

UMA ORGANIZAÇÃO DIFERENTE DAS OUTRAS

Por António Monteiro Fernandes

“Lembro-me bem de que, naqueles dias, a OIT ainda era um sonho. Para muitos, era um sonho disparatado. Quem já ouviu falar de governos a reunirem-se para elevar os padrões de trabalho num plano internacional? Mais disparatada ainda era a ideia de que as próprias pessoas diretamente afetadas — os trabalhadores e os empregadores dos vários países — deveriam agir em parceria com os governos para determinarem esses padrões de trabalho”.

F. D. ROOSEVELT, *Presidente dos Estados Unidos da América* (1941)

“Sob a pedra angular do alicerce do escritório principal da OIT em Genebra, encontra-se um documento no qual está escrito: “*Si vis pacem, cole justitiam*”. Se queres a paz, cultiva a justiça. Existem poucas organizações que tenham tido o êxito que a OIT teve ao traduzir em ação a ideia moral fundamental em que se baseiam.”

AASE LIONAES, *Presidente do Comité Nobel Norueguês* (1969)

Enquanto esperava, no cais lisboeta de Alcântara, o embarque para o outro lado do Atlântico, John Winant, terceiro Director-geral da Organização Internacional do Trabalho, mergulhava em pensamentos bem amargos. Nem a enorme bandeira americana pintada no costado do paquete em que iria viajar lhe dava tranquilidade. Ela servia de salvaguarda contra as ameaças imediatas da guerra no Atlântico — os Estados Unidos não tinham ainda entrado no conflito — mas não de garantia para o futuro da Organização pela qual era o primeiro responsável. John Winant deixara para trás a discreta ambição presidencial que muitos — inclusivamente o próprio Roosevelt — lhe atribuíam, e nem sequer lhe pesava no espírito o

facto de ter que assumir a liderança da marcha para o “exílio” que, nesse ano de 1940, se tornara imperiosa. A OIT estava instalada em Genebra, praticamente, desde que, com o primeiro Director-geral (Albert Thomas), se estabilizara a sua estrutura técnica e administrativa. O avanço da guerra, porém, tornara necessário transferir para fora da Europa a Repartição, constituída por algumas dezenas de funcionários oriundos dos Estados-Membros. O destino era o campus da universidade McGill, em Montreal (Canadá), onde estavam prometidas instalações provisórias adequadas. Na verdade, o objectivo era voltar a Genebra logo que possível.

O que, verdadeiramente, ensombrava o espírito de Winant era a enorme dificuldade de actuação com que se defrontavam a Organização e a função que nela lhe estava confiada. Cercado por uma tragédia de enormes dimensões, o seu cargo quase perdera todo o sentido. Tomara posse no próprio ano (1939) em que a guerra eclodira; e, um ano depois, encontrava-se manietado pelo alastramento do conflito, pelas prioridades poucos sociais das partes beligerantes, e até pelas situações dramáticas com que se defrontavam os países de origem de muitos funcionários da Repartição. A Sociedade das Nações (SN), de que a OIT era uma agência especializada, deixara, praticamente, de existir: o Palácio das Nações, deserto e inútil, era um atestado da falência da Organização principal, embora a sua extinção só viesse a ser declarada em 1946. A OIT mantinha-se viva, libertara-se até, de algum modo, da dependência da SN. A transferência para Montreal oferecia espaço de reflexão e respiração que não existia na Europa, mas não garantia condições de maior eficiência para a tarefa, que a OIT assumira como sua, de fazer passar padrões globais em matéria de condições de trabalho. Winant detestava ficar quieto e improdutivo perante a evolução de acontecimentos tão intensos; essa insatisfação permanente seria, segundo alguns, a motivação fundamental do seu suicídio, em 1947.

Alguns anos antes da entrada de Winant em funções em Genebra, tinham-se verificado acontecimentos auspiciosos: apesar de não fazerem parte da Sociedade das Nações, em cuja órbita surgira a OIT, os Estados Unidos e a União Soviética aderiram a esta Organização, praticamente ao mesmo tempo que a Alemanha de Hitler a abandonava (1934). Mas Winant assistiu já à retirada da União Soviética, em 1939. E, a partir daí, o cenário de guerra não parou de se adensar, tornando extremamente difícil qualquer actuação na frente social, e, em particular, na das condições de trabalho.

A presença do infeliz John Winant à frente da Organização foi curta: logo em 1941, certamente correspondendo à sua frustração, o presidente Roosevelt nomeou-o embaixador junto do Reino Unido, e um novo Direc-

tor-geral — o irlandês Edward Phelan — entrou em funções. Coube a este reflectir e agir no sentido de preparar a Organização para a nova situação internacional que havia de resultar do conflito global em curso. E foi nesse quadro que protagonizou — com a participação daquele que viria a ser, décadas depois, o sexto Director-geral da OIT, o britânico Wilfred Jenks — a elaboração da famosa Declaração de Filadélfia (1944). Nada mais apropriado: Phelan tivera já papel de relevo na redacção da própria Constituição da OIT, em 1919.

A Constituição, documento fundador da OIT, foi redigida por uma “Comissão da Legislação Internacional do Trabalho” (CLIT), produto do vasto processo de negociação que viria a desembocar no Tratado de Versalhes (1919). A Constituição foi, de resto, integrada no Tratado, como sua parte XIII, sob o título “Trabalho”⁽¹⁾.

A CLIT era composta por delegações de nove países, entre os quais pontificavam o Reino Unido, os Estados Unidos da América e a França. Os delegados eram, em geral, pessoas ligadas à administração do trabalho ou dotadas de especial experiência no campo laboral. Justifica-se referir como exemplo a representação daquilo que, na altura, assumia a designação sobranceira de “Império Britânico” — representação que, aliás, teria papel absolutamente fundamental no desenvolvimento dos trabalhos. Faziam parte dela individualidades como o *Right Honorable* G. N. Barnes, então ministro sem pasta num governo de Lloyd George, mas sobretudo autor do relatório final de uma “Comissão de Inquérito sobre Agitação Industrial”, que fizera sensação em 1917; *Sir* Malcolm Delevingne, alto funcionário do Home Office, especializado em saúde e segurança no trabalho; *Sir* Harold Butler (que viria a ser o segundo Director-geral da OIT), educado em Eton e Oxford, funcionário do Ministério do Trabalho e autor da primeira versão do preâmbulo da Constituição; e, como assessor, o já referido Edward Phelan, então alto funcionário do Ministério do Trabalho britânico, que viria a ser figura-chave no desenvolvimento da Organização. Ele seria, precisamente, o primeiro funcionário contratado para os serviços da OIT, pelo futuro Director Albert Thomas.

