

Administração do Trabalho

Conclusões da XXXVI Sessão da Conferência Internacional do Trabalho - 1953

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

A administração previdenciária do Brasil muito deve ao DR. ESTANISLAU FISCHLOWITZ que há anos lhe presta inestimável concurso como técnico em questões do trabalho. Estudioso dos problemas de organização social em seus aspectos econômicos, jurídicos e políticos, desde 1941 os examina e debate nas páginas da "Revista do Serviço Público" que, assim, contribuiu para o progresso do país no setor da assistência ao trabalhador e, também, às respectivas classes patronais, porque ao divulgar as boas doutrinas que devem presidir suas relações promove um entendimento estribado nos princípios do direito e dos deveres de cada um, sob os devidos e justos auspícios superiores da lei.

Nesse particular, consoante a tendência de paternalização da entidade estatal, que de simples agente de equilíbrio entre os interesses de indivíduos e grupos passou a desempenhar o papel de autoridade absorvente, controladora de todas as atividades, propulsora positiva de todas as esferas de ação e de promotora de empreendimentos até então reservados à iniciativa privada, o poder público no Brasil, apesar do regime liberal que sua Constituição consagra, cedo atendeu às exigências do mundo moderno, e adotou uma legislação esclarecida, de cunho socialista, a fim de propiciar aos contingentes do capital e do trabalho o ambiente de paz e harmonia necessário ao livre aproveitamento de suas forças potenciais ou práticas. A evolução revolucionária dos conceitos contratuais, principalmente a que se processou por força das reivindicações do operariado, oriunda mesmo dos estados de crise na indústria, no comércio e na agricultura, crise essa originária, em parte, pelo menos, da filosofia individualista, repercutiu entre nós depois da grande depressão ou lhe foi conco-

mitante. Mas não ficou nas fórmulas iniciais, nas providências de defesa e proteção de patrões e empregados a política trabalhista inaugurada em 1930. Desde então foi manifesto o intuito governamental de aperfeiçoar cada vez mais seu sistema assistencial e previdenciário com os sucessivos atos executivos e legislativos que ora estabeleciam normas reguladoras do contrato de trabalho, ora instituía os fundos de auxílio ou aposentadoria, ora organizava os recursos destinados a financiar o plano de previdência a cada grupo profissional, ora regulava seus processos ou sistematizava seus meios de solução de dissídios ou negociações coletivas.

Não foi outra a tendência que deu realce à delegação brasileira à Conferência do Trabalho, em Genebra, em junho de 1953, e que inspirou, posteriormente, as presentes conclusões do Doutor FISCHLOWITZ que parte do interesse pelo problema do trabalho e de suas decorrências, em termos de legislação social, para apreciar os postulados da reforma administrativa brasileira.

Todos estiveram, na Conferência genebrina, diz o autor, de acordo quanto a importância do papel que cabe, na política social contemporânea, à boa, eficiente, maleável, operosa e inteligente administração do trabalho. Acontece, porém, que o objetivo visado em Genebra, isto é, de preconizar as técnicas mais eficientes da administração do trabalho e recomendar sua adoção oportuna dentro do programa do R. I. T., importava em sugerir a reorganização das unidades incumbidas da execução de cada plano nacional, de acordo com as particularidades de cada regime, de cada estágio de progresso econômico e das bases constitucionais da legislação de cada povo. O relatório sobre os trabalhos da Conferência, não consigna, todavia,

essa premissa de ação renovadora, e, além disso, ignora as soluções já encontradas, em muitas nações, para os problemas que foram objeto dos debates do grande conclave de junho de 1953.

Do estudo cuidadoso desse documento, o Doutor ESTANISLAU FISCHLOWITZ retira as conclusões

RARAMENTE a administração pública constitui objeto dos debates e das deliberações das conferências internacionais de caráter oficial.

Não podem, pois, deixar de despertar vivo interesse as "Observações e Conclusões relativas à organização e ao funcionamento dos serviços nacionais de Trabalho", adotadas em junho de 1953, pela XXXVI sessão da Conferência Internacional do Trabalho:

Fruto do exame aprofundado dessa relevante e complexa matéria por uma Comissão especial, com participação dos representantes de 49 Governos e de porta-vozes do patronato e operariado mundial, o respectivo Relatório, aprovado em Genebra pelo Parlamento Internacional de Trabalho, lança luz intensa, não somente sobre as técnicas peculiares a este setor do serviço público, relativamente novo mas de grande relevância e consideravelmente difundido nas últimas décadas, como também, indiretamente, sobre os rumos da moderna administração pública, em geral.

O reexame criterioso, na esfera internacional, de todas as soluções nacionais vigentes a respeito no mundo de 1953 tem de merecer a nossa maior atenção, sobretudo às vésperas de reforma da administração pública brasileira que, de certo, abrangerá a reestruturação integral da administração da política social, não somente no plano ministerial, como também, posteriormente, em graus inferiores da hierarquia do serviço público federal.

A despeito de vários defeitos do Relatório, aludidos a seguir, e que resultaram sobretudo do preparo, um tanto improvisado, tecnicamente precário e incompleto, do exame comparativo desse assunto pela Repartição Internacional do Trabalho, os debates, realizados na Conferência Internacional do Trabalho, proporcionam-nos subsídios de valor incontestável para a solução racional dos problemas de administração do trabalho nacional que ainda não atingiu, entre nós, padrões máximos de eficiência.

Com efeito, quanto ao órgão supremo de comando da política social no mais elevado plano ministerial, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ele concentra ainda em suas mãos, além dos problemas de trabalho propriamente ditos, também a administração de alguns setores da economia nacional — solução um tanto obsoleta e abandonada por toda parte com exceção de alguns países isolados, como por exemplo: a Holanda, a

que aqui apresentamos aos leitores da Revista do Serviço Público, conclusões essas sobretudo oportunas e valiosas em face das perspectivas de revisão estrutural da administração brasileira e em vista da proposta neste sentido formulada pelo governo com respeito ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Irlanda e a Síria. Quanto à administração de trabalho regional e local, não foi ainda tão pouco possível encontrar formas definitivas de sua organização descentralizada, plenamente compatíveis com o vulto e a relevância da proteção ao trabalho num país de poderio industrial em permanente e rápida ascensão, processada num ritmo impressionante.

Foi justamente no intuito de escoimar a administração de trabalho, como a administração federal, em geral, desses defeitos, que, graças à iniciativa do Senhor Presidente da República, foi atacada, entre nós, em boa hora, a reforma do serviço público que tão animadas perspectivas oferece ao Brasil.

Entretanto, a despeito de algumas lacunas e imperfeições acima referidas, conseguimos levar a cabo, num prazo limitadíssimo, uma obra notável de realizações administrativas do intervencionismo social que, sob vários aspectos, pode até servir de modelo para a legislação do Velho Mundo, um tanto petrificada, rotineira e conservadora, e que nem sempre logrou readaptar-se às exigências dos tempos modernos. Assim, o intercâmbio das informações entre os países velhos e novos foi igualmente proveitoso para uns e outros, pois também a experiência dos países econômica e socialmente recém-desenvolvidos, como o nosso, todos eles à procura de fórmulas mais amplas e dinâmicas da administração social, apresenta, por sua vez, contribuições interessantes para a racionalização dos serviços nacionais de trabalho da Europa.

Todos estiveram, na Conferência genebrina, de acordo quanto à importância do papel que cabe, na política social contemporânea, à boa, eficiente, maleável, operosa e inteligente administração do trabalho. Como declarou, com muita razão, o diretor do Departamento Social do Líbano, "a eficácia e a utilidade de uma lei não dependem tão somente do acerto de seus dispositivos, mas, sobretudo, da vigilância constante, necessária para garantir a sua aplicação adequada". Com o tempo, e a despeito da existência de várias divergências naturais entre os diversos sistemas de administração de trabalho — oriundas de suas bases constitucionais diferentes, da sua estrutura geral governamental específica e, enfim, das condições econômicas e sociais, que variam de um país para outro — definiram-se, paulatinamente, certas diretrizes básicas que orientam a administração pública de

todos os países amantes do progresso social. Ora, a Conferência teve por objetivo estabelecer aquele denominador comum, preconizar as técnicas mais adiantadas e eficientes da administração de trabalho, de aplicação universal, e, enfim, recomendar a sua adoção oportuna dentro do programa de assistência técnica da R. I. T. aos países economicamente menos desenvolvidos, assistência essa que não pode deixar de abranger a constituição ou reforma da sua administração trabalhista.

