

# A OIT e a América Latina durante a Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>

The ILO and Latin America during World War II

Norberto Osvaldo Ferreras\*

**Resumo:** Neste artigo analisamos a relação entre a OIT e os países latino-americanos durante o período da Segunda Guerra Mundial. Durante este período, as autoridades da OIT estiveram preocupadas em manter a continuidade institucional e a instituição ativa. Para os países da América Latina, foi uma oportunidade para que aquelas problemáticas que consideravam prioritárias fossem incluídas na agenda permanente da instituição. Para poder analisar as relações entre as partes, dirigimos as nossas análises para as Conferências Internacionais do Trabalho que tiveram lugar durante a guerra, por ser o momento de concentração dos representantes e de apresentar as suas demandas.

**Palavras-chave:** Organização Internacional do Trabalho; América Latina; Segunda Guerra Mundial.

**Abstract:** This article analyzes the relationship between the ILO and Latin American countries during the Second World War. During this period, ILO authorities were concerned with maintaining institutional continuity and keeping the organization active. For Latin American countries, it was an opportunity to ensure that the issues they considered priorities were included on the institution's permanent agenda. To analyze the relationships between the parties, we focused our examination on the International Labour Conferences that took place during the war, as these were key moments when representatives gathered and presented their demands.

**Keywords:** International Labor Organization; Latin America; World War II.

<sup>1</sup> A escrita deste artigo foi possível pelo financiamento da Bolsa de Produtividade em Pesquisa (CNPq) e a Bolsa Cientista do Nosso Estado (Faperj).

\* Professor Titular do curso de História da Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do PPGH-UFF. Email: norbertoferreas@id.uff.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3801-0418>.

*Algum dia, algo muito significativo e admirável surgirá dessas relações — algo que, sem dúvida, está tomando forma agora em meio às muitas diversidades e a uma grande confusão.<sup>2</sup>*

## Introdução

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é um organismo criado durante os acordos de paz de Versailles, que estabeleceu o sistema de relações internacionais depois da Primeira Guerra Mundial e que sobreviveu ao colapso deste sistema que teve lugar com o início da Segunda Guerra Mundial. O que nos interessa neste artigo é a relação da América Latina com essa instituição naquele que foi o momento mais crítico da sua existência: a Segunda Guerra Mundial. Durante esse período, a OIT teve que abandonar a sua sede em Genebra, na Suíça, para se abrigar em Montreal, no Canadá. Essa mudança implicou numa tomada de posição em relação à disputa entre fascistas, comunistas e democráticos e à reformulação do vínculo com uma região que até esse momento não era prioritária para os objetivos da instituição.

Para poder analisar a relação entre a OIT e a América Latina, nesse período, devemos esclarecer algumas questões, por exemplo, se o complexo institucional da Sociedade de Nações (SdN), incluída a OIT, permaneceu ativo durante o período da Segunda Guerra Mundial; se essa atividade correspondeu ao nível de atividade anterior; e se as demandas dos países da América Latina eram atendidas. Essas questões são importantes para pensarmos se o sistema de nações, criado depois da Primeira Guerra Mundial para resolver e administrar eventuais conflitos entre os países membros, continuou durante a Segunda Guerra Mundial. Esse sistema norteou os vínculos entre os diferentes integrantes desses organismos, estabelecendo parâmetros de comportamento em diferentes áreas, o que permitia uma standardização e expansão dos vínculos diplomáticos, comerciais, culturais, científicos, entre outros.

Começamos a dar respostas a estas perguntas.

## O sistema genebrino durante a Segunda Guerra Mundial

O INÍCIO DA Segunda Guerra Mundial não significou o fim da SdN, mas implicou em uma queda significativa da sua capacidade de atuação. A existência dessa instituição se manteve no nível da subsistência e, para isso, se bem preservou a sede estabelecida em Genebra, boa parte dos seus funcionários e arquivos foram realocados na Inglaterra, em Londres, e nos Estados Unidos, em Washington e na Universidade de Princeton.<sup>3</sup> Dessa forma, não podia realizar qualquer ação relevante, uma vez que a instituição tinha se colocado de um lado da contenda

2 Carta a Adrien Tixier de Alejandro M. Unsaín, Buenos Aires, 13/12/1939 (ILO Archive,); *Argentine Correspondent Office*: Buenos Aires (M. Unsaín), 1939-1940).

3 UNITED NATIONS. **Transition to the United Nations** Disponível em: <https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/transition>. Acesso em: 26 fev. 2024.

mundial. Com a finalização do conflito, a SdN coexistiu brevemente com as Nações Unidas desde a criação dessa nova instituição, em 24 de outubro de 1945, e até a sua dissolução em abril de 1946. Nesse período, as duas instituições formalizaram o transvasamento patrimonial antes do que o legado político. Como elemento de continuidade, a sede que a ONU possui em Genebra é a velha sede da SdN; como símbolo da nova era, a sede administrativa e política foi estabelecida em Nova Iorque, nos Estados Unidos. Em síntese, a SdN foi irrelevante durante o período da guerra, mantendo a sua existência porque poderia ser a instituição que encaminhasse os rumos da sociedade de pós-guerra.

Dentro da SdN, a situação da OIT não tinha sido fácil devido a que as agendas não eram necessariamente coincidentes. A Segunda Guerra Mundial resolveu a situação a partir da autonomia que ganhou a OIT. Aqui analisaremos essa autonomia da OIT. Em princípio, essa instituição recebeu um primeiro impacto com a saída de vários países antes mesmo da deflagração da Segunda Guerra Mundial. A saída da OIT em direção ao Canadá, uma vez iniciado o conflito, estava relacionado com uma possível invasão da Suíça por parte da Alemanha, assim como à falta de interesse desse país de manter instituições que representassem um desafio ao vizinho, transformado na nova potência hegemônica. Também, a administração da OIT entendia que era impossível continuar com as tarefas habituais num país isolado.<sup>4</sup> A guerra representava uma ruptura com as formas de relacionamento internacionais estabelecidas depois da Primeira Guerra Mundial. Nesse contexto, a OIT atuava como uma agência política e técnica para a regulação das relações entre capital e trabalho, o que era fundamental para a consolidação e expansão da sociedade industrial. A OIT tinha como objetivo organizar as relações trabalhistas nos espaços de produção e, ao mesmo tempo, regular as tensões entre os Estados industriais para, dessa forma, inibir as disputas por novos mercados e pelo controle de certas áreas do sistema produtivo.

Mesmo assim, outros países que mantinham diferenças com a condução da SdN não tiveram o mesmo comportamento, preferindo manter o vínculo com a OIT, dado o seu caráter técnico, e porque fornecia informações para legislar sobre áreas específicas. Dessa forma, um bom número de países que podiam ser adversários ideológicos ou críticos da SdN preferiram continuar vinculados à OIT, assim como outros países que não conseguiam ou não tinham interesse em participar da SdN se aproximaram da OIT.<sup>5</sup> Esta é uma diferença significativa entre ambas as instituições, o que nos ajudará na compreensão do que aconteceu durante a Segunda Guerra Mundial e depois da sua finalização.