A Comissão era, no entanto, dominada pela personalidade forte do seu presidente, um sindicalista norte-americano, de origem judaica, que

(1) Veja-se o *Diário do Governo* de 2 de Abril de 1921, I Série, n.º 67, p. 389, ss.

dava pelo nome de Samuel Gompers. Antigo operário e dirigente sindical na indústria de charutos, agora presidente da American Federation of Labour (AFL), Gompers tinha evoluído, no seu pensamento, para uma concepção das relações de trabalho e do papel dos sindicatos integrada na fisiologia do capitalismo, mas situando-se num nível elevado de exigência quanto à partilha dos frutos do desenvolvimento das empresas e da economia. Temível negociador na contratação colectiva, ficou conhecido por afirmações como a de que o seu lema se sintetizava numa só palavra: “More!”. Nas fotografias da CLIT, amorosamente guardadas no arquivo da OIT, Samuel Gompers aparece na primeira fila, de expressão fechada e olhar frio, vestido com certa elegância austera, de acordo, aliás, com o relevo do papel que lhe cabia desempenhar.

A Comissão trabalhou depressa: criada em Janeiro de 1919, apresentou o que viria a ser o texto da Constituição da OIT três meses depois, em meados de Abril. Essa brevidade tem uma explicação: a delegação do “Império Britânico” avançou, logo de início, com uma proposta — intitulada “Projecto de convenção para criar uma organização permanente para a promoção da regulamentação internacional das condições de trabalho”, e largamente devida às canetas de Harold Butler e Edward Phelan. Esse projecto, primorosamente concebido, viria a ser a base de trabalho da Comissão e, em larga medida, teria acolhimento no texto final da Constituição. Como parte do Tratado de Versalhes, foi subscrita por Portugal, que assim se tornou um dos Estados fundadores da Organização Internacional do Trabalho.

O preâmbulo da Constituição da OIT — cujo rascunho foi elaborado por Harold Butler — é um documento de tal modo esclarecedor e relevante que merece transcrição integral:

Considerando que a paz universal e duradoura só pode ser estabelecida se se basear na justiça social;

E considerando que existem condições de trabalho que envolvem tais injustiça, dureza e privação para um grande número de pessoas que é susceptível de produzir agitação tão grande que a paz e a harmonia do mundo estão em perigo; e uma melhoria dessas condições é urgentemente necessária; como, por exemplo, pela regulamentação das horas de trabalho, incluindo o estabelecimento de um dia e uma semana máximos de trabalho, a regulamentação da oferta de trabalho, a prevenção do desemprego, a provisão de um salário digno adequado, a protecção do trabalhador contra doenças e lesões resultantes do seu emprego, a protecção de crianças, jovens e mulheres, protecção na velhice e na incapacidade, protecção dos interesses

dos trabalhadores quando empregados noutros países que não o seu, reconhecimento do princípio da igualdade de remuneração por trabalho de igual valor; reconhecimento do princípio da liberdade de associação, organização do ensino profissional e técnicas e outras medidas;

Considerando também que a não adopção por qualquer nação de condições humanas de trabalho é um obstáculo no caminho de outras nações que desejam melhorar as condições em seus próprios países;

As Altas Partes Contratantes, movidas por sentimentos de justiça e humanidade, bem como pelo desejo de assegurar a paz permanente do mundo, e tendo em vista alcançar os objetivos estabelecidos neste Preâmbulo, concordam com a seguinte Constituição da Organização Internacional do Trabalho: (...).

Estes desígnios fundamentais relacionavam-se estreitamente não só com o anseio de afastamento definitivo de horrores como os que a guerra causara, mas também com o reconhecimento da insuportável degradação das condições de vida dos trabalhadores, com o aparecimento de formas de organização internacional do proletariado e de fenómenos políticos ameaçadores, como a revolução soviética de 1917, e com a consciência de que, em contexto de competição económica generalizada, só alguma forma de cooperação entre Estados poderia propiciar a melhoria das condições de vida e de trabalho da enorme maioria da população dos países envolvidos. De resto, corria por toda a Europa uma onda de agitação social, baseada em reivindicações antigas mas nunca satisfeitas, em matéria de salários e duração do trabalho.

A vocação originária da Organização era a de produzir normas — normas internacionais, resultantes da cooperação entre Estados e susceptíveis de gerarem dinâmicas de melhoria generalizada das condições de trabalho. Essa vocação relacionava-se com o facto de, em ocasiões anteriores, ter sido lançado o debate internacional sobre a necessidade de criação e difusão de padrões legislativos nesse domínio — primeiro, na Conferência que, em 1890, reuniu em Berlim representantes de 15 governos europeus, e em que o ataque à realidade do trabalho infantil estivera em evidência; depois, em 1900, na criação da Associação Internacional para a Legislação do Trabalho, sediada em Basileia, com o propósito de exercer pressão sobre os governos no sentido de reformarem as leis nacionais em matéria de trabalho⁽²⁾. A OIT surgiu na esteira destes movimentos e sofreu, naturalmente, a sua influência, entre várias outras.

(2) Os temas centrais que a Associação lançou foram a limitação do trabalho nocturno das mulheres e a proibição do uso de fósforo branco na indústria fosforeira.

Como se disse, a Constituição da OIT foi incorporada no Tratado de Versalhes, figurando nos arts. 387.º a 427.º do seu texto. Entre muitas outras razões de interesse, podem salientar-se duas.

A primeira consiste na originalidade da adopção do *tripartismo* como princípio reitor da estrutura da Organização. A ideia constava já do projecto britânico, mas veio a ser desenvolvida e consolidada no texto definitivo. Ficou estabelecido que a Organização compreenderia três órgãos — a Conferência anual dos seus membros, verdadeiro fórum de debate e deliberação; a Repartição Internacional do Trabalho (*Bureau International du Travail*, na denominação francesa mais vulgarizada), suporte técnico e administrativo das actividades a desenvolver; e o Conselho de Administração (*Governing body*, na mais rigorosa expressão inglesa), órgão executivo e preparador das deliberações da Conferência. O tripartismo era consagrado no tocante à composição das delegações nacionais à Conferência e do Conselho de Administração. As primeiras são constituídas por dois delegados governamentais, um delegado patronal e um delegado dos trabalhadores; o segundo é hoje composto por vinte e oito representantes governamentais, catorze patronais e catorze dos trabalhadores. Na realidade, a estrutura tripartida estendeu-se, praticamente, a todos os domínios de actividade da OIT: qualquer reunião técnica ou de negociação sobre temas específicos conta com a presença de membros governamentais, patronais e de trabalhadores. A composição das delegações leva à possibilidade — que se concretiza em muitos casos — de divisão de votos entre membros do mesmo país, nos processos deliberativos das Conferências anuais.

O segundo motivo de especial interesse da Constituição de 1919 encontra-se na consagração (art. 427.º) de um conjunto de “princípios gerais”, que se esperava pudessem ser assumidos e postos em prática pelos Estados contratantes, constituindo como que uma “base mínima” para o lançamento das actividades da Organização. Entre esses princípios — que versavam aspirações diversas, como a do descanso semanal de 24 de horas e a da supressão do trabalho das crianças — merece destaque o “princípio dirigente” segundo o qual “o trabalho não deve ser considerado simplesmente como mercadoria ou artigo de comércio”. Este princípio viria a ser retomado, com especial ênfase, um quarto de século depois, pela famosa Declaração de Filadélfia (1944).

