

DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Ismal Gonzalez (*)

I - Precedentes e Fundamentos

Coube ao industrial inglês Robert Owen a primazia na luta para obtenção de normas internacionais com o escopo de melhorar a condição dos trabalhadores, ofertando as experiências praticadas em sua empresa. Com esse desiderato, já em 1818 escreveu aos soberanos dos Estados de Santa Aliança pedindo-lhes o apoio às suas idéias avançadíssimas para a época.

Secundou-lhe nessa missão precursora o francês Daniel Le Grand que nos meados do Século XIX dirigiu-se aos principais estadistas europeus propondo-lhes a adoção de leis internacionais para o trabalho.⁽¹⁾

A Suíça, segundo o magistério de Scelle⁽²⁾, foi a precursora em nível estatal, na proposição de uma legislação internacional.

Doutrina o mestre Mário De La Cueva⁽³⁾ que "a idéia de um Direito Internacional do Trabalho era um sonho a mais do proletariado, mas outro impossível na Sociedade individualista e liberal e naquele mundo de estados imperialistas que postulavam uma concepção radical da soberania, segundo a qual, a vontade do Estado não podia ficar limitada em nenhuma das questões relacionadas com a sua vida interna. Houve algumas vozes e tentativas isoladas no século passado e no presente, mas foi a guerra de 1914 a que haveria de converter o sonho em realidade".

Realizou-se em Berlim em 1890, reunidos os principais países da Europa, a 1ª Conferência Internacional do Trabalho por iniciativa do Imperador Guilherme II e com a liderança de Bismarck.

O Imperador solicitou naquela oportunidade o apoio do Papa Leão XIII à idéia de criação de uma repartição internacional para estudos relacionados ao trabalho e à adoção de normas com escopo de protegê-lo em âmbito internacional.

A Encíclica "Rerum Novarum" surgiu no ano seguinte e constituiu o maior marco na história do Direito do Trabalho em razão de seu elevado conteúdo sobre a problemática da questão social e a indicação de grandes caminhos que passariam a ser trilhados por todos os povos cristãos.

As conferências de Lides (1916) e a Conferência Sindical Internacional de Berna, em fevereiro de 1919, constituíram antecedentes imediatos ao Tratado

(*) Ismal Gonzalez é Juiz do Trabalho Aposentado e Professor de Direito - PUCAMP.

(1) VÁLTICOS, NICOLAS, "Derecho Internacional del Trabajo", Madrid, Tecnos, 1977, pág. 29.

(2) SCELLE, GEORGE, "Précis Élémentaire de Législation Industrielle", Paris, Sirey, 1927, pág. 122.

(3) LA CUEVA, MÁRIO DE, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", México, Editorial Porrúa S/A., 1972, pág. 26.

de Versalhes. Nesta última conferência foi aprovada a "Carta do Trabalho", com inserção de alguns princípios orientadores do futuro Tratado de Paz. Relata Arnaldo Sússekind⁽⁴⁾ que a Conferência de Borna pleiteou a "Instituição de um "Office International du Travail" como parte integrante da Sociedade das Nações. Essa repartição deveria constituir um verdadeiro parlamento internacional e interprofissional do Trabalho, com igual representação dos Estados e dos Sindicatos filiados à Federação Sindical Internacional, competindo-lhe adotar convenções internacionais com a eficácia de leis nacionais para os respectivos países.

A seguir, o Congresso Internacional de Sindicatos Cristãos deliberou que o Tratado de Paz "deveria relacionar as medidas sociais que os Estados signatários se obrigariam a transformar em leis nacionais, devendo ser criado um "Instituto Internacional do Trabalho" com delegações constituídas de dois representantes governamentais, dois de trabalhadores e dois de empregadores, com o encargo de colaborar na elaboração das legislações nacionais e velar por sua efetiva aplicação por meio de uma inspeção internacional organizada"⁽⁵⁾.

II - Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Ao estudar as relações do Direito do Trabalho com o Direito Internacional Público, do qual o Direito Internacional do Trabalho é uma parte, Magano destaca a importância da Organização Internacional do Trabalho, por sua relevância máxima na produção de normas internacionais, derivadas de suas convenções e recomendações⁽⁶⁾.

A Conferência de Paz instalou-se no Palácio de Versalhes em 25 de Janeiro de 1919 e nesse mesmo dia foi aprovada a designação de uma Comissão de Legislação Internacional do Trabalho destinada ao estudo preliminar de regulamentação internacional do Trabalho. Em 24 de março de 1919, o projeto elaborado pela comissão foi aprovado pela Conferência e passou a constituir a Parte XIII do Tratado de Versalhes.

