

# Os problemas sociais debatidos na Conferência Internacional do Trabalho de Filadélfia

(Conferência realizada, a convite da Escola de Serviço Social, das Faculdades Católicas do Rio de Janeiro, em 10 de julho de 1944, no auditório do Instituto de Transportes e Cargas).

HELVÉCIO XAVIER LOPES

(Presidente do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas; representante do Brasil no Comitê Interamericano Permanente de Segurança Social)

HÁ algumas semanas atrás, apareceram, com certa freqüência, na imprensa estrangeira e nos nossos jornais, com um destaque um pouco impertinente, ao lado dos comunicados de guerra, telegramas provenientes de Filadélfia dedicados à Conferência Internacional do Trabalho.

O grande público — não sabendo ao certo se se tratava de um congresso operário, ou de uma dessas múltiplas reuniões intergovernamentais que sempre costumam prometer um mundo melhor para o amanhã — pouco demorava a atenção nesses telegramas. Somente depois que soube de u'a mensagem do Presidente Roosevelt e da adoção de um documento batizado com um nome parecido ao da "Carta do Atlântico", é que começou a inteirar-se da relevância daquela reunião.

Poucos, entretanto, conhecem o que é a Conferência Internacional do Trabalho; qual a Organização a que ela se vincula; a finalidade e origem dessa Organização; os problemas debatidos e os resultados alcançados na reunião de Filadélfia. Raros sabem que essa reunião é a 26.<sup>a</sup> desde a criação da Organização, em 1919, e a primeira, depois das trevas em que o mundo mergulhou, nesse eclipse da Razão e dos sentimentos de Humanidade.

Esse desconhecimento, que se verifica em quase todos os Países, é, até certo ponto, compreensível. As grandes massas acompanham, numa distância proporcional à sua evolução espiritual, o roteiro

traçado pelas elites intelectuais. Enquanto o povo se deixou entusiasmar, empolgar pelos ideais de Paz e Fraternidade, as classes intelectuais remaneceram numa atitude de cepticismo, se não de negação, quanto aos possíveis progressos na convivência humana. Apoucaram os esforços a favor de um melhor entendimento entre as classes, ridicularizaram os sonhos do idealismo, negaram até a possibilidade de uma satisfatória solução dos problemas sociais.

A colaboração entre as classes sociais, nas grandes potências industriais, era contrária ao credo e aos interesses de fortes grupos políticos; a cooperação entre as nações contrariava também as opiniões e os planos de outros núcleos, financeiros e militares. Não convinha focalizar, ante os olhos das massas, as tentativas de uma pacificação social internacional que viria substituir-se à luta das classes e à guerra dos povos.

Isto explica, de algum modo, por que ainda hoje tão poucos conhecem o grande empreendimento, inaugurado há 25 anos, e que atualmente, em meio às graves preocupações de um conflito verdadeiramente mundial, comprovou a sua vitalidade, e constituiu uma das mais auspiciosas promessas para o Futuro.

\*  
\* \* \*

A idéia de uma proteção dos trabalhadores através de uma organização internacional nasceu dos

projetos humanitários dum industrial inglês, Robert Owen, e dum grande empregador francês, Daniel Le Grand. Os resultados práticos foram, entretanto, nulos. Setenta anos mais tarde quando a "questão social" já havia entrado numa fase aguda, devido especialmente à propaganda socialista, um Santo Padre, Leão XIII, cheio de luz no coração, abalou, com as páginas imortais da encíclica "Rerum Novarum", a consciência humana, convidando os dirigentes dos povos a dedicar maior cuidado à proteção dos economicamente fracos. Os meios oficiais continuaram, entretanto, numa indiferença apática.