A OIT não demorou a entrar em funcionamento, de acordo com as diretrizes da sua Constituição. Na verdade, esta era acompanhada de um anexo em que se programava a realização de uma Conferência, com local e agenda pré-estabelecidos.

Assim, no outono do próprio ano de 1919, reuniu a primeira “Conferência Geral” (hoje Conferência Internacional do Trabalho), em Washington, no edifício da União Pan-Americana⁽³⁾, a convite do governo norte-americano — situação algo bizarra (criada, de resto, pelo próprio Tratado), uma vez que os Estados Unidos não pertenciam ao rol dos Estados-Membros. A presidência da Conferência foi assumida por um membro do governo hospedeiro — o Secretário do Trabalho William Wilson —, mas o papel central coube, decerto, ao secretário-geral Harold Butler, que mais tarde assumiria a liderança da Organização.

Portugal fez-se representar. O delegado governamental foi o então presidente do Tribunal de Contas (!) José Barbosa; a representação patronal coube ao presidente da Associação Comercial de Lisboa, Álvaro de Lacerda; e a representação dos trabalhadores foi assegurada por Alfredo Franco, na qualidade de presidente de um “Comité para a Prevenção do Desemprego” cuja natureza nos foi impossível apurar. De notar, isso sim, a ausência de delegados das associações sindicais. Nas primeiras nove sessões da Conferência, só esteve presente o delegado governamental. De notar que a delegação portuguesa se dividiu em várias votações, nomeadamente as respeitantes a questões de credenciação de delegados, mas actuou em bloco no tocante a quase todas as matérias de fundo.

A leitura das actas dessa primeira Conferência, um minucioso relato de 300 páginas⁽⁴⁾, permite avaliar o enorme volume de trabalho que, ao longo de um mês, e tendo como apoio um magro *staff* de 13 pessoas (das quais apenas três mulheres), foi desenvolvido pelos delegados.

Curiosamente, a primeira deliberação da Conferência — expressão do sentido geral que se pretendia imprimir à existência e à actividade da Organização — consistiu na admissão das potências derrotadas (Alemanha e Áustria).

Por outro lado, a acção central que o diploma constitutivo previa — a elaboração de convenções internacionais⁽⁵⁾ — arrancou na mesma Confe-

⁽³⁾ Antecessora da Organização dos Estados Americanos.

⁽⁴⁾ Acessível em <[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1919-1\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1919-1).pdf)>.

⁽⁵⁾ Na verdade, o diploma constitutivo previa, como produto da Conferência, a aprovação de recomendações ou de projectos de convenções. Dispõe o art. 405.º: “Quando a Conferência tiver decidido sobre a adoção de propostas em relação a um item da agenda, caberá à Conferência determinar se

rência. Brotaram assim, de rajada, convenções e recomendações sobre a duração do trabalho na indústria (Conv. N.º 1), o desemprego (Conv. N.º 2), a protecção da maternidade (Conv. N.º 3), o trabalho nocturno de mulheres (Conv. N.º 4), a idade mínima de admissão ao trabalho na indústria (Conv. N.º 5) e o trabalho nocturno de menores (Conv. N.º 6). Portugal só ratificou as Conv. n.ºs 1 e 4⁽⁶⁾.

Poucos dias depois do fecho da Conferência, já se reunia o Conselho de Administração, por iniciativa do secretário-geral da Conferência, Harold Butler. Praticamente, tratou-se apenas de questões relacionadas com a designação do presidente da Conferência e do Director da Organização. Apesar de a Constituição ser clara quanto à atribuição de competência ao Conselho de Administração para a escolha do Director (que, na realidade, seria o Director da Repartição Internacional do trabalho, e não, propriamente, da Organização na sua globalidade), o carácter primário e incerto da composição da reunião levou a que surgisse o ponto de vista de que nada de definitivo deveria ser nela decidido. Essa opinião não prevaleceu. Após duas votações, em que se defrontaram Albert Thomas (França) e Harold Butler (Reino Unido), aquele foi eleito para o cargo de Director da Repartição. Mas Thomas não ignorava a qualidade e a experiência de Butler, nomeadamente a sua contribuição fundamental para a concepção da OIT e a elaboração do seu regime constituinte. Convidou-o desde logo para o cargo de Vice-Director, e ele aceitou. Surgiu, assim, a dupla fundadora daquilo que a OIT é hoje.

A eleição de Albert Thomas oferecia vários aspectos curiosos. Desde logo, o facto de que nem sequer estava presente na reunião. Nem havia razão para estar, uma vez que não fazia parte da delegação da França na Conferência que terminara pouco antes. A candidatura foi lançada pelos representantes dos trabalhadores (de nacionalidade francesa) e facilmente alcançou a maioria dos votos. Depois, não deixa de ser irónica a circunstância de que — tendo a OIT surgido sob o signo da paz — Thomas desempenhara, nos anos anteriores, um papel proeminente no apetrechamento bélico do seu país, primeiro como encarregado de missões relacionadas com a organização e o desenvolvimento das indústrias de armas e munições, depois como subsecretário no Ministério da Guerra e, mais

essas propostas devem assumir a forma: *a*) de uma recomendação a apresentar aos Membros para consideração tendo em vista a sua concretização pela legislação nacional ou de outra forma, ou *b*) de um projeto de convenção internacional para ratificação pelos Membros”.

⁽⁶⁾ Aprovadas para ratificação, respectivamente, pelos Decs. 15361, de 3 de Abril de 1928, e 20988, de 25 de Novembro de 1931.

tarde, até, como Ministro do Armamento. O que podia recomendá-lo para a liderança da nova Organização internacional era, no entanto, uma robusta formação académica na École Normale Supérieure, uma abundante colaboração na imprensa operária e socialista, e, enfim, uma passagem de alguns anos pela Câmara dos Deputados, onde se notabilizou pela participação em iniciativas relacionadas com as condições de vida e protecção social dos trabalhadores.

A verdade é que, na sua época, Thomas desenvolveu — em estreita colaboração com Butler — uma acção verdadeiramente ciclópica nas complexas operações de lançamento e afirmação internacional da OIT. Na realidade, parece impossível atribuir méritos diferenciados a um e a outro. Basta notar que lhes coube construir um *staff* condigno, constituído por algumas centenas de funcionários provenientes de vários países (entre os quais, como dissemos, o também decisivo Edward Phelan), e transportar a Repartição de Londres para edifício próprio em Genebra. Deveu-se-lhes também a criação de instrumentos de comunicação e difusão de ideias como o *Boletim Oficial* e a *Revista Internacional do Trabalho* — que continuam hoje a desempenhar o seu papel. Na orientação da actividade da Organização, Thomas soube desacelerar a dinâmica de elaboração de convenções e recomendações, que cedo começara a gerar oposições e dificuldades por parte dos Estados-Membros. E os intrincados problemas de financiamento que uma Organização de tais dimensões teria que suscitar foram por ele abordados e resolvidos, com grande talento diplomático. Levou toda essa actividade, entremeada de inúmeras viagens e diligências diplomáticas, para além dos seus limites — e morreu subitamente, 14 anos após o início de funções, na idade de 53 anos. Ainda viu aprovada a Conv. N.º 33, sobre idade mínima de admissão em empregos não industriais — a última do seu mandato.