4 MAUL, Daniel. **La Organización Internacional del Trabajo**. 100 años de políticas sociales a escala mundial. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2019. p. 120.

5 Os casos são diferentes. Os países do Eixo abandonaram a OIT em forma escalonada e por diversas razões, para além dos conflitos ao interior da SdN. A Alemanha saiu em 1935, a Itália permaneceu até 1939, o Japão saiu em 1940, mesmo ano que a URSS. Por outro lado, o México ingressou em 1931, e os Estados Unidos em 1934, em ambos os casos sem participar da SdN. Finalmente, o Brasil, que abandonou a SdN em 1926, e a Argentina, que se retirou em 1920 e retomou a filiação em 1933, permaneceram vinculados à OIT desde a sua criação.

O destino da OIT poderia ter sido diferente, dado que as discussões internas foram atravessadas por outras temáticas, para além dos modelos expressados e não só pelo modelo ideológico adotado. A questão colonial, por exemplo, foi uma problemática que enfrentou países que poderiam ser considerados como aliados ou que tinham interesses próximos. Por outro lado, nos deparamos com alianças constituídas a partir das afinidades e temas em comum, como aconteceu com os países latino-americanos, que construíram acordos ou colocaram situações correspondentes à composição da mão de obra que eram comuns a todos eles. De qualquer forma, a situação da OIT durante o período da Segunda Guerra Mundial deve ser vista como um lapso de espera ou um parêntese, onde as questões urgentes foram postergadas, deixando as decisões para depois do fim da guerra. Nesse momento, a burocracia institucional colocou a sobrevivência em primeiro lugar e coincidiu com o interesse do Ministério do Trabalho dos Estados Unidos por preservar a continuidade dessa instituição que entendiam seria importante para repensar a legislação do trabalho nos Estados Unidos e no processo de reconstrução depois da guerra, mesmo quando o Departamento de Estado, dirigido por Cordell Hull, não achasse relevante a OIT.<sup>6</sup>

Como a SdN, a OIT abandonou a sede de Genebra para montar um quartel-general transitório no Canadá, mais precisamente na McGill University, situada em Montreal, onde a administração permaneceu entre 1940 e 1948. Contrariamente à SdN, a OIT manteve muitas das suas atividades, dando continuidade à *Revista Internacional do Trabalho*, às visitas informativas a diferentes países, principalmente da América Latina, e à elaboração de informes e relatórios. A OIT manteve certos programas de formação técnica, mesmo quando essas atividades estivessem divididas entre reflexões gerais sobre o trabalho e os seus condicionamentos durante o tempo de guerra, assim como continuou a atender as demandas do continente americano, que tinha ativado um processo de industrialização por substituição de importações, necessário para a manutenção do abastecimento do mercado interno.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a OIT organizou duas Conferências Internacionais que tiveram lugar nos Estados Unidos, no lugar do Canadá onde a instituição tinha se refugiado. A primeira das reuniões teve lugar em Nova Iorque, em 1941, e contou com a presença do presidente Franklin D. Roosevelt na última sessão realizada em Washington. O outro encontro teve lugar em 1944, e a sede escolhida foi Filadélfia. Em ambos os congressos, os países da América Latina tiveram uma expressiva representação, o que permitiu que algumas das demandas colocadas pela região tivessem que ser discutidas.<sup>7</sup>

O exílio da OIT no Canadá e nos Estados Unidos é marcante por vários motivos. Primeiro, por ter que abandonar a sua sede, Genebra. Segundo, por ter uma direção-geral comprometida

6 MAUL, op. cit, p. 132.

7 Em 1941, de um total de 36 países, 13 eram países latino-americanos com mandato pleno. Costa Rica foi convidada como país observador, e ainda estiveram presentes os Estados Unidos e o Canadá. Na reunião de 1944, de um total de 44 países representados, além dos Estados Unidos e o Canadá, estiveram representados 19 países da América Latina, 17 como membros plenos e dois na condição de convidados (Nicarágua e Paraguai). É importante mencionar que nem todas as delegações incluíram representantes dos trabalhadores ou dos patrões.

fortemente com os interesses dos aliados. E, finalmente, pela incerteza do seu futuro imediato. O alinhamento da OIT com os Estados Unidos foi suficientemente forte para que o exílio tivesse lugar na América do Norte; o segundo elemento que demonstrava esse alinhamento foi a designação de John Winant<sup>8</sup> como diretor-geral. Winant era um destacado e influente diplomata e político dos Estados Unidos que encaminhou o exílio em direção à América do Norte. Uma vez instalada no Canadá, a OIT manteve algumas das suas atividades enquanto lutava pela sua sobrevivência institucional. Um dos grandes problemas dessa instituição desde a sua fundação tinha sido a sua autonomia financeira. Uma vez que a OIT se instalou nos Estados Unidos, deixou de depender economicamente da Sociedade de Nações para ser financiada pela nação protetora, o que condicionava a agenda.

Para entender esses posicionamentos analisaremos algumas das questões tratadas nas duas Conferências Internacionais do Trabalho que tiveram lugar nesse período. A proposta oficial da OIT dirigida pelo estadunidense John Winant (1939-1941) e, posteriormente, pelo irlandês Edward Phelan (1941-1948) foi a de avançar na imposição dos seguros sociais assim como na criação de um sistema de previdência entre os países membros da OIT. Ou seja, era esperado que a OIT operasse como uma agência técnica dedicada a questões próprias de mercados de trabalho maduros, onde se tratava de questões como aposentadorias, seguros de saúde e seguros de retiro. Muitas dessas questões, debatidas nas poucas reuniões acontecidas no período, foram conformando a proposta que teria a OIT no período de pós-guerra.<sup>9</sup>

## A Conferência Internacional do Trabalho dos Países Americanos de 1939

PARA COMPREENDER a relação entre as partes, devemos analisar se a proposta da OIT para o período de pós-guerra se adequava às necessidades dos países americanos ou se existia algum tipo de discordância entre as partes. Para compreender a dinâmica entre as partes, analisaremos as conferências do período. Cada uma das conferências internacionais e os encontros que analisaremos têm características próprias devido a que correspondem a momentos diferentes da guerra. O primeiro dos encontros que aconteceram no período da guerra foi uma Conferência Internacional dos Estados Americanos. Esta conferência foi planejada em 1938, embora um período crítico, a guerra não era iminente. Porém, no momento da realização do evento, que teve lugar em Havana, em finais de novembro de 1939, a guerra na Europa tinha começado dois meses antes. Essa circunstância colocou duas alternativas para o desenvolvimento da conferência: tratar dos problemas existentes ou tratar dos problemas que a guerra iria ocasionar, como o aumento do contingente de trabalhadores da América Latina para atender

8 Em 1941, Winant foi enviado ao Reino Unido como embaixador dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, onde permaneceu até 1946.