Foi da ação idealística de alguns burgueses liberais que brotou a primeira iniciativa real. Na madrugada do nosso século, fundou-se, em Basileia, junto aos píncaros de neves eternas da mais real de tôdas as democracias, uma Oficina Internacional do Trabalho. Era uma organização particular, apenas subvencionada por alguns Governos. Esta "Oficina", todavia, patrocinou uma conferência técnica, reunida em 1905, que lançou as bases de dois tratados internacionais: um, limitando a duração do trabalho noturno das mulheres nos estabelecimentos industriais; o outro, proibindo o uso do fósforo branco na indústria. Estes projetos foram, em seguida, adotados por uma Conferência diplomática e ratificados por alguns Estados. Nova tentativa, emanada igualmente da "Oficina" de Basileia, foi realizada em 1913, quando uma segunda reunião técnica elaborou dois novos tratados a serem aprovados por uma Conferência diplomática subsequente, que não pôde ser convocada, por haver, nesse intervalo, irrompido o incêndio da primeira guerra mundial.

O curso da guerra não deteve o pensamento e a ação dos idealistas: os sindicatos dos países aliados, reunidos em 1916 em Leeds, e os sindicatos das Potências Centrais e das Nações Neutras, reunidos em 1917 em Berna, pediram que, na conclusão das hostilidades, fôssem previstos dispositivos a respeito de uma proteção internacional do trabalho. A Conferência da Paz, de Versalhes, instituiu uma Comissão Especial cujas conclusões foram adotadas em 28 de abril de 1919, e depois, incluídas nos tratados da paz. Foi a hora de nascimento da Organização Internacional do Trabalho.

\*

\* \* \*

Esta Organização não é, como o nome poderia, talvez, fazer supor, uma entidade sindicalista, nem

uma associação privada. É, antes, um organismo internacional, composto de Estados soberanos, com uma finalidade nitidamente determinada; é uma Sociedade de Nações, com um campo de ação limitado e, graças à sua constituição única, com uma base mais certa e firme do que a Liga das Nações com a qual certos laços administrativos tinha em comum. Distingue-se, por outro lado, a Organização Internacional do Trabalho de outras agências internacionais pelo seu mecanismo constitucional.

A Organização Internacional do Trabalho é um organismo complexo. Compõe-se de três órgãos: a Conferência Internacional do Trabalho, que pode ser comparada a um parlamento mundial de questões sociais; o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho; e, finalmente, a Repartição Internacional do Trabalho, mais conhecida sob a abreviação "B.I.T." (*Bureau International du Travail*) ou "I.L.O." (*International Labour Office*).

Cada um desses órgãos tem traços característicos que os distinguem de outras coligações oficiais do direito internacional. A Conferência Internacional do Trabalho, por exemplo, não é um congresso que se reúna de quando em vez; é uma instituição permanente, e as suas sessões são, em princípio, anuais. Mais interessante ainda é a sua composição. Enquanto os congressos internacionais se integram, quase sem exceção, apenas de delegados dos Governos, na Conferência têm assento não apenas representantes governamentais mas também delegados das duas classes que estão diretamente interessadas na sua atividade, isto é, dos empregadores e dos trabalhadores. Esta composição tripartite é uma das razões que asseguram à Organização Internacional do Trabalho a vitalidade e o cunho eminentemente prático das suas decisões. Outro característico da Conferência Internacional do Trabalho é que, contrariamente ao que sucede nos demais organismos internacionais, ela delibera e decide com maioria de votos; não é necessário obter, para a adoção das suas decisões, a unanimidade dos Estados. Os dois delegados governamentais e o representante dos empregadores e o dos trabalhadores, que cada país envia às sessões da Conferência, podem votar com toda liberdade e emitir votos divergentes entre si. Uma vez adotada, por dois terços dos delegados presentes, a decisão torna-se quase-obrigatória para os Governos.

