expressões de protesto e revolta, o que não era pouco, dadas as circunstâncias.<sup>29</sup>

Para Mendes, o problema da mobilidade e da “instabilidade” da mão de obra “nativa” era uma oportunidade perfeita para dinamizar intervenções psicossociais, com claras vantagens económicas e políticas. Se bem controladas e dirigidas, as populações migrantes podiam ser canais de excelência da “doutrina e causa” portuguesas. Os trabalhadores eram sobretudo jovens, entre 18 e 30 anos, disponíveis para receber “novas ideias e conhecimento” e ser entretidos com temas instrumentalmente escolhidos. Por exemplo, as estalagens deviam apenas transmitir a rádio oficial Voz de Angola, propagar conteúdos previamente escolhidos e ter bibliotecas cheias de “literatura simples”, caracterizada pelo domínio de “imagens fotográficas” e ilustrações “intencionais”, visando a uma “educação doutrinária”. Ao lado de clubes e centros sociais para trabalhadores rurais em trânsito já sob administração do ITPAS ou de algumas poucas empresas de média dimensão, as estalagens ofereciam numerosas “possibilidades de propaganda e acção psicológica”. A sua dispersão territorial permitia a constituição de um “circuito de propaganda política”, administrado por especialistas qualificados, metodicamente treinados em “técnicas e tácticas de contacto” com populações e trabalhadores rurais (um dos cursos oferecidos pelo Instituto Pio XII). Nesse processo, a “mentalização política” era fundamental, propiciando a disseminação da urgente agenda da “contra-subversão”. A intensificação da publicação dos dois periódicos do ITPAS – *Trabalho e Jornal do*

---

29 ARQUIVO HISTÓRICO-DIPLOMÁTICO (AHD), Lisboa. MENDES, Afonso. *Contra-subversão/Acção Psicológica*, Reservado, 10 abr. 1969. Anexos de AHD/MU/GM/GNP/RNP/0440/008; *Simpósio de Contra-Subversão: Comissão de Estudo da Secção I. Plano de Contra-Subversão – Relatórios*, 31 jan. 1969. Anexos de AHD/PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0570/01234.

*Trabalhador*, que tinham uma tiragem de 3.000 e 10.000 cópias, respectivamente – era mais um dos instrumentos de uma estratégia que almejava a “imunização” das populações angolanas a outras possibilidades políticas, juntamente com os campos de férias, já em funcionamento no Lobito e prestes a abrir em Luanda e Nova Lisboa.<sup>30</sup>

As propostas de Mendes não foram sistematicamente operacionalizadas, mas as suas ideias não deixaram de ser materializadas pelo ITPAS e, aspecto importante, consideradas em outros contextos por outros actores envolvidos nos esforços de “contra-subversão”. Por exemplo, em 1969, num relatório produzido no âmbito das actividades de um grupo de trabalho centrado em reflexões sobre “acção psicológica pela imagem”, formado no interior do Conselho de Orientação da Acção Psicológica, criado em 1968, em Angola, a importância do ITPAS, das suas estruturas e seu alcance, era devidamente realçada. Eram essenciais para os esforços de disseminação de uma “educação fundamental” sobre saúde e higiene, nutrição, produção agrícola, cooperativas, gado ou “acção social em populações rurais”, através da imagem. O ITPAS era crucial para que as numerosas iniciativas de “propaganda e apertuguesamento” dos trabalhadores africanos em Angola fossem mais eficazes. As autoridades, as instituições e as infraestruturas relacionadas com a esfera laboral eram consideradas muito úteis, de várias formas e em muitos sentidos, inclusive nas estratégias de desenvolvimentismo repressivo que se consolidavam com o decorrer da guerra.<sup>31</sup>

## CONCLUSÃO

O estudo do colonialismo tardio português e, por consequência, das associadas trajectórias de descolonização, incluindo a compreensão das possibilidades e dos constrangimentos que marcaram o período

---

30 AHD, Lisboa. MENDES, Afonso. *Contra-subversão/Acção Psicológica*, Reservado, 10 abr. 1969. Anexos de AHD/MU/GM/GNP/RNP/0440/008.