9 Ver PLATA-STENGER, Véronique. Europe, the ILO and the Wider World (1919-1954). In: **European History Online (EGO)**. Mainz: Leibniz Institute of European History (IEG), mar. 2016. Disponível em: <https://www.ieg-ego.eu/platastengerv-2016-en>. Acesso em: 6 maio 2025.

às demandas da produção específicas da guerra.<sup>10</sup> Para John Winant, a América Latina teria um papel fundamental no esforço de guerra, considerando que era provedora de muitas das matérias-primas necessárias para abastecer os países aliados daqueles que seriam produtos vitais para conduzir determinados aspectos da guerra. A análise do diretor-geral da OIT estava direcionada a compreender o funcionamento da economia da América Latina e a sua evolução, considerando que seu aporte seria decisivo para a nova realidade que se desenhava a partir da deflagração do conflito.

A Conferência Internacional do Trabalho de Havana (1939) não abordou temas conflitivos, como tinha sido a discussão sobre o *truck system* na Conferência de 1936 em Santiago do Chile. Pelo contrário, todos os pontos abordados estavam dentro do temário que Winant estabelecia como apropriados para esse momento da OIT. Se bem as conferências de 1937 e 1939 trataram de questões de interesse da América Latina, a prioridade dos temas e a sua abordagem reforçaram o universalismo da OIT.<sup>11</sup> Entre os pontos tratados estavam os seguros sociais, os direitos do trabalho da mulher e da criança e questões relacionadas com a imigração às Américas de trabalhadores afetados pela guerra, incluídos os migrantes indesejados, como veremos posteriormente. Todos esses pontos apresentavam uma leitura apropriada para a região, porém, eram questões comuns aos interesses dos países europeus.<sup>12</sup>

Esse momento de incerteza levou a que prevalecessem temáticas vinculadas com a preparação da força de trabalho para o esforço extraordinário que se aproximava. A comissão de seguros sociais tratou as reparações por acidentes de trabalho; o seguro doença e maternidade; assim como a proteção à velhice, à invalidez e ao seguro de morte. O representante do governo dos Estados Unidos completou os temas a serem tratados como a incorporação do seguro-desemprego, uma preocupação deste país, mas que durante o período de guerra seria de menor importância.<sup>13</sup>

A comissão de Direitos do Trabalho da Mulher e da Criança reafirmou a necessidade de colocar limites ao trabalho infantil, pelo que foram discutidas medidas para equilibrar a situação da mulher trabalhadora em relação aos homens. Para isso, foram apresentadas propostas para a igualação do salário e a proteção da mulher no âmbito do trabalho durante o período da gestação. Por outra proposta foi solicitada a ampliação do direito ao exercício pleno da cidadania para as mulheres, o que contemplava principalmente o direito ao voto. Em relação à criança, foi proposta a regulação do aprendizado e com isso a inserção dos menores no mercado de trabalho. A comissão de migrações não chegou a nenhuma resolução para além da sugestão da comissão da necessidade de preparar a recepção de uma nova onda migratória que teria

10 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Segunda Conferencia Internacional del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo**. La Habana (Cuba). Noviembre 21 a diciembre 2 de 1939. Actas de las Sesiones. Montreal: Oficina Internacional del Trabajo, 1941, p. vii.

11 MAUL, op. cit., p. 113.

12 Se referiam aos refugiados, políticos ou religiosos como “trabalhadores indesejados” ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Segunda Conferencia... op. cit.

13 Ibidem, p. 257.



lugar no imediato pós-guerra, devido à devastação da infraestrutura industrial e urbana que iria acontecer durante a guerra.

## A Conferência Internacional do Trabalho de 1941

DEPOIS DA INTERRUPÇÃO das Conferências Internacionais devido à transferência da OIT para a América do Norte, teve lugar a primeira Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1941, durante a Segunda Guerra Mundial, e que teve Nova Iorque como a sede para a reunião dos representantes dos diferentes países. Nessa conferência, foi apresentado Edward Phelan como o novo diretor da instituição. O objetivo era manter as atividades da OIT mesmo num contexto de isolamento da instituição e do esforço de guerra tendo lugar na Europa. O impacto da guerra na OIT se evidenciou inicialmente com a diminuição da quantidade de países membros, passando de um universo de 46 países em 1939 para 31 em 1941, 16 dos quais eram países americanos. Alguns dos países europeus recorreram às delegações diplomáticas sediadas nos Estados Unidos para poder conformar as representações, pelo que não todas tinham participação operária ou patronal, como acontecia com as representações latino-americanas nas primeiras Conferências Internacionais. Não é de estranhar que algumas das temáticas acabassem tomando um matiz latino-americano.

A forte presença latino-americana levou a que alguns dos temas abordados tivessem uma impronta da região. Isso foi notório no tratamento dado pelo diretor-geral à questão do desemprego, que apontou o impacto da guerra no nível de ocupação da América Latina, especialmente no setor agroexportador, devido à paralisação da imigração. Também foi comentado o desenvolvimento de um sistema de seguros de saúde na América Latina e a melhora nas relações no âmbito industrial entre trabalhadores, proprietários e Estados. A OIT comentava as políticas de integração entre os países produtores e os consumidores nesses momentos de crises e de dificuldades para manter as concorrências de tempos normais. Nesse sentido, foi visto com otimismo que os países líderes em determinadas produções, como a Argentina com o trigo e o Brasil com o café, entre outros, aceitassem controlar as suas produções para manter os preços e não chegassem a níveis de sobreprodução.<sup>14</sup>

O início da guerra levou a uma nova dinâmica no continente americano, como foi registrado pelo diretor-geral da OIT. Se a economia da América Latina estava orientada para o comércio com a Europa, o início da guerra levaria a reorientar as exportações. Nos primeiros meses da guerra, o comércio entre as Américas e a Europa se manteve, mas as dificuldades de sustentar a dinâmica do intercâmbio comercial preexistente ou de mantê-lo em níveis aceitáveis fez com que o próprio continente americano fosse receptor da produção regional. O Brasil conseguira produzir aço pelos acordos realizados no período anterior à guerra com os Estados Unidos,

14 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **The ILO and reconstruction.** Report by the acting Director of the ILO to the International Conference of the International Labor Organization New, York, October 1941. Montreal: OIT, 1941, p. 26, p. 46 a 49, 56, 57, 63 e 64.

enquanto Canadá e Estados Unidos aumentavam a integração das suas economias. A expectativa estava no aumento de determinadas produções para afrontar as demandas da guerra e a ausência de provedores europeus nos diferentes países das Américas. Essa transformação produtiva pan-americana levou o diretor-geral a especular com a necessidade de um novo vínculo com as Américas, especialmente com a América Latina.<sup>15</sup>

Se a guerra provocou a paralisia das atividades da OIT nos países europeus e asiáticos, na América Latina, pelo contrário, se multiplicaram as iniciativas e ações promovendo o avanço em questões técnicas antes negligenciadas, como os seguros sociais e as aposentadorias. A OIT passou a desenvolver um importante número de ações em matérias previdenciárias, pelo que podemos considerar que durante este período a região foi um campo de experiências no campo da legislação trabalhista e dos seguros sociais num momento em que crescia a demanda por trabalhadores industriais.

