



SEÇÃO: DOSSIÊ

## A Pan-americanização do trabalho no período de entreguerras: a relação da Organização Internacional do Trabalho com os países americanos e a criação do Instituto Interamericano do Trabalho

*Pan-Americanization of Labor in the inter-war period: The International Labor Organization's relationship with the American countries and the creation of the Inter-American Labor Institute*

*La Pan americanización del Trabajo en el Período de Entreguerras. La Organización Internacional del Trabajo con los países americanos y el Instituto Interamericano del Trabajo.*

**Norberto O. Ferreras<sup>1</sup>**

[orcid.org/0000-0003-3801-0418](https://orcid.org/0000-0003-3801-0418)  
[norbortoferreras@id.uff.br](mailto:norbortoferreras@id.uff.br)

**Recebido em:** 19/11/ 2019.

**Aprovado em:** 13/5/2020.

**Publicado em:** 21/12/2020.

**Resumo:** No presente artigo tratamos das conexões e relações estabelecidas pelos países americanos com a Organização Internacional do Trabalho no período de entreguerras. O marco do relacionamento foi estabelecido em duas instancias paralelas nas Conferências Internacionais de países membros da OIT e nas Conferências de Países Americanos ou Conferências Pan-americanas que tiveram lugar paralelamente e com seus próprios tempos. Enquanto na OIT se constituía um reconhecimento de situações e problemas comuns aos países latino-americanos, nas Conferências Pan-americanas se incorporava a questão do Trabalho e dos trabalhadores às temáticas que deveriam ser discutidas. Aqui tratamos a forma em que se produz o reconhecimento mútuo e a necessidade de estabelecer pautas de comportamento comum para América Latina e no âmbito das organizações internacionais.

**Palavras-chave:** Pan-americanismo. Organização Internacional do Trabalho. Legislação do trabalho. Conferências Pan-americanas.

**Abstract:** In this article, we deal with the connections and relations established by the American countries with the International Labor Organization in the interwar period. The framework of the relationship was set in two parallel instances: at the International Conferences of ILO member countries and the Conferences of American Countries, also known as Pan American Conferences. Those meetings took place in parallel and with their times. While the ILO was a recognition of situations and problems common to Latin American countries, the Pan American Conferences incorporated the issue of Labor and workers into the topics to be discussed. Here we deal with the processes of mutual recognition and the need to establish common behavioral guidelines for Latin America and within international organizations.

**Keywords:** Pan Americanism. International Labor Organization. Labor legislation. Pan American Conferences.

**Resumen:** En este artículo tratamos de las conexiones y relaciones realizadas por los países americanos con la Organización Internacional del Trabajo en el período de Entreguerras. El marco de relaciones fue establecido en dos instancias paralelas en las Conferencias Internacionales de los países miembros de la OIT y en las Conferencias de Países Americanos o Conferencias Panamericanas que tuvieron lugar en paralelo y con sus propios tiempos. En cuanto en la OIT se realizaba un reconocimiento de situaciones y problemas comunes a los países latinoamericanos, en las Conferencias Panamericanas se incorporaba la



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil.

cuestión del Trabajo y de los Trabajadores a los temas que debían ser discutidos. En este artículo tratamos la forma en que produjo el reconocimiento mutuo y la necesidad de establecer pautas de comportamiento común para América Latina en el ámbito de las organizaciones internacionales.

**Palabras clave:** Panamericanismo. Organización Internacional del Trabajo. Legislación laboral. Conferencias Panamericanas.

## Introdução

Desde seus inícios a Organização Internacional do Trabalho (OIT) esteve integrada por países do mundo todo. Embora os membros que ocupavam as principais posições da Organização estivessem na Europa, as Américas se fizeram presente e integraram a OIT desde a sua criação. Neste artigo tentaremos compreender a relação estabelecida entre a OIT e as Américas e a forma em que foi sendo construída uma aproximação em comum dos países das Américas, especialmente da América Latina, no período de entreguerras em relação às questões vinculadas com a legislação trabalhista.

Para isso analisaremos a falida criação do Instituto Interamericano do Trabalho (IIT). O Instituto foi criado pela Conferência Pan-americana de 1933 e se bem a sua existência foi efêmera, deve ser vista como um marco no reconhecimento da especificidade americana em relação à legislação trabalhista e da reflexão sobre o trabalho nas Américas, assim como permite analisar a posição pan-americana em relação às organizações internacionais que foram criadas depois da Grande Guerra, no nosso caso, a OIT. Se o pan-americanismo foi um território de conflitos e tensões ao interior das Américas, não podemos esquecer que existiam outras instituições que tencionavam essa relação, como veremos neste artigo.

A relação entre a América Latina e a OIT tem dois momentos bem delimitados durante o período entreguerras. A década de 1920 esteve marcada pelo pouco interesse latino-americano e por algumas ações da Direção Geral da OIT

para divulgar as suas ações (FERRERAS, 2011). A OIT estava muito mais interessada no estabelecimento de parâmetros legais para o mundo do trabalho industrial e a América Latina não se encaixava necessariamente nessas preocupações, pelo contrário, para vários governos da região, a OIT era um luxo excessivo para as relações trabalhistas existentes. No máximo um par de países, como o Chile, estavam interessados em algumas poucas questões, como o trabalho feminino e infantil ou o trabalho marítimo, nesse caso porque afetava as exportações. O desinteresse passou a ser revertido na segunda fase, que se inicia na década de 1930, quando a cada vez mais conflituosa relação dos países europeus entre si e o desenvolvimento industrial por Substituição de Importações na América Latina fez com que a OIT passasse a ser um espaço de legitimação para a criação de uma nova legislação do trabalho.

Mencionar a OIT e pensar o Pan-americanismo pode parecer contraditório, devido a que a OIT era, e é, uma organização global que reúne países do mundo todo. Porém, devemos considerar que os países se agrupam segundo as suas preocupações e pela possibilidade de potenciar as suas posições que muitas vezes coincidem com as de seus vizinhos. Não sempre, mas em várias temáticas os países da região coincidiam nas suas preocupações e nas abordagens possíveis para problemas em comum.

Devemos lembrar ainda que o pan-americanismo do trabalho, ao qual nos referiremos neste artigo, não deve ser confundido com a ação das organizações operárias ou patronais a nível continental. Neste artigo estamos mais preocupados em pensar em como o "Trabalho"<sup>2</sup> foi-se tornando uma questão importante na agenda dos países da região. Desde inícios do Século XX operários e patrões agiram para além das fronteiras nacionais reunidos em associações internacionais hegemônicas pelos países europeus.

<sup>2</sup> Utilizamos o termo "Trabalho" entre aspas e sem adjetivação, de forma proposital dado que estamos lidando com três atores com pesos diferentes na equação. Os trabalhadores tinham as suas organizações e reivindicavam os direitos dos trabalhadores dos países industrializados e pretendiam uma intervenção nas condições de vida e trabalho. Os representantes empresariais tinham interesses contraditórios e diversos entre eles, alguns até poderiam coincidir com os trabalhadores no aumento do seu poder aquisitivo, porém, a representação latino-americana do empresariado geralmente esteve concentrada nos atores vinculados ao setor exportador, negligenciando o mercado interno. O Estado definia a sua posição conjuntamente e segundo a aliança governante. A OIT aparece como um horizonte em comum, pelo qual todos eles aceitavam as normativas como um objetivo a ser alcançado antes que como uma obrigação.

O impacto da existência da OIT e os interesses em relação à mesma são diferentes nos diversos países. Em princípio, pelas características socioeconômicas dos países da região. Sendo que alguns deles estavam num processo de industrialização e urbanização acelerado e outros tinham uma economia lastrada no setor primário e fortemente ruralizada. Ao mesmo tempo, o nível de integração dos setores produtivos e da organização empresarial e trabalhista apresentava grandes diferenças. As disparidades regionais se refletiram em boa medida no engajamento com a OIT.