A competição entre os países foi durante muito tempo o argumento mais destacado na justificativa de criação do Direito Internacional do Trabalho, mas "o fator mais poderoso e permanente do seu desenvolvimento é a preocupação de realizar Justiça Social, "como assinalado por Válticos, citado por Magano⁽⁷⁾.

Com o precípuo escopo de realizar a Justiça Social entre os povos, sobretudo à luz da Encíclica "Rerum Novarum", foram insculpidos na Parte XIII do Tratado de Versalhes os ideais inspiradores e os fins da OIT, transcritos:

"Considerando que a Liga das Nações tem por fim estabelecer a paz universal, e que tal paz só pode ser fundada sob a justiça social;

considerando que existem condições de trabalho, implicando para grande número de indivíduos misérias e privações, o que gera descontentamento tão grave, que põe em perigo a paz e harmonia universais;

e considerando que urge melhorar essas condições, no que se refere, por exemplo, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra a paralisação

(4) SÚSSEKIND, ARNALDO, *Direito Internacional do Trabalho*, S. Paulo, LTr Edit., 1987, págs. 96/97.

(5) *Idem*, pág. 97.

(6) MAGANO, OCTAVIO BUENO, "Manual de Direito do Trabalho", São Paulo, LTr Edit., Parte Geral, pág. 78.

(7) *Idem*, pág. 76.

do trabalho, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as doenças gerais ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças e adolescentes, e das mulheres, às pensões de velhice e invalidez, à defesa do interesse dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico e outras medidas análogas;

considerando que o alheamento de qualquer nação a um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios;

As Altas Partes Contratantes, movidas pelo sentimento de justiça e humanidade, como pelo desejo de assegurar uma paz mundial, convencionam o seguinte:

Art. 387. Fundar-se uma organização permanente encarregada de trabalhar pela realização do programa exposto no preâmbulo. Os membros fundadores da Liga das Nações serão membros fundadores desta organização e, de ora em diante, a qualidade de membro da primeira implica a do membro da segunda.

Art. 388. A organização permanente compreenderá:

- 1) uma conferência geral dos representantes dos membros;
- 2) uma repartição internacional do trabalho, sob a direção de um conselho administrativo".

Essa Parte XIII do Tratado de Versalhes pode ser considerada como a Constituição Jurídica da OIT que veio a ser complementada pela Declaração de Filadélfia de 1944 e pelas reformas da Reunião de Paris de 1945, da própria OIT, como ensina Mascaro Nascimento⁽⁸⁾.

Os princípios e os objetivos da OIT foram definidos com a "Declaração de Filadélfia", de 10 de maio de 1944. Dentre eles se destacam: proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações; a plenitude do emprego de mão-de-obra; um salário mínimo; o reconhecimento efetivo do direito de estipulação coletiva; a extensão dos seguros sociais. Após a Segunda Guerra Mundial, a Constituição da OIT foi modificada a fim de ajustá-la à nova sociedade internacional: a Organização das Nações Unidas.

Segundo o relato de Gomes Gottschalk⁽⁹⁾ a ONU havia criado como uma de suas agências internacionais, um "Conselho Econômico e Social" aparentemente em choque com os objetivos da própria OIT. O conflito de atribuições foi resolvido por acordo havido em maio de 1946 entre as duas instituições. Mediante os termos desse acordo, passaram os dois órgãos internacionais a desenvolver uma atividade harmônica e coordenada, sem perda das respectivas autonomias.

Em 30 de maio de 1946, as Nações Unidas, reconheceram a OIT como "organismo especializado competente para empreender a ação que considere apropriada, de conformidade com o seu instrumento constitutivo básico, para cumprimento dos propósitos nele expostos".

(8) NASCIMENTO, AMAURI MASCARO, "Curso de Direito do Trabalho", Editora Saraiva, 8ª edição, 1991, pág. 61.

(9) GOMES, ORLANDO e GOTTSCHALK, ELSON, "Curso de Direito do Trabalho", Forense, 11ª edição, 1990, pág. 59.

III. Estrutura da Organização Internacional do Trabalho

Estrutura-se a OIT em três órgãos:

A Conferência ou Assembléia Geral, o Conselho de Administração e a Repartição Internacional do Trabalho.

A Conferência ou Assembléia Geral tem por atribuição elaborar os textos destinados a formar, em certa medida, o Direito Internacional do Trabalho. Cada Estado, membro da OIT, é representado na "Conferência" por dois elementos. Um elemento governamental (dois membros) e outro profissional, este compreendendo um delegado-empregador e um delegado-empregado. Ao todo quatro delegados que são designados pelo Governo de cada um dos Estados-membros. Este sistema de composição visa a realizar o equilíbrio entre os interesses gerais representados pelos dois delegados governamentais e os interesses profissionais, sob seus dois aspectos: empregador e empregado.