Bem mereceu Albert Thomas o monumento que em sua homenagem foi erguido, na praça também com o seu nome, em Genebra.

O sucessor natural de Albert Thomas era Harold Butler, e assim entendeu também o Conselho de Administração, em 1932. O mandato de Butler foi, no entanto, inesperadamente curto — cessou em 1938, por vontade do próprio, que não resistiu à oferta da direcção de um *college* em Oxford. Compreende-se que o regresso à *alma mater*, e no papel prestigioso de *Warden* de um *college*, fosse tentador para um homem como Harold Butler, mas parece difícil isolar a sua decisão do contexto pesado

e altamente problemático que o cenário internacional oferecia à OIT nessa altura. Vivia-se, por um lado, nos planos económico e social, a resaca da Grande Depressão surgida com a crise de 1929 em Wall Street; e pairava já, por outro, sobre a Europa e a Ásia, um imenso castelo de nuvens anunciadoras da guerra global. Não era difícil adivinhar que uma acção de cooperação internacional como a que estava na vocação da OIT, dirigida à melhoria das condições de vida e de trabalho dos assalariados, se tornaria praticamente inviável a curto prazo, no quadro da economia de guerra.

A verdade, porém, é que a Organização, nesses escassos sete anos sob a égide de Butler (1932-1938), produziu tantas convenções internacionais (34) como as que tinham surgido na anterior década e meia. É certo que grande parte delas pertenciam à categoria das “convenções técnicas”, sobre aspectos do regime de trabalho em actividades específicas (agricultura, indústria do vidro, minas de carvão, obras públicas, trabalho marítimo, etc.), e que nenhuma das qualificadas como “fundamentais” foi aprovada nesse período, mas nem por isso merece menor relevo a enorme actividade técnica e diplomática subjacente a tal *performance*. Ela sublinha, de resto, o pendor normativo que marcou, desde o início, o papel assumido pela Organização. A fé no potencial reformista das normas não era universalmente partilhada no próprio interior da estrutura, mas prevalecia e, de certo modo, prevalece até hoje. Só mais tarde, após o fim da segunda guerra mundial, se abriria a Organização a outras formas de intervenção no sentido da melhoria das condições de trabalho, como adiante se dirá.

No plano mais propriamente político, a direcção de Butler averbou uma importante vitória: a adesão, em 1934, dos Estados Unidos e da União Soviética à Organização. No que diz respeito aos Estados Unidos, foi decerto fundamental a influência de Frances Perkins, Secretária do Trabalho no governo de Roosevelt — personagem inapagável na história das relações industriais americanas, pela sensibilidade e o talento com que soube inspirar e conduzir políticas de apoio às classes trabalhadoras, em contexto de grande dificuldade.

Com esse resultado, Butler visava consolidar a estatura da OIT como entidade internacional dotada de vida própria e melhor posicionada para resistir às incertezas que o cenário político global suscitava. Já então emerge nesse cenário a figura inquietante de Adolf Hitler, que — depois de, na Conferência de 1933, ter sido contestada a presença de representantes de um sindicato nazi — se apressou a retirar a Alemanha da OIT.

Enquanto, finalmente, vestia a toga de *Warden* no *Nuffield College*, Harold Butler continuava a sentir sobre os ombros a responsabilidade pelo próximo futuro de uma Organização a cuja afirmação devotara grande parte da sua vida e do seu talento.

O seu sucessor, o já mencionado John Winant — que até então ocupava o cargo de Subdirector —, não suportaria esse fardo por muito tempo. Como vimos, também ele, escassos dois anos depois, acolheu de braços abertos uma oportunidade de mudar — para a embaixada dos Estados Unidos junto de Sua Majestade.

Com a saída de Winant, coube ao irlandês Edward Phelan assumir a direcção da Repartição Internacional do Trabalho. A situação que se vivia em 1941 não permitiu que essa designação fosse a título definitivo; só em 1946 foi possível, em condições de normalidade, torná-la efectiva, com efeitos retroactivos à primeira data.

Nascido em Waterford, a mais antiga cidade daquilo que é hoje a República da Irlanda, Phelan era funcionário do Ministério do Trabalho britânico quando actuava nos bastidores do processo de criação e desenvolvimento da OIT. Na verdade, ele era o chefe da Divisão de Informações daquele ministério — um *think tank* que se dedicava à observação e análise das tendências e dos movimentos que se verificavam no mundo laboral, e que desde cedo produziu documentos referentes à necessidade de uma organização vocacionada para a cooperação internacional em matéria de condições de trabalho⁽⁷⁾.

Não espanta, pois, que lhe tivesse sido cometida a função de secretariar a delegação do Reino Unido na Conferência Internacional do Trabalho de 1919; nessa discreta posição, colaborou muito activamente no desenvolvimento do projecto de Constituição. Foi depois admitido por Albert Thomas no *staff* da Repartição Internacional do Trabalho como Chefe da Divisão Diplomática, e nessa qualidade actuou sempre como braço direito do Director. Foi, a partir de 1933, *Assistant Director* e, quando Butler se afastou (1938), tornou-se Director Substituto até que Winant tomou posse, no ano seguinte. Foi, pois, um característico funcionário internacional de carreira, até que se reformou, em 1948.

(7) Vd. SANDRINE KOTT/JOËLLE DROUX, *Globalizing social rights: the International Labour Organization and beyond*, Genebra, 2013, p. 20.

Edward Phelan era um trabalhador incansável. Não raro, a sua silhueta alta e esguia, em que se destacava um grande nariz, passava, já de noite avançada, nos corredores desertos da Repartição, a caminho do seu gabinete, como se fosse iniciar nova jornada de trabalho. Mas a tarefa era absurdamente gigantesca: manter a Organização viva e, de algum modo, activa, com os seus órgãos deliberativos paralisados, a Organização-mãe (Sociedade das Nações) moribunda, o *staff* reduzido, o orçamento escasso, e os Estados-Membros absorvidos com problemas que pouco tinham que ver com a condição social do trabalho.

Procurando, de algum modo, romper com essa situação asfíxiante, o novo Director tomou uma iniciativa ousada: a de organizar uma sessão extraordinária da Conferência Internacional do Trabalho. Foi, como salientou o *chairman* do Conselho de Administração, o americano Carter Goodrich, no discurso de abertura, “um acto de fé” no futuro da Organização. O facto de Goodrich ser professor de Economia na Universidade de Columbia contribuiu muito para que a Conferência se efectuasse nas instalações dessa universidade, em Nova Iorque, embora o acto de clausura tivesse lugar em Washington, na Casa Branca, a convite do presidente Roosevelt. Recorde-se que a Repartição estava, à época, instalada em Montreal.