### O Pan-americanismo e as relações internacionais dos trabalhadores e patrões

Em 1919 foi assinado o Tratado de Versalhes que incluía a criação da Liga das Nações. A Liga dispunha de quatro agências destinadas ao tratamento de questões técnicas: o Comitê Técnico Provisional em Economia e Finanças (1920), a Organização para o Comércio e o Trânsito (1921), o Comitê de Saúde e a Seção de Saúde (1921) e a OIT (1919). A OIT e o Comitê de Saúde figuravam no Tratado de Versalhes, embora só a OIT tenha sido estabelecida ao mesmo tempo que a Liga. O Comitê de Saúde foi criado devido à necessidade de uma agência destinada ao controle e à transmissão de doenças (MARVIN, 1921, p. 155-157).<sup>3</sup>

É importante considerar as relações entre os países e o surgimento de novas instituições que surgem depois da Primeira Guerra Mundial. O Pan-americanismo, uma construção de longa duração nas Américas, esteve sempre em tensão com as relações particulares que cada um dos países americanos tinha, principalmente, com países europeus (FERRERAS, 2013). Depois da Grande Guerra, os países europeus iniciaram um processo de conformação de organismos internacionais que regulassem os vínculos entre os países para prevenir outras catástrofes como a guerra recentemente finalizada. Como afirma Akira Iriye, devemos incorporar essas instituições para ter uma compreensão mais apurada do novo vínculo internacional, não podemos esquecer a sua importância e influência

na conformação da renovada comunidade internacional (IRIYE, 2002, p. 3). No nosso artigo, veremos as dificuldades para que essas instituições, e mais precisamente a OIT, funcionem e se tornem importantes nas relações internacionais.

Desde o seu começo, a OIT tem uma forma peculiar de deliberar sobre os principais temas relacionados ao Trabalho. A discussão de metas e medidas corresponde a um corpo colegiado integrado por Estados, patrões e trabalhadores, como consta no artigo 389, na Parte XIII do Tratado de Versalhes, e os três setores deveriam estar representados de forma paritária nas reuniões anuais conhecidas como Conferências Internacionais do Trabalho ou CIT (LIGA DAS NAÇÕES, 1925, p. 5).

A organização em três grupos levou a que trabalhadores e patrões tivessem algum tipo de contato entre si para poder coordenar suas posições. Cada uma das matérias tratadas não unia necessariamente ao conjunto dos trabalhadores ou dos empresários, devido aos interesses locais ou a influência dos seus Estados. É preciso lembrar que os empresários sempre tiveram uma autonomia maior para participar e para coordenar ações que os operários, embora ambos grupos fossem nomeados pelos Estados. Os trabalhadores precisavam do apoio financeiro do Estado para poder participar e os empresários eram autônomos financeiramente. A dependência financeira dos trabalhadores em relação ao Estado podia ocasionar inconvenientes no reconhecimento dos representantes do setor por parte do corpo ao qual pertenciam. Na primeira CIT realizada em 1919, se deu o caso do pedido da revisão das credenciais dos representantes operários da Argentina e da Guatemala porque o grupo operário questionava a escolha de sindicatos de menor representatividade nos seus respectivos países porque estariam condicionados aos interesses do governo de turno antes que à sua própria categoria (LIGA DAS NAÇÕES, 1920).

Os empresários e os trabalhadores tinham as suas organizações internacionais sediadas na Europa, respondendo aos interesses de uma

<sup>3</sup> O Comitê de Saúde só teve autorização para funcionar em 1922, ver WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Archives of the League of Nations, Health Section Files*. Disponível em: [https://www.who.int/archives/fonds\\_collections/bytitle/fonds\\_3/en/](https://www.who.int/archives/fonds_collections/bytitle/fonds_3/en/). Acesso em: 2 out. 2019.

determinada rama da atividade econômica desse continente. Essas associações podiam ser políticas ou confessionais, ou seja, podiam ser comunistas, socialistas, liberais, cristãs, católicas etc., não representavam um interesse regional. A criação das organizações internacionais e a frequência das suas reuniões foi evidenciando a necessidade de dar visibilidade às preocupações regionais.

Se bem existiram algumas iniciativas para a criação de organismos americanos de trabalhadores, não passaram de tentativas que vinculavam centrais ou grupos de alguns poucos países. A ideologia era o fator central nessas organizações, desde os Círculos Operários Católicos, passando pela Confederação Sindical Latino-americana, que fazia parte da Internacional Sindical Vermelha, vinculada ao Partido Comunista, ou a anarquista Asociación Continental Americana de Trabajadores (ACAT). Essas agrupações tiveram uma vida restrita aos seus círculos de influência sem incidir em outros grupos. Por tanto, não existiram organizações com possibilidades reais de levar à frente projetos regionais ou capazes de representar ao conjunto de um determinado setor produtivo: empresarial ou operário.

O surgimento de duas importantes organizações operárias se deu já no fim do nosso período ou fora dele, no México, na Argentina e uma terceira também no México com forte influência dos Estados Unidos. No México foi criada, em 1938, a Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL) liderada por Vicente Lombardo Toledano (HERRERA GONZÁLEZ, 2013, p. 136). Na Argentina, em 1952, foi criada a Agrupación de Trabajadores de Latinoamericanos Sindicalistas, mais conhecida como ATLAS. E ainda tivemos em 1948 a criação da Confederación Interamericana de Trabajadores, como uma iniciativa para América Latina da AFL e que posteriormente se transformaria na Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) em 1951. A existência da ORIT é um marco na história das organizações operárias americanas, mas como a ATLAS é um marco posterior e, ao mesmo tempo, está vinculada a processos globais de reorganização

do sindicalismo mundial durante a Guerra Fria.

Do lado empresarial, foi mais evidente que as relações estavam direcionadas à Europa antes que para uma organização autônoma regional. A participação em entidades como a International Chamber of Commerce (ICC), fundada em 1919, teve como objetivo organizar as atividades empresariais ao nível da OIT e arbitrar as disputas comerciais a nível global. A ICC continua com as suas atividades um século depois da sua criação (DAVID; EICHENBERGER, 2018).

O fato é que essas iniciativas foram possíveis pela ação dos próprios operários e empresários como parte do movimento de agregação que se avolumou com a criação da OIT, por um lado, e pelos processos regionais de reconfiguração da classe trabalhadora durante a fase conhecida como processo de Industrialização por Substituição de Importações, que tem lugar depois da crise de 1930. O que queremos apresentar neste artigo é a importância da OIT na constituição de uma reflexão autônoma em relação à questão do trabalho na América Latina. E dessa reflexão participaram os três setores agregados na OIT: patrões, trabalhadores e Estados.

### América Latina na OIT

Ao longo da década de 1920, a participação dos países americanos na OIT foi bastante irregular. A maior parte das vezes, compareceram às CIT com delegações incompletas ou não participaram. Para América Latina, a década de 1920 esteve marcada por alguns desentendimentos com a OIT, que surgiu para considerar as demandas dos trabalhadores europeus na sua relação com os seus respectivos países no marco da Liga das Nações. Por serem parte da Liga, podiam participar todos os países membros, incluídos os americanos. Dessa forma, a América era o segundo continente com maior representação na OIT. O Conselho era formado por doze representantes dos quais oito correspondiam aos Estados mais industrializados, todos europeus.<sup>4</sup> Também eram indicados seis representantes dos patrões e seis dos operários, totalizando assim 24

<sup>4</sup> Os Estados Unidos ingressaram na OIT em 1934.

membros. Dessa forma a primeira composição do Conselho foi majoritariamente europeia. Em 1922 foi aprovada uma emenda ao regimento da OIT aumentando o número de representantes a 32, sendo 16 pelos Estados, oito pelos patrões e oito pelos trabalhadores, mantendo aos representantes dos governos dos oito países mais industrializados como membros permanentes. A principal mudança foi que ao menos seis representantes dos governos corresponderiam a países não europeus. O Primeiro Conselho de Governo contou com a participação de um único latino-americano, Leonidas Anastasi, representante do governo argentino.<sup>5</sup>

Porém, em finais da década de 1920, os países latino-americanos eram necessários para a continuidade da OIT. As mudanças e conflitos que a Europa experimentava, a ausência dos Estados Unidos, México, União Soviética e Alemanha, modificou a percepção dos americanos. Ampliando a participação destes países permitia que a entidade pudesse funcionar mantendo a universalidade dos seus princípios e objetivos e não ficando atrelada, unicamente, à Europa e as suas colônias.