Foi, portanto, muito feliz a iniciativa nesse sentido da Repartição Internacional do Trabalho, aliás muito atrasada, pois é pela primeira vez no prazo de 34 anos de sua existência que esse Ministério mundial de trabalho abordou aquele magno problema em sua íntegra, tendo-se contentado até então, apenas com algumas soluções parciais e isoladas, por ocasião da adoção de alguns instrumentos interacionais, referentes a determinados setores específicos da legislação social. (1)

E', pois de lamentar que, como resultou acima de qualquer dúvida dos debates travados em Genebra, em junho de 1953, o relatório apresentado nessa matéria pela R. I. T. (2) e que teve de servir de base para a discussão em torno dessa questão, não tenha correspondido às expectativas legítimas da Conferência. Ele contém apenas referência a algumas legislações nacionais, escolhidas por acaso, (sem por ex. dedicar atenção alguma à administração brasileira!) e não está acompanhado por organogramas, capazes de possibilitar a comparação objetiva de todas as soluções nacionais. A exposição de diversos aspectos da administração de trabalho, salvo a parte final ("Aspectos internacionais do trabalho"), infelizmente, não apresenta alto nível doutrinário e científico, peculiar a todas as publicações daquele alto órgão internacional. Não podem até passar despercebidos alguns erros flagrantes na apresentação de diversas questões submetidas à análise. Assim, por ex., o estudo em questão demonstra incompreensão total das funções da Justiça do Trabalho, supostamente chamada, no seu entender, a resolver unicamente os conflitos coletivos do trabalho (pág. 18). Ignora as soluções vigentes no que diz respeito à seguridade social e às relações mútuas entre a administração trabalhista e social *sensu stricto* (pág. 28). Contrariamente a rumos modernos de evolução que visa, com clarevidência que nada deixa a desejar, o desdobramento da autoridade suprema social no plano da hierarquia ministerial em dois ministérios: o de Trabalho e o de Bem-Estar Social (veja-se as reformas nesse sentido, levadas a efeito nos E. U. A.), em 1953, no

Reino Unido em 1944, e em vários outros países europeus e americanos, assim como a solução consubstanciada no projeto de reforma ministerial, ora em fase final de execução no Brasil!), o Relatório preconiza a solução monística e unitária, que supostamente "apresentaria, sem dúvida alguma, vantagens consideráveis sob o duplo aspecto, financeiro e prático" (pág. 29). Quanto às funções da intervenção na esfera social e pública com relação à determinação dos salários, o Relatório comete erros flagrantes, atribuindo aos poderes públicos funções que nunca lhes competem no sistema de livre empreendimento, fora da determinação das taxas de salário mínimo (pág. 16). No que diz respeito à administração das correntes migratórias, nacionais e internacionais, um dos problemas da administração pública, mais controvertido no momento, a R. I. T. demonstrou a falta de conhecimento elementar das correntes opostas que norteiam a regulamentação nacional vigente a esse propósito, e que pleiteiam uma das quatro soluções diferentes:

1) o exercício das funções administrativas nesse setor pelo Ministério das Relações Exteriores;

2) a administração da migração pelo Ministério do Trabalho;

3) pluralidade dos órgãos que atuam nesse setor e, enfim

4) a melhor solução de todas, a ser adotada, proximamente no Brasil, e que visa a constituição de um órgão central, autônomo, dotado de mais amplos poderes e cuja alçada abrangerá todos os vários aspectos do intercâmbio demográfico da mão-de-obra, inclusive o problema de colonização rural, intimamente relacionado com a imigração internacional e migração interior (Instituto Nacional de Imigração e Colonização).

Eis apenas alguns defeitos isolados do Relatório, cheio de generalidades, lugares comuns e repetições, e que não conseguiu apresentar um quadro objetivo e completo dos serviços nacionais de trabalho, sem sequer tentar uma classificação criteriosa das soluções vigentes em 66 países-membros da O. I. T. que deviam ser de conhecimento da R. I. T., sem inquéritos especiais, sob a forma de consultas ou questionários.

O que agrava ainda mais a exposição desse tão interessante e palpitante problema pela R. I. T. foi a confusão total no Relatório n.º VII de dois problemas nitidamente distintos e separados, confusão essa que caracteriza toda a análise dos serviços nacionais de trabalho:

1.º) o da organização racional, eficiente e conforme aos requisitos modernos da administração pública, em geral (que, por ex. quanto à seleção e ao aperfeiçoamento do pessoal, relações com o público, instalações e equipamento das repartições públicas etc., não acusa diferença alguma com relação a tais ou quais setores do serviço público) e

(1) Recomendação sobre a Inspeção do Trabalho de 1923 e a convenção sobre a mesma matéria de 1947, a convenção sobre a liberdade sindical e a proteção ao direito sindical de 1948, a convenção sobre o serviço de emprego de 1948 e, enfim, a convenção sobre o direito de organização e negociação coletiva de 1949.

(2) RAPPORT VII — Organisation et fonctionnement des services nationaux du travail — Genève — "B. I. T." 1953.

2.º) uma série de questões específicas, peculiares à administração do trabalho.

Não há como negar que, em virtude de sua natureza, de suas finalidades e funções, esse setor relativamente novo do intervencionismo estatal apresenta várias particularidades que não encontram paralelos nos demais setores da administração pública. Basta aludir à questão mais nevrálgica da administração trabalhista, — o verdadeiro calcanhar de AQUILES da administração do trabalho: a das relações entre:

a) os órgãos públicos, autárquicos e para-estatais, encarregados da aplicação das leis protetoras ao trabalho, previdenciárias e assistenciais, por um lado, e

b) as classes amparadas trabalhadoras e o patronato, por outro lado, para tornar bem patente a existência de alguns aspectos *sui-generis* da administração pública a serviço da política social que deviam concentrar sobre si a atenção especial e a mais aprofundada possível do Relatório.

Não é de admirar que o preparo defeituoso do Relatório pela R. I. T., criticado de modo particular pelo delegado boliviano (SR. ROGER ROCH), brasileiro (o autor deste trabalho e irlandês (MR. CAHILL), impossibilitou a adoção pela Conferência de uma convenção, ou mesmo recomendação ou sequer de uma resolução, que, sempre e incondicionalmente, resulta do exame pela Conferência de assuntos formalmente incluídos na sua Agenda. O que constitui o resultado formal da discussão que se desenrolou em torno dessa questão na Comissão e no Plenário é apenas um simples relatório, aprovado por unanimidade e acompanhado de "Observações e Conclusões" (seis Capítulos e 32 Itens), sendo que, de acordo com a sugestão apresentada pelo autor deste estudo, a Repartição Internacional do Trabalho ficou convidada a preparar "recorrendo a suas praxes normais de trabalho, uma análise dos dados comparáveis sobre as praxes existentes nessa matéria em diversos países, assim como elaborar estudos comparativos, capazes de apresentar utilidade prática para os países-membros no que diz respeito à organização e ao desenvolvimento dos serviços nacionais de trabalho". (Item 14) A Conferência dirigiu, ao mesmo tempo, aos governos dos Países-Membros um apelo no sentido de colocarem à disposição da R. I. T. "o máximo de informações", necessárias para facilitar tais análises e estudos. Além do interesse de tal trabalho para com todas as administrações nacionais, ele habilitaria a R. I. T. a "exercer suas funções normais de assistência aos Países-Membros, quando os mesmos solicitarem a sua cooperação na solução dos problemas relacionados com a organização e o desenvolvimento dos serviços nacionais de trabalho".

Se, nas condições pouco propícias acima aludidas, a Conferência conseguiu não somente examinar detidamente o conjunto das questões da administração do trabalho, à luz da análise das soluções nacionais vigentes em 1953, como tam-

bém adotar o Relatório que "sem esgotar a matéria submetida à consideração da Conferência, reflete a opinião amadurecida e aprofundada dos membros da respectiva Comissão", isso se deve não à colaboração, de um modo geral, insatisfatória da R. I. T. mas, sim, a um esforço meritório e digno de todos os elogios da respectiva Comissão presidida com brilho todo particular por MR. BLAND (Secretário do Departamento do Trabalho e Serviço Nacional da Austrália e delegado do Governo daquele país à Conferência), com co-participação do relator, MR. HASSE (Secretário-Geral do Ministério do Trabalho e Seguridade Social da Bélgica).

Como é natural em assuntos de tal natureza cujo exame não se coaduna plenamente com a composição tripartidária da O. I. T., o ponto de gravidade da discussão na Comissão teve de se deslocar para as intervenções dos delegados governamentais, técnicos especializados, sendo que necessariamente, foi muito mais limitada a participação em seus trabalhos da representação do grupo patronal e operário, restrito quase exclusivamente à apreciação da colaboração com os órgãos públicos da administração trabalhista das organizações representativas de empregadores e de trabalhadores.

No seio do grupo governamental foi fácil distinguir, por sua vez, três grupos que contribuíram para a redação das "Conclusões":

1.º) Em primeiro lugar, os porta-vozes da administração dos países "ocidentais", mais adiantados nesse setor e com maior acervo de experiência, dada a existência muito longa de seus serviços de trabalho, sobretudo na Europa ocidental e central, na parte setentrional do Hemisfério Ocidental e em outros Continentes de civilização anglo-saxona (3) (o Reino Unido, com suas realizações admiráveis e pioneiras nessa matéria, representado por sir Guildhaume Myrddin Evans, Mr. Neden, Mr. Watson e Mr. Gosney, os E.U.A., Mr. Sierra Berdecia e Mrs. Beyer, a França, Mr. Lambert, e Mme. Raffalovich; a Bélgica, Mr. Hasse; o Canadá, Mr. Haythorne; a Alemanha, Sr. Schneider; a Holanda, Sr. Van Rhyn e Sra. Stenberg etc.).

2.º) Os representantes dos países "novos" do Oriente Médio e da Ásia que, de um modo geral, conquistaram só recentemente a sua plena independência política que, porém, em virtude das tradições da eficiente e boa administração inglesa em seus respectivos países, atingiram, desde já, altos padrões de serviço público de trabalho, que li-sonjeiramente caracterizavam, por seu turno, as intervenções de seus delegados (a Índia, Mr. Merani; o Irã, Mr. Farman Farmaian; o Paquistão, Mr. Shaheed; a Birmânia, Mr. Maung; o Egito, Mr. Salama etc.). E, enfim:

3.º) os delegados dos países da América Latina que, sem dúvida alguma, levaram a efeito.

(3) Por ex. na Nova Zelândia o Serviço Nacional de Trabalho foi constituído em 1890.

nas últimas décadas, obras impressionantes de administração trabalhista, cujos representantes em Genebra, todavia, com poucas exceções, não contribuíram muito para as Conclusões da Comissão (Argentina, Sr. Capelli; Chile, Sr. Onfray Baglietto; Colômbia, Mr. Gonzalez Barros; Salvador, Senhor Castellanos; Venezuela, Sr. Briceno Araújo) etc.

Quanto a membros brasileiros da Comissão (o Dr. CEZAR PAIVA LEITE e o autor deste trabalho), eles participaram muito ativamente dos debates, apresentando mais de dez emendas ao anteprojeto das Conclusões, quase todas elas aceitas pela Comissão e aprovadas pelo Plenário.

Em numerosas intervenções na discussão o autor deste trabalho abordou vários aspectos da administração de trabalho.