A Conferência de Nova Iorque, em que participaram representantes de 33 países (Portugal esteve ausente), assumiu-se desde o início como uma espécie de “prova de vida” da Organização, sem quaisquer ambições no que toca a actos deliberativos, nomeadamente a aprovação de convenções ou recomendações. Limitou-se a aprovar um conjunto de “resoluções”, sem valor jurídico próprio, das quais se salientou a que, reconhecendo a necessidade de “colaboração” entre governos, trabalhadores e empresários no esforço produtivo exigido pela desejada vitória na guerra, se submetia essa colaboração à observância de princípios democráticos como o da liberdade de associação de trabalhadores e empregadores⁽⁸⁾.

A liderança de Phelan viria, no entanto, a conquistar dois importantes troféus: a proclamação, em 1944, da chamada “Declaração de Filadélfia”, e o reconhecimento da OIT como agência especializada da novel Organização das Nações Unidas.

O período espinhoso em que Edward Phelan dirigiu a Repartição e a capacidade de sobrevivência de que a Organização tinha dado provas desde o início da guerra — e mesmo antes, nos anos críticos da Grande

⁽⁸⁾ *Conference of the International Labor Organisation — Record of Proceedings*, p. 166, acessível em <ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1941).pdf>.

Depressão — foram, de algum modo, assinalados pela Secretária do Trabalho de Roosevelt, *Mrs. Frances Perkins*, através da oferta solene de um quadro com o desenho original de um *cartoon* publicado na imprensa americana, em que a OIT era simbolizada numa figura entre nuvens, sob o título “Acima da tempestade”.

A 17 de Maio de 1944, em Washington, o presidente Roosevelt recebia na Casa Branca a solenidade da assinatura da Declaração de... Filadélfia. Na realidade, a Declaração fora discutida e aprovada na 26.^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho, reunida em Filadélfia, nas instalações da Universidade de Temple, mas Roosevelt fizera questão de estar presente na assinatura do documento, e propôs para o efeito a Sala Oval — proposta naturalmente irrecusável. Testemunharam também o momento em que Phelan assinou a Declaração o Secretário de Estado Cordell Hull e a infatigável Secretária do Trabalho Frances Perkins.

Portugal não se fez representar na Conferência, o que acabou por ser duplamente lamentável: primeiro, porque se tratava de um membro fundador cuja presença em momento tão complexo e difícil da Organização seria exigível; depois, porque, ironicamente, a Conferência acabaria por aprovar uma resolução (decerto apadrinhada pelo Brasil) no sentido de o Conselho de Administração considerar a possibilidade de o espanhol e o português passarem a ser línguas oficiais — o que não veio a concretizar-se no tocante ao português.

Fora designado um “Comité Especial de Redacção da Proposta Declaração relativa aos Fins e Propósitos da Organização Internacional do Trabalho”, mas era sabido que a “proposta” a discutir fora redigida por duas pessoas: Edward Phelan, que era o secretário-geral da Conferência, e Wilfred Jenks, assessor jurídico — um jurista formado em Cambridge e que viria a ser também, muitos anos depois, Director-geral da OIT. O trabalho do Comité e o debate da proposta na Conferência pouco influenciaram o resultado final.

A “Declaração relativa aos Fins e Propósitos da Organização Internacional do Trabalho” — assim ficou o título oficial do documento — tornou-se famosa, e é frequentemente citada, sobretudo, pelos “princípios fundamentais” que proclamou como “bases” da OIT:

- a) *o trabalho não é uma mercadoria;*
- b) *a liberdade de expressão e de associação são essenciais para o progresso sustentado;*
- c) *a pobreza, em qualquer lugar, constitui um perigo em todo o lado;*
- d) *a guerra contra a carência tem que ser travada com vigor implacável dentro de cada nação, e por um esforço internacional contínuo e concertado em que os representantes de trabalhadores e empregadores, gozando de um estatuto igual aos dos governos, se junte a eles em discussão livre e decisão democrática com vista à promoção do bem-estar comum.*

Sem embargo da relevância destes “princípios”, que valiam como uma espécie de “recordatória” em época ainda marcada pela primazia de preocupações bélicas e geoestratégicas, alguns outros aspectos da Declaração assumiam significado mais profundo e, porventura, menos evidente, quanto àquilo que seria a postura da OIT no pós-guerra. Sublinhe-se, em particular, a afirmação constante da alínea *a*) da parte II:

todos os seres humanos, independentemente de raça, credo ou sexo, têm o direito de procurar tanto o seu bem-estar material como o seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, de segurança económica e de igualdade de oportunidades”.

Esta formulação, aparentemente retórica e aspiracional, sinalizava uma inflexão muito importante na acção da OIT. No passado, a Organização tinha assumido posições complacentes em relação às realidades coloniais, admitindo a necessidade de diferenciar os padrões sociais e laborais exigíveis nas nações independentes e nas colónias, ou entre as regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nos anos trinta, e a começar com a Conv. 29 sobre o trabalho forçado (1930), tinham sido aprovadas convenções especificamente focadas no “trabalho indígena”⁽⁹⁾ e inspiradas no propósito de impedir as práticas mais gravosas utilizadas na exploração colonial desse trabalho, admitindo, ao mesmo tempo, níveis inferiores de direitos e garantias nesse domínio. Tal conjunto de convenções foi qualificado como o “código do trabalho indígena” da OIT⁽¹⁰⁾. A afirmação transcrita exprime a superação dessa postura de conformidade com as realidades coloniais, ao preconizar iguais padrões de bem-estar material e

⁽⁹⁾ Para além da referida no texto, salientam-se a Conv. 50, sobre o recrutamento de trabalhadores indígenas (1936), a Conv. 64 sobre o contrato de trabalho de trabalhadores indígenas e a Conv. 65 sobre sanções penais aplicáveis a trabalhadores indígenas (ambas de 1939).

⁽¹⁰⁾ G. RODGERS/EDDY LEE/L. SWEPSTON/J. VAN DAELE, *The ILO and the quest for social justice cit.*, p. 42.

desenvolvimento espiritual para “todos os seres humanos”, generalizando do mesmo modo a exigência de “condições de liberdade e dignidade” na prossecução desses desideratos.

Essa perspectiva é reforçada no último parágrafo da Declaração:

“A Conferência afirma que os princípios enunciados na presente Declaração são *plenamente aplicáveis a todos os povos do mundo* e que, se nas modalidades da sua aplicação tem de ser devidamente considerado o grau de desenvolvimento social e económico de cada povo, a sua aplicação progressiva aos povos que ainda são dependentes, assim como àqueles que atingiram o estado de se governarem a si próprios, é um assunto que diz respeito ao conjunto do mundo civilizado”.