Ao longo da primeira década de existência, a OIT passou a estreitar os laços com a América Latina. Albert Thomas, Secretário Geral da OIT, tomou duas medidas fundamentais nessa direção. Por um lado, fez uma viagem para América, passando por Brasil, Uruguai, Argentina e Chile que eram os países com mais trabalhadores do Cone Sul e com os quais era plausível ter políticas em comum com os países europeus (FERRERAS, 2011, p. 127). Albert Thomas passou 70 dias percorrendo a região, estimulando o interesse da América Latina na OIT e facilitando uma maior aproximação entre as partes. A sua presença foi muito bem recebida em todos os países, o que não resultou necessariamente em relações sólidas.

Como consequência da viagem, Albert Thomas entendeu que era preciso uma comunicação de

ida e volta mais direta com os países americanos. Para alcançar o objetivo, levou para às Américas um programa existente na Europa: os escritórios de correspondentes. Esses escritórios possibilitariam ter funcionários próprios que enviaram informação de primeira mão, representariam a voz oficial da OIT nos diversos países, divulgando as novidades técnicas, sendo negociadores de primeira instancia dos interesses genebrinos. Aos poucos, as principais capitais latino-americanas receberam os correspondentes da OIT. A escolha desses representantes se deu entre membros da comunidade local, sendo selecionados diplomatas, advogados trabalhistas, funcionários locais experientes ou antigos representantes do movimento operário.<sup>6</sup>

As iniciativas da OIT se multiplicaram à procura de uma nova relação com os Estados, os operários e os empresários. Genebra organizava a sua agenda e, ao mesmo tempo, colocava novas questões para os países da América Latina. Por sua vez, a OIT podia servir como caixa de ressonância das questões que podiam afetar a trabalhadores ou patrões a nível local. Se alguma temática não era considerada no âmbito local, quedava a chance de instalar o tema nas CIT. É importante perceber que aos poucos a OIT foi deixando de ser um espaço de consagração individual para os latino-americanos, para ser visto como mais uma possibilidade na disputa pela ampliação dos direitos operários ou para manter o *status quo* inalterado.

Os diversos setores que integravam a OIT na América Latina passaram a participar cientes de que as questões locais deviam ser consideradas como prioritárias pelos participantes e para isso deviam ser incluídas na ordem do dia dos debates nas CIT. A OIT e os países europeus também tinham os seus interesses e questões para serem resolvidas nas Conferências, pelo que era importante saber como apresentar as questões e estabelecer alianças com outros

<sup>5</sup> O Tratado de Versalhes estabeleceu que os países mais industrializados eram: Alemanha, Bélgica, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Japão e Suíça. Em 1924 a relação de países era a seguinte: Alemanha, Bélgica, Canadá, França, Grã-Bretanha, Índia, Itália e Japão. Para os integrantes do Conselho de Governo em 1924 e as mudanças de 1922 em LIGA DAS NAÇÕES, 1925, p. 11. A lista dos países originalmente designados está em: LEAGUE OF NATIONS, 1920, p. 13. A composição do primeiro Conselho de Administração está em ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1920.

<sup>6</sup> Em 1929, Brasil se tornou o primeiro país latino-americano a receber um Escritório de Correspondência permanente (FERRERAS 2019; YÁÑEZ ANDRADE, 2012, p. 25-61).

países para conseguir, ou impedir, o tratamento de determinadas temáticas.

Se tivéssemos que fazer um balanço da relação de América Latina com a OIT na década de 1920 poderíamos dizer que foi um período de conhecimento, de compreensão dos vínculos que estavam sendo construídos. O desinteresse da Argentina e do Brasil em relação à Liga das Nações não teve correlato na OIT. Pelo contrário, a relação entre ambas as partes cresceu rapidamente a finais da década de 1920.

Como uma mostra da importância alcançada pelo vínculo a finais da década de 1920, temos o caso do primeiro latino-americano a presidir uma Conferência Internacional do Trabalho. Em 1928, Carlos Saavedra Lamas foi designado pelo governo argentino como presidente da delegação desse país. Nesse momento, Saavedra Lamas se desempenhava como Professor Titular da cátedra de Direito do Trabalho na Universidad Nacional de Buenos Aires e presidia a comissão designada pelo Presidente Alvear para redigir o Código do Trabalho. A sua presença hierarquizou a delegação argentina. Essa foi uma das primeiras vezes que esse país enviava um especialista em Direito do Trabalho no lugar de um diplomata sediado na Europa. A sua designação à frente da delegação foi recebida com a nomeação como presidente da CIT, sendo proposto pelo presidente da delegação espanhola, apoiado pelos representantes dos grupos patronais e de trabalhadores e ainda pelos presidentes das delegações do Brasil e do Chile, demonstrando o interesse latino-americano pela instituição e pela necessidade de elaborar os seus próprios Códigos trabalhistas. No fim da CIT foi celebrada uma sessão em sua homenagem, demonstrando o interesse por ele e, por extensão pela Argentina e pela América Latina (LIGA DAS NAÇÕES, 1928, p. 4-6).<sup>7</sup>

O Código Trabalhista que Saavedra Lamas estava redigindo foi analisado durante a Conferência pelas equipes técnicas da OIT, como mencionado pelo seu Secretário Geral, Albert Thomas. O Código foi publicado muito depois, em 1933, com prólogo

do próprio Albert Thomas (THOMAS, 1933).

A aproximação entre as partes era cada vez mais forte e encontrava espaços de sínteses das necessidades e expectativas de ambas as partes. Porém, o vínculo não era o suficientemente sólido e estava sujeito aos vaivéns da política local, como aconteceu em 1930, com as mudanças de governo na América Latina, na maioria das vezes violenta, o que ameaçava reverter os vínculos construídos. A segunda questão mais importante é o fato de que o vínculo entre os representantes dos trabalhadores e empresários continuava a ser mediado por uma instituição internacional. Os americanos eram convidados e participantes. Podiam ocupar posições de destaque, como Saavedra Lamas, mas sempre condicionados e organizados desde Genebra. E justamente foram as rupturas políticas e econômicas de 1930 as que deram uma virada na relação entre Genebra e América Latina.

### Rumo a uma pan-americanização do trabalho

A pan-americanização do trabalho não se deu em um avanço progressivo, pelo contrário, teve várias idas e voltas até chegar à conformação das grandes organizações sindicais regionais, como a já mencionada ORIT. Nesse caminho, a OIT oficiou de catalizadora de uma perspectiva regional sobre as questões próprias do âmbito produtivo. Em princípio, cada setor do operariado ou do empresariado tendia a reunir-se por dois motivos evidentes: ou afinidades políticas, ou por rama da produção. Essas reuniões tinham objetivos diferentes, sem considerar a produção como uma área diferenciada ou os aspectos comuns dos países periféricos em vias de industrialização. A posição dos países americanos não era homogênea, os Estados Unidos não faziam parte de uma experiência de industrialização tardia, pelo contrário, estavam na vanguarda do processo. E o Canadá estava associado ao *Commonwealth* britânico, não participando de qualquer atividade pan-americanas.

<sup>7</sup> Carlos Saavedra Lamas teve uma trajetória política definida pelo liberalismo político e econômico. Foi designado como Ministro das Relações Exteriores da Argentina em 1932 durante o governo autoritário de Agustín Pedro Justo. Como Chanceler da Argentina manteve uma linha nacionalista que provocou alguns confrontos com os Estados Unidos, mesmo no período da política da Boa Vizinhança de Roosevelt. Atuou como mediador durante a *Guerra do Chaco*, pela qual foi reconhecido com o Prêmio Nobel da Paz em 1936.

Dizer que a OIT oficiou de catalizadora significa que a sua ação levou a que os latino-americanos se reconhecessem como sendo parte de uma problemática comum. Ao longo da década de 1920 os latino-americanos foram submetidos a controles e a demandas de difícil adoção na incipiente indústria existente em boa parte dos países. Dessa forma, deu-se um desinteresse crescente na região pela regulamentação trabalhista, o que levou às ações do Secretário Geral do período, Albert Thomas, para aproximar as partes.