A expressão "quase-obrigatória" exige uma explicação: As decisões da Conferência Internacio-

nal do Trabalho podem tomar, normalmente, a forma de *projetos de convenções* ou a de *recomendações*. Os projetos de convenções, como o nome já indica, não são ainda tratados obrigatórios; mas também não são meras sugestões. A Constituição da Organização Internacional do Trabalho obriga os Estados, mesmo aqueles cujos representantes votaram contra o projeto na sessão da Conferência, a submeter, dentro do prazo de um ano, as decisões às autoridades nacionais competentes para que tomem a decisão final e definitiva sobre o destino que, em cada país, deva ser dado às deliberações da Conferência. Os Governos não podem mais esquivar-se à ação ulterior das decisões dum congresso internacional. Mas também não lhes foram impostas, por uma espécie de superparlamento, incompatível com a soberania nacional, medidas que, por motivos especiais, não lhes parecem ainda aplicáveis nas suas legislações nacionais. A força compulsória da opinião pública pode obrigar um país a aprovar uma decisão da Conferência, e a opinião pública pode agir graças à obrigação de submeter essa decisão internacional ao parlamento ou a outra autoridade nacional encarregada da aprovação de atos internacionais e da sua conversão no direito nacional, pelo processo habitual da ratificação.

Compõe-se o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho de 32 membros, dos quais 16 representam os Governos, 8 os trabalhadores e 8 os empregadores. Dos 16 delegados governamentais, 8 representam os países de maior importância industrial, aos quais estão assegurados lugares permanentes; os demais são eleitos, por um período de três anos, pelos delegados governamentais à Conferência Internacional do Trabalho. Pelo menos 6 lugares, entre os reservados aos Governos, devem ser preenchidos por Estados extra-europeus, o que garante à Organização a tão necessária universalidade. Os representantes classistas são eleitos pelos corpos eleitorais dos delegados patronais e operários da Conferência.

Ao Conselho compete a direção geral da Repartição Internacional do Trabalho, a fixação do orçamento anual, a inscrição dos assuntos na ordem do dia das sessões da Conferência e a decisão sobre as reclamações que os delegados, quer dos Governos, quer dos trabalhadores ou dos empregadores, possam formular contra a não-observância, por parte de qualquer país, das convenções ratificadas ou do prazo de um ano para a submissão, dos projetos

votados, às autoridades nacionais competentes para a ratificação. Foi assim estabelecido um processo de fiscalização internacional que, sem ferir as susceptibilidades nacionais, pode garantir a execução fiel dos compromissos assumidos.

O centro vivificador da Organização Internacional do Trabalho é a Repartição Internacional, cuja sede é em Genebra, na Suíça, mas que, em razão das circunstâncias atuais, teve de transferir uma parte do pessoal, dos arquivos e, conseqüentemente, das suas atividades científicas e administrativas, para Montreal, no Canadá. A Repartição não é apenas o secretariado permanente da Conferência e do Conselho de Administração. Assemelha-se a uma agência central que recolhe e divulga as mais variadas informações em matéria social e econômica. É um "clearing-house" do progresso social em escala mundial. O seu funcionalismo é internacional, nomeado pelo Diretor que, por sua vez, é eleito pelo Conselho de Administração. Os funcionários do "Bureau" não representam os respectivos países, mas devem fidelidade apenas ao "Bureau". São peritos escolhidos, com inegável competência técnica e vastos conhecimentos sociais, jurídicos, econômicos e demográficos nos diferentes países do mundo. As suas funções, protegidas pelas imunidades diplomáticas, consistem em assistir as administrações nacionais na elaboração e aplicação da legislação social; em publicar estudos técnicos que possam orientar os Ministérios na sua política social; em preparar a documentação necessária às deliberações da Conferência, redigindo os anteprojetos das convenções e fundamentando-as tanto nas aspirações justificadas dos trabalhadores, como nas experiências das administrações nacionais e nas possibilidades das diferentes economias.

\*

\* \* \*

Em largas pinceladas, procurei fixar o mecanismo e a função da Organização Internacional do Trabalho e dos seus órgãos. Resta indagar dos resultados práticos obtidos por ela desde a sua criação em 1919.

Se atentarmos, tão somente, na linguagem fria das estatísticas, verificaremos que 63 convenções internacionais de trabalho foram adotadas nas 25 sessões realizadas entre 1919 e 1939. Poder-se-ia ainda acrescentar que estas convenções obtiveram 887 ratificações por parte de mais de 50 países.