(itálico nosso)

O acesso à independência de territórios coloniais, como movimento que se generalizaria nas duas décadas seguintes ao fim da guerra, era, assim, prefigurado pelos subscritores da Declaração, determinando o abandono da anterior política de admissão de estatutos laborais distintos.

A Declaração de Filadélfia foi incorporada na Constituição da OIT.

Em fins de 1946, Edward Phelan e o secretário-geral da ONU, Trygve Lie, assinaram um acordo pelo qual a OIT passou a ser uma agência especializada daquela organização global. O aspecto mais saliente desse acordo era o próprio facto de a OIT surgir — inteiramente de harmonia com a realidade histórica — como uma entidade independente, já desligada da entidade-mãe que fora a extinta Sociedade das Nações, mas sobrevivente e activa.

No entanto, o papel da OIT no concerto das organizações surgidas após o fim da segunda guerra mundial não constituía questão pacífica. A URSS — que estava fora desde o início do conflito — desconfiava da aptidão de uma organização baseada no tripartismo para promover padrões internacionais favoráveis aos trabalhadores. Embora tanto a Constituição como a Declaração de Filadélfia contivessem princípios e directrizes considerados por outros países como suficientes para esse objectivo, a União Soviética, através da Federação Mundial de Sindicatos, próxima do bloco comunista, manifestou desde cedo a sua preferência por uma estrutura que não compreendesse empregadores, para tratar, nomeadamente, dos direitos sindicais, e propondo, para o efeito, o Conselho Económico e Social da ONU.

Foi ainda Edward Phelan quem, de início, teve que lidar com esse problema. Mas possuía um trunfo importante: fora posto em marcha, e encon-

trava-se em fase adiantada (embora com grandes dificuldades e divergências, sobretudo entre os empregadores e os trabalhadores), o projecto de uma convenção internacional sobre direitos sindicais — aquela que viria a ser a Conv. 87, aprovada em 1948, já sob a liderança de outro Director, o americano David Morse. Trata-se, provavelmente, da convenção da OIT mais citada e invocada, constituindo o enunciado fundamental dos corolários da liberdade sindical, com influência segura na Declaração Universal dos Direitos do Homem, editada pela ONU no mesmo ano de 1948.

A negociação, no seio da OIT, daquilo que viria a ser essa icónica convenção atravessou diversas dificuldades, algumas das quais parecerão, a um observador actual, quase incompreensíveis. É o caso da liberdade de filiação sindical. Debateu-se por algum tempo a possibilidade de se consagrar, ao lado do direito (dos trabalhadores e dos empregadores) de se filiarem numa associação sindical ou de empregadores, o direito de *não* se filiarem. O art. 2.º consagrou somente a liberdade positiva de filiação, em consequência da rejeição da liberdade negativa, proposta pelos empregadores...

Logo no ano seguinte (1949), e sempre sob a batuta de David Morse, foi aprovada a Conv. 98, sobre a aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação colectiva, ficando assim constituída uma dupla famosa de convenções consideradas fundamentais, sobre a matéria do direito sindical em sentido amplo.

A passagem de David Morse pela Direcção da Repartição — depois de uma longa experiência em representação do seu país, em sessões da Conferência e no Conselho de Administração — ficou assinalada por um ajustamento importante da acção da OIT. Para além da produção dos *labour standards*, através de convenções e recomendações, a Organização passou a dedicar tempo e recursos crescentes à chamada “cooperação técnica” com governos e parceiros sociais nos países com dificuldades de se ajustarem aos padrões internacionais em matéria de condições de trabalho e direitos sociais em geral.

Para além de uma sólida formação jurídica em Harvard, Morse era um homem prático e muito experiente — inclusivamente com uma passagem pelo governo de Harry Truman, no cargo de Secretário Adjunto do Trabalho. Depressa compreendeu como o enorme trabalho técnico e diplomático envolvido na elaboração de convenções e recomendações podia tornar-se inconsequente se a Organização se limitasse a emitir textos, a obter ratificações e a verificar o cumprimento pelos Estados-Membros.

Era necessário complementar a chamada “acção normativa” com a assessoria qualificada aos governos em dificuldades, desde que estes o solicitassem. E foi para essa direcção que, a partir de 1949, Morse reorientou, em parte, a utilização de recursos e *know-how* disponíveis pela OIT, através do “Programa de Assistência Técnica da OIT”.

De resto, o caso de David Morse é interessante por várias outras razões. Havia de manter-se no cargo, mediante eleições sucessivas, por mais de vinte anos (até 1970) — o que só pode entender-se como prova do reconhecimento da enorme qualidade do seu desempenho. No mesmo sentido aponta o facto de a OIT ter ganho o Prémio Nobel da Paz, quando, em 1969, celebrava meio século de existência.

O longo mandato de David Morse foi muito produtivo em matéria de convenções e recomendações. Para além das mencionadas Convenções 87 e 98, algumas outras “convenções fundamentais” foram aprovadas nesse período: a Conv. 100, sobre a igualdade remuneratória (1951), a Conv. 105, sobre o trabalho forçado (1957) e a Conv. 111, sobre a discriminação no emprego e na ocupação (1958).

Nas décadas subsequentes à exoneração de Morse (por sua iniciativa), a Organização foi liderada por quatro europeus (Wilfred Jenks, britânico; Francis Blanchard, francês; Michel Hansenne, belga; e o actual Guy Ryder, de novo britânico), e, pelo meio, um chileno, Juan Somavia. Todos eles eram e são pessoas dotadas de altíssima qualidade intelectual, experiência política e total conhecimento dos meandros em que uma estrutura complexa como a OIT tinha que movimentar-se. Todos eles, por isso, imprimiram marcas próprias à actividade da Organização, em mandatos longos, com excepção de Jenks, que se manteve no cargo apenas quatro anos.

No entanto, se tivermos em conta a magnitude das contribuições creditadas aos anteriores Directores da OIT, no sentido da sua afirmação de identidade e da sua consolidação como agente relevante no cenário internacional, ao longo do primeiro meio século da sua existência, teremos que distinguir, nos tempos mais recentes, dois “momentos” de grande importância, com dimensão comparável à dos primeiros, e associados à acção de dois Directores: Michel Hansenne e Juan Somavia.

Ambos estiveram, como veremos, implicados no primeiro desses momentos: o da aprovação, pela Conferência Internacional do Trabalho, da “Declaração de princípios e direitos fundamentais no trabalho, e seu seguimento”, em 18 de Junho de 1998.