De modo particular, apontou como fenômeno mais marcante da política social contemporânea a extensão considerável do âmbito do intervencionismo social, sobretudo em razão do incremento dos serviços sociais institucionais, de responsabilidade coletiva, com emprego das técnicas securitária, assistencial e a de serviço social no seu sentido técnico estrito, sendo que, ao mesmo tempo, o campo pessoal das classes protegidas e amparadas ultrapassa, cada vez mais, o assalariado, beneficiando várias camadas da população socialmente independente, embora economicamente fraca ou, mesmo, toda a população nacional.

Tornou bem patente que, em decorrência fatal da evolução nesses dois sentidos, se opera, como já ficou acima aludido, a substituição da solução monística no plano ministerial (um Ministério só do Trabalho, extensivo tanto à proteção ao trabalho como às realizações de bem-estar social) pela solução dualista (ao lado do Ministério clássico de Trabalho-Ministérios separados de Serviço Social, de Bem-Estar Social ou de Previdência e Assistência e Assistência Sociais). Exemplificou o desenvolvimento que visa o desdobramento da pasta de trabalho, aludindo à reforma ministerial que se processa, no momento, no Brasil.

Pôs em destaque o importante papel que cabe aos órgãos supremos da administração trabalhista e social não somente como executores como também promotores da reforma social, com funções relevantes e até preponderantes que exercem, em virtude da complexidade crescente das providências sociais, em diversas fases da legislação protetora ao trabalho e legislação social.

Salientou, a seguir, os novos problemas específicos, de ordem administrativa que resultam da intervenção social na zona rural, ilustrando a sua tese pela referência ao Serviço Social Rural, a ser, próximamente, criado entre nós.

Com relação às entidades que atuam como órgãos distribuidores da seguridade social assim como instrumentos da proteção ao trabalho, expôs os rumos mais recentes da evolução que faz com que não caiba mais aos poderes públicos o monopólio social, existente no passado, pois, ao lado do

intervencionismo estatal, direto ou mesmo indireto, (autarquias, organizações paraestatais), assumem tarefas, cada vez maiores, no setor em aprêço as entidades semi-oficiais, semiprivadas e mesmo privadas, de caráter sindical, patronal, associativo e profissional, que, por sua vez, contribuem com as suas realizações para a solução da "questão social". Assim, assistimos, de acordo com as teses magistralmente expostas pelo sociólogo americano, o Professor Tennenbaum, a uma renascença do corporativismo medieval, de vez que entre a coletividade nacional e os indivíduos se interpõem diversas e poderosas organizações de classe, todas elas desejosas de intervir na redistribuição social da renda nacional, de acordo com seus interesses, suas aspirações e seus programas de ação. Quanto ao Brasil, ilustrou esse rumo de desenvolvimento, dedicando menção toda particular à criação dos Serviços Sociais patronais, de caráter institucional e coletivo, com orientação assistencial e técnico-profissional.

No que diz respeito a estudos e pesquisas que, além de preceder as reformas sociais, têm de acompanhar com o maior cuidado o seu cumprimento, no intuito de averiguar todos os seus efeitos, positivos e negativos, tanto previsíveis como casuais e fortuitos, — vantajosos — conformes à intenção do legislador — e contraproducentes, ele passou em revista as diversas técnicas às quais tem de recorrer a boa administração de trabalho; demonstrou que, fora da estatística do trabalho que tem de ser aperfeiçoada, atualizada e organizada de modo a possibilitar a sua maior comparabilidade, é preciso promover, nessa ordem de idéias, inquéritos e pesquisas especiais, em conformidade com as realizações da Comissão Nacional de Bem-Estar Social.

Quanto à administração do pessoal a serviço dos órgãos encarregados da aplicação da política social, submeteu a uma análise sucinta os trabalhos levados a efeito pelo D. A. S. P., nos últimos quinze anos, no sentido da racionalização da administração pública federal, sobretudo com relação ao recrutamento, ("sistema de mérito"), à seleção e ao aperfeiçoamento dos servidores públicos: ao mesmo tempo, examinou detidamente os problemas específicos que resultam da aplicação à administração trabalhista dos princípios da sã e racional administração do pessoal, propriamente dita, dadas as particularidades desse setor da administração.

Dedicou muita atenção ao problema da delimitação criteriosa de dois grandes setores da política social:

1.º) proteção ao trabalho, com compromissos individuais impostos aos empregadores;

2.º) regimes de seguridade social, tornando patente a tendência no sentido da maior expansão desse segundo, com limitação, cada vez maior, daquele primeiro (socialização do seguro contra os riscos profissionais, seguro-maternidade ao invés da proteção à mulher gestante a cargo do empregador etc. — tendência essa que não pode

deixar de exercer influência profunda sobre as bases administrativas da reforma social contemporânea.

Enfim, com relação aos problemas internacionais que enfrentam em escala crescente os serviços nacionais de trabalho, êle expôs os "prós" e "contras" da solução, um tanto revolucionária, preconizada pelo artigo 11 da Constituição da O.I.T. (4) Depois de esclarecer que, por enquanto, o Brasil não se valeu, contrariamente a maioria esmagadora dos Países-Membros, da autorização especial, consubstanciada naquele dispositivo constitucional, de vez que optou pela solução no sentido das "relações indiretas" entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a R.I.T. através do Ministério das Relações Exteriores, explicou as razões que justificaram tal atitude. Salientou, de modo particular, vários aspectos das atividades da O. I. T. que merecem o interesse dos serviços encarregados da administração — das relações internacionais. Entretanto propôs o exame comparativo pela Conferência das duas soluções opostas, a das relações:

1.º) diretas e

2.º) indiretas entre os Ministérios do Trabalho e a R. I. T. à luz das experiências nacionais dos países que tinham recorrido à primeira e à segunda.

Finalizando, teceu várias considerações a propósito da interessante inovação da "diplomacia social" moderna, a saber a criação, dentro das representações diplomáticas, dos postos de adidos de trabalho, adidos sociais ou adidos operários; salientou os serviços que êles podem prestar à obra de maior aproximação e intercâmbio das informações, desde que, limitando-se a suas funções próprias, se abstenham da interferência em assuntos internos da política trabalhista dos países nos quais atuam, o que, segundo impressões bastante generalizadas, teria acontecido em vários casos.

II

Passando a expor, a seguir, as Observações e Conclusões, adotadas pela Conferência, acompanhando o seu resumo por alguns comentários necessários para uma melhor compreensão das teses aprovadas, propomo-nos seguir, dentro do possível, a subdivisão da matéria consagrada no Anexo ao Relatório.

I — A razão de ser dos serviços nacionais de trabalho e II — as suas funções

Foi de modo muito acertado que as Conclusões apontaram, como principal razão de ser do serviço nacional de trabalho, "a necessidade de se

aplicarem as leis e regulamentos nacionais de trabalho e de pôr em execução a política governamental no setor laborista", assim como a sua contribuição "para a melhoria progressiva das condições de trabalho, a realização e a manutenção do pleno emprego e da paz social".

As Conclusões preconizam, por conseguinte, a criação e o desenvolvimento de um serviço de trabalho autônomo no quadro da administração pública geral, "possuindo, na estrutura geral, um estatuto correspondente a suas importantes responsabilidades".

Aliás, na realidade, no mundo de 1953, são poucos os países, econômica, social e administrativamente atrasados que não possuam ainda tal serviço.

E', porém, de lamentar que, referindo-se à existência dos serviços de trabalho, termo genérico muito vago e indefinido, o texto em questão não abordou a análise da cúpula de tais serviços, dos órgãos supremos da administração trabalhista na hierarquia governamental: dos Ministérios do Trabalho.

O quadro que se nos depara na matéria é o seguinte:

Com o tempo, a expansão da política de proteção ao trabalho e da política social, com consequente aumento permanente e ininterrupto das responsabilidades nesse setor dos poderes públicos levou, nas primeiras décadas do século fluente, à constituição dos Ministérios do Trabalho, entidades independentes e autônomas da máquina ministerial — e não mais, apenas departamentos ou divisões dos ministérios, encarregados da administração econômica, de acordo com a solução que prevalecia no século XIX.

São raras as exceções a essa regra que encontramos na legislação administrativa comparada, em vigor.

O que procede não exclui, como é natural e inevitável, que possam existir algumas questões indireta ou mesmo diretamente, relacionadas com a proteção ao trabalho, que são atribuições dos demais Ministérios, como aliás ficou aludido no item 2. Os países que ainda não recorreram à solução acima exposta são: 1) por um lado, alguns países industrialmente pouco desenvolvidos, por conseguinte, sem existência de assalariado numeroso, capaz de justificar as providências do intervencionismo social moderno, e, 2) por outro lado, alguns isolados países europeus, de orientação social conservadora e de administração antiquada, que ainda não conseguiram readaptar a sua organização ministerial às exigências crescentes da política social.

E', porém, interessante notar que, mesmo nos casos nos quais as questões de trabalho continuam, ainda, entregues aos Ministérios, cuja alçada, além da administração de trabalho, se estende à administração econômica (indústria, comércio, minas, navegação etc.), as suas responsabilidades, relacionadas com as questões trabalhistas, relegam para

(4) "Os Ministérios dos Países-Membros que se ocupam das questões operárias poderão se comunicar diretamente com o Diretor-Geral por intermédio do representante de seu governo no Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho ou, em falta de tal representante, por intermédio de qualquer outro funcionário devidamente qualificado e nomeado para tal efeito pelo Governo interessado".

um lugar secundário os demais problemas afetos a tais Ministérios. No passado a situação tem sido sempre a inversa.