31 AHD, Lisboa. Relatório de *Actividades do Grupo de Trabalho de Acção Psicológica pela Imagem*, [1970]. Anexos de AHD/MU/GM/GNP/RNP/S056/UI013505.

posterior às independências, requer uma análise aprofundada de muitas das questões que este texto procurou abordar, ainda que de modo necessariamente sumário. As dinâmicas da “transição” política espolegadas pela descolonização, que foram multifacetadas e pouco lineares, raramente acarretando transformações rápidas, profundas e significativas das ordens políticas, sociais e económicas, como sucede, aliás, com qualquer “transição”, dificilmente podem ser compreendidas sem um apurado entendimento das especificidades do colonialismo tardio. Estas incluem, por exemplo, a promoção, em parte instrumental, de um “colonialismo de bem-estar”, envolvendo mecanismos de intervenção e assistência social, individual e comunitária, denotando preocupações com questões de nutrição, habitação, saúde (HAVIK, 2017) ou economia doméstica. Incluem também a formulação de planos de fomento, de dimensão vária, que dinamizaram essencialmente infraestruturas, mas foram incluindo despesas sociais diversas ou implantação de novas formas de organização do mercado laboral, marcadas pela redefinição do papel da administração pública na exaçoção de mão de obra e pela tentativa de harmonização com normas internacionais. Pode-se acrescentar ainda a intensificação da integração internacional e interimperial e de interação, diversa, com as respectivas instituições, das agências especializadas da Organização das Nações Unidas, como a Organização Mundial de Saúde (HAVIK; MONTEIRO, 2021), ao projecto europeu (PINTO; TEIXEIRA, 2005), à CCTA e ao INCIDI, visando ganhos de legitimação e a preservação de uma ordem política crescentemente disputada.

No conjunto das especificidades do colonialismo tardio podemos ainda apontar uma renovada “cultura política” assente em múltiplas estratégias de enquadramento jurídico e administrativo (KEESE, 2007), que, sem deixar de revelar os seus traços autoritários, se debruçou sobre diversas áreas de governação nas cidades e nos espaços rurais, do reordenamento rural ao fomento de regras da participação política e da responsabilidade fiscal, incluindo também renovados protocolos e instrumentos de controlo e repressão (STUCKI, 2019) e de desenvolvimentismo repressivo.

Sendo uma das mais importantes causas de contestação no interior dos mundos coloniais e de escrutínio crítico nos areópagos internacionais, a esfera laboral associada às populações “indígenas” constitui um observatório privilegiado desses processos, no caso das colónias portuguesas como em muitas outras, como vários trabalhos têm demonstrado.<sup>32</sup> A questão do “trabalho indígena” foi, por várias razões, um aspecto fundamental na formulação de estratégias civis e militares, e até diplomáticas, das autoridades portuguesas nos mundos coloniais, antes e durante as guerras de libertação (JERÓNIMO; MONTEIRO, 2023). Consistiu num revelador exemplo, entre outros, o modo como orientações desenvolvimentistas e de “bem-estar” foram profundamente condicionadas por (e assim se tornaram úteis para) preocupações securitárias, moldando de forma significativa as trajectórias da descolonização, as dinâmicas da “transição” e, também, os legados de ambas.

A reestruturação legal, administrativa e política do trabalho em contexto colonial, sobretudo no que diz respeito às áreas rurais e às populações africanas, visou reduzir a ocorrência de expressões de instabilidade política ou de protesto explícito e organizado. Por um lado, através da provisão, mais *de jure* do que *de facto*, de mecanismos de “bem-estar” e previdência e de serviços de assistência social. Por outro, através da efectivação de uma regulação mais justa, também mais *de jure* do que *de facto*, das formas de recrutamento e remuneração da mão de obra africana, bem como da sua mobilidade. Como em muitos outros contextos (pense-se no caso emblemático da África do Sul e da sua indústria extractiva) nos quais o controlo das migrações laborais se encontrou sempre relacionado com dimensões políticas, securitárias e, claro, económicas (PÉREZ NIÑO, 2019), o problema da mobilidade assumiu-se como um aspecto central na imaginação política do colonialismo tardio e, neste, a questão das utilidades do “bem-estar” revelou-se decisiva.<sup>33</sup> Essa preocupação ficou bem espelhada num dos encontros

---

32 Ver, por exemplo, o contributo clássico de Cooper (1996).

33 Para o exemplo do *copperbelt* na África Central, ver Mususa (2012).

da CCTA, em 1961, em Abidjan, na Costa do Marfim (COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA ÁFRICA AO SUL DO SAARA, 1962).