A insatisfação dos americanos se manifestava em questões como o tratamento diferencial entre diversos tipos de população, como a utilização da categoria "nativos". Ao longo da década de 1920 os americanos procuraram um tratamento isonômico, porém, mostravam um escasso compromisso institucional, o que se verifica na escassa ratificação nacional das convenções aprovadas em Genebra. A situação era de desinteresse nas plenárias e desconsideração dos acordos alcançados. Assim, em 1926, durante as discussões sobre uma possível convenção sobre trabalho forçado para ser aplicada nas regiões onde existia população indígena, o delegado do governo brasileiro, Fonseca de Montarroyos, se manifestou veementemente contrário porque essa medida poderia representar a discriminação para com os cidadãos dos diversos países da América Latina. Resumindo as suas palavras, na América Latina não poderia existir tal tratamento diferenciado porque todos os seus habitantes eram cidadãos e, por tanto, todos eles eram iguais ante a lei, não podendo ser discriminados (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1926, p. 263-264).

A posição de Fonseca de Montarroyos não se sustentava na realidade, dado que existiam formas de utilização da mão de obra indígena consagradas em lei que estabeleciam a dualidade de trabalhadores e cidadãos em vários estados americanos. Tanto é assim que os países americanos mudaram a sua posição em relação ao tema na década seguinte. Os debates centrais da OIT não consideravam a situação da industrialização americana, do trabalho urbano ou do rural. E dessa forma o desinteresse se manifestou na

baixa representação americana nas CIT.

O fato de que os americanos considerassem ser tratados de uma forma diferente dos países europeus ou de algumas colônias britânicas com representação teve uma outra consequência: eram tratados de forma homogênea, sem distinguir os países de população indígena ou o tipo de população indígena existente. Esses países perceberam que para potenciar a voz do conjunto deviam avançar em outro tipo de relação com a OIT. Essa possibilidade se tornou mais forte na década de 1930. Por um lado, a crise econômica tornou mais vulneráveis os países industrializados, demonstrando que também tinham problemas e conflitos internos e entre eles. A crise também evidenciava a necessidade de pospor a disputas civilizatórias, como a luta contra o trabalho indígena. Os países americanos precisavam de uma melhor relação com os países europeus em um contexto de crise econômica e de fechamento dos mercados. Alguns desses países tinham reorientado as suas econômicas e as relações financeiras para os Estados Unidos, mas não era possível uma virada brusca para os principais países da região, pelo que a relação com a OIT devia ser revista dado que o fator trabalho seria um dos mais sensíveis dentro da crise. O desemprego crescente na Europa e a baixa dos salários alterava as correntes migratórias e a disputa comercial, pelo que regular o trabalho passava a estar na frente da agenda da OIT e de uma boa parte dos seus países membros.

Retomando as ações de Albert Thomas na procura de uma aproximação com América, antes da viagem à América Latina de 1925, ele tentou participar da Conferência Pan-americana que se realizaria em Santiago de Chile em 1923. A viagem não foi realizada por problemas de agenda do próprio Thomas, mas mesmo que tivesse estado presente não poderia ter participado ativamente da mesma devido a que da Conferência estabelecia que a palavra estava reservada para os representantes dos países membros. Na Conferência de 1928 a OIT enviou o funcionário Moisés Poblete Troncoso como observador, para que pudesse realizar contatos e para acompanhar os

debates.<sup>8</sup> Segundo o próprio Poblete Troncoso, as suas ações foram decisivas para evitar que fosse discutida uma Organização Pan-americana do Trabalho. Nas Resoluções da Conferência de Havana se menciona a necessidade de que a partir da Conferência seguinte fossem tratadas as condições de vida e trabalho do operariado das Américas, embora no temário não existe referência a uma organização de tal tipo.<sup>9</sup>

O ingresso na OIT de três novos países americanos ajudou a reforçar os objetivos iniciais da instituição. Esses países foram: o México, em 1931, e o Equador e os Estados Unidos, em 1934. A presença inicial do México e do Equador e, fundamentalmente, dos Estados Unidos alterou a posição das Américas no interior da OIT. Com os Estados Unidos e o México, a visibilidade regional cresceu, embora tenha trazido outras tensões e possibilidades de pensar o vínculo americano com a OIT. A Europa ingressava em uma crise entre países democráticos e autoritários gerando disputas diversas. O campo do Direito do Trabalho não estava à margem das mesmas. A maior parte dos países americanos estavam alinhados com os Estados Unidos e coincidiam com os princípios da OIT, pautados pela intervenção negociada do Estado nas questões sociais, princípios compartilhados pelo reformismo socialista e liberal e o social cristianismo (KOTT, 2019, p. 23).

Como os Estados Unidos era a principal potência econômica do período a sua presença tornava os debates e acordos alcançados muito mais sólidos. Os Estados Unidos se incorporaram à OIT na presidência de Franklin Delano Roosevelt, que já tinha propiciado a política da Boa Vizinhança e o fim das hostilidades com América Latina. Roosevelt estava atento aos debates internacionais e era sensível às posições latino americanas. A região representava um território conhecido e na sua maior parte governado por aliados, com os quais Roosevelt pretendia manter

boas relações em momentos em que Europa entrava em conflitos internos. Simultaneamente a OIT atravessava um momento de mudança, imprevista, pelo falecimento de Albert Thomas. O novo Diretor Geral, o britânico Harold Butler, precisava fortalecer a instituição e os vínculos construídos por Thomas. O novo Diretor reconstituiria as bases de sustentação da sua gestão. Enquanto Thomas tinha vínculos mais fortes com os sindicatos, Butler tentou um posicionamento neutro em relação aos mesmos e tentou novos vínculos com os governos democráticos e incorporando novos países, como vimos com os Estados Unidos e o México (MAUL, 2019, p. 44). A situação era crítica porque o falecimento de Thomas, que tinha fortes vínculos com a Federação Sindical Internacional, deixou a OIT sem essa base de sustentação (STAGNARO, 2019).

A presença mexicana, por sua vez, aportava outros matizes. Em princípio, era um país que se industrializava e urbanizava com velocidade, mas também tinha uma concepção corporativa da organização social próxima da OIT e, ainda, era um dos países americanos com maior população indígena, conjugando industrialização com agrarismo, o que era muito importante para as reflexões sobre trabalho indígena e forçado que estavam em curso na OIT.

Produto dessa nova realidade e como forma de reconhecimento da potencialidade americana é que a OIT aceitou uma importante inovação: a realização das Conferências Internacionais dos Países Americanos filiados à Organização Internacional do Trabalho.

### As Conferências Pan-americanas e a questão do Trabalho

A presença do México na OIT modificou as preocupações regionais em relação as questões trabalhistas. O México tinha a sua própria agenda vinculada aos movimentos sociais. O movimento operário organizado estava entre os pilares de

<sup>8</sup> É importante mencionar que Moises Poblete Troncoso foi um dos mais destacados quadros técnicos da OIT. Poblete Troncoso nasceu em 1893 em Chillán, Chile. Se graduou como advogado em 1912 e desde a sua graduação se preocupou com os Direitos Sociais. Apoiou ao primeiro governo de Arturo Alessandri (1920-1925) que lhe nomeou como representante na OIT. Posteriormente regressou ao Chile como correspondente da OIT no Chile. Mais dados em: YAÑEZ ANDRADE, 2017.

<sup>9</sup> A discussão de uma provável viagem de Albert Thomas para a Conferência de 1923 e a participação de Poblete Troncoso na Conferência de Havana são analisadas por: YAÑEZ ANDRADE, 2014, p. 54, 55. A Resolução da Conferência Pan-americana está em: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA, 1933, p. 64.



sustentação dos governos revolucionários. Partindo de uma ideologia nacionalista que visava a produção voltada para o mercado interno e com um sindicalismo atuante e próximo do Estado, o México levou para arena internacional as preocupações e teses locais para tratar da questão trabalhista, sendo incorporadas na agenda das relações internacionais desse país. A questão agrária e a indígena retomariam protagonismo nos debates regionais alavancadas pela presença mexicana e pela conjuntura aberta pela Crise de 1929.