A escolha dos delegados profissionais, segundo a Constituição da OIT, é feita mediante designação do governo de cada país, de acordo, porém, com as organizações profissionais mais representativas. O procedimento seguido na "Conferência" aproxima esta instituição mais das assembleias legislativas do que das conferências diplomáticas. Com efeito, os delegados de cada Estado votam individualmente segundo suas convicções pessoais, ao contrário das conferências diplomáticas, em que seus membros se põem de acordo sobre um voto único. Além disso, e também em sentido contrário àquelas, as decisões não exigem unanimidade, mas a maioria de dois terços⁽¹⁰⁾.

A Conferência da Organização Internacional do Trabalho reúne-se periodicamente, votando decisões que podem obrigar os Estados-membros. Essas deliberações revestem-se da forma de convenções internacionais. Diferem, portanto, dos tratados internacionais porque, ao contrário destes, não resultam de entendimentos diretos entre os países interessados, mas sim de discussões ocorridas nos quadros da OIT, em cujo seio é processada a sua elaboração e posterior aprovação de caráter oficial⁽¹¹⁾.

O Conselho de Administração é o órgão diretivo da OIT, verdadeiro ministério integrado pelos delegados representantes dos governos, das entidades de empregados e de empregadores, de cada país-membro. Geralmente, reúne-se quatro vezes ao ano. Renovam-se, a cada três anos, os quadros do Conselho de Administração. Sua principal função consiste em orientar e fiscalizar a atividade da Repartição, fixar a ordem do dia para as reuniões da Conferência e observar o processo de ratificação e fiscalizar gastos da OIT⁽¹²⁾.

Segundo Sússekind, este Conselho tem por finalidade: 1) a tarefa de documentação e difusão; b) o preparo das "Conferências Internacionais"; c) o controle à aplicação das "Convenções". Está sediado em Genebra. Conta, atualmente, com 56 membros; 28 governamentais, 14 empregadores e 14 empregados. O "Conselho" tem por missão, em suma, dirigir a ação do escritório Internacional do Trabalho⁽¹³⁾.

A Repartição Internacional do Trabalho é a secretária permanente e centro de documentação, dedicando-se, especialmente, à divulgação das atividades da

(10) GOMES e GOTTSCHALK, obra citada, pág. 60.

(11) NASCIMENTO, AMAURI MASCARO, obra citada, pág. 62.

(12) *Idem*, pág. 63.

(13) SÚSSEKIND, ARNALDO, "Direito Internacional do Trabalho", edição LTr, SP, 1983, pág. 137.

OIT e publicação das Convenções e Recomendações, da Revista Internacional do Trabalho e da Série Legislativa, exposição das leis trabalhistas dos países-membros.

A Repartição Internacional do Trabalho organiza um boletim levado pelo Diretor Geral à Conferência Geral. Existe uma Comissão de Aplicação das Convenções, encarregada de estudar essas informações. Uma outra forma de controle é a reclamação, formulada por uma associação profissional, nacional ou internacional, apreciada por um Conselho de Administração com poderes para ouvir o governo interessado e solicitar-lhe informações. Se não houver resposta ou no caso de explicações não satisfatórias, a reclamação é tornada pública por meio do Boletim Oficial da Repartição Internacional do Trabalho. Também os Estados podem apresentar queixas. Em casos especiais, exerce-se a intervenção da Corte Internacional de Justiça. A Conferência poderá eventualmente invocar a atuação do Conselho de Segurança da ONU sobre a recusa de um Estado em executar decisão dessa Corte. Para os assuntos de liberdade sindical, existe uma comissão especial constituída pela OIT, conforme magistério de Mascaro Nascimento⁽¹⁴⁾.

IV – Convenções e Recomendações

Convenções internacionais, como as conceitua Mascaro Nascimento⁽¹⁵⁾, "são normas jurídicas emanadas da Conferência Internacional da OIT destinadas a constituir regras gerais e obrigatórias para os Estados deliberantes que as incluem no seu ordenamento interno, observadas as respectivas prescrições constitucionais".

As decisões tomadas pela Conferência são de duas categorias:

- a) as convenções;
- b) as recomendações.

As primeiras podem adquirir força obrigatória. Só se tornam obrigatórias para um Estado se forem ratificadas. As decisões da Conferência são, assim, quanto à sua eficácia, sujeitas ao mesmo regime dos tratados diplomáticos.

No Brasil, para que um convênio internacional adquira validade e eficácia internas, podendo ser invocado pelos interessados, necessita como ocorre em outros países, previamente, de um ato legislativo próprio.

Assim dispõe a Constituição: "É competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República". De modo que, também entre nós, convenções e atos internacionais somente após a ratificação pelo Congresso é que começam a ter validade na ordem interna (art. 49, I, da Constituição).