Ao mesmo tempo, a América Latina permitia a manutenção e a expansão das atividades da OIT, valorizando os correspondentes que estavam em funções na região. Para 1941, o diretor-geral contava com os escritórios de Montreal, Washington, Londres, Delhi e Shangai, além dos correspondentes na América Latina, tendo perdido quase todos os escritórios europeus e asiáticos. Não é de surpreender que as ratificações das convenções chegaram a níveis muito baixos devido à impossibilidade de implementar ou de controlar a sua aplicação.<sup>16</sup> Essa situação não fez diminuir o otimismo de Phelan no futuro da OIT, dado que considerava que estaria entre as principais instituições a contribuir no processo de reconstrução econômica posterior à Segunda Guerra Mundial. E o modelo de conferências regionais, baseado na experiência americana, estava entre as propostas para a renovação prevista pela OIT.<sup>17</sup>

## **Um tema transversal às Conferências da OIT: as migrações internacionais**

ANTES DE ANALISAR a Conferência Internacional de 1944, a última durante a Segunda Guerra Mundial, queríamos considerar um tema em particular que mostra uma das principais preocupações dos países americanos durante o período da guerra: as migrações. Anteriormente mencionamos a questão das migrações internacionais como um dos temas abordados na Conferência de 1941, mas que estava na agenda da OIT desde a Conferência Americana dos Países membros da OIT de 1936.

A problemática não era nova e, apesar de na Conferência de 1941 não se ter alcançado resultados significativos, era uma temática em discussão desde o período prévio à deflagração da guerra. Na Conferência sobre Migrações Internacionais organizada em Roma, em 1924, esta era uma questão que preocupava a burocracia da OIT. Na mencionada Conferência

<sup>15</sup> Ibidem, p. 17, 18 e 26.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 36 e 37; 40 e 41; 50 e 51; 75 a 78; e 81-83.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 95 a 98 e p. 108.



de Roma, a Itália anunciou uma importante mudança no seus *status* durante o período das migrações internacionais, tinha deixado de ser um país de imigração e tinha que frear a saída de seus trabalhadores, com o intuito de aproveitar a mão de obra nacional para alavancar o desenvolvimento industrial próprio.<sup>18</sup> A nova política da Itália fascista prejudicava os países americanos que necessitavam dos imigrantes para expandir a sua base produtiva. Porém, a crise econômica de 1929 alteraria a circulação de trabalhadores em escala global, provocando que os excedentes migratórios fossem interrompidos ou que os países tradicionalmente receptores de trabalhadores de ultramar dificultassem a chegada de novos contingentes de migrantes.<sup>19</sup> As migrações voltaram a ser tema de debates alguns anos depois, na medida em que aumentava a probabilidade de uma nova guerra.

A crise alterara o fluxo de trabalhadores da Europa em direção às Américas, porém novas circunstâncias alavancariam outro tipo de migrações. Em finais da década de 1930, os países latino-americanos, liderados pelo México, se colocaram como opção para os refugiados e expatriados da Guerra Civil espanhola. Milhares de espanhóis prisioneiros na Espanha ou internados em campos de refugiados na França foram recebidos em vários países americanos como Argentina, Chile, Cuba, Peru, México e Uruguai. Muitos deles tinham familiares ou amigos que intercediam ante as autoridades espanholas para permitir a sua saída e muitos mais tiveram a oportunidade de migrar por acordos com os países que integravam os destinos tradicionais dos trabalhadores originários da Espanha.<sup>20</sup>

Não foram os únicos refugiados que procuraram as Américas. Alguns anos antes, quando a Alemanha nazista aprovou leis de segregação racial, levou a que grandes quantidades de expatriados ou migrantes procurassem sair da Alemanha. A aprovação das Leis de Nuremberg, de 1935, retirou a cidadania aos judeus alemães, o que os levou a uma fuga desse país.<sup>21</sup> Entre os destinos possíveis dessa migração involuntária estavam os países europeus, a Palestina e as Américas. Um grande número desses refugiados tentou ingressar nos Estados Unidos, pelo que este país estabeleceu alternativas ao êxodo em curso, principalmente se não existiam familiares que respondessem pela chegada desses migrantes involuntários.

Para tentar encaminhar soluções a essa situação, o presidente Franklin D. Roosevelt convocou a um encontro em Évian-les-Bains, França, em 1938. Deste evento participaram 38 países, 18 deles eram da América Latina. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica,

18 CONFERENZA INTERNAZIONALE DELL'EMIGRAZIONE E DELL'IMMIGRAZIONE. **Emigrazione e Immigrazione**. Considerazioni Generali e documenti presentati alla Conferenza Internazionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione. Roma, Comissariato Generale delle Migrazione, 1924.

19 Uma análise sobre a mudança dos fluxos migratórios em FERRERAS, Norberto O. La OIT y los procesos migratorios para América Latina: De la Primera Guerra Mundial a la ola migratoria posterior a la Segunda Guerra Mundial. **PERIPLOS. Revista de Investigación sobre Migraciones**, Brasília, UNB, 6/1, 2022.

20 VELASCO MARTÍNEZ, Luis. La emigración española en Latinoamérica ante la Guerra Civil y el fascismo español: el caso argentino. **Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura**, Bogotá, v. 38, n. 2, jul.-dic. 2011.

21 São conhecidas como as Leis de Nuremberg a Lei de **Cidadania do Reich** e a **Lei para a Proteção do Sangue e a Honra Alemães**. Estas leis foram replicadas em outros países aliados à Alemanha. A Itália e a Hungria aprovaram leis similares em 1938, seguidos posteriormente pelos países que foram se aliando ou anexados ao Reich.

Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela atenderam ao chamado. Porém, os resultados não foram os esperados. Canadá e a maior parte dos países latino-americanos colocaram empecilhos à chegada dos refugiados, aduzindo dificuldades para incorporar novos grupos de imigrantes, devido a que elevariam as taxas de desemprego em economias que estavam começando a se recuperar da Crise de 1929. A República Dominicana foi um caso excepcional. O presidente deste país, o general Rafael Trujillo, se comprometeu a receber 100 mil refugiados, embora unicamente foram recebidos em torno de 1.800 migrantes. Outros dois países que receberam expatriados alemães foram o México e a Venezuela, embora os números não tenham alcançado as quantidades requeridas.