Entre outros aspectos, essa “Declaração” — que constituiu um instrumento de vinculação de todos os Estados-Membros, pelo simples facto de serem membros, e independentemente de qualquer ratificação ou aceitação formal — proclamou quatro princípios fundamentais, correspondentes à matéria de oito convenções, consideradas, por isso, “fundamentais” (*core labour standards*):

- a) A liberdade de associação e o reconhecimento efectivo do direito à negociação colectiva — matérias tratadas na Conv. 87 e na Conv. 98, já referidas;
- b) A eliminação de todas as formas de trabalho forçado e compelido — Conv. 29 e Conv. 105;
- c) A efectiva abolição do trabalho infantil — Conv. 138 e Conv. 182;
- d) A eliminação da discriminação relativa ao emprego e ocupação — Conv. 100 e Conv. 111.

Este conjunto de normas passou a estar coberto por um regime de especial vinculação dos Estados-Membros no sentido da sua ratificação, ou da realização de progressos para que a ratificação se torne possível. Enquanto a generalidade das convenções está aberta a ratificações que dependem da livre apreciação e decisão dos Estados — embora seguidos pelo sistema geral de acompanhamento da aplicação das convenções —, as oito fundamentais são objecto de um sistema de relatórios anuais de revisão, exigidos aos Estados não ratificantes de alguma(s) dela(s), em que estes devem expor as medidas tomadas no sentido da ratificação, e de que devem constar os comentários dos parceiros sociais nacionais.

Para além das oito convenções fundamentais, o Conselho de Administração destacou também quatro convenções denominadas “prioritárias”, por se referirem a matérias instrumentais para o funcionamento de todo o sistema de padrões laborais internacionais. São as seguintes:

- Conv. 81, sobre a inspecção do trabalho (1947)
- Conv. 122, sobre a política de emprego (1964)
- Conv. 129, sobre a inspecção do trabalho na agricultura (1969)
- Conv. 144, sobre a consulta tripartida referente às normas internacionais do trabalho (1976)

Todas as convenções fundamentais e prioritárias foram ratificadas pelo Estado português⁽¹¹⁾.

A Declaração de 1998 foi o resultado de um processo de debate acerca das consequências sociais da globalização e da internacionalização dos mercados — um processo que marcou fortemente o mandato de Michel Hansenne à frente da OIT (1989-1999).

Nesse processo, Juan Somavia desempenhou, desde logo, um papel relevante, lançando a iniciativa de uma Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social que se reuniu em Copenhague, em 1995, e na qual ele actuou como representante especial do Secretário-Geral da ONU. Perante o seu enfático apelo ao “consenso social que dê sustentabilidade ao consenso político e económico e introduza a fraternidade e a solidariedade como componentes centrais das relações humanas”, a Cimeira (que reuniu nada menos de 153 Chefes de Estado) consagrou o compromisso de “promover o respeito pelas convenções relevantes da Organização Internacional do Trabalho, incluindo as relativas à proibição do trabalho forçado e infantil, à liberdade de associação, ao direito de organizar e negociar colectivamente e ao princípio da não discriminação”. No ano seguinte, foi já no quadro da Organização Mundial de Comércio, reunida em Singapura, que o respeito pelas convenções fundamentais da OIT recolheu o empenho dos Estados-Membros.

No entanto, o projecto da Declaração de 1998 deparou — como outras iniciativas apontadas à elevação das condições de trabalho a nível global — com as reservas de vários países em vias de desenvolvimento, que viam nela a semente do protecçãoismo. Essas reservas foram afinal superadas, inclusivamente porque, no próprio texto, se afirmava que “as normas do trabalho não poderão ser usadas para fins comerciais protecçãoistas e que nada na presente Declaração e no seu acompanhamento poderá ser invocado ou utilizado para tal fim; além disso, a vantagem comparativa de qualquer país não poderá ser de qualquer modo posta em causa com base na presente Declaração e no seu acompanhamento”.

Foi, pois, sob a égide de Michel Hansenne — no ano anterior àquele em que deixaria a Direcção da OIT para se tornar deputado no Parlamento

⁽¹¹⁾ Vide <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102815>.

Europeu — que a Conferência aprovou a “Declaração sobre os princípios e direitos fundamentais”, desenhando o rumo dominante que, a partir daí, a OIT iria seguir.

O segundo “momento” capital dos tempos mais recentes está já inteiramente associado à figura imponente de Juan Somavia: a aprovação, na Conferência de 2008, da “Declaração sobre justiça social para uma globalização justa”, colocando em evidência a chamada “Agenda do trabalho decente”.

Esta Declaração situa-se na sequência lógica e na continuidade histórica dos grandes *statements* que pontuaram a existência da OIT: a Constituição de 1919, a Declaração de Filadélfia de 1944, e a “Declaração de princípios e direitos fundamentais no trabalho” de 1998. Em rigor, o quadro de valores de referência e os grandes objectivos estratégicos permaneceram inalterados, ajustando-se as suas concretizações à evolução — muito pronunciada ao longo de um século — dos contextos económicos, sociais e políticos, à escala planetária.

A ideia-força do trabalho decente tinha sido lançada pelo próprio Somavia, no seu primeiro relatório anual à Conferência, em 1999. O relatório intitulava-se, exactamente, *Trabalho decente* e nele se esclarecia a ideia: “Trabalho decente significa trabalho produtivo em que os direitos estão protegidos, que gera um rendimento adequado, com adequada protecção social. Significa também trabalho suficiente, no sentido de que todos devem ter pleno acesso a oportunidades de ganho de rendimento”⁽¹²⁾.

Amartya Sen, detentor do prémio Nobel de economia, estava presente na Conferência e fez um amplo e profundo comentário ao relatório. Começando por considerá-lo “visionário”, sustentou, no entanto, que “a visão compreensiva da sociedade que caracteriza a abordagem adoptada em *Trabalho decente* fornece um entendimento mais prometededor da necessidade de diferentes instituições e diferentes políticas na prossecução dos direitos e interesses da gente que trabalha”. E acrescentou: “Não é adequado concentrar-se só na legislação do trabalho, uma vez que as pessoas não vivem e trabalham num ambiente compartimentado. As conexões entre acções e possibilidades económicas, políticas e sociais podem ser críticas para a realização dos direitos e para a prossecução de amplos

⁽¹²⁾ Acessível em <<https://www.ilo.org/public/english/standards/reln/ilc/ilc87/rep-i.htm#The%20new%20policy%20emphasis>>.

objectivos de trabalho decente e adequadas condições de vida para as pessoas que trabalham”⁽¹³⁾.

Trata-se, pois, de um “conceito integrador com o qual se deve analisar e compreender melhor o impacto de aspectos mais específicos do trabalho da OIT” e “um meio de organizar e gerir o trabalho da Repartição”⁽¹⁴⁾. A utilização dos recursos da Organização passa a concentrar-se em quatro referências estratégicas fundamentais: direitos no trabalho, criação de emprego, protecção social e diálogo social.

Antes e depois da aprovação da Declaração, Somavia desdobrou-se em contactos de alto nível — fazendo render a sua enorme experiência como diplomata de carreira —, inclusivamente com instituições internacionais insuspeitas de qualquer particular sensibilidade social, como o FMI e o Banco Mundial. Desassombradamente, fez ondear o seu estandarte em reuniões do G20, do Fórum Económico Mundial e da Organização Mundial do Comércio. A voz da OIT ganhou saliência inusitada no proscénio internacional, ainda que os resultados concretos não possam considerar-se extraordinários.