(Entre parêntesis : O Brasil ratificou formalmente 12 convenções e aplica muitíssimos princípios contidos em outras que, às vèzes por motivos de divergências formais, não pôde ainda ratificar).

Muito mais importante, entretanto, do que o número, decerto impressionante, das convenções e ratificações, é a elaboração de um *standard* internacional de proteção social; é a discussão orientada dos problemas sociais; é o nivelamento dos encargos sociais e a internacionalização do padrão social dos países avançados; é, em uma palavra, a criação e a conservação de um espírito social internacional.

Não estou procurando juntar palavras em expressões sonoras. Mesmo na ausência de convenções, o nível de proteção social pôde ser melhorado graças à intervenção da Organização Internacional do Trabalho. Muitas vèzes, simples recomendações internacionais influem nas legislações nacionais. Congressos regionais, como as Conferências americanas, reunidas em Santiago do Chile em 1936, e em Havana em 1939, deram um novo impulso às atividades sociais em muitos países. Reuniões técnicas, como a Conferência da indústria têxtil e a do carvão — (Washington, 1937 e Genebra, 1938), elaboraram dispositivos especiais para determinadas categorias da produção.

Rememoro êsses acontecimentos para melhor girar os resultados da sessão de Filadélfia. Nessa reunião, que durou de 20 de abril até 12 de maio dêste ano, não foram votadas convenções internacionais do trabalho. Mas as decisões tomadas pelos representantes de 41 países se esculpirão em pedras brancas nos anais da Organização Internacional do Trabalho.

Já é bastante eloqüente que, em meio à nevrose da guerra, haja sido convocada a Vigésima-sexta sessão da Conferência. Foi a primeira desde o início da conflagração atual que interrompera a cadência normal das reuniões anuais em Genebra. E' que o horizonte já se iluminava com as claridades da vitória e da paz, e uma discussão dos problemas sociais se impunha para fundamentar em bases sólidas a futura organização do mundo.

Foi bem avisado o Conselho de Administração quando, na reunião de Londres em dezembro de 1943, fixou a ordem do dia, inscrevendo como teses da nova Conferência :

1.º — A futura política, o programa e o Estatuto da Organização Internacional do Trabalho;

2.º — Recomendações às Nações Unidas para a política social presente e no após-guerra;

3.º — A organização do emprêgo no período de transição da guerra à paz;

4.º — Segurança social, os seus princípios e os problemas decorrentes da guerra;

5.º — Padrão mínimo da política social nos territórios dependentes;

6.º — Relatório sêbre a aplicação das convenções internacionais do trabalho;

7.º — Discussão do relatório do Diretor da Repartição Internacional do Trabalho.

Os problemas a serem discutidos na Conferência foram, segundo a tradição, preparados pelo Bureau que submeteu aos delegados uma farta documentação. A Conferência elegeu o ministro neozelandês Walter Nash para a presidência da sessão. O Diretor da Repartição Edward Phelan, consoante os dispositivos constitucionais da Organização, exerceu a função de secretário geral. Foram instituídas várias comissões técnicas, que estudaram e modificaram as propostas formuladas, quer pelo Bureau, quer pelos representantes dos 41 países que participaram da sessão.

Concentrou-se a atenção geral nos dois primeiros itens da ordem do dia que marcavam o porvir da política social internacional, e que vieram a transformar-se numa *Declaração* solene, adotada, por unanimidade, pela Conferência na sessão de 10 de maio de 1944. Essa *Declaração*, definida como a "*Carta de Filadélfia*", pode ser considerada como complemento e execução da célebre "*Carta do Atlântico*".