O México tinha sido barrado do sistema genebrino, mesmo com a protesta do governo argentino que reivindicara o direito a participação dos governos neutrais, por tanto, esteve ausente do Pacto Constitutivo da Liga das Nações. Os países europeus não confiavam no nacionalismo mexicano e reclamavam das dificuldades para controlar os seus investimentos nesse país. Na América Latina também existia desconfiança em relação ao México e sobre a possibilidade da expansão da revolução. O México, por sua vez, criticava a Liga das Nações por entender que sustentava a Doutrina Monroe, uma ameaça para os seus interesses.

Com o tempo, a oposição internacional ao México diminuiu e o ingresso foi sendo processado aos poucos. Inicialmente foram realizados convites pelos países americanos e foram enviadas missões de diálogo, até que, em 1926, foi admitido como membro do Instituto de Cooperação Intelectual, sediado em Paris, e em outras atividades da Liga. A reincorporação plena do México se deu em 1931, quando foi admitido na OIT, o que coincidiu com a aprovação da Lei Federal do Trabalho nesse país (HERRERA LEÓN, 2014, p. 93-97; YAÑEZ ANDRADE, 2014, p. 57). O ingresso não implicou numa adoção das principais políticas da Liga ou dos seus principais países. México tinha a sua própria agenda e assim se posicionou nas diferentes instancias.

Albert Thomas tinha a sua própria estratégia para a incorporação do México na Liga. A mesma deveria acontecer pela via da OIT. A Constituição Mexicana de 1917 consagrava princípios sociais de avançada, o que parecia o caminho mais viável de aproximação. Em finais da década de 1920, quando a Grã-Bretanha decidiu que a "questão

mexicana" devia ter um fim, e ele devia ser a incorporação desse país na OIT. Nesse momento a relação com a OIT estava fragilizada pelas múltiplas rejeições mexicanas para ingressar nesse organismo durante a década de 1920. Até esse momento, a Grã-Bretanha admitia o México unicamente como "país observador", o mesmo status da Cidade Livre de Danzig (HERRERA LEÓN, p. 108, 115, 116). O ingresso do México na OIT reorientou os debates sobre o trabalho também na América Latina. A presença mexicana trazia consigo uma Constituição nacionalista com um forte impronta social e operária.

Essa impronta já estava presente nas participações mexicanas nas Conferências Pan-americanas da década de 1920. Uma das propostas mexicanas foi a criação de uma organização continental destinada a tratar da questão trabalhista. Como mencionado anteriormente, Poblete Troncoso, representante da OIT na Conferência Pan-americana de Havana de 1928, conseguiu barrar a discussão sobre a criação dessa instituição à nível continental. Na realidade o que Poblete Troncoso conseguiu foi adiar as discussões. A questão do trabalho estava presente desde a Conferência de 1923, quando foi aprovada uma breve resolução intitulada "Melhoramento material dos trabalhadores", pela qual se recomendavam estudos sobre a situação dos trabalhadores para ser apresentados no encontro seguinte. Mesmo com a ação de Poblete Troncoso na Conferência de 1928, a Conferência resolveu retomar os debates sobre o tema no encontro seguinte (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA, 1923, p. 460-461).

Finalmente a questão de uma instituição americana destinada ao Trabalho entrou em pauta em 1933, com o título de "Instituto Interamericano do Trabalho". Como consequência foi aprovada uma Resolução autorizando a criação dessa Instituição para tratar das questões do Trabalho a nível continental (DOTACIÓN CARNEGIE PARA LA PAZ INTERNACIONAL, 1938, p. 494-498). Segundo a resolução, o Instituto estaria situado em Buenos Aires e teria um Departamento da Mulher em uma outra capital sul-americana, que deveria ser dirigido por uma mulher, devendo tratar das

questões especificamente vinculadas ao trabalho feminino. A proposta partia das especificidades latino-americanas como o trabalho agrário e a situação dos trabalhadores indígenas. As atividades adjudicadas ao Instituto Interamericano deveriam abordar os problemas universais do trabalho, como enfermidades, horas de trabalho, trabalho infantil, trabalho feminino, desemprego, férias, direito sindical etc. Mas também teria que lidar com a questão indígena, como a educação da população indígena, a preservação dos costumes e das línguas. Pela proposta mexicana, trabalhadores e patrões escolheriam diretamente os seus representantes e teriam representação igualitária aos Estados.

Os autores da proposta sabiam que poderia ser questionada a duplicidade de funções com a OIT, por isso, exaltaram a sua existência e importância, assim como a necessidade de compatibilizar atividades. O intuito não era o de duplicar ou substituir uma instituição pela outra, mas complementar as atividades. Foram feitas referências à parte XIII do Tratado de Versalhes tendo como objetivo reforçar a possibilidade de uma coexistência entre as instituições, sendo uma de alcance universal a outra regional (MÉXICO, 1934, 338-340).

México tinha uma proposta bem articulada, mesmo assim a Argentina e o Chile apresentaram projetos próprios. O projeto argentino era pouco preciso, incluía a criação de um listado da oferta de empregos a nível continental como forma de combater o desemprego. Por sua vez, o projeto chileno pretendia manter a proporcionalidade na representação tal como na OIT: dois representantes do Estado, um dos trabalhadores e outra da patronal. Para que a integração fosse harmônica, cada país deveria organizar um Conselho Nacional do Trabalho, todos coordenados pelo Instituto Interamericano do Trabalho, o que podia parecer uma ingerência nas políticas nacionais. Uma diferença importante entre os projetos é que o mexicano considerava o trabalho rural (MÉXICO, 1934, p. 341).

O sanitário Carlos Chagas, apresentou a posição do Brasil, que era a de manter o vínculo americano com a OIT tal como estava, e propunha

que o debate fosse postergado até a Conferência de Lima, em 1938. O representante cubano, Alfredo Nogueira, se manifestou em defesa da existência do Instituto Interamericano, ressaltando as diferenças entre o mundo do trabalho nas Américas e na Europa. A veemência do delegado cubano levou a que os mexicanos tentassem chegar a um acordo com a OIT alegando que não era um projeto de disputa e que tentava integrar as estratégias para melhorar a situação dos trabalhadores e a qualidade do trabalho na região (MÉXICO, 1934, p. 343-344).

Cordell Hull, Secretário de Estado do governo de Franklin Delano Roosevelt e representante dos Estados Unidos, se manifestou a favor da ideia da uma nova instituição, embora entendesse que não era o momento para a sua criação. Hull advertia que seu governo não dispunha dos recursos financeiros necessários para sustentar o Instituto e que, antes do organismo supranacional, deviam ser criados institutos do trabalho em todos os países do continente (UNITED STATES, 1934, p. 35-36). Os Estados Unidos não se apresentavam como contrários, embora não fossem entusiastas, principalmente porque nesse momento estavam retornando à OIT. Sem os Estados Unidos, o projeto tinha poucas chances de ser concretizado. Daniel Antokoletz, outro dos representantes argentinos e tratadista de Direito Internacional, tentou esfriar os ânimos manifestando a necessidade de verificar com o Departamento Nacional do Trabalho desse país afirmando que era preferível manter o compromisso com Genebra. A Argentina sugeria que o projeto fosse aprovado como uma Recomendação e não como Convenção (MÉXICO, 1934, p. 345-346).