Erguendo várias infraestruturas de apoio que visavam facilitar os propósitos norteadores das políticas laborais pós-1962 (que a questão das estalagens abordada neste texto ilustra) e mobilizando um novo grupo de especialistas em “serviço social” com métodos particulares de comunicação cultural, social e, também, política, as autoridades administrativas desejavam “estabilizar” a mão de obra, disseminar novas técnicas de produção, aumentar a produtividade, estabelecer certos padrões morais, redefinir relações de género, oferecer “orientação psicossocial” e doutrinar politicamente, contribuindo para o esforço militar em curso. Motivações e cálculos (geo)políticos e securitários foram incorporados na definição das políticas laborais e das estratégias de intervenção das suas agências de regulação e fiscalização. Ao mesmo tempo, as utilidades várias da questão laboral foram claramente compreendidas por muitos em situação de poder: o seu potencial doutrinário, de intervenção “psicossocial”, de engenharia social, de controlo de mobilidades e associações, de disciplina de indivíduos e colectividades, de minimização de tensões sociais, de contribuição para o desenvolvimento e o “bem estar”.

Para muitos responsáveis políticos e administrativos, as ponderações sobre questões sociais, económicas, políticas, militares e securitárias eram dificilmente separáveis. O resultado foi uma crescente interdependência entre as trajectórias históricas da administração pública e das suas políticas da diferença, do “trabalho indígena”, do reordenamento e do “bem-estar rural”, dos planos de desenvolvimento social e económico, dos posicionamentos e dependências internacionais e das estratégias militares e securitárias, entre outros aspectos. Sem uma análise, mais ou menos integrada, das multifacetadas características dessa interdependência, aqui sumariamente abordadas no campo do trabalho, numa geografia e numa cronologia específicas, a compreensão do conjunto de “transições” políticas associadas à descolonização portuguesa (e, claro, à desintegração do regime autoritário na metrópole) fica mais pobre (JERÓNIMO; MONTEIRO, 2022).

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho beneficiou do apoio dos projectos de investigação WUD – *Os mundos do (sub)desenvolvimento: Processos e legados do império colonial português em perspectiva comparada (1945-1975)* (HAR-HIS/31906/2017-POCI-01-0145-FEDER-031906) e HINT – *O Humano Internacionalizado: Casos, dinâmicas e comparações (1945-1980)* (PTDC/HAR-HIS/6257/2020), ambos financiados pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Portugal.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Correia de. *Aspectos do desenvolvimento económico e social de Angola*. Lisboa: Junta das Investigações do Ultramar, 1964.
- BONHOHO, Simplicite Ayangma. *L'OMS en Afrique centrale: Histoire d'un colonialisme sanitaire international (1956-2000)*. Paris: Karthala, 2022.
- BURBANK, Jane; COOPER, Frederick. *Empires in World History: Power and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- BYRNE, Jeffrey James. *Mecca of Revolution: Algeria, Decolonization, and the Third World Order*. Nova York: Oxford University Press, 2016.
- CASTELO, Cláudia. “Novos Brasis” em África: Desenvolvimento e colonialismo português tardio. *Varia Historia*, v. 30, n. 53, p. 507-532, maio/ago. 2014.
- CASTELO, Cláudia; ÁGOAS, Frederico. Inter-African Cooperation in the Social Sciences in the Era of Decolonization: A Case of Science Diplomacy. *Centaurus*, v. 63, n. 1, p. 67-83, Feb. 2021.
- CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS DA JUNTA DE INVESTIGAÇÕES DO ULTRAMAR. *Missão para o estudo da atração das grandes cidades e do bem-estar*. Lisboa: CEPS/JMGIU, 1958.
- COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA ÁFRICA AO SUL DO SAARA. *Conferência inter-africana do bem-estar rural*. Lourenço Marques: CCTA, 1953.
- COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA ÁFRICA AO SUL DO SAARA. *Bem-estar rural*. Tananarive: CCTA, 1957.

- COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA ÁFRICA AO SUL DO SAARA. *Migrant Labour in Africa South of the Sahara*. London: CCTA, 1962.
- COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA ÁFRICA AO SUL DO SAARA; INSTITUTO INTERAFRICANO DO TRABALHO. *Factores humanos da produtividade em África*. Lisboa: CCTA, 1958.
- COOPER, Frederick. *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- CURTO, Diogo Ramada; CRUZ, Bernardo Pinto da. Cidades coloniais: Fomento ou controlo? In: DOMINGOS, Nuno; PERALTA, Elsa (Org.). *Cidade e Império: Dinâmicas coloniais e reconfigurações pós-coloniais*. Lisboa: 70, 2013, p. 113-166.
- CURTO, Diogo Ramada; CRUZ, Bernardo Pinto da. Destribalização, regedorias e desenvolvimento comunitário: Notas acerca do pensamento colonial português (1910–1965). *Práticas da História*, v. 1, n.1, p. 113-172, 2015.
- CURTO, Diogo Ramada; CRUZ, Bernardo Pinto da; FURTADO, Teresa. *Políticas coloniais em tempo de revoltas: Angola circa 1961*. Porto: Afrontamento, 2016.
- DARWIN, John. What Was the Late Colonial State? *Itinerario*, v. 23, n. 3-4, p. 73-82, 1999.
- FEICHTINGER, Moritz. “A Great Reformatory”: Social Planning and Strategic Resettlement in Late Colonial Kenya and Algeria, 1952-63. *Journal of Contemporary History*, v. 52, n. 1, p. 45-72, Jan. 2017.
- GOEBEL, Michael. *Anti-Imperial Metropolis: Interwar Paris and the Seeds of Third World Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- GRANT, Kevin. *A Civilised Savagery: Britain and the New Slaveries in Africa, 1884-1926*. Nova York: Routledge, 2005.
- GUTHRIE, Zachary Kagan. *Bound for Work: Labor, Mobility, and Colonial Rule in Central Mozambique, 1940-1965*. Charlottesville; Londres: University of Virginia Press, 2018.
- HAILEY, William Malcolm. *An African Survey: A Study of Problems Arising in Africa South of the Sahara*. Londres: Oxford University Press, 1957.

- HAVIK, Philip J.. From Hospitals to Villages: Population Health, Medical Services and Disease Control in Former Portuguese Africa. *Portuguese Studies Review*, v. 25, n. 1, p. 17-56, Summer 2017.
- HAVIK, Philip J.; MONTEIRO, José Pedro. Portugal, the World Health Organisation and the Regional Office for Africa: From Founding Member to Outcast (1948-1966). *Journal of Imperial and Commonwealth History*, v. 49, n. 4, p. 712-741, 2021.
- HODGE, Joseph Morgan. *Triumph of the Expert: Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism*. Athens: Ohio University Press, 2007.
- HODGE, Joseph Morgan; HÖDL, Gerald; KOPF, Martina (Ed.). *Developing Africa: Concepts and Practices in Twentieth-Century Colonialism*. Manchester: Manchester University Press, 2014.
- INSTITUT INTERNATIONAL DES CIVILISATIONS DIFFÉRENTES. *Compte rendu de la XXVI<sup>e</sup> session*. Bruxelas: INCIDI, 1951.
- INSTITUT INTERNATIONAL DES CIVILISATIONS DIFFÉRENTES. *Programmes et plans de relèvement rural en pays tropicaux et sub-tropicaux*. Bruxelas: INCIDI, 1953.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira. Uma Sociedade de Impérios: A imaginação política imperial e o internacionalismo do entre-guerras. In: JERÓNIMO, Miguel Bandeira; MONTEIRO, José Pedro (Ed.). *Os passados do presente: Internacionalismo, imperialismo e a construção do mundo contemporâneo*. Lisboa: Almedina, 2015, p. 235-270.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira. “A Battle in the Field of Human Relations”: The Official Minds of Repressive Development in Portuguese Angola. In: THOMAS, Martin; CURLESS, Gareth (Ed.). *Decolonization and Conflict: Colonial Comparisons and Legacies*. Londres: Bloomsbury, 2017, p. 115-136.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira. Repressive Developmentalisms: Idioms, Repertoires, Trajectories in Late Colonialism. In: THOMPSON, Andrew; THOMAS, Martin (Ed.). *The Oxford Handbook of the Ends of Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 537-554.