De qualquer modo, a estatura física do Director-geral da OIT, acentuada por uma longa barba e por um olhar escuro, penetrante, complementado pelo sorriso fixo dos diplomatas, gerava um silêncio singular quando se erguia para pronunciar os seus discursos. Somavia era, na verdade, ouvido com cuidado nos palcos internacionais em que actuava — ainda que o eco da sua voz se apagasse depressa.

Entretanto, a Organização ajustava-se a um novo roteiro.

Por um lado, o ritmo de “produção” de convenções e recomendações abrandava. Se, nas duas décadas anteriores à tomada de posse de Somavia (1980/1999), tinha sido possível aprovar 28 convenções, esse movimento desacelerou bruscamente nos primeiros vinte anos do novo milénio. Com efeito, no período de 2000/2019, apenas 7 convenções foram concluídas — a última das quais, com o n.º 190, sobre a violência e o assédio no trabalho (2019).

Por outro lado, a OIT passou a tentar influenciar as políticas públicas e a acção dos agentes económicos e sociais, no sentido da incorporação

⁽¹³⁾ Cf. <<https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/a-sen.htm>>.

⁽¹⁴⁾ AA. VV., *The ILO and the quest for social justice*, cit., p. 224.

daqueles objectivos e do seu desenvolvimento nos cenários nacionais. Guy Ryder, o actual Director-geral, foi incisivo ao dizer: “Não vai ser a tecnologia. Não vai ser a globalização. Vão ser decisões políticas e práticas políticas a definir o futuro do trabalho”.

Ryder é o quarto britânico a ocupar o cargo (se considerarmos Edward Phelan como tal, uma vez que actuou de início como súbdito do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda, e acabou como cidadão da Irlanda independente). Embora com formação universitária — um *Master of Arts* obtido em Cambridge —, as credenciais de Guy Ryder, ao contrário dos antecessores, foram obtidas, essencialmente, na qualidade de sindicalista. Dirigiu organizações de trabalhadores inglesas em todos os níveis, e pertenceu também à liderança da Confederação Europeia de Sindicatos. A sua perspectiva não é, propriamente, erudita. Quem observe com cuidado a sua expressão, encontrará nela os traços de determinação e de flexibilidade próprios de um negociador de excelência. Não frequentou as chancelarias nem foi membro de um governo. É um dirigente formado pelos desafios concretos da realidade laboral e muito atento ao papel que pode ser desempenhado pelo poder político no estabelecimento de equilíbrios sociais.

Pertenceu-lhe a iniciativa da constituição de uma gigantesca “Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho”, co-presidida por Ramaphosa, presidente da África do Sul, e Löfven, primeiro-ministro sueco. A Comissão integrava estadistas, homens de negócios, representantes do mundo do trabalho, professores universitários, membros de centros de pesquisa e reflexão, e debateu profundamente o tema ao longo de 15 meses, acabando por produzir um documento notável de 78 páginas, o relatório intitulado “Trabalho para um futuro melhor” (*Work for a brighter future*, na versão inglesa). A apresentação do relatório constituiu o acto inaugural da comemoração do centenário da Organização.

A necessidade de impulsionar, à escala global, inflexões políticas fundamentais está bem documentada nas recomendações constantes do relatório. Entre elas, figura a da instituição de “uma garantia laboral universal que proteja os direitos fundamentais dos trabalhadores, um salário digno adequado, limites de horas de trabalho e locais de trabalho seguros e saudáveis”. Uma outra é a da “gestão das mudanças tecnológicas para impulsionar o trabalho decente, incluindo um sistema de governança internacional das plataformas de trabalho digital”.

O relatório forneceu a oportunidade e o objecto para uma enorme série de reuniões e conferências, em todo o Mundo, com o correspondente efeito de disseminação. Guy Ryder esteve em algumas delas — mas não

na de apresentação do relatório em Lisboa, que foi protagonizada por um dos membros da “Comissão Global”.

No entanto, tinha estado na capital portuguesa, pelo menos, por duas vezes nos anos mais recentes — e em nenhuma delas teve motivos para a mágoa que o seu remoto antecessor, John Winant, experimentara à beira do Tejo. Uma dessas vezes, em 2016, para a comemoração do centenário do Ministério do Trabalho. Outra, em 2018, para a apresentação do relatório da OIT intitulado “Trabalho digno em Portugal 2008/2018 — da crise à recuperação”.

A evocação que acabamos de fazer — limitando-se aos grandes marcos e aos protagonistas fundamentais da história da Organização — mostra como a OIT se reveste de singularidade, no conspecto geral das instituições internacionais.

Desde logo, a singularidade afirma-se em algumas fraquezas constitucionais, como a atribuição de lugares permanentes no Conselho de Administração aos governos de dez Estados “cuja importância industrial seja mais considerável”. Para além da difícil justificação de tal estatuto preferencial, em si mesmo, numa organização que não se insere na teia da política internacional, não se pode ignorar que alguns desses Estados estão longe de constituir bons exemplos em matéria de salvaguarda dos direitos sociais e de qualidade das condições de trabalho⁽¹⁵⁾.

Mas os factores positivos de singularidade são bem mais numerosos e importantes. Desde logo, a adopção do tripartismo como princípio de organização e funcionamento, que nunca foi abandonado nem menosprezado. Embora se trate de um princípio aplicado de modo algo desequilibrado (os parceiros sociais mandam e decidem, os governos financiam e cumprem compromissos), ele está no cerne do sucesso da Organização. Depois, a capacidade de sobrevivência: a OIT foi, segundo cremos, a única agência da Sociedade das Nações que manteve a sua identidade e a sua actividade para além da extinção daquela, e pôde apresentar-se com a autonomia suficiente para estabelecer, sem descontinuidade, um acordo de integração no sistema ONU. Em terceiro lugar, a flexibilidade organizacional: perante as enormes dificuldades suscitadas pela guerra na Europa,

⁽¹⁵⁾ São os seguintes: Brasil, China, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos da América.

a OIT mudou a sua sede para o Canadá, mas pôde, além disso, realizar actos importantes em Londres, em Filadélfia, em Nova Iorque e em Washington. Finalmente, a adaptabilidade tática: não obstante os factores de travagem e de alongamento processual que constituem a contrapartida negativa do tripartismo, a Organização manteve, ao longo de todo um século perturbado e cheio de desafios, graças à capacidade diplomática dos seus responsáveis e à qualidade dos seus recursos técnicos e humanos, o essencial das suas referências de valor e das suas grandes linhas estratégicas. A Constituição, a Declaração de Filadélfia, a “Declaração dos princípios e direitos fundamentais” e a “Declaração para uma globalização justa” parecem escritas pela mesma pessoa.

A OIT é, na verdade, uma organização internacional diferente das outras.