A radicalização da posição de Cuba estava relacionada com uma mudança no cenário da própria Conferência. Enquanto se discutia o Instituto Pan-americano do Trabalho, o diretor da OIT, Harold Butler, enviou um telegrama preocupado pelas questões latino-americanas, embora fosse contrário à sua existência. O telegrama mudou o debate. A maior parte dos representantes se mostrou satisfeito pelo reconhecimento. O chanceler argentino, Saavedra Lamas, mudou a posição da

sua comitiva e ordenou a Juan Cafferata, o elaborador da proposta argentina do Instituto, que o Instituto fosse aprovado como Recomendação e não como Convenção. Mesmo quando os diálogos de bastidores contribuíram para moderar a posição mexicana, não ficaram satisfeitos pela desconfiança de Genebra.<sup>10</sup>

O delegado suplente do México, Daniel Cosío Villegas<sup>11</sup> pediu para não postergar o tratamento de uma questão que permanecera na agenda pan-americana pelos 10 anos anteriores e porque era um ponto acordado no temário fixado em maio de 1932. Para Cosío Villegas, a OIT limitava a representação e participação operária, tanto porque os trabalhadores não escolhiam os seus representantes de forma direta quanto porque estavam em minoria pela relação entre o empresariado e o Estado. México também não coincidia com o Chile em que o Instituto deveria ser uma agência que reunisse a informação regional para depois ser enviada a Genebra. Para Cosío Villegas, o Instituto deveria iniciar o seu funcionamento ainda que o orçamento fosse pequeno, principalmente porque deveria ser responsabilidade de todos os americanos e não unicamente do governo dos Estados Unidos. A Conferência aprovou a Recomendação da criação do Instituto Pan-americano, com a única abstenção dos Estados Unidos. A favor de uma Convenção votaram unicamente dois países: México e Cuba (MÉXICO, 1934, p. 347-350). Por sua vez, Venezuela se negou a fazer parte do Instituto alegando que era membro da OIT e que o Instituto Pan-americano era contrário à parte XIII do Tratado de Versalhes (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA, 1934, p. 142).<sup>12</sup>

A questão do trabalho não se esgotou no debate do Instituto. Na Conferência de Montevi-

déu foi aprovado o Departamento de Trabalho Feminino. A proposta realizada por Bertha Lutz, delegada do Brasil, constava que cada vez que fossem tratadas temáticas próprias do trabalho feminino as sessões deveriam ser integradas por representantes mulheres (DOTACIÓN CARNEGIE PARA LA PAZ INTERNACIONAL, 1938, p. 496-497).<sup>13</sup>

A justificativa mexicana para a criação do Instituto se baseava na especificidade latino-americana o que nos revela a tensão existente no pan-americanismo. Uma das primeiras motivações para a criação do Instituto residia na existência da grande quantidade de trabalhadores indígenas e mestiços que não se encontravam em pé de igualdade com os demais grupos de trabalhadores, esta era uma problemática reconhecida como especificamente latino-americana antes que como americana, o que excluía aos Estados Unidos. Os delegados entendiam que dessa forma não contrariavam à OIT, pelo contrário, acompanhavam o espírito do artigo 405 do Tratado de Versalhes, pelo qual que deviam ser consideradas as situações específicas dos países de "industrialização incompleta" ou daqueles países com condiciones específicas.<sup>14</sup>

Cosío Villegas não apresentou a proposta mexicana em oposição à OIT, pelo contrário, a proposta estava centrada na necessidade de analisar as questões regionais e priorizar soluções possíveis dentro da realidade latino-americana. A proposta mexicana incorporava a mulher como sujeito de Direito com questões próprias deixando de lado a marginalização sofrida no Mundo do Trabalho. A proposta de Bertha Lutz para considerar o trabalho feminino com um Departamento específico e com representantes mulheres nas Conferências Regionais do Trabalho foi um dos destaques mais importantes. A moção de Bertha

<sup>10</sup> Um ano depois, o uruguaio Enrique Buero, quem fora Secretário Geral da Conferência, narraria o impacto do telegrama a um representante da OIT em visita a Montevideo. Ver em: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO 1934, Arquivo da OIT.

<sup>11</sup> Daniel Cosío Villegas foi um economista e historiador mexicano, fundador da editorial Fondo de Cultura Económica.

<sup>12</sup> A questão do Instituto Interamericano do Trabalho não apareceu na agenda da 8.ª Conferência Pan-americana que teve lugar em Lima (UNIÃO PAN-AMERICANA, 1938).

<sup>13</sup> Bertha Julia Maria Lutz (1894-1976), naturalista e feminista, integrou a representação do Brasil. Lutz também apresentou um projeto de preservação do patrimônio natural e outro de defesa do trabalho da mulher (MÉXICO, 1934, p. 347-350).

<sup>14</sup> A parte mencionada do Tratado de Versalhes diz: "Ao formular qualquer recomendação ou projeto de convenio de aplicação geral, a Conferência deverá ter devidamente em conta os países nos quais as condições climáticas, o desenvolvimento imperfeito da organização industrial ou outras circunstancias especiais fazem com que as condiciones industriais sejam substancialmente diferentes e sugerirão as modificações, se existissem, o que considera que possa ser requerido para cumprir com o caso de tais países" (LIGA DAS NAÇÕES, 1919, p. 214-215).

Lutz foi incorporada como parte da Recomendação elaborada pelo México. Tudo levava na direção de tomar medidas mais decididas, que considerassem o trabalho feminino e a sua subordinação ao trabalho masculino. Essas propostas não pareciam ser um desafio a Genebra, mas se a OIT as tomou dessa forma foi pela fragilidade manifesta da instituição que via qualquer crítica ou proposta como uma ameaça a sua existência.

### A OIT e o Instituto Interamericano do Trabalho: o que fazer?

Depois da Conferência de Montevideu, vários dos países americanos deslindaram responsabilidades com a condução da OIT. Mesmo quando os países da América Latina não fizeram referência a abandonar a OIT, levaram essa instituição a repensar o vínculo e as especificidades regionais. A América demandava ser atendida nas suas especificidades o que levava a possibilidade de que as preocupações regionais pudessem ser contempladas numa Conferência exclusivamente americana. Stephen Lawfords Childs, em uma carta dirigida ao diretor da OIT depois de uma viagem para conseguir informação na América, explicava que nos círculos operários e acadêmicos existia um sentimento favorável a apoiar uma organização americana do trabalho que pudesse discutir as propostas regionais.

Depois da Conferência de Montevideu, a OIT precisava de informação de primeira mão. Para isso, tinha dois mecanismos: seus correspondentes e as missões de funcionários de confiança que pudessem trazer a informação que precisava o diretor geral para atuar com o embasamento adequado.

A OIT optou por enviar o mencionado Stephen Lawfords Childs a uma missão aos países da América do Sul. Childs fora correspondente em Buenos Aires, o primeiro na América Latina, e conhecia a região (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1926, p. 45-46). Childs manteve várias conversas sobre a Conferência Pan-americana. O primeiro entrevistado foi Miguel Salom, secretário geral da Unión General de Trabajadores do Uruguai. Salom era conhecido em Genebra por ter representado os trabalhadores do seu país na

CIT de 1929, e brindou um interessante quadro que permitia compreender a escalada da questão. Ele afirmou que os trabalhadores, mesmo sem representação na Conferência Pan-americana, tinham atuado junto das delegações mexicanas e cubanas em favor da aprovação do Instituto Pan-americano do Trabalho. Segundo Salom, eles entendiam que teriam uma maior proximidade com o Instituto e teriam a possibilidade de discutir questões do seu interesse. Mas, isso não implicava que fossem contrários à OIT. Para Salom, a OIT deveria compreender que as condições de muitos trabalhadores americanos eram deploráveis e que não estavam muito longe de estar em condições de trabalho forçado. Essa era a situação dos indígenas e dos "metade índios", como se referia Salom aos mestiços, no Chile, Peru, México e na América Central. Também deviam ser incluídos os trabalhadores da Argentina, Brasil e o Uruguai ocupados na criação de gado, que demandava uma alta quantidade de terras e de investimento de capital, contrariamente ao que acontecia na agricultura que permitia a acumulação de um pequeno capital e o acesso à terra. Childs estendia a situação aos *obrajes* cujas condições de trabalho continuavam a ser miseráveis. O que o México pretendia, e Salom coincidia, era forçar o tratamento dessa situação na Conferência Pan-americana e depois em Genebra. A possibilidade de avanço de uma legislação progressista tinha sido barrada pela ação da OIT ao interferir na Conferência (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1934a).