Se, assim, saiu ultimamente vitorioso, em quase todos os países, o princípio da separação da administração ministerial de trabalho das demais entidades ministeriais do Governo, surgiu, com o decorrer do tempo, e assumiu, até, o momento, importância indiscutível a questão, muito discutida e controvertida, de se saber se a competência dos Ministérios do Trabalho tem de abranger, também, as questões de previdência e assistência sociais, de proteção à família, de saúde, enfim, de bem-estar social, em geral, setores esses que se tornaram instrumentos relevantes da política social pública, aplicando-se não somente às classes trabalhadoras assalariadas — em consonância com os preceitos da obsoleta doutrina marxista — como também às demais classes da sociedade. Em tese, podem ser invocados argumentos ponderáveis a favor da solução “unitária” ou “dualista”, aludida na parte precedente deste trabalho. A preferência, a ser dada à primeira e à segunda, dependerá, em cada caso sobretudo, do âmbito, do campo pessoal e da amplitude da legislação social, como também de vários outros fatores, constitucionais, econômicos, administrativos, financeiros etc. Não existem a tal propósito axiomas de boa administração, de aplicação universal e valor, doutrinário ou prático, incontestável. Como ficou exposto com razão no item 5, as funções precisas de um serviço específico devem ser determinadas à luz dos sistemas constitucionais, da estrutura geral da administração governamental e do grau de desenvolvimento industrial, econômico e social, alcançado pelo país em questão” — o que se aplica *mutatis mutandis*, também ao problema da discriminação da competência entre as diversas entidades da hierarquia ministerial.

Entretanto, como já ficou acima explanado, parece delinear-se, ultimamente, em vários países industrialmente importantes a tendência rumo à constituição de dois Ministérios, encarregados da política social no seu sentido lato, o do Trabalho e o de Bem-Estar Social.

Sem pretender entrar, a essa altura, em maiores detalhes e tentar uma classificação sistemática de todas as soluções nacionais, o que, em falta dos dados comparativos completos, criaria dificuldades consideráveis, basta apresentar, a seguir, a situação existente em alguns países:

A. Solução ministerial “unitária”

Argentina — Ministério do Trabalho e Bem-Estar Social.

Itália — Ministério do Trabalho e Previdência Social.

França — Ministério do Trabalho e Seguridade Social.

Bélgica — Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Bulgária — Ministério do Trabalho e Assistência Social.

México — Ministério do Trabalho e Bem-Estar Social.

Líbano — Ministério de Negócios Sociais.

Holanda — Ministério de Assuntos Sociais.

Áustria — Ministério de Assuntos Sociais.

Dinamarca — Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais.

Polônia — Ministério do Trabalho e Assistência Social.

B. Solução ministerial “dualista ou pluralística”

Reino Unido — Ministério do Trabalho e Serviço Nacional, Ministério de Seguro Social, Ministério da Saúde.

Canadá, Austrália e Nova Zelândia — soluções análogas à inglesa.

Estados Unidos — Ministério do Trabalho, Serviço Federal de Mediação e Conciliação, Ministério da Saúde, Assistência e Bem-Estar Social.

Brasil (segundo o projeto de reforma ministerial) — Ministério do Trabalho e Ministério dos Serviços Sociais.

No que diz respeito às funções, a serem desempenhadas pelos “serviços nacionais de trabalho” o Relatório salienta, com muito acerto, o caráter genuinamente dinâmico — e não estático! — das atribuições que lhes vêm sendo afetas, sendo que eles devem se caracterizar por “uma atitude, positiva e franca em face dos novos problemas” e por “uma flexibilidade prática que permita modificações rápidas da estrutura administrativa, de modo a poder enfrentar as exigências que variam com o tempo” (item 5).

Assim, as Conclusões evitam propositalmente uma definição rígida, taxativa e completa das funções dos serviços de trabalho, incompatível com os rumos de seu desenvolvimento rápido e até febril.

Entretanto, a título meramente exemplificativo, o texto aprovado em 25 de junho de 1953, enumera:

1.º) determinadas funções, cujo desempenho constitui, via de regra, o setor próprio da administração de trabalho (“proteção geral aos trabalhadores”, “relações profissionais e condições de emprego” — aliás definidas de modo algo errado, sem discriminação desejável da proteção ao trabalho” no sentido preconizado pela doutrina e conforme à prática administrativa e das “condições de emprego”!) “mão-de-obra” e, enfim, “seguridade social” (Item 7), assim como:

2.º) outras matérias que, sem poderem ser consideradas como atribuídas sempre à competência própria do serviço de trabalho, são, muitas vezes, de específica e exclusiva responsabilidade do mesmo; entre tais matérias, as Conclusões enumeram as migrações, a cooperação, os problemas especiais peculiares à vida rural, alguns aspectos civis do serviço nacional militar e as providências educativas e recreacionais (Item 8).

Confrontando essa exposição das funções dos serviços nacionais de trabalho com o âmbito de atuação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio brasileiro e dos órgãos públicos e para-

estatais subordinados ao mesmo, é fácil averiguar que a alçada da nossa administração trabalhista abrange não somente todos os assuntos enumerados na primeira lista, sem exceção alguma, como mesmo a maior parte das atribuições, facultativas e eventuais, incluídas na segunda.

As conclusões destacam acertadamente a importância de "um serviço de inspeção adequado, necessário para a execução eficaz da maior parte das atividades acima assinaladas", salientando que "êste serviço encarrega-se das tarefas de aplicação e fiscalização", podendo, também, ter por objetivo incentivar a melhoria progressiva das condições de trabalho mesmo antes da determinação legislativa das normas mínimas a vigorarem nesta matéria.

Parece oportuno mencionar a êsse propósito uma das mais recentes e interessantes regulamentações normativas da Inspetoria de Trabalho, notadamente a levada a efeito na Itália pelo Decreto Legislativo n.º 381 de 1948. Em consonância com aquêle Decreto, os serviços regionais e locais de Trabalho abrangem:

1.º) a inspeção de trabalho propriamente dita;

2.º) as repartições de trabalho e emprego "máximo". A inspetoria do trabalho está composta de 19 organizações regionais que controlam e coordenam as atividades de 31 órgãos interprovinciais e provinciais, além da Inspetoria central médica com sede em Roma. As repartições de trabalho e emprego, regionais e locais, acompanham as alterações verificadas no mercado de trabalho, cuidam da colocação dos trabalhadores, tratam da emigração e contribuem para o "pleno emprego", desempenhando, ao mesmo tempo, funções relacionadas com a conciliação nos conflitos de trabalho.

Em falta, numa determinada localidade, de repartições de trabalho e emprego, o Ministério pode recorrer aos serviços de agentes locais ou do pessoal especial, temporariamente contratado para tal efeito.

Merecem atenção particular as idéias substanciadas no Item 10 e relativas a estudos e pesquisas, (estatística e inquéritos), considerados pelas Conclusões como "tarefa extremamente importante" do moderno, eficiente e bem aparelhado serviço de trabalho.

Tais estudos que deveriam apresentar os mais altos padrões científicos e demonstrar objetividade absoluta no trato dos problemas examinados, têm de ser subordinados, de acordo com o Item 10, ao objetivo principal de orientar bem as atividades práticas do serviço de trabalho, servindo, outrossim, "de modo constante como base de informações e consultas, a serem prestadas ao Governo, ao público e às organizações de empregadores e de trabalhadores". A centralização de tais estudos numa entidade especializada, dentro da própria estrutura do serviço de trabalho, parece reunir várias qualidades técnicas, devendo, portanto, ser considerada merecedora de tratamento preferencial:

unificação da pesquisa, o seu aproveitamento para as atividades de todos os setores do serviço, prevenção dos paralelismos e das lacunas, melhor coordenação com os centros externos de estatística e pesquisa.

A discussão dedicada a êsse setor, com participação particularmente ativa dos representantes canadense, egípcio, iraniano e brasileiro, proporcionou vários subsídios realmente proveitosos para a organização modelar dos serviços nacionais de estatística de trabalho e de estudos relativos à economia de trabalho. Parece-nos que os debates realizados nessa matéria na Conferência poderiam ser bem aproveitados por ocasião da reorganização futura dos respectivos serviços do nosso Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Merecem aplausos os trabalhos levados ultimamente a efeito com relação às condições gerais de existência das classes populares pela Comissão Nacional de Bem-Estar Social, verdadeiro Estado-Maior da nossa política social, mediante inquéritos especiais, extensivos ao exame dos padrões de vida, da habitação e alimentação etc. Entretanto, não é possível deixar de salientar a falta absoluta de quaisquer pesquisas relativas ao mercado de trabalho (rotatividade de empregos, procura e oferta de trabalho, intercâmbio inter-profissional e inter-regional da mão-de-obra etc.), ao funcionamento da Previdência Social, à higiene e segurança industrial, a dissídios coletivos, e, ainda, a vários outros aspectos importantes da política de trabalho. A nossa estatística de trabalho (sobretudo com relação a salários, salvo alguns aspectos da remuneração de trabalho, relacionados com a determinação das taxas de salário mínimo) apresenta várias lacunas lamentáveis, sem nos proporcionar dados completos, seguros e atualizados. Não é, pois, de admirar que o Anuário de Estatística de Trabalho, publicado periodicamente pela R. I. T., não inclua quase nunca indicações estatísticas relativas ao Brasil. Além de várias outras providências, que se impõem para sanear êsse importante setor das atividades da administração trabalhista, parece tornar-se necessário o reexame de sua estrutura administrativa atual, de acordo com as Conclusões internacionais, acima referidas.

Enfim, o Item 11 das Conclusões submete a uma ligeira análise os problemas específicos da administração de trabalho nos Estados federativos, relacionados com a discriminação das responsabilidades, que competem, nessa matéria, à Federação e aos Estados federados e com a assistência prestada pela Federação a serviços estaduais de trabalho.

III — PRINCÍPIOS GERAIS RELATIVOS AO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE TRABALHO

Um dos problemas mais detidamente discutidos na Conferência foi a questão da cooperação dos serviços governamentais de trabalho com as organizações do patronato e do assalariado. Foi

unânime a opinião que sem tal cooperação, permanente, íntima e estreita, no plano nacional, regional e local, o funcionamento da administração de trabalho não seria capaz de atingir, em hipótese alguma, os seus altos objetivos sociais.