Pouco depois do Encontro de Évian, em novembro de 1939, teve lugar a Conferência da OIT de Países Americanos de Havana, Cuba. Um dos temas debatidos, justamente, foram as migrações internacionais, embora não se alcançasse nenhum resultado. Os únicos acordos foram os de inibir a chegada nas Américas das migrações denominadas como “indesejadas” e procurar uma solução para os trabalhadores republicanos espanhóis, fossem exilados ou refugiados. Sem uma definição de quem era o “indesejado”, cada Estado tinha o direito a determinar quem poderia ou não ingressar em seu território, principalmente no período da Segunda Guerra Mundial, quando começou a ser estabelecido o critério de países amigos ou inimigos.<sup>22</sup>

A OIT abordou a questão dessas migrações desde uma outra perspectiva. Como mencionado anteriormente, a centralidade da OIT estava nas migrações de trabalhadores, tanto que, em 1939, tinham sido aprovadas uma Convenção e duas Recomendações que enfatizavam a recepção de migrantes por motivos de trabalho.<sup>23</sup> A importância das migrações estava presente desde a Conferência Americana de 1936, retomada nas CITs posteriores e na Conferência Americana de 1939, e no envio de missões desde a OIT para tratar do tema em diferentes países da região.<sup>24</sup>

Se bem que não correspondia à OIT tratar das migrações forçadas por questões raciais, religiosas ou políticas; a intenção era induzir a discussão sobre o tema de uma forma ampla, considerando a paralisia em que se encontrava a Sociedade de Nações. A questão das migrações se sobrepunha com outras problemáticas que afetavam as relações internacionais. Os países de América Latina se comportaram com critérios relativamente homogêneos ante uma questão que era de interesse de vários dos países da região. A aprovação de uma convenção que declarava a igualdade de tratamento entre trabalhadores nacionais e imigrantes

22 Organización Internacional del Trabajo, Segunda Conferencia... op. cit., p. 297 e 298.

23 Essas normativas aprovadas foram a Convenção 66 “sobre a Migração para o Emprego” de 1939 e as Recomendações 61 “sobre os trabalhadores migrantes” e 62 “sobre os trabalhadores migrantes (colaboração entre Estados)” ambas de 1939.

24 Maiores detalhes sobre o tema das migrações em PLATA-STENGER, Véronique. **Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy**. The ILO Contribution to Development (1930-1946). Berlim, DeGruyter, 2020. p. 83 a 89.

não alterava as relações de trabalho da região, fundamentalmente porque eram países receptores de imigrantes que tinham desenvolvido corpos legais de trabalho com critérios universais que não estabeleciam diferenciais entre trabalhadores nacionais e estrangeiros. Nem os trabalhadores nem os patrões estavam interessados em criar critérios de exclusão; uns porque podiam ser as vítimas, os outros porque precisavam da chegada constante de trabalhadores, geralmente qualificados.

A aprovação destas normas, que podemos considerar como importantes contribuições para organizar e viabilizar as migrações, estiveram condicionadas pelos debates de Évian-les-Bains. As novas normas poderiam ter sido ferramentas úteis no contexto das grandes migrações, respeitando direitos e necessidades dos migrantes internacionais e estimulando a mobilidade da mão de obra de locais com oferta abundante para outros necessitados de trabalhadores, mas não teve o impacto esperado. Se não prosperou, em grande medida, se devia às migrações “indesejadas” que tanto poderiam alterar o mercado de trabalho dos países tradicionalmente receptores de mão de obra, mas que estavam numa espécie de impasse pelas incertezas da guerra e pela possibilidade de incentivar posições xenófobas, prejudicando as comunidades consolidadas nos países receptores.<sup>25</sup>

A questão das migrações “indesejadas” permaneceu na agenda dos países americanos entre a Conferência Internacional de 1941 e a de 1944, porém foi tratado ao nível de cada um dos estados nacionais. Se nas conferências internacionais os critérios foram bastante similares entre os diferentes países, pelos motivos antes mencionados, a nível nacional as posições podiam variar. Um caso dissonante com a posição geral é o da Argentina, a partir da correspondência que mantinha um escritório que enviava correspondência regular à direção da OIT durante a Segunda Guerra Mundial. Entre as informações sobre diferentes temas, é possível acompanhar o registro de como os debates internos eram comunicados à OIT. Neste caso, a política da Argentina durante a guerra foi a de fechar completamente a imigração de massas. No período da guerra, os correspondentes designados na Argentina informaram sobre as dificuldades para o ingresso dos imigrantes nesse país, embora continuassem as migrações consideradas ilegais. Os principais pontos de ingresso estavam nas fronteiras com Paraguai e Uruguai, as quais podemos considerar como as tradicionais rotas de contrabandistas, fugitivos e dissidentes políticos. Se bem que os correspondentes evitaram a utilização da palavra “indesejável”, preferindo utilizar o termo “ilegal”; igualmente apresentaram as diferenças entre imigrantes judeus e espanhóis republicanos, o que demonstra que as fronteiras não estavam totalmente fechadas, em todo caso estavam restritas a casos excepcionais que eram definidos pelo governo desse país.<sup>26</sup>

25 Ver MAUL, op. cit., p. 98.

26 Os correspondentes argentinos no período eram o advogado trabalhista Alejandro Unsaín, até 1941, e o sindicalista gráfico Luis Lauzet, desde 1942. Os informes dos correspondentes estão disponíveis no Arquivo da Organização Internacional do Trabalho. Ver INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION ARCHIVE. **Argentine Correspondents Report (1939-1942)**. Genebra.

## A Conferência Internacional do Trabalho de 1944

VOLTANDO ÀS RELAÇÕES entre a OIT e a América Latina, a guerra provocou uma aproximação da OIT às preocupações latino-americanas. Essa aproximação teve duas vias: por um lado, a necessidade de manter as bases de sustentação da instituição, diminuída pelas alternativas da guerra europeia, o que estimulou o vínculo com os países americanos; por outro lado, a hegemonia dos Estados Unidos na região e na OIT permitia levar parte dos debates que tinham acontecido nas conferências pan-americanas, desde a década de 1920, ao âmbito da OIT. Dessa forma a Europa perdia a sua anterior centralidade assim como as temáticas e questões propostas para o debate, priorizando aquelas temáticas de interesse dos Estados Unidos e dos latino-americanos.