O Instituto ainda teria uma última discussão. Em abril de 1934, a União Pan-americana sediada em Washington pediu para o governo argentino que conformara o comitê gestor do Instituto Pan-americano do Trabalho. Se tratava de um procedimento burocrático estabelecido em Montevideu no ano anterior. A Argentina não estava informada da medida e se mostrou surpreendida. O telegrama criou uma certa preocupação à direção da OIT que não desconfiava de um novo movimento mexicano para que Argentina, não podendo arcar com o custo do Instituto, desistisse e fosse indicado um representante mexicano

(ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1934a). As dificuldades de financiamento atentavam contra o Instituto. Finalmente, em outubro de 1934, Argentina declinou organizar o Instituto, o que tranquilizou à direção da OIT. Uruguai e Brasil acompanharam a Argentina na sua posição contrária ao Instituto. Outro funcionário da OIT, Adrien Tixier foi enviado para entrevistar representantes brasileiros que também mostraram escasso interesse na continuidade do Instituto Pan-americano do Trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1934b).

Em outubro de 1934, a proposta mexicana contava com escasso apoio, em boa medida pelas ações da OIT. Igualmente os debates e as posições a favor ou contra do Instituto Pan-americano do Trabalho não eram definitivas. Existia uma série de preocupações na América Latina que tinha alcançado um certo grau de consenso e precisava ser tratada. A questão indígena e o *Truck system* (como era conhecida a peonagem por dívidas) não podiam ser ignoradas pelos governos americanos. México modificou a equação dos temas sobre o Trabalho e as questões sociais, e esses temas estavam demandando um âmbito adequado para o seu tratamento.

### A Conferência Internacional dos Países Americanos Membros da OIT de 1936

Os debates da Sétima Conferência Pan-americana estabeleceram um campo de preocupações e temáticas que demandavam respostas específicas. Essas demandas podiam ser processadas de diversas formas. Uma delas era uma Conferência Internacional que contemplara as especificidades regionais apresentadas pelos membros da região. A forma de levar à frente os novos debates teve uma solução criativa que abriu o espaço para expressar as demandas latino-americanas. Muitas demandas eram patrocinadas pelo México e tinham o apoio do conjunto porque expressavam a parcialidade da pretensa universalidade de Genebra.

Entre as alternativas possíveis foi cogitada a organização de um evento próprio das Américas. Como lembrou Walter Ridell, presidente do Conselho de Administração da OIT e representante do

governo do Canadá, existia um antecedente de organização de um evento regional. Em 1929 tinha sido convocada uma conferência de países asiáticos que finalmente não se concretizou (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1936, p. 6).

Stephen Lawfords Childs foi enviado em uma missão específica para tratar do tema do Instituto do Trabalho. Ele apresentou a proposta de uma Conferência Regional para os correspondentes e autoridades porque entendia que uma conferência desse tipo podia ser uma via para reorganizar as relações com a América Latina. Em 1934 teve uma conversa com José Souza de Macedo Soares, correspondente da OIT no Rio de Janeiro, que informou que o Brasil estava discutindo uma reforma constitucional. Realizar um evento da OIT nesse país poderia ter impactos na reforma, pelo que ninguém no governo se manifestou a respeito (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1934a).

Na escala seguinte da sua missão, Childs visitou o Uruguai, onde encontrou maior receptividade à organização de um encontro regional. Além de dialogar com Miguel Salom, também entrevistou a Cesar Charlone, ministro do Trabalho e da Previdência Social. Charlone se mostrou favorável a um evento, embora pretendesse que não fosse exclusivamente pan-americano, porque poderia levar a uma crise com o México, que tinha proposto o Instituto Interamericano do Trabalho. Como saída intermediária, sugeria que a OIT intensificasse as relações com México e, se preciso, fosse organizado um encontro nas Américas, mas com um carácter técnico, como por exemplo, para discutir os seguros sociais na região e a proposta de Genebra (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1934a).

A seguinte etapa foi Buenos Aires, onde Childs foi informado da carta para que Argentina avançasse com o Instituto Pan-americano do Trabalho. Na conversa com Raul Migone, o correspondente na Argentina, foi discutida a possibilidade da escolha de Buenos Aires como sede do encontro. Migone explicou para Childs que a Argentina poderia estar interessada em assumir a organização porque brindaria a Saavedra Lamas a possibilidade de levar em frente a sua agenda, sem

contrariar o internacionalismo da OIT. Para evitar interferências locais, era importante estabelecer um temário e, novamente, foram mencionados os seguros sociais, junto com o trabalho infantil e o feminino (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1934a).

Depois das consultas, a decisão foi tomada na 19ª Conferência Internacional do Trabalho, de 1935. Na mesma, Fernando García Oldini, o delegado do governo chileno, propôs o seu país como sede do encontro. O convite foi realizado em 21 de junho de 1935 ao Conselho de Administração da OIT. Mencionava a necessidade de aumentar a difusão e o conhecimento da ação da OIT e discutir a legislação social em vigor na região (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1935). García Oldini foi contundente ao demonstrar a importância da América para a OIT: quase 20% dos países membros eram americanos e eles eram responsáveis por 25 por cento do total de ratificações. Contado unicamente o ano de 1934, as Américas eram responsáveis por 75% das ratificações. Butler reconhecia que a legislação trabalhista da região estava subestimada, mesmo assim, era necessário incrementar o volume de circulação da informação técnica para colocar a implementação plena de programas de assistência ou de previdência social. A melhor forma de aumentar a colaboração entre as partes era pela via de uma forte interação. E o encontro brindava essa oportunidade.

As vozes a favor do Congresso vieram tanto do lado americano, incluindo Marte Gómez, o representante governamental mexicano, como de países europeus e da Ásia, como o representante do governo do Japão, Shunzo Yoshisaka. Para o delegado mexicano devia ser discutida a questão do trabalho junto com o problema da terra, mostrando a especificidade regional. Por sua vez, o delegado do Japão ressaltava a possibilidade de alargar os vínculos da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1936, p. 120- 124, 240).

A pan-americanização de uma reflexão sobre trabalho estava em curso. Os encontros de 1936 e de 1938 mostrariam que estavam sendo procu-

radas saídas regionais aos problemas regionais. Os Estados Unidos, a diferencia do que acontecia nos encontros pan-americanos, não conseguiram condicionar o posicionamento dos demais países americanos, por um lado, porque eram questões de política doméstica, mas também porque essa era a possibilidade de discutir o modelo americano de industrialização e organização da mão de obra. Para a OIT era uma oportunidade para reforçar o vínculo com aqueles países que se mantinham, mesmo com críticas, interessados pela chancela da OIT às suas próprias iniciativas e para pensar alternativas às situações existentes. No seu informe anual, o diretor da OIT reconhecia a crise europeia e a necessidade de ampliar as relações para reforçar a legitimidade da OIT. Harold Butler não unicamente admitia os encontros regionais como sugeria a contratação de especialistas dos países americanos para que as políticas de Genebra tivessem repercussão nos seus países de origem (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1935, p. 67).

Harold Butler foi ainda mais incisivo, realizando uma crítica ao eurocentrismo da instituição, que tendia a diminuir com o ingresso da União Soviética e dos Estados Unidos, e pelo interesse demonstrado pelos países asiáticos e latino-americanos de melhorar a qualidade da sua representação (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, p. 286 e 187).

A forma em que Harold Butler se referiu à nova posição americana pode ter sido produto de um momento de crise da universalidade com Europa como centro de gravidade, mas era evidente que o pan-americanismo era uma tendência a ser considerada, principalmente num momento em que a crise econômica e política quebravam as antigas hierarquias com os países europeus. Os países americanos se voltavam para o desenvolvimento dos seus próprios mercados internos e isso demandava ampliar a base legal e técnica. A OIT tinha como facilitar o acesso aos seus conhecimentos aos países da América Latina. A Conferência se realizou no ano seguinte e novamente em 1938, tornando-se regular depois da Segunda Guerra Mundial.