Uma vez ratificada, a Convenção passa a vigorar como fonte de Direito do Trabalho, embora seja, em sua origem, de produção internacional.

A distinção entre a Recomendação e a Convenção dá lugar a freqüentes controvérsias. Os participantes à Conferência Internacional devem determinar sob qual forma a decisão a ser tomada merece ser adotada. A Recomendação será a forma preferida se a matéria tratada não propicia a ratificação por um número importante de Estados. É, assim, uma primeira etapa na elaboração do Direito Internacional do Trabalho, assinalando a orientação a seguir⁽¹⁶⁾.

(14) NASCIMENTO, AMAURI MASCARO, obra citada, pág. 62.

(15) Idem, pág. 63.

(16) GOMES e GOTTSCHALK, obra citada, pág. 60.

A OIT exerce controle sobre o cumprimento das convenções. Cada ano os Estados devem apresentar um relatório sobre as medidas adotadas no sentido de executar as disposições da convenção.

Os Estados podem denunciar uma convenção adotada. Fimdo o prazo de duração da vigência, uma convenção pode ser denunciada por um Estado. Se não o fizer, opera-se a sua prorrogação automática, passando a vigorar por tempo indeterminado. A denúncia é o aviso prévio pelo qual o Estado comunica à OIT a sua disposição de não continuar aplicando as normas contidas na convenção.

Revisão é o processo pelo qual a convenção é adaptada à realidade econômica e social. O Regulamento da Conferência Internacional contém regras que permitem aos Estados demandar as modificações totais ou parciais das convenções. Cabe ao Conselho decidir sobre essa pretensão, depois do que a matéria é incluída na ordem do dia da Conferência, à qual compete deliberar.

A interpretação das convenções internacionais, em virtude do art. 37 da Constituição da OIT, é confiada à Corte Internacional de Justiça. Praticamente, no entanto, sendo a convenção uma norma jurídica, os Tribunais de cada Estado poderão interpretá-la no exercício das suas atribuições jurisdicionais normais⁽¹⁷⁾.

Os convênios e as recomendações, emanadas da Organização Internacional do Trabalho, constituem as principais fontes do Direito Internacional do Trabalho. Os primeiros criam obrigações internacionais para os Estados que os ratificam e as segundas se destinam a complementar convenções e orientar a ação dos governos. A reunião sistemática de ambos forma o Código Internacional do Trabalho. Outras fontes importantes de Direito Internacional do Trabalho são: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; a Carta Social Européia, de 1961; a Convenção Européia de Direitos Humanos, de 1950; a Carta Internacional Americana de Garantias Sociales, de 1948, conforme doutrina Magano⁽¹⁸⁾.

V – Conclusão

A Organização Internacional do Trabalho "constitui a consagração da preocupação dos povos para dar, às relações do trabalho, um nível universal adequado", na expressão de Nestor De Buen L.⁽¹⁹⁾

"Em um futuro próximo, assistiremos, sem dúvida alguma, a tentativas internacionais para unificações das disposições trabalhistas, em termos parecidos ao que se fez no campo do Direito Mercantil". Prossegue afirmando Nestor De Buen que "a existência das zonas internacionais de comércio, como são os mercados comuns europeu e latino-americano constituirão, ainda que se mantenha uma fórmula capitalista, um motor formidável para fixação das regras unitárias⁽²⁰⁾."

OBRAS CONSULTADAS

1. BUEN, Nestor De, "Derecho del Trabajo", México, Editorial Porrúa S/A. – 1979, tomo I.
2. GOMES, Orlando e GOTTSCHALK, Eison, Curso do Direito do Trabalho, Forense, 11ª edição, 1990.

(17) NASCIMENTO, AMAURI MASCARO, obra citada, pág. 85.

(18) MAGANO, OCTAVIO BUENO, obra citada, pág. 78.

(19) BUEN, NESTOR DE, "Derecho del Trabajo", México, Editorial Porrúa S/A. – 1979, tomo I, pág. 119.

(20) Idem, págs. 119/120.

3. LA CUEVA, Mário de, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", México, Editorial Porrúa S/A, 1972.
4. MAGANO, Octavio Bueno, "Manual de Direito do Trabalho", São Paulo, LTr Edit., Parte Geral.
5. NASCIMENTO, Amauri Marcaro, "Curso de Direito do Trabalho", Editora Saraiva, 9ª edição, 1991.
6. SCALLE, George, "Précis Élémentaire de Législation Industrielle", Paris, Sirey, 1927.
7. SÚSSEKIND, Arnaldo, "Direito Internacional do Trabalho", São Paulo, LTr Edit., 1987.
8. VÁLTICOS, Nicolas, "Derecho Internacional del Trabajo", Madrid, Tecnos, 1977.