A Conferência Internacional da OIT de 1944, a última que teve lugar durante o período da Segunda Guerra Mundial, não tratou especificamente de temáticas vinculadas às relações entre capital e trabalho.<sup>27</sup> A preocupação dessa conferência centrou-se na continuidade institucional da OIT e o vínculo que poderia ter com a nova instituição responsável pelas relações entre os Estados, que estava sendo chamada de *Nações Unidas*. Nessa conferência, mesmo reconhecendo o seu caráter transicional, os países da América Latina ganharam um protagonismo que não tiveram no período anterior, em grande medida por se manter como parte da OIT durante a guerra. Uma das proposições dos países da América Latina esteve relacionada com a utilização do espanhol e do português como idiomas oficiais da instituição, junto com o francês e o inglês. O projeto de incorporação de novas línguas oficiais foi apresentado pelos delegados governamentais do Brasil, Chile e do Uruguai. Também foi submetido à consideração um projeto de resolução referido ao estímulo à participação dos Estados Americanos na Organização Internacional do Trabalho. O projeto foi elaborado pelos delegados dos governos do Chile, Colômbia e México, junto com os delegados dos trabalhadores do Canadá e dos Países Baixos.<sup>28</sup>

A Conferência Internacional de 1944 contou com a participação de um dos mais destacados dirigentes sindicais latino-americanos do período, o mexicano Vicente Lombardo Toledano, presidente da Confederação de Trabalhadores da América Latina (CTAL). O primeiro discurso de Lombardo Toledano tratou sobre o funcionamento das economias latino-americanas, que estava baseado no crescimento em direção ao setor externo e no controle das economias nacionais por parte do capital internacional, o que tinha como consequência o atraso da indústria de cada nação e a pobreza dos trabalhadores da região. Para Lombardo Toledano, era preciso uma reformulação do vínculo com o capital internacional, que permitisse pensar numa transformação

27 A Conferência Internacional do Trabalho de 1944 teve lugar entre os dias 20 de abril e 12 de maio de 1944. Lembrando que o desembarque na Normandia aconteceu no dia 6 de junho de 1944, a queda de Berlim no dia 2 de maio de 1945 e a capitulação do Japão foi em 2 de setembro de 1945.

28 Em relação à resolução sobre a utilização do espanhol e do português, a primeira proposta se referia unicamente ao espanhol, mas, no transcurso da conferência, se incorporou o português como língua a ser utilizada nas Conferências Internacionais do Trabalho. Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Conferencia Internacional del Trabajo. Vigésimosexta Reunión**. Filadelfia, 1944. Acta de las Sesiones. Montreal, Organización Internacional del Trabajo, 1944. p. 310 a 313.

das condições de vida e trabalho dos operários latino-americanos pela via da industrialização e da urbanização. A posição de Lombardo Toledano foi rapidamente endossada pelo conselheiro dos patrões da Índia, D.G. Mulherkar, mostrando que a preocupação pela forma de controle e o processamento dos recursos primários dos países periféricos poderia levar a posições em comum de trabalhadores e patrões, principalmente se esses grupos se unificavam em temáticas transversais, como o nacionalismo econômico baseado na expansão do setor industrial que aproveitasse a mão de obra local e a diminuição das importações de produtos industriais.<sup>29</sup>

O conselheiro técnico dos trabalhadores chilenos, Salvador Ocampo Pastene, também membro da CTAL, mencionou reuniões mantidas em Havana com membros do *Congress of Industrial Organizations* (CIO) dos Estados Unidos, remarcando a necessidade de transformações produtivas nos países da América Latina, ao tempo que reforçava as posições de Lombardo Toledano. Esse posicionamento dos trabalhadores dos Estados Unidos ampliava a aliança dos CTAListas com os trabalhadores de países industrializados, assim como se posicionavam de forma autônoma em relação aos sindicatos socialistas ou cristãos europeus. Os usos dos recursos naturais e humanos da América Latina, apresentados por Lombardo Toledano, foram retomados com matizes por outros representantes dos trabalhadores da região, como foi o caso de Carlos Fernández, representante dos trabalhadores cubanos, de Napoleón Medina, representante dos trabalhadores colombianos, e Arturo Sabroso, delegado suplente do Peru. Todos esses trabalhadores pertenciam à CTAL. Diógenes de la Rosa, representante governamental do Panamá, também concordava, embora parcialmente, com as posições da CTAL. De la Rosa baseava o seu posicionamento na discriminação sofrida pelos trabalhadores panamenhos na Zona do Canal, em comparação com os privilégios dos trabalhadores dos Estados Unidos.<sup>30</sup>

A CTAL tinha um peso significativo na estrutura representativa dos trabalhadores americanos, em princípio porque vários dos delegados operários pertenciam a essa central latino-americana, o que lhe outorgava homogeneidade às participações dos trabalhadores nos debates que defendiam uma posição latino-americanista. Anteriormente, esse grupo tinha se posicionado em concordância com os socialistas ou com os cristãos, grupos hegemônicos pelos trabalhadores europeus. A presença dos *CTAListas* tendia a bloquear a participação de operários americanos com outras filiações políticas. A hegemonia da CTAL na representação dos trabalhadores latino-americanos era evidente, sendo a Argentina e o Brasil os únicos países que estavam à margem desta influência. No caso brasileiro, pela conformação do movimento operário desse país em torno da figura de Getúlio Vargas e suas políticas de exclusão de trabalhadores comunistas, assim como a possibilidade de organizar um operariado novo, estruturado em torno

29 O nacionalismo do representante patronal da Índia, Mulherkar, foi contestado pelo representante dos trabalhadores desse mesmo país, indicando que essa ideologia não correspondia com as posições que deviam adotar os trabalhadores. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Conferencia Internacional del Trabajo. Vigésimosexta... op. cit., p. 70, 71, 73, 74, 86 e 87.

30 As manifestações dos delegados dos trabalhadores reafirmando a forma de controle dos recursos econômicos e sociais praticada nas Américas estão em ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Conferencia Internacional del Trabajo. Vigésimosexta... op. cit., p. 103 e 104; 113 a 115 e 132. A fala do representante do governo de Panamá está nas páginas 126 a 128.



das grandes cidades. O caso dos representantes dos trabalhadores argentinos porque também tinham um vínculo com o governo autoritário desse país. Se bem que a hegemonia da CTAL não redundou em posições políticas vitoriosas, porque, como mencionado anteriormente, este foi um congresso para a reorganização da instituição e sem debates sobre questões vinculadas com a relação entre capital e trabalho. Podemos considerar que o triunfo político da CTAL se deu com a nomeação de Lombardo Toledano no Conselho de Administração da OIT, desde onde pretendia impulsionar uma agenda latino-americana e pró-operária.<sup>31</sup>

Mesmo a questão das migrações, que gerara debates nos encontros anteriores, nessa conferência foi praticamente ignorada. Recebeu algumas poucas menções, como a do representante governamental uruguaio, Kuhn Talay, que explicitou o interesse do Uruguai por receber novos contingentes de imigrantes, sempre que fossem trabalhadores rurais, o único tipo de trabalhador que precisava desse país.<sup>32</sup> A outra alusão às migrações está na Resolução VI, chamada de “Resolução referente à política econômica para a realização de objetivos sociais”. Nela foram mencionadas as migrações como forma de contribuir ao desenvolvimento do país receptor, mas sem fazer referência sobre quem seria esse migrante. Era uma afirmação universalista que não se referia a nenhum grupo étnico ou nacional em particular.<sup>33</sup>

A conferência teve como principal objetivo garantir a continuidade de uma instituição que atendesse à questão social mais importante do período: os conflitos trabalhadores e patrões. Esse objetivo foi garantido pela presença e o interesse por participar de representações completas de vários países que manifestaram o compromisso pela continuidade institucional. Os temas tratados foram menos técnicos e mais institucionais. As principais preocupações estavam vinculadas com a reorganização da instituição no imediato pós-guerra, ainda quando o seu final estivesse indefinido e não fosse iminente.