## Considerações Finais

O intuito do artigo foi o de indagar a forma em que o Pan-americanismo teve que ser considerado por um organismo internacional como a OIT. O avanço das preocupações continentais e o interesse crescente dos países americanos em aprofundar ou regular as suas relações levou a que essas questões se estendessem a outros âmbitos fora das Américas, neste caso a OIT. Por ser um organismo internacional, especializado e com preocupações técnicas, mas também um âmbito de ação política, cada vez mais vinculava ambas as preocupações.

As Américas passaram de uma fase de desinteresse em relação ao que acontecia na OIT para outro de maior atividade e empatia. Aos poucos, os países americanos perceberam que a OIT era um âmbito com um forte potencial para a legitimação das suas políticas internas. Certamente que as mudanças acontecidas com a crise de 1929 contribuíram para essa nova percepção, assim como o ingresso de novos atores que ajudaram a reformular o comportamento da região. A presença do México e dos Estados Unidos consolidou uma posição mais forte. Esses países chegaram com agendas próprias produtos dos seus próprios processos de organização da economia e do mercado de trabalho, como se refletia nas Conferências Internacionais dos Países Americanos, também conhecidas como Conferências Pan-americanas que se sucediam desde 1890.

A gestação das Conferências Americanas de países membros da OIT é onde mais claramente aparecem as tendências pan-americanistas. O pan-americanismo era uma opção política e de relações internacionais, que também podia se tornar o âmbito para a troca de experiências e para a construção de novas referências intelectuais e técnicas que permitissem lidar com novas realidades produto do enfraquecimento das relações comerciais com as antigas metrópoles ou com os parceiros econômicos do período anterior. A década de 1930 foi um interessante laboratório de alternativas em vários campos, incluído o Direito do Trabalho e o pan-americanismo era uma possibilidade para a difusão de soluções e preocupações em um período de incertezas.

## Referências

- CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA *Actas de la Sesiones Plenarias de la Quinta Conferencia Internacional Americana*. V. 1 Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1923.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA *Actas de las sesiones plenarias de la sexta Conferencia internacional americana* inaugurada en la Habana el día 16 de enero de 1928. Havana, Imprenta Rambla, Bouza y cia., 1933.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA *Acta Final. Montevideo - Uruguay, 3 a 26 de Diciembre de 1933* Montevideo, Florensa Impresor, 1934.
- DOTACIÓN CARNEGIE PARA LA PAZ INTERNACIONAL *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*. Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938.
- DAVID, Thomas; EICHENBERGER, Pierre. Merchants of Peace? The International Chamber of Commerce, 1920–2000. Working Paper, *World Economic History Conference*, Boston, 2018.
- FERRERAS, Norberto O. El Panamericanismo y otras formas de relaciones internacionales en las Américas en las primeras décadas del Siglo XX. *Revista Eletro-nica da Anphlac*, São Paulo, jul./ dez. 2013. <https://doi.org/10.46752/anphlac.15.2013.1431>.
- HERRERA GONZÁLEZ, Patricio. La Confederación de Trabajadores de América Latina y la implementación de su proyecto sindical continental (1938-1941). *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* Medellín, Cidade do México, n. 2, 2013.
- HERRERA LEÓN, Fabián. *México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940*. México, D.F, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014.
- IRIYE, Akira *Global community: the role of international organizations in the making of the contemporary world*. Berkeley: University of California Press, 2002. <https://doi.org/10.1525/9780520936126>.
- KOTT, Sandrine. ILO: Social Justice in a Global World? A History in Tension. In: GIRONDE, Christophe; CARBONNIER, Gilles *The ILO @ 100. Addressing the Past and Future of Work and Social Protection* Liden / Boston, Brill Nijhoff, 2019. [https://doi.org/10.1163/9789004399013\\_003](https://doi.org/10.1163/9789004399013_003).
- LIGA DAS NAÇÕES *The Versailles Treaty June 28, 1919: Part XIII*. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/imt/partxiii.asp#art393>. Acesso em: 08 fev. 2019.
- LIGA DAS NAÇÕES *International Labor Conference. First Annual Meeting. October 29, 1919 - November 29, 1919* Washington. Government Printing Office, 1920.
- LIGA DAS NAÇÕES. *The Labour Covenant (Part XIII of the Treaty of Versailles) Explained*. Londres: League of Nations, 1925.
- MARVIN, Francis *The evolution of World Peace*. Londres: Oxford University, 1921.

MAUL, Daniel *The International Labour Organization: 100 years of global social policy*. Berlim: DeGruyter, 2019. <https://doi.org/10.1515/9783110650723>.

MÉXICO. *Séptima Conferencia Internacional Americana*. Memoria general y actuación de la delegación de México. México: Imprenta de la Secretaría de las Relaciones Exteriores, 1934.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DA SAÚDE. *Archives of the League of Nations, Health Section Files*. Disponível em: [https://www.who.int/archives/fonds\\_collections/bytitle/fonds\\_3/en/](https://www.who.int/archives/fonds_collections/bytitle/fonds_3/en/). Acesso em: 02. out. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Minutes of the First Session of the Governing Body of the International Labour Office. Washington, November, 1919* s/l, International Labour Office, 1920.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO *International Labour Conference. Eight Session. Geneve, 1926. Vol. 1* Genebra: International Labour Office, 1926.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *International Labour Conference. Eleven Session. Geneve, 1928. Vol. 1* Genebra, International Labour Office, 1928.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Mr. Childs Missions to Latin America (Janeiro 1934) / XT 86/5/1 (I), Carta de Stephen Lawford Childs a Harold Butler desde Buenos Aires 1/3/1934*. Genebra, Arquivo da OIT, 1934 a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Mr. Tixier Missions to South America (1934) XT 86/2/1: Informe Confidencial de Adrien Tixier* Genebra, Arquivo da OIT, 1934 b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *1st Regional Conference of American States members of the ILO (Santiago de Chile, Dec. 1935) D 1086/1 O 1 Diplomatic. Governing Body. 72 nd Session. First Item of the agenda*. Genebra, Arquivo da OIT, 1935.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Actas de las sesiones* Genebra, OIT, 1936.

STAGNARO, Andrés. Workers representatives, governmental representatives or Peronism representatives? Argentinean Workers delegates at the ILO's. In: ANNUAL CONFERENCES BETWEEN 1943 and 1954. Comunicação apresentada na Conferência: *Continuing the struggle. The International Labor Organization centenary and the future of global worker rights*. November 21-22, 2019. Washington, DC.

THOMAS, Albert. *Prefácio del Señor Albert Thomas, ex Ministro de Estado de Francia y Ex Director del 'Bureau International du Travaile'*. In: SAAVEDRA LAMAS, Carlos. Código Nacional del Trabajo. Buenos Aires: Libreria "La Facultad", 1933.

UNIÃO PANAMERICANA *Eighth International Pan American Conference of American States*. Special handbook for the use of delegates. Washington: Pan American Union, 1938

UNITED STATES. THE DEPARTMENT OF STATE. *Report of the Delegates of the United States of America to the Seventh International Conference of American States*. Washington: Government Printing Office, 1934.

YÁÑEZ ANDRADE, Juan Carlos. La OIT y la red sudamericana de corresponsales. El caso de Moises Poblete Troncoso, 1922-1946. In: HERRERA LEÓN, Fabián; HERRERA GONZÁLEZ, Patricio. *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo*. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950. Morelia: UMNSH, 2012. p. 25-61.

YÁÑEZ ANDRADE, Juan Carlos. El trabajo en el debate panamericano (1923-1936). *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, Morelia, n. 138, primavera 2014. <https://doi.org/10.24901/rehs.v35i138.117>.

YÁÑEZ ANDRADE, Juan Carlos. Moisés Poblete Troncoso y la primera Historia del movimiento obrero latino-americano (1946). *Izquierdas*, Santiago de Chile, n. 37, dez. 2017. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492017000600261>.

---

## Norberto O. Ferreras

Doutor em História Social pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, Campinas, SP, Brasil), professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Niterói, RJ, Brasil.

---

## Endereço para correspondência

Norberto O. Ferreras

Universidade Federal Fluminense

Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, Campus de Gragoatá, Bloco O, 5º Andar São Domingos, 24210-201

Niterói, RJ - Brasil.