O documento é dividido em cinco partes. Reafirma, a Conferência, na primeira, os princípios fundamentais em que se baseia a Organização Internacional do Trabalho cuja constituição, elaborada há 25 anos, continua a reger as atividades do grande organismo de política e legislação social. Às quatro liberdades fundamentais, enunciadas pelo Presidente Roosevelt, o Congresso de Filadélfia acrescentou quatro normas básicas que devem nortear a política social e econômica dos povos; o trabalho não é "commodity" (objeto de negócios); a liberdade de expressão e associação é imprescindível ao progresso; a pobreza é um perigo comum; e a luta contra a necessidade ("want") deve ser empreendida nacional e internacionalmente em esforço conjunto, num processo democrático, pelos

Governos, pelos trabalhadores e pelos empregadores.

Enumera a segunda parte da Carta de Filadélfia, em cinco itens, as pressuposições que podem garantir, com a justiça social, uma paz duradoura : o direito ao bem-estar material e espiritual sob condições de liberdade, dignidade, segurança econômico e oportunidade igual ; a orientação, nesse sentido, da política nacional e internacional ; a adaptação de tôdas as medidas nacionais e internacionais de caráter econômico e financeiro com essa finalidade ; a ação coordenadora da Organização Internacional do Trabalho e a ampliação da sua competência a fim de acautelar a observância do objetivo fundamental.

Em sua terceira parte, a Declaração resumiu, em dez pontos, o programa da Organização Internacional do Trabalho, a quem cabe promover entre as nações as medidas destinadas a garantir emprego completo e elevação do padrão de vida ; a utilização racional das habilidades e talentos e a possibilidade de aperfeiçoamento dos trabalhadores, incluindo a migração para emprego e colonização ; a proteção dos salários, do horário e das condições de trabalho ; a celebração de contratos coletivos e a cooperação entre as classes sociais ; a extensão do seguro social e da assistência médica ; a proteção da saúde, da infância e da maternidade ; a alimentação, o alojamento e facilidades de recreio e cultura bem como de educação e formação profissional.

A colaboração entre a Organização Internacional do Trabalho e outros organismos internacionais congêneres foi assentada na quarta parte da "Philadelphia Charter", com o intuito de estender a produção e o consumo ; evitar prejudiciais flutuações econômicas ; promover o progresso social e econômico nas regiões do mundo ainda menos desenvolvidas ; assegurar maior estabilidade nos preços mundiais das matérias primas e promover o comércio internacional, garantindo-lhe um volume alto e estável.

Finalmente a quinta parte, reafirma que os princípios enunciados podem e devem ser aplicados a todos os povos em tôdas as partes do mundo, levando-se em conta o grau da sua evolução social e econômica, e que a sua extensão progressiva a todos os territórios, independentes ou não, interessa a todo o mundo civilizado.

Recebendo os Delegados à 26.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Trabalho, a grande e compreensiva inteligência do Presidente Roosevelt qualificou os princípios da "Carta de Filadélfia" como "baluartes essenciais de uma paz permanente" e como síntese das aspirações de uma época marcada pelo infortúnio de haver conhecido duas guerras mundiais.

Não se limitou a Conferência de Filadélfia a formular postulados gerais, senão que traçou, na parte técnica, uma série de recomendações de imediato valor prático.

Não desejo, nem devo me deter em pormenores. Lembrarei, apenas, que foi adotado um plano relativo à organização do emprego para o período de transição da guerra à paz. Estabeleceu-se o nível mínimo de proteção social nas colônias, problema este que, apesar de não ter o nosso País territórios dêle dependentes sob sua administração, tem especial interesse para a nossa economia, por vêzes prejudicada pela competição de nações que não alcançaram ainda o padrão de legislação social compatível com a sua evolução econômica.