## A última conferência do período: a Conferência Internacional do Trabalho de 1945

A ÚLTIMA Conferência Internacional do período foi realizada em Paris, em 1945, entre outubro e novembro desse ano, simbolizando o retorno à Europa e à sede institucional, assim como a derrota do nazismo. Para esse momento, unicamente quatro países americanos não estavam filiados à OIT: Paraguai, El Salvador, Honduras e Nicarágua. Guatemala foi admitida nessa conferência. A presença dos países americanos era praticamente unânime.

31 A designação de Lombardo Toledano está em International Labour Office, **Minutes of the 93rd session of the governing body**, Philadelphia, 13-14 May 1944. Genebra, ILO, 1944. Para mais detalhes sobre a participação da CTAL na OIT e o vínculo com os delegados trabalhistas ver HERRERA GONZÁLEZ, Patricio. **En favor de una patria de los trabajadores**. Historia transnacional de la Confederación de Trabajadores de América Latina (1938-1953). Buenos Aires: CEHTI – Imago Mundi – El Colegio de Michoacán, 2022. p. 137 a 146.

32 OIT Conferencia Internacional del Trabajo. Vigésimosexta... op. cit., p. 254.

33 OIT Conferencia Internacional del Trabajo. Vigésimosexta... op. cit., p. 535.



Como no encontro anterior, as resoluções da OIT não foram significativas nem modificaram o rumo da sigla, porém, ratificaram o caráter e a função da instituição. Devemos ver esta nova conferência como um momento de reconstituição de uma instituição que tinha resistido às circunstâncias da Segunda Guerra Mundial, mas que precisava repensar a sua posição em um novo sistema internacional de instituições, pelo que este seria um momento de discussão de novas possibilidades de funcionamento e de novas propostas de relação entre capital e trabalho.

O que a nós interessa é a relação com a América Latina e o comportamento dos delegados latino-americanos, principalmente entre aqueles que tinham propostas de reforma da OIT. Entre os mais interessados em incorporar mudanças às relações entre trabalhadores e patrões estava Lombardo Toledano, que organizou o 2º Congresso da CTAL em Cali, Colômbia, e um outro encontro entre os delegados operários pertencentes à CTAL em Paris, pouco antes do início da Conferência da OIT. Dessa forma, Lombardo Toledano pretendia que a CTAL apresentasse propostas consolidadas de forma tal que os delegados operários tivessem posições em comum para encarar o debate pela reforma da OIT. A nova posição da CTAL pode ser resumida numa tentativa própria de atualizar o funcionamento da OIT de acordo com as mudanças que tinham acontecido no cenário geopolítico e social. Para isso, era preciso considerar as propostas e demandas dos trabalhadores latino-americanos, tanto as que vinham do período anterior quanto as novas. A renovação proposta por Lombardo Toledano estava centrada no funcionamento institucional da OIT, com o aumento da representação operária, incorporando mais um representante por delegação e, no caso dos países capitalistas com empresas estatais, propunha que mais um trabalhador fosse integrado às delegações do Estado. Dessa forma, as representações ficariam formadas por: dois membros do setor governamental, um pelos empregadores e dois pelos operários, com o intuito de reforçar a posição dos trabalhadores.<sup>34</sup>

Outras propostas da CTAL estavam vinculadas ao controle do capital monopólico; à incorporação da União Soviética na nova conformação da OIT; e ao questionamento do colonialismo, que impedia a milhões de trabalhadores melhorar as suas condições de trabalho e de vida. Uma outra proposta que não recebeu atenção imediata, mas que teria impacto posteriormente, foi a de regionalizar a administração da OIT como forma de contribuir à melhoria das diferentes realidades geográficas e sociais, dessa forma seriam contempladas realidades peculiares como as que apresentavam países como China, Índia e a maioria dos países latino-americanos.<sup>35</sup>

A participação ativa de Lombardo Toledano não foi suficiente para que as suas propostas fossem aceitas pelos representantes de outros setores e de outras regiões, especialmente os europeus. O representante do governo da Suíça, William Rappard, questionou o regionalismo proposto pela CTAL, alegando que os trabalhadores europeus tinham atravessado o mesmo

34 Um comentário sobre a proposta de Lombardo Toledano em ALCOCK, Antony. **History of the International Labor Organization**. Nova York: Octagon Books, 1971. p. 197.

35 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Conferencia Internacional del Trabajo**. Vigésimo séptima Reunión. Paris, 1945. Acta de las Sesiones Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1945. p. 55 a 59.

processo de transformação industrial, e negava aos latino-americanos a possibilidade de ampliar a representação ou de regionalizar a OIT.<sup>36</sup>

Na Conferência de 1945 também se discutiram os alcances do fascismo e do nazismo nos países da América Latina, tendo como ponto de partida a representação operária da Argentina. Os representantes dos trabalhadores de Cuba, Peru e Uruguai, também integrantes da CTAL, condenaram os delegados operários argentinos por terem sido designados pelo governo de fato desse país. A eleição tinha sido realizada pelo secretário do Trabalho, Juan Domingo Perón. Os delegados da Argentina tiveram as suas credenciais rejeitadas, como tinha acontecido na primeira OIT em 1919. Naquela primeira conferência, e na de 1945, os representantes dos trabalhadores argentinos foram identificados como integrantes do governo antes que como membros autônomos do movimento operário desse país, mesmo contando com a representação da *Confederación General del Trabajo*, a representação majoritária dos trabalhadores desse país. Depois de um inflamado discurso de Lombardo Toledano, que integrava a comissão de poderes da conferência, foi solicitada a rejeição das credenciais, acompanhando a decisão da comissão de credenciamento que o próprio Lombardo Toledano integrava, junto com Leon Jouhaux, dirigente operário francês de origem socialista, que durante a guerra tinha sido preso e enviado a Buchenwald e, posteriormente, a Dachau. A posição contrária à designação dos representantes dos trabalhadores da Argentina teve origem numa carta de vários dirigentes do movimento operário desse país de diferentes orientações políticas, entre os quais comunistas e socialistas, que denunciavam que a direção da *Confederación General del Trabajo* (CGT) estava sob intervenção desde 1943, ano de um golpe militar.