- JERÓNIMO, Miguel Bandeira. Organisations interimperiales et la internationalisation des politiques sociales (1940s-1960s). *Études Internationales*, v. 54, 2023 (no prelo).
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira; DORES, Hugo Gonçalves. Enlightened Developments? Inter-imperial Organizations and the Issue of Colonial Education in Africa (1945-1957). In: MATASCI, Damiano; JERÓNIMO, Miguel Bandeira; DORES, Hugo Gonçalves (Ed.). *Education and Development in Colonial and Postcolonial Africa: Policies, Paradigms, and Entanglements, 1890s–1980s*. Londres; Nova York: Palgrave, 2020, p. 237-262.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira; MONTEIRO, José Pedro. International Organizations in Colonial Africa. In: SPEAR, Thomas (Ed.). *Oxford Research Encyclopedia of African History*. Oxford; Nova York: Oxford University Press, 2020a.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira; MONTEIRO, José Pedro. The Inventors of Human Rights in Africa: Portugal, Late Colonialism, and the UN Human Rights Regime (1948-1973). In: MOSES, A. Dirk; DURANTI, Marco; BURKE, Roland (Ed.). *Decolonization, Self-Determination, and the Rise of Global Human Rights Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020b, p. 285-315.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira; MONTEIRO, José Pedro. Colonial Labour Internationalised: Portugal and the Decolonisation Momentum (1945-1975). *International History Review*, v. 42, n. 3, p. 485-504, 2020c.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira; MONTEIRO, José Pedro. Empire and Decolonization in Portuguese Africa. In: FERNANDES, Jorge; MAGALHÃES, Pedro; PINTO, António Costa (Ed.). *Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2022, p. 70-87.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira; MONTEIRO, José Pedro. The Labours of (In)Security in Portuguese Late Colonialism. In: THOMAS, Martin; CURLESS, Gareth (Ed.). *The Oxford Handbook of Late Colonial Insurgencies and Counter-Insurgencies*. Oxford: Oxford University Press, 2023, p. 501-523.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira; PINTO, António Costa. A Modernizing Empire? Politics, Culture and Economy in Portuguese Late Colonialism.

- In: JERÓNIMO, Miguel Bandeira; PINTO, António Costa (Ed.). *The Ends of European Colonial Empires: Cases and Comparisons*. Londres: Palgrave MacMillan, 2015, p. 51-80.
- KEESE, Alexander. “Proteger os pretos”: Havia uma mentalidade reformista na administração portuguesa na África Tropical (1926-1961)? *Africana Studia*, v. 6, p. 97-125, 2003.
- KEESE, Alexander. *Living with Ambiguity: Integrating an African Elite in French and Portuguese Africa, 1930-61*. Stuttgart: Franz Steiner, 2007.
- KENT, John. *The Internationalization of Colonialism: Britain, France, and Black Africa 1939-1956*. Oxford: Clarendon, 1992.
- KOTT, Sandrine; DROUX, Joëlle (Ed.). *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and beyond*. Basingstoke: Palgrave, 2013.
- LEWIS, Joanna. The Ruling Compassions of the Late Colonial State: Welfare Versus Force, Kenya, 1945-1952. *Journal of Colonialism and Colonial History*, v. 2, n. 2, Fall 2001.
- LORENZINI, Sara. *Global Development: A Cold War History*. Princeton: Princeton University Press, 2019.
- MACEKURA, Stephen J.; MANELA, Erez (Ed.). *The Development Century: A Global History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- MANELA, Erez. *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- MATASCI, Damiano. Internationalizing Colonial Knowledge: Edgar Barton Worthington and the Scientific Council for Africa, 1949-1956. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, v. 48, n. 5, p. 892-913, 2020.
- MATERA, Marc. *Black London: The Imperial Metropolis and Decolonization in the Twentieth Century*. Berkeley: University of California Press, 2015.
- MAUL, Daniel. *The International Labour Organization: 100 Years of Global Social Policy*. Berlim: De Gruyter Oldenbourg; Genebra: International Labor Organization, 2019.
- MIDGLEY, James; PIACHAUD, David (Ed.). *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
- MONTEIRO, José Pedro. *Portugal e a questão do trabalho forçado: Um império sob escrutínio (1944-1962)*. Lisboa: 70, 2018.