Confesso que me é difícil fugir à tentação de examinar mais detidamente as recomendações em matéria de seguro social ; mas, para não ser acusado de deformação profissional, cingir-me-ei a recordar que um texto detalhado resume as tendências modernas da previdência, definindo normas gerais sobre a garantia de uma renda mínima nos casos de incapacidade de trabalho, e sugerindo medidas que a prática internacional colheu para a aplicação daquelas normas. Outro documento que tive a honra de apresentar, como relator, ao plenário é dedicado à organização dos serviços médicos, quer da previdência, quer da saúde pública, devendo esta forma assistencial, tão importante para o reerguimento demográfico dos jovens países da América e das regiões devastadas da Europa e da Ásia, ser acessível à população inteira. A colaboração internacional entre os órgãos da previdência e um conjunto muito detalhado de dispositivos a serem previstos nos tratados de paz a respeito do seguro social dos países ocupados e prejudicados pelas potências — e prepotências — do Eixo, são objeto de outras duas Recomendações.

A discussão geral do Relatório apresentado pelo Diretor da Repartição Internacional do Trabalho deu aos representantes dos diferentes países oportunidade para permutar idéias e impressões sobre o recente desenvolvimento da política social e econômica e sobre o rumo que as legislações seguirão,

uma vez restabelecida a paz entre os homens de boa vontade. Para nós, Brasileiros, foi também uma excelente ocasião para revelar aos delegados das demais nações os progressos alcançados em nosso País, graças ao espírito profundamente humano do Presidente Getúlio Vargas.

O ambiente que os nossos representantes — quer governamentais ou classistas — encontraram na Conferência, seja por parte dos outros delegados, seja por parte do Bureau Internacional do Trabalho, foi dos mais acolhedores. Não foi esquecido que o nosso País integra a Organização, como membro fundador e que sempre lhe tem emprestado o mais decidido apoio. Na reconstituição do Conselho de Administração do Bureau, o Brasil foi eleito, em votação secreta, unânimemente, membro desse alto órgão de administração internacional. Foi o representante permanente brasileiro no Conselho que, por designação dos seus pares, dirigiu as delicadas operações eleitorais. Dois membros da Delegação Brasileira foram designados para relatores de disputadas comissões técnicas. A proposta de um nosso Delegado no sentido de adotar-se o português como língua oficial foi aprovada pelo plenário. Coube a outro Delegado brasileiro a honra de ser vice-presidente do grupo patronal da Conferência.

Voltamos de Filadélfia com a consciência do dever cumprido. Com a satisfação de têmos assistido à aprovação, quase sempre unânime, de todas as emendas apresentadas pela nossa Delegação. De havermos, com oportunidade, feito a propaganda da nossa legislação social, de certo das mais completas, mas quase inteiramente desconhecida dos demais povos, inclusive dos nossos irmãos do con-

tinente americano. E, acima de tudo, com o conforto íntimo de havermos colaborado numa obra que objetiva um maior respeito à dignidade humana; a elevação do nível de vida do trabalhador e de sua família; o reconhecimento dos direitos que lhe assistem; numa palavra, de havermos concorrido, de algum modo, para uma melhor e mais humana distribuição da justiça social.

\*

\* \*

## BIBLIOGRAFIA

- ERNEST MAHAIM: *Le Droit International Ouvrier*, Paris, 1913.
- SCIPIONE GEMMA: *Il Diritto Internazionale del Lavoro*, Padova, 1938.
- GEORGE SOELLE: *L'Organisation Internationale du Travail et le B.I.T.*, Paris, 1930.
- JAMES T. SHOTWELL: *The Origins of the International Labour Organization*, 2 vol., New York, 1934.
- C. WILFRED JENKS: *La Organización Internacional del Trabajo como Instrumento para la Elaboración de una Legislación Internacional*, "Revista de Derecho Internacional", vol. 36, págs. 53-76.
- SAMUEL McCUNE LINDSAY: *International Labour Organization*, "Encyclopaedia Britannica", 1943.
- HELIO LOBO: *As instituições não políticas de Genebra e os planos de paz*, em "Estudos Brasileiros", ano VI, vol. IX, ns. 31-33.
- OTIS E. MULLIKEN: *The International Labour Organization*, Department of State Bulletin, Washington, D.C., 18 March, 1944.
- Organisation Internationale du Travail, Constitution et Règlements*, Edition de la Conférence, Montréal, 1944 (também em inglês).