A carta dos antigos dirigentes da CGT começa com o local e data: *Paris, outubro de 1945*. Em 29 de outubro de 1945, teve lugar o debate sobre a rejeição dos delegados argentinos pelo “Comité de Verificación de Poderes” que apresentou um documento com a seguinte introdução: *Carta dirigida pelos Srs. Hallsworth e Jouhaux, Presidente e Vice-presidente do Grupo dos Trabalhadores, na Comissão de Verificação de Poderes*. Ou seja, que o debate teve lugar 12 dias depois que uma enorme mobilização operária organizada nos principais distritos operários rumasse em direção à casa de governo em Buenos Aires, reivindicando o retorno do coronel Perón à posição de secretário de Trabalho. A data a que me refiro é o *17 de Outubro de 1945*, momento fundacional do peronismo e de fortalecimento da representação operária em relação ao Estado. Os delegados designados como representantes dos trabalhadores argentinos efetuaram o seu descargo, demonstrando a sua autonomia perante a comissão, mas, mesmo assim, foram rejeitados.<sup>37</sup>

A questão das migrações internacionais voltou à ordem do dia, passando a ser considerados os deslocamentos humanos que era provável que existiam no imediato pós-guerra. A questão

36 OIT Conferencia Internacional del Trabajo. Vigésimoséptima ... op. cit., p. 133.

37 OIT Conferencia Internacional del Trabajo. Vigésimoséptima ... op. cit., p. 55 a 59; 114 a 116 e 169 a 171. Sobre a atuação e posicionamento de Lombardo Toledano, ver p. 228 a 230. A carta dos dirigentes operários argentinos está nas p. 323 e 324 e uma outra em 328 a 330.

migratória novamente passou a ser uma temática vinculada com o desenvolvimento econômico dos países emissores e receptores dos migrantes. Vários países se mostraram diretamente interessados na recepção dos trabalhadores europeus deslocados pela destruição, especificando quais seriam as políticas de acolhimento e inclusão desses trabalhadores na sociedade receptora. O principal país europeu que discutiu as migrações internacionais foi a Itália, que devia lidar com o retorno dos trabalhadores que tinham se radicado nas colônias africanas assim como os desmobilizados do exército. Nenhum outro país europeu se manifestou sobre o tema. No caso dos países receptores, novamente foram os representantes americanos os que expressaram as suas expectativas, assim como apresentaram políticas de incorporação desses imigrantes nas atividades produtivas nacionais. Os representantes do Brasil, México, Venezuela e China ofereceram políticas de acolhimento dos imigrantes.<sup>38</sup>

A questão das migrações mostrava que os temas que tinham gerado grande preocupação no período imediatamente anterior à guerra retornavam, porém, com um tratamento pautado por questões técnicas ou, quanto menos, as análises deixaram o caráter desagregador atribuído aos migrantes no período anterior. A questão das migrações era um tema americano por excelência, era importante para todo o continente que se veria interpelado pelos novos contingentes de migrantes, mas não foi o único tema e provavelmente não foi o mais relevante. Nesse mesmo momento começavam a ser discutidas questões que teriam uma grande importância no funcionamento dos organismos internacionais, o fim das colônias na Ásia e África e o processo de descolonização.<sup>39</sup>

## A modo de conclusão

HÁ DIFERENTES FORMAS de pensar o período da Segunda Guerra Mundial; para a OIT foi tanto um período de possibilidades quanto de incertezas. O destino da Sociedade de Nações poderia ter sido também o da OIT, porém, para a OIT, foi um momento de espera e de reconfiguração de alguns pontos da sua agenda. Nesse intervalo forçado, a América Latina foi fundamental para garantir a continuidade institucional da instituição e, ao mesmo tempo, lhe permitiu incluir temas na agenda da instituição e a perspectiva da região que estava em processo acelerado de industrialização e urbanização. O impacto não foi imediato, mas, ao longo da década de 1950 e com o processo de descolonização em andamento, foram sendo apresentadas propostas específicas para a América Latina, como por exemplo o Programa Indígena Andino (PIA), iniciado em 1951 e que continuaria até a década de 1970, e o Programa de Emprego para América Latina e o Caribe (PREALC) lançado em 1969.

Outras questões ficaram encapsuladas nesse período de expectativa e espera. Nos referimos ao tratamento dado às migrações internacionais. Passou de ser um tema limitado

38 Ibidem, p. 94, 104, 126, 128, 163, 211.

39 Sobre este tema, ver MAUL, Daniel. **Derechos Humanos, Desarrollo y Descolonización**. La Organización Internacional del Trabajo entre 1940 y 1970. Madrid: Plaza y Valdés editores / OIT, 2017. p. 106 e ss.

ao âmbito técnico, vinculado aos seguros de desemprego e aos acidentes de trabalho, a ser uma temática politizada e desagregadora ao considerar os fluxos de refugiados internacionais que não se encaixavam na categoria de trabalhadores e, finalmente, com o término da guerra, as migrações foram tratadas do ponto de vista do impacto econômico nos países emissores e receptores desses trabalhadores.

Outra questão que não ultrapassou o período da guerra foi a utilização do termo “fascismo” para disputar a hegemonia setorial, no caso a dos trabalhadores da América Latina. A acusação de fascismo contra os representantes dos trabalhadores da Argentina foi exitosa uma única vez, depois disso a acusação não foi mais utilizada, principalmente porque a OIT pretendia ser o *locus* de debate de questões próprias da construção de uma legislação do trabalho global e não um tribunal de adesão às ideias liberais, embora fossem a base ideológica da instituição. A partir de 1946, a pureza ideológica deu lugar ao pragmatismo para poder colocar em debate a legislação trabalhista, fosse em países democráticos ou autoritários.

Podemos considerar que, para a OIT, o período da Segunda Guerra Mundial e os anos imediatamente prévios ou posteriores podem ser considerados como um parêntese, antes que como um momento de transição. O sistema de organização do sistema de trabalho e as relações entre capital e trabalho se mantiveram dentro da órbita das relações capitalistas. O retorno da União Soviética, em 1954, alteraria essa dinâmica. A possibilidade de modificar o peso das representações de operários e patrões ou a incorporação de um trabalhador extra na representação do Estado também não conseguiram adesões suficientes, mesmo quando a proposta tivesse sido elaborada por Lombardo Toledano, o influente representante dos trabalhadores mexicanos e presidente da CTAL. A OIT iria incorporando novas temáticas em função da modificação da dinâmica da relação entre capital e trabalho e a emergência de novas categorias trabalhistas ou de novas formas de organizar a produção, antes que como consequência de demandas ideológicas.

A Segunda Guerra foi importante e transcendente para a OIT, principalmente por demonstrar resiliência ante uma situação que foi uma prova para a sua capacidade de reinvenção. Mas, se a OIT conseguiu superar os desafios impostos pela guerra foi, em grande medida, pela participação ativa e constante dos países latino-americanos que garantiram presença, permitiram a continuidade das atividades técnicas e receberam programas que testaram a capacidade da instituição para dar respostas a problemas específicos da região, fortalecendo, dessa forma, um vínculo que só foi se expandindo desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Recebido em: 23/04/2025

Aprovado em: 20/10/2025