As conclusões preconizam, pois, no Item 13 o sistema de "consultas regulares" com as organizações representativas dessas ambas classes, extensivo, também, à coordenação entre as atividades dos serviços nacionais de trabalho e os diversos organismos paritários, com co-participação dos porta-vozes do capital e do trabalho, porventura criados como órgãos consultivos, com âmbito mais largo ou mais especializado de sua atuação.

As conclusões não podiam, por outro lado, silenciar a existência de várias realizações no setor de trabalho, levadas a efeito pelas próprias organizações sindicalistas dos trabalhadores assim como pelas associações dos empregadores, como é notório difundidas pelo Brasil mais de que por qualquer outro país; no Item 15 foi recomendado aos Governos estimular e fomentar tais atividades, colaborar nessa matéria com as organizações de classe mencionadas e aproveitá-las no interesse do bem-estar social.

A política de trabalho não é mais, hoje em dia, adstrita a meras providências protetoras e tutelares. Com efeito, os conceitos da moderna política de proteção ao trabalho têm de inspirar todas as providências do intervencionismo econômico, subordinado, cada vez mais, aos objetivos sociais. Foi, por conseguinte, com razão que as Conclusões no Item 14 atribuem à administração de trabalho o importante papel de representar "o ponto de vista do trabalho" em todas as decisões tomadas no mais elevado plano da hierarquia governamental e relativas à política econômica, em geral.

No Item 16 a Conferência manifestou-se, depois de muito longos, animados e interessantes debates que refletiram os mais diversos e até opostos pontos de vista nessa delicada matéria, a favor da "completa imparcialidade" no funcionamento do serviço de trabalho, veja-se bem: "imparcialidade" e não "neutralidade". Ninguém pôs em dúvida o caráter genuína e essencialmente político da legislação de trabalho nem preconizou uma orientação artificial e abstrata de "neutralismo" da intervenção social com relação ao capital e ao trabalho, orientação essa que seria, evidentemente, incompatível com a sua própria filosofia. O que visa a conclusão em apêço é a atitude de objetividade e imparcialidade, sem qualquer inspiração político-partidária ou classista, na própria execução das tarefas atribuídas aos serviços públicos por leis, que, como é inevitável, resultam do choque entre as diversas correntes político-sociais e entre os interesses do capital e do trabalho.

Como salientou no seu famoso relatório dedicado às condições de trabalho no Egito (5) o

antigo diretor-geral da R. I. T., Sir HAROLD BUTLER, "é extremamente importante que os problemas de trabalho fiquem independentes da política, demonstrando, a despeito das alterações dos Governos, uma certa continuidade dos pontos de vista".

IV — PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E QUESTÕES DO PESSOAL DE UM SERVIÇO NACIONAL DE TRABALHO

Segundo a opinião formulada no Item 17, a organização da administração de trabalho tem de obedecer a suas características particulares, relacionadas:

1.º) com as "relações humanas" que ela enfrenta em todos os setores de suas atividades, assim como

2.º) o desempenho de suas funções em cooperação estreita com as organizações classistas representativas do capital e do trabalho.

Tais particularidades justificam maior descentralização dos serviços de trabalho que não podem desempenhar satisfatoriamente as suas tarefas, se o centro de gravidade de seu funcionamento não fica devidamente deslocado para a periferia. Torna-se, por conseguinte, necessária a delegação dos poderes e das atribuições a órgãos regionais e locais da administração trabalhista. A coordenação entre as entidades de âmbito nacional (Ministério do Trabalho) e os órgãos que atuam nos graus inferiores da hierarquia administrativa de trabalho, *in loco*, deve ser assegurada mediante:

1.º) instruções, claras e precisas, emanadas do centro de disposição;

2.º) serviços de inspetoria, vigilante e constante, e

3.º) reuniões permanentes com participação dos funcionários lotados tanto na administração central como local. (Item 20).

Se as recomendações supra resumidas não trazem, em essência, nada de novo, merece muito maior atenção o intercâmbio das informações sobre as questões da administração do pessoal a serviço dos órgãos públicos da política trabalhista a que assistimos na Conferência e cujos reflexos encontramos nos itens 21-25 das Conclusões.

Como não pode deixar de ser concentrado em si o principal interesse da respectiva Comissão a exposição das diretrizes muito diferentes, que norteiam, nesse setor, os serviços públicos, dos Estados Unidos e da Inglaterra.

Quanto ao recrutamento do pessoal da administração de trabalho, ele se faz nos E.U.A., de acordo com o relatório, apresentado por Mrs. Beyer, rigorosamente em obediência ao princípio do "sistema de mérito" mediante concursos especiais, com programas standardizados e organizados para o desempenho de determinadas tarefas dentro da administração trabalhista; a seleção dos funcionários depende da classificação dos candidatos.

(5) *Report on Labour Conditions in Egypt with Suggestions for Future Social Legislation* — 1932, p. 34.

Uma vez admitidos ao serviço de trabalho, os funcionários, que tiraram o melhor lugar no concurso, têm de passar por um estágio, sem gozar ainda, naquele período, da plenitude dos direitos funcionais. Depois da admissão definitiva aos quadros do funcionalismo, eles têm garantida a sua promoção, em parte, automática. A praxe do serviço civil britânico, exposta por Mr. Neden, é algo diferente. O recrutamento se efetua, na base de concursos públicos o qual todavia, não tem por objetivo selecionar os servidores para determinados setores da administração, como seja o serviço de trabalho, mas sim, para o "civil service" num determinado nível da administração. A promoção dos funcionários baseia-se nos relatórios periódicos anuais sobre a sua eficiência, cujo preparo incumbe a seus respectivos chefes, sem que se recorra para tal efeito a concursos de grau superior.

A formação profissional e o aperfeiçoamento qualitativo do funcionalismo, lotado em diversos órgãos do serviço de trabalho, constitui uma das mais importantes tarefas da administração do trabalho. Uma assembléia recente conjunta americano-canadense, dedicada ao exame do treinamento no serviço público (6) preconizou a organização dos cursos "nos quais os servidores recém-recrutados possam adquirir qualidades e conhecimentos suplementares dos quais possam necessitar para se desempenharem bem de suas tarefas; enquanto que os funcionários experimentados têm, assim, a oportunidade de acompanhar as alterações verificadas nos métodos e processos, apreendendo novos modos de executar os trabalhos, que lhes estão sendo afetos com maior eficiência ou preparando-se para preencher cargos mais importantes e de maior responsabilidade". Na administração inglesa prevalece o sistema mais empírico de treinamento interno, dentro dos próprios órgãos administrativos nos quais os funcionários estão lotados.

Evidentemente, para nós, essas diversas técnicas de seleção e aperfeiçoamento não constituem novidade alguma, pois elas constam do programa da reforma administrativa, promovida pelo D.A.S.P.; o que merece apenas atenção e constitui, até certo ponto, uma questão aberta é a aplicação desses métodos da administração do pessoal às necessidades e exigências específicas da administração trabalhista e social.

O que salta aos olhos ao consultarmos as conclusões dedicadas a essa matéria, é o papel de grande destaque reservado à cooperação na implementação dessas providências, e na regulamentação das condições de emprego, em geral, às associações profissionais dos funcionários do serviço de trabalho, (Item 21), recomendação essa que reflete as soluções em vigor no serviço civil inglês e norte-americano que não encontram paralelo na legislação dos demais países, muito mais cau-

telosa e reservada, quanto a direitos conferidos, na administração pública, às organizações representativas do funcionalismo público.

No que diz respeito a locais de trabalho e demais condições externas e mesológicas do funcionamento das repartições da administração trabalhista, as Conclusões (Item 25) — inspiram-se pelas sugestões, apresentadas pelo famoso relatório sobre "Working Condition in the Civil Service", elaborado no Reino Unido por um grupo de estudos, constituído recentemente pelo Ministério das Finanças ("Treasury").

V — RELAÇÕES COM O PÚBLICO

A Comissão destacou no Item 27 a importância das atividades dos serviços de trabalho, relacionadas com a divulgação e publicidade (e não — "propaganda") por todos os meios ao alcance da administração pública moderna, para "conseguir o apoio da opinião pública esclarecida" para as suas funções, que dizem respeito à legislação e administração trabalhistas.

Parece verdade, incontestável que os serviços de trabalho, em virtude de suas finalidades e funções específicas, operariam num vácuo, sem manter relações muito estreitas com o público.

Como reparou bem o Comisário de Trabalho de Porto-Rico, "para os trabalhadores dêsse país as repartições, que o Serviço de Trabalho mantém nessa ilha, representam o governo em ação, de cada dia, hora e até minuto".

VI — QUESTÕES INTERNACIONAIS

O último capítulo das "Conclusões" dedicado a êsses aspectos da administração trabalhista, relativamente novos mas merecedores de cada vez maior atenção, pôde ser baseado na excelente análise dessa matéria, consubstanciada na parte final do Relatório da R. I. T.

Os problemas de trabalho ultrapassam atualmente, por várias razões, o âmbito nacional, assumindo importância crescente na ampla arena internacional. O maior obstáculo ao progresso social constitui, sem dúvida alguma, o "dumping social": a concorrência desleal que oferecem, no mercado mundial, aos produtos de proveniência dos países socialmente mais adiantados, produtos gravados, portanto, por elevados encargos, os produtos similares, de origem de países mais atrasados nesse caminho, vendidos por preços mais baixos. Por conseguinte, nenhum país pode desinteressar-se pelo panorama da política social dos demais países. O intercâmbio das informações relativas às realizações sociais, no estrangeiro, assumiram, ultimamente, tal importância que oito países criaram, nos quadros de suas representações diplomáticas, cargos especiais de "adidos de trabalho", "adidos sociais" ou "adidos operários". Essa inovação muito contribuiu de um modo geral, para o estreitamento dos laços, que prendem uns países a outros no setor da política social. As migrações in-

(6) Civil Service Assembly of the United States and Canada: *Employee Training in the Public Service* — (Chicago, 1941).

ternacionais, que, atualmente, não se efetuam mais sem regulamentação bilateral, multilateral ou coletiva de suas condições e conseqüências mediante convenções e tratados, celebrados entre os países de emigração e de imigração, levaram, por seu turno, à expansão dos serviços de trabalho, encarregado do preparo e da execução desses instrumentos de direito internacional.