- MONTEIRO, José Pedro. Race, développement, autodétermination: La “thèse belge” et les politiques sociales coloniales tardives. *Études Internationales*, v. 54, 2023 (no prelo).
- MUSUSA, Patience. Mining, Welfare and Urbanisation: The Wavering Urban Character of Zambia’s Copperbelt. *Journal of Contemporary African Studies*, v. 30, n. 4, p. 571-587, 2012.
- NETO, João Pereira. Política de desenvolvimento comunitário nas províncias portuguesas de África. *Ultramar*, v. 9, p. 40-57, jul./set. 1962.
- PEARSON, Jessica Lynne. *The Colonial Politics of Global Health: France and the United Nations in Postwar Africa*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.
- PÉREZ NIÑO, Helena. Labour Migration. In: BELLUCCI, Stefano; ECKERT, Andreas (Ed.). *General Labour History of Africa: Workers, Employers and Governments, 20<sup>th</sup>-21<sup>st</sup> Centuries*. Suffolk: Boydell & Brewer, 2019, p. 265-298.
- PINTO, António Costa; TEIXEIRA, Nuno Severiano (Org.). *A Europa do Sul e a construção da União Europeia 1945-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- PLATA-STENGER, Véronique. *Social Reform, Modernization, and Technical Diplomacy: The ILO Contribution to Development (1930-1946)*. Berlim: De Gruyter Oldenbourg, 2020.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Magaly; RODOGNO, David; KOZMA, Liat (Ed.). *The League of Nations’ Work on Social Issues*. Nova York: United Nations Publications, 2016.
- SANTOS, Aurora Almada. *A Organização das Nações Unidas e a questão colonial portuguesa: 1960-1974*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 2017.
- SCOTT, James C.. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven; Londres: Yale University Press, 1998.
- SHIPWAY, Martin. *Decolonization and its Impact: A Comparative Approach to the End of the Colonial Empires*. Oxford: Blackwell, 2008.
- SOARES, Amadeu Castilho. *Política de bem-estar rural em Angola*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1961.

- SOUSA, Alfredo de. Desenvolvimento comunitário e desenvolvimento económico. *Estudos Políticos e Sociais*, v. 2, n. 2, p. 287-306, 1964.
- STUCKI, Andreas. *Violence and Gender in Africa's Iberian Empires: Feminizing the Portuguese and Spanish Empire, 1950s-1970s*. Cham: Palgrave, 2019.
- THOMAS, Martin; CURLESS, Gareth (Ed.). *Decolonization and Conflict: Colonial Comparisons and Legacies*. Londres: Bloomsbury, 2018.
- THOMAS, Martin; MOORE, Bob; BUTLER, Lawrence J.. *Crises of Empire: Decolonization and Europe's Imperial States, 1918-1975*. Londres: Hodder Education, 2008.
- THOMPSON, Andrew; THOMAS, Martin (Ed.). *The Oxford Handbook of the Ends of Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- UNGER, Corinna R.. *International Development: A Postwar History*. Londres: Bloomsbury, 2018.
- UNITED NATIONS. *Economic Survey of Africa since 1950*. Nova York: Department of Economic and Social Affairs, 1959.
- WAGNER, Florian. *Colonial Internationalism and the Governmentality of Empire, 1893-1982*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- WESTAD, Odd Arne. *The Global Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- WHITE, Nicholas J.. Reconstructing Europe through Rejuvenating Empire: The British, French, and Dutch Experiences Compared. *Past & Present*, v. 210, n. suppl\_6, p. 211-236, 2011.

Recebido: 1 mar. 2023 | Revisto pelo autor: 25 set. 2023 | Aceito: 25 set. 2023