Enfim, a constituição da Organização Internacional do Trabalho, com suas relevantes e sempre crescentes responsabilidades, teve por conseqüência natural a constituição em quase todos os serviços de trabalho dos Países-Membros de órgãos que têm por objetivo a solução dos diversos problemas especiais que resultam da sua participação nos trabalhos da O. I. T. e das demais organizações públicas continentais e regionais, de cooperação social internacional.

Na Austrália, na Bélgica, no Canadá, no Egito, na França, no Reino Unido, nos Estados Unidos, na Índia, na Itália, no Paquistão e, enfim, em quase todos os demais países — salvo no Brasil!... — existem na administração central do trabalho, repartições (Departamentos, Divisões ou, pelo menos, Seções), que concentram em suas mãos todos os assuntos que dizem respeito à sua cooperação com a O. I. T.

Essa deficiência manifesta da nossa administração de trabalho, que não deixa de repercutir negativamente sobre o balanço da participação do Brasil nos trabalhos da O. I. T., resulta do fato de contrariamente à maioria esmagadora dos 66 países-membros daquela organização, não mantermos relações diretas com a mesma, de acordo com o que dispõe o artigo 11 de sua constituição, continuando encarregado das mesmas, pelo menos formalmente, o Ministério das Relações Exteriores, questão a que já aludimos nas observações anteriores deste trabalho.

Qualquer que seja, aliás, a solução a ser por nós adotada nesse particular, ela deverá tomar devidamente em conta não somente:

1.º) o interesse preponderante nessa matéria da administração de trabalho como também:

2.º) a correlação estreita entre vários problemas específicos da política internacional de trabalho e a administração das relações exteriores.

As Conclusões, adotadas em Genebra, anotaram (Item 29) a tendência rumo à "criação num número crescente dos serviços nacionais das seções especializadas de relações internacionais, com competência quase exclusiva no que diz respeito às relações com a Organização Internacional do Trabalho, e com as demais instâncias, internacionais e regionais, assim como os serviços de trabalho dos outros países". O Item 30 indica as principais funções que competem a tais "seções" e que resultam do mecanismo constitucional da O. I. T. e das praxes observadas no seu funcionamento.

III

Foram estas as contribuições da XXXVI sessão da Conferência Internacional do Trabalho para o reexame dos problemas da administração de trabalho, comuns a todos os países amantes do progresso social.

Podiam, de certo, ter sido maiores, mais específicos, mais concretos e adaptados de modo melhor à realidade da administração trabalhista contemporânea se os trabalhos da Sessão de 1953 tivessem sido preparados pela R. I. T. com cuidado maior, de acordo com a importância incontestável da matéria tratada.

E' de esperar que, no futuro próximo, a R. I. T. conseguirá preencher essas lacunas que raramente, quase nunca, encontramos em seus estudos, sempre inspirados pelos padrões técnicos científicos mais altos.

Em suma, as impressões, que nos deixaram os debates da Conferência em torno desse assunto, podem ser definidas da seguinte maneira:

a) A importância atribuída à organização do serviço de trabalho, é função natural do papel destinado às realizações da política social.

b) Nunca antes os objetivos sociais do intervencionismo dos poderes públicos recebiam tal prioridade, nas atividades do Estado, como acontece atualmente, no período turbulento e difícil dos meados do século XX.

c) Daí a relevância de que se revestem, no quadro da administração pública moderna, os serviços nacionais de trabalho, cada vez mais amplos e diversificados, e cujo maior aperfeiçoamento técnico chama para si, atualmente, a maior atenção dos Governos.

d) O objetivo dessa obra de racionalização da administração trabalhista é garantir-lhe a maior eficiência e o maior rendimento social, à custa de menores encargos para a economia pública.

e) A legislação trabalhista e social não é, e não pode ser, a política, de vez que está *ex definitione* plenamente subordinada a objetivos da política social intervencionista; isto, porém, não deve afetar o caráter objetivo e imparcial dos serviços administrativos, encarregados de sua aplicação.

f) Os serviços nacionais de trabalho não podem desempenhar satisfatoriamente as suas relevantes tarefas sem atuar em regime de mais estreita e permanente cooperação com as organizações representativas do assalariado e do patronato.

g) A distância que separa, nesse setor, o nível da administração de trabalho dos países antigos, plenamente desenvolvidos e ricos, e os padrões qualitativos dos serviços nacionais de trabalho dos países novos, economicamente atrasados e pobres, diminui, com o tempo, consideravelmente.

A posição que lhes cabe, com freqüência, na estrutura governamental desses últimos, na América Latina, no Oriente Médio e na Ásia, é mesmo mais importante do que em vários países do Velho Mundo.

Com efeito, nunca será demais insistir sobre as diferenças, básicas e essenciais, que separam a política social dos primeiros e dos segundos. Nos países mais evoluídos as providências protetoras e tutelares de trabalho vêm sendo levadas a efeito, sobretudo, mediante entencimentos livres e coletivos entre as organizações representativas do assalariado e do patronato ("collective bargaining"), cabendo à intervenção social estatal apenas funções complementares e supletivas. Nos países econômica e socialmente menos avançados, onde o sindicalismo ainda não atingiu, quanto a sua amplitude e profundidade, padrões máximos de organização, o papel desses dois instrumentos é inverso: a prio-

ridade cabe incontestavelmente à atuação direta dos poderes públicos, baseada em leis trabalhistas e sociais.

Ora, tais características da orientação geral da política de trabalho não podem deixar de exercer influência notável sobre a organização dos serviços públicos de trabalho, com seu campo de atuação, *caeteris paribus*, mais estreito nos países do primeiro grupo e mais largo nos do segundo.

h) Os problemas, que enfrenta a administração trabalhista por toda parte são, salvo exceções insignificantes, os mesmos, quase idênticos; por conseguinte, o maior intercâmbio das informações no tocante às soluções administrativas a que recorrem, em busca da sua melhor regulamentação, todos os países, grandes, médios e pequenos, velhos e jovens, de economia industrial plenamente expandida ou ainda deficiente, pode apresentar grande valor prático na obra de racionalização dos Serviços Nacionais de Trabalho.

i) O confronto entre a experiência brasileira e estrangeira no setor em aprêço leva à conclusão de que: a) temos, de um modo geral, leis boas, amplas e socialmente muito avançadas que mesmo, asseguram às classes trabalhadoras proteção maior de que gozam em vários outros países; todavia b) a sua aplicação e execução não atingiu, ainda, em vários setores da administração, em parte assinalados neste trabalho, níveis desejáveis de eficiência.

j) Temos, por conseguinte, todo o interesse em promover, incentivar e acompanhar com a maior atenção os trabalhos no sentido do maior intercâmbio internacional das informações sobre a administração de trabalho, para aproveitá-las na reforma dos nossos serviços de trabalho, em todos os graus da hierarquia da máquina governamental.

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES CONCERNENTES À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE TRABALHO

I — RAZÃO DE SER DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE TRABALHO

1. De um modo geral, a existência de um serviço nacional de trabalho justifica-se pela necessidade de se aplicarem as leis e regulamentos nacionais de trabalho, de pôr em execução a política governamental no setor laborista e no intuito de se examinarem as suas questões, procurando dar-lhes a devida solução. Essas tarefas pressupõem a existência de uma organização administrativa especializada que deveria também contribuir para a melhoria progressiva das condições de trabalho, assim como a realização e a manutenção do pleno emprego e da paz social.

2. Geralmente, nenhum organismo governamental poderia praticamente encarregar-se sozinho da responsabilidade de todos os aspectos das questões que se relacionam com as funções de um serviço de trabalho. E' no entanto, essencial que, independentemente do exercício de suas funções administrativas particulares, o serviço de trabalho participe, em plano mais elevado, da elaboração da política nacional de cada país visando objetivos ou afetando problemas tais como o pleno emprego, as relações profissionais, a paz social e outras questões que são geralmente do interesse do serviço de trabalho.

3. Dever-se-ia, portanto, prever a existência de um serviço de trabalho no quadro da administração pública — ou, quando não existe, de uma

unidade administrativa, suscetível de se transformar, no decorrer do tempo, em um serviço de trabalho, independente — possuindo, na estrutura geral, um estatuto correspondente a suas importantes responsabilidades. Um tal serviço de trabalho deveria:

a) encarregar-se de fornecer todos os elementos úteis ao Governo ou aconselhá-lo no que se refira à elaboração de sua política de trabalho, ou eventualmente, da elaboração de leis e regulamentos;

b) ser encarregado da aplicação das leis e regulamentos nacionais de trabalho, da execução da política governamental no setor do trabalho, e da regulamentação das questões de trabalho;

c) participar, no mais alto grau, de comum acordo e em base de reciprocidade, com outros serviços do Governo, da elaboração da política relativa aos objetivos do pleno emprego, das relações profissionais, da paz social e outras questões que são normalmente afetadas ao setor administrativo do serviço de trabalho;

d) dispor de pessoal competente e em número suficiente, assim como de recursos administrativos que lhe permitam desempenhar eficaz e imparcialmente suas funções.

4. Um tal serviço de trabalho deveria adotar, no que se refere aos problemas em questão, o princípio de consultas regulares com as organizações de empregadores e de trabalhadores.

II — FUNÇÕES DOS SERVIÇOS DE TRABALHO

5. O campo de atividades dos serviços de trabalho tendo sido assim traçado em suas principais linhas, devem as funções precisas de um serviço específico ser determinadas à luz dos sistemas constitucionais, da estrutura geral da administração governamental e do grau de desenvolvimento industrial, econômico e social, alcançado pelo país em questão. Nessas condições, não se poderia sugerir que todos os serviços do trabalho venham a exercer as mesmas funções. Tais atividades, a serem empreendidas no momento oportuno por um serviço de trabalho, serão determinadas pelas necessidades nacionais. Estas condições fundamentais devem inspirar todas as conclusões firmadas pelo presente documento. Faz-se mister que, durante a organização de um serviço de trabalho, se observe o conjunto das funções previsíveis de um tal serviço, de modo que a orientação geral de seu desenvolvimento seja tão contínua quanto possível. Nenhuma definição de funções específicas deve, portanto, ser considerada como capaz de esgotar o assunto. Diariamente, surgem problemas novos no setor das questões de trabalho e a importância relativa de uma determinada função poderá aumentar ou diminuir. As características principais da administração de um serviço de trabalho devem ser uma atitude atenta, positiva e franca em face dos novos problemas e uma flexibilidade prática que permita modificações rápidas da estrutura administrativa, de modo a poder enfrentar as exigências variáveis com o tempo.

6. A experiência dos países mais adiantados sob o ponto de vista industrial demonstra como evoluíram as funções dos serviços de trabalho. A curva dessa evolução naturalmente não será a

mesma relativamente a todos os países, mas existe um certo número de questões do trabalho que são estreitamente ligadas, uma a outra, que, de um modo geral, interessam fundamentalmente aos serviços de trabalho e que poderiam ser incluídas normalmente entre suas responsabilidades.

7. Essas questões abrangem principalmente:

a) *Proteção geral aos trabalhadores.*

O setor das condições de trabalho pode incluir a segurança industrial, a higiene industrial, a prevenção e a reparação dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais, a melhoria das condições e a proteção da saúde nos lugares de trabalho, o bem-estar dos trabalhadores, a adaptação dos trabalhadores a seu emprego e os estudos relativos a questões tais como as da fadiga.

Torna-se também necessário relacionar sob este título a proteção de categorias especiais como as crianças, os jovens e as mulheres, incluindo-se, no que se refere aos primeiros, a orientação e a formação profissionais, idade de admissão ao emprego, aptidão para o emprego, assim como controle das condições de trabalho, e, no que concerne às mulheres, suas condições de trabalho e a proteção à maternidade.

b) *Relações profissionais e condições de emprego.*

Nesses setores, as tarefas podem abranger os incentivos às negociações coletivas, a assistência a tudo que se relaciona com a conciliação e a arbitragem, assim como os outros aspectos da determinação dos salários, de acordo com as leis e os regulamentos nacionais. Essas tarefas incluem também medidas positivas a fim de se melhorar a cooperação e as relações construtivas na indústria no intuito de se realizar a paz social e a manutenção de níveis elevados de produtividade.

Essas tarefas podem também abranger questões como salário mínimo, duração do trabalho e repouso, horas suplementares e férias pagas.

Em certos países, essas tarefas comportam também o preparo de um código do trabalho.

Por outro lado, podem essas funções incluir a assistência às organizações de empregadores e de trabalhadores, a pedido das mesmas, de modo apropriado e sem afetar sua independência.

c) *Mão-de-obra.*

As funções nesse setor podem incluir as que são executadas pelos serviços de emprego, orientação profissional e conselhos com relação à colocação, aprendizagem, formação e reeducação profissionais e reclassificação dos trabalhadores, assim como participação nos regimes de compensação em casos de desemprego involuntário.

Essas funções devem igualmente corresponder à necessidade de se pôr em execução uma política geral relativa à mão-de-obra, inclusive, quando é

desejável, a ação visando a distribuição geográfica das indústrias, as migrações e a mobilidade dos trabalhadores, o que implica numa participação, no mais elevado nível, na elaboração das diretrizes nesse sentido.

O objetivo é realizar e manter o pleno emprego, permitindo aos trabalhadores aproveitarem ao máximo suas aptidões e sua formação, fornecendo-se à indústria trabalhadores qualificados que lhe são necessários.

d) *Seguridade social*

A seguridade social abrange o seguro-invalidez, seguro-doença, reparação dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais, seguro-velhice e seguro-morte, proteção à maternidade, seguro-desemprego, abonos-familiares e serviços de bem-estar social.

Nos países em que os regimes de seguridade social não são afetos à responsabilidade de um ministério especial, o serviço de trabalho interessa-se pela política geral desses regimes, mesmo nos casos em que sua administração direta fôr atribuída a organismos autônomos.

8. Existem outras matérias que podem ser confiadas a um serviço distinto, mas, onde não fôr o caso, essas questões constituem, muitas vezes, a responsabilidade do serviço de trabalho.

a) as migrações, inclusive o registro e a classificação dos emigrantes potenciais ou dos imigrantes, sua seleção, meios de transporte, bem-estar dos migrantes, seu alojamento e as questões gerais referentes à sua absorção pelo mercado do trabalho e a sua fixação;

b) a cooperação, principalmente os incentivos às cooperativas de trabalhadores e a aplicação das leis e regulamentos relativos às organizações cooperativistas;

c) os incentivos ou auxílio financeiro para a construção de moradias operárias em geral, ou a adoção de normas mínimas para a construção de casas para trabalhadores, para determinadas indústrias;

d) responsabilidade geral pelas condições de trabalho e de vida na agricultura e em certas indústrias determinadas;

e) as providências relacionadas com os aspectos civis dos sistemas de serviço nacional militar;

f) as facilidades especiais, adaptadas às necessidades nacionais, preparadas em colaboração com os serviços de educação assim como com as organizações de empregadores e de trabalhadores, para fins educacionais e para aproveitamento dos lazeres.

9. Um serviço de inspeção adequado é necessário para a execução eficaz da maior parte das atividades acima assinaladas. Este serviço encarrega-se, de acordo com as leis nacionais, das tarefas de aplicação e fiscalização. Pode, também, ter por objetivo incentivar a melhoria progressiva das condições físicas do trabalho antes da determinação das normas mínimas.

10. Os serviços nacionais de trabalho têm a tarefa extremamente importante de reunir e submeter a uma análise os dados estatísticos e outras informações, assim como levar a efeito pesquisas sobre assuntos tais como o emprego, as profissões, os salários e as condições de trabalho, visando a boa orientação das atividades práticas.

Esses trabalhos deveriam ser, quanto possível, centralizados dentro dos respectivos serviços e, eventualmente, levados a efeito em estreita colaboração com outros serviços governamentais. Seus resultados deveriam servir, de modo constante, como base de informações ou de consultas, a serem prestadas ao governo, ao público e às organizações de empregadores e de trabalhadores, com referência ao desenvolvimento e às tendências que se manifestam no setor do trabalho. Todos esses trabalhos, assim como as informações e as consultas resultantes, deveriam ser objetivos e visar fins práticos. As organizações de empregadores e de trabalhadores, assim como outras organizações interessadas, deveriam ser consultadas, quando se fizer oportuno.

11. No caso dos Estados federativos o papel do serviço nacional de trabalho dependerá da regulamentação constitucional. Além das funções normais, exercidas pelos serviços nacionais de trabalho, as responsabilidades maiores que seriam assumidas por tais serviços em um Estado federal deveriam abranger: apoio às autoridades responsáveis nos Estados, nas províncias ou nos cantões, por meio de uma colaboração íntima com as mesmas, para fins de desenvolvimento de suas técnicas administrativas; a coordenação no intuito de assegurar uma ação eficaz no plano nacional; o intercâmbio de conselhos e informações concernentes aos progressos realizados no interior do país, em outros países e no âmbito internacional; assim como a organização dos estudos de conjunto e de pesquisas que podem ser executados mais eficaz e economicamente, e de modo mais proveitoso, em um ponto central.

12. Os serviços nacionais de trabalho devem igualmente se dedicar às questões internacionais de trabalho. As atividades nesse setor abrangem a centralização de informações, a colaboração com as organizações internacionais ou regionais e a ação comum sobre uma base bilateral, em vista da solução dos problemas que surgem nos setores industriais, econômicos e sociais.

III — PRINCÍPIOS GERAIS RELATIVOS AO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE TRABALHO

13. O estabelecimento e a manutenção de consultas regulares com as organizações de empregadores e de trabalhadores, as autoridades locais e os organismos privados, interessados em questões de trabalho, são essenciais para garantir o exercício eficaz das funções acima mencionadas. Os métodos de consulta abrangem, em particular, a assistência aos organismos paritários, estabelecidos numa base nacional ou local, com relação a objetivos de ordem geral ou limitada, assim como contatos regulares.

14. O serviço nacional de trabalho deveria estar apto a representar perfeitamente o ponto de vista trabalhista no exame pelo Governo da política nacional nos setores industrial, econômico e social. Pelas relações de caráter particular, man-

tidas com as organizações de empregadores e de trabalhadores e pelo interesse demonstrado com referência às relações humanas, encontra-se o serviço de trabalho plenamente habilitado a servir como elemento de ligação.

15. As organizações de empregadores e de trabalhadores, assim como os demais organismos, de caráter público ou particular, exercem igualmente atividades no setor trabalhista. O serviço de trabalho, em circunstâncias apropriadas, tem por escopo incentivar essas atividades, colaborar plenamente no exercício das mesmas e aproveitá-las de melhor modo possível para o bem geral.

16. Seja qual for a legislação, assim como as decisões de maior importância e caráter político de um governo no setor trabalhista, deverá o serviço de trabalho agir com uma imparcialidade total na execução dessa legislação e dessas políticas.

IV — PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E QUESTÕES DE PESSOAL DE UM SERVIÇO NACIONAL DE TRABALHO

17. A organização de um serviço de trabalho dependerá de estrutura governamental geral, das dimensões geográficas do país em questão, da densidade e da distribuição de sua população, e do tipo e grau de seu desenvolvimento econômico e social. O que caracteriza particularmente a organização de um departamento do trabalho, é que as suas atividades se referem principalmente às relações humanas, atuando, em grande parte, em conexão com os organismos exteriores — organizações de empregadores, de trabalhadores, assim como outras organizações — e com o público, em geral. Um serviço central não pode sozinho exercer todas essas funções; torna-se, portanto, necessária a descentralização desse serviço, a qual deve ser bastante completa, a ponto de permitir uma ação realmente eficaz. Tal organização implica em uma ampla delegação de poderes e de encargos. O contato com o público deve se fazer, o quanto possível, no nível mais aproximado do mesmo e ser confiado a funcionários compreensivos e capazes de enfrentar, tanto quanto possível, os problemas onde eles se apresentem.

18. A distribuição das funções dependerá, entre outros elementos, da extensão das responsabilidades deste serviço, e, em consequência, de seu desenvolvimento e de outras condições já mencionadas no parágrafo anterior. A estrutura de um serviço de trabalho será determinada de acordo com as funções que o mesmo tiver de desempenhar. Foram já indicadas, de certo modo, nos parágrafos 7 e 8, as funções especializadas a serem por ele desempenhadas. Abrangerá do mesmo modo, serviços gerais para todo o departamento: pessoal e administração, serviço financeiro, serviço jurídico, pesquisas, estatística, informações, biblioteca, serviço das relações públicas e serviço internacional.

19. Dever-se-iam tomar, na organização central, medidas que assegurassem a mais estreita ligação com todos os outros serviços e organismos governamentais, cujos interesses se relacionam com os do serviço de trabalho, ou reciprocamente. Do mesmo modo, nos Estados federativos, deveriam ser mantidas estreitas relações de trabalho entre o serviço nacional de trabalho e as autoridades dos Estados, das províncias ou dos cantões.

20. E' igualmente essencial assegurar-se a mais estreita ligação entre a organização central e a organização local, necessária à execução da política de trabalho, e que, do mesmo modo, sejam evitados a interferência da responsabilidade ou paralelismos no exercício das funções em todos os degraus da hierarquia. A coordenação deveria ser assegurada por métodos tais como: reuniões entre o pessoal da organização central e a das repartições locais, por meio de instruções claras e concisas, assim como por inspeções. Na elaboração da política e das instruções administrativas, dever-se-ia levar em conta a experiência prática adquirida pelas repartições locais.

21. A política dos serviços de trabalho na questão do pessoal dependerá do sistema adotado pelo conjunto dos serviços públicos. Seja qual for o sistema adotado, deverá o serviço de trabalho participar de modo apropriado da organização e do funcionamento dos sistemas de recrutamento, dos métodos de formação e de promoção no que se refere a seus próprios funcionários, deverá também prestar um constante interesse ao estatuto dêles como funcionários públicos, à sua estabilidade no emprego e aos padrões de salários que lhes competem. As associações profissionais formadas por funcionários do serviço de trabalho ou as associações representativas de seus interesses, ou os representantes dêsses funcionários, têm um papel a desempenhar no que se refere aos "termos e às condições de emprego."

22. A imparcialidade dos funcionários do trabalho, sua reputação e competência constituem fatores essenciais nas relações com o público. Convém dar a máxima importância aos métodos empregados para salvaguardar êsses fatores: recrutamento mediante concursos públicos, baseados no mérito, e promoção segundo o merecimento; remuneração adequada; garantia contra as pressões políticas; programas de formação profissional.

23. O serviço de trabalho deve dispor de um pessoal suficientemente numeroso e qualificado, possuindo a formação profissional necessária e capaz de trabalharem de modo eficaz. Certas funções exigem o emprego de especialistas, mas, em geral, um pessoal de competência geral torna-se mais necessário, sendo que estas aptidões devem ser completadas por uma experiência prática a respeito do maior número possível de aspectos das atividades do serviço. Isto será facilitado por meio de rotação do pessoal, dentro do próprio serviço, e mediante formação prática interna. Grande parte das tarefas do serviço de trabalho, dizem

respeito aos problemas sociais e incluem as relações com seres humanos. Sendo assim, deve-se prestar atenção toda especial à escolha e à promoção do pessoal, assim como às qualidades que lhe permitam preencher melhor suas funções.

24. Deveriam ser feitos esforços para desenvolver e manter sempre vivo o interesse do pessoal com relação às atividades do serviço por meio de informações internas, pela prática do sistema de sugestões do pessoal por outros métodos destinados a associar o pessoal, tanto quanto possível, no que se refere ao desenvolvimento do serviço.

25. Tem influência considerável sobre seu rendimento o ambiente no qual o pessoal trabalha e os recursos materiais postos à sua disposição. A impressão causada pelo serviço sobre o público depende, em larga escala, da natureza dos locais que ocupa, e, especialmente, daqueles que devem ser freqüentados pelo público. Deveriam portanto êstes últimos poder se comparar vantajosamente aos outros locais utilizados para fins públicos. Por conseguinte, a situação, a concepção e a adaptação dos locais deveriam corresponder à importância do trabalho que ali se faz, do mesmo modo como as outras questões administrativas, tais como o material e os meios de transporte.

26. As questões de organização, de métodos de trabalho, de pessoal e de meios financeiros deverão ser examinadas periodicamente, a fim de se verificar se estão apropriadas à situação existente, se podem se adaptar às necessidades variáveis e se correspondem às exigências econômicas e sociais do momento.

V — RELAÇÕES COM O PÚBLICO

27. O serviço do trabalho deveria se esforçar por informar a opinião pública a respeito da natureza e da amplitude de suas atividades. Pode esta tarefa ser facilitada pela criação, dentro da organização do serviço, de uma repartição especial de informações e de relações públicas. Dever-se-ia buscar o apoio da opinião pública esclarecida a respeito de todas as atividades que se relacionem quer com a elaboração, quer com a execução da política do trabalho. O valor deste apoio dependerá da medida em que o público se identifique com os problemas do trabalho e esteja satisfeito com a eficácia e a imparcialidade do serviço em questão. Existem muitos meios de se obter este apoio, tais como o recurso à imprensa, ao rádio, aos estabelecimentos de ensino, às exposições, aos filmes e aos cartazes. Conviria tirar partido de todo auxílio que pudesse ser prestado pelos serviços de informação das organizações de empregadores e de trabalhadores e outros organismos, oficiais ou oficiosos. Grupos de discussão, assim como conferências constituem, igualmente, meios de informar o público e intensificar seu interesse pelas atividades do serviço de trabalho. E' essencial que se forneçam ao público informações fundadas na realidade dos fatos e das realizações positivas no setor do trabalho. Toda forma de publicidade,

semelhante à propaganda, deveria ser evitada. Não se deve também perder de vista o fato de que a melhor publicidade é a que resulta de um serviço eficaz e satisfatório.

VI — QUESTÕES INTERNACIONAIS

28. Em vista da colaboração, cada vez mais intensa, entre as nações no setor econômico e social e da interdependência freqüente de suas políticas nesse setor, há interesse em desenvolver e intensificar as relações entre os serviços nacionais de trabalho dos diversos países, assim como fomentar e facilitar as trocas de informações e de experiências em seu benefício recíproco. Estabeleceram-se relações diretas, cada vez mais desenvolvidas no decorrer dos últimos anos, graças à nomeação de adidos sociais e de trabalho, por meio de visitas ao estrangeiro, cada vez mais freqüentes, e realizadas por funcionários do trabalho, pelo intercâmbio de funcionários e por outros meios. Do mesmo modo, estabeleceram-se e fortaleceram-se tais relações por ocasião das sessões da Conferência Internacional do Trabalho, das conferências regionais, das reuniões das Comissões de Indústria e dos diversos comitês técnicos da O. I. T.

29. Os métodos aplicados em cada país no que concerne às relações internacionais no setor do trabalho variam, de um país para outro, principalmente de acordo com os fatores constitucionais, a estrutura administrativa geral e as relações que se estabelecem entre os diferentes órgãos de sua administração. No entanto, pode-se constatar a criação, em número crescente, de serviços nacionais das seções especializadas de relações internacionais. Estas seções especializadas são encarregadas, algumas vezes, a título quase exclusivo, das relações com a Organização Internacional do Trabalho, com outras instâncias internacionais e regionais e com os serviços de trabalho de outros países.

30. Em suas relações com a O. I. T., essas seções tratam da participação de seus governos nas reuniões daquela entidade, dos trabalhos preparatórios em vista dessas reuniões, assim como do andamento, a ser dado às suas conclusões; do estudo das convenções e das recomendações internacionais de trabalho, assim como da apresentação desses instrumentos às autoridades competentes; do preparo dos relatórios referentes à aplicação das convenções e recomendações; da publicidade a ser dada aos trabalhos da O. I. T. e do auxílio a ser prestado à obra de assistência técnica da Organização (por exemplo: recrutamento de peritos, escolha e colocação dos bolsistas e colaboração nos próprios lugares do trabalho).

31. Quando uma outra organização, internacional ou regional, desenvolver atividades que possam se relacionar com as questões de trabalho, é essencial que se estabeleça uma estreita colaboração nesses assuntos entre os serviços governamentais, principalmente interessados e o serviço de trabalho, de modo a que os aspectos relativos ao setor de trabalho sejam devidamente levados em consideração. A mesma colaboração deveria se estabelecer quando se trata de acordos bilaterais que tenham repercussão no setor de trabalho.

32. Certos governos estabeleceram métodos especiais de ligação com os serviços de trabalho de outros países. Missões de estudo e de informações vêm sendo enviadas aos países estrangeiros; permutam-se funcionários para estágios de formação; proporciona-se o intercâmbio de publicações e informações. Alguns países nomearam adidos sociais ou de trabalho junto às suas representações diplomáticas no estrangeiro, os quais colaboram estreitamente com o serviço de trabalho do país onde são acreditados; esses adidos são, algumas vezes, chamados a participar da elaboração, negociação e aplicação dos acordos bilaterais, concernentes às questões sociais ou do trabalho.