



Organização Internacional do Trabalho
Brasil

Ministério do Trabalho
MTb



**PRINCÍPIOS
DO COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL
REFERENTES A
GREVES**

1993

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

**PRINCÍPIOS
DO COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL
REFERENTES A
GREVES**

Jane HODGES-AEBERHARD e
Alberto ODERO DE DIOS

Brasília
1993

*Esta obra se edita no
âmbito de um convenio entre o Secretariado da
Organização Internacional do Trabalho
e o Ministério do Trabalho do Brasil.*

Copyright© (1993) Organização Internacional do Trabalho.

As publicações da Organização Internacional do Trabalho estão amparadas pelo Protocolo 2 da Convenção Universal de Direitos Autorais. Permite-se, todavia, a reprodução de breves extratos, desde que citada a fonte. Para direitos de reprodução ou tradução, dirigir-se ao Setor de Publicações (Direitos e Licenças), Organização Internacional do Trabalho, CH-1211, Genebra 22, Suíça. Essas solicitações são bem-vindas.

Título do original em espanhol: *Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas*, in *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, nº 4, out./dez. 1987

As designações usadas nas publicações da OIT, todas segundo a praxe das Nações Unidas, e a apresentação de matéria nelas incluídas não significam, da parte da OIT, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território, ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não constitui endosso da OIT às opiniões ali constantes.

As publicações da OIT podem ser obtidas no escritório para o Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35 - 70.800-400 - Brasília DF - Brasil - Tel: (061) 225-8015, ou na Organização Internacional do Trabalho, CH-1211, Genebra 22, Suíça. Catálogo ou lista de novas publicações podem ser também enviados a quem os solicitar. Esta publicação pode ser obtida também no Ministério do Trabalho, Esplanada dos Ministérios, Brasília, DF.

Impressão: Raízes Artes Gráficas.
Capa e Projeto Gráfico: Zélio Alves Pinto.
Tradução: Edilson Alkmim Cunha.

ÍNDICE

Introdução	04
O princípio básico	07
A greve em circunstâncias normais	09
Objetivos da greve	09
Greves políticas	09
Greves de solidariedade	09
Categorias de trabalhadores que podem ser excluídos do exercício do direito de greve	10
Administração pública	10
Serviços essenciais	11
Garantias compensatórias	12
Condições exigidas para o exercício da greve	12
Proteção contra a discriminação anti-sindical por motivo de greve	13
Normas internacionais do trabalho relativas à discriminação anti-sindical	14
Pessoas e atividades protegidas	15
Mecanismos de proteção	15
A greve em situações excepcionais	17
Observações finais	18
Notas	19

INTRODUÇÃO

Nenhuma convenção ou recomendação internacional do trabalho reconhece o direito de greve nem dele trata explicitamente. Na realidade, a palavra "greve" só aparece, acidentalmente, na Convenção nº 105, de 1957, sobre a Abolição do Trabalho Forçado, que proíbe toda forma de trabalho forçado ou obrigatório como punição por participação em greves (inciso d do Artigo 1º) e nos Parágrafos 4º, 6º e 7º da Recomendação nº 92, de 1951, sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias.¹ Em várias ocasiões, especialmente entre 1947 e 1950 e, novamente, em 1978, a Conferência Internacional do Trabalho examinou o direito de greve no contexto dos trabalhos preparatórios de instrumentos sobre temas afins, mas esses debates não deram origem a normas internacionais que tratem expressamente do direito de greve.

No direito internacional, o direito de greve é explicitamente reconhecido no Artigo 8º da Convenção Internacional das Nações Unidas, de 1966, sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No plano regional, a Carta Social Européia, de 1961, reconhece, no seu Artigo 6º, o direito de greve no caso de conflitos de interesses, ressalvados os compromissos decorrentes de acordos coletivos. Esse direito é também reconhecido no Artigo 27 da Carta Americana de Garantias Sociais, de 1948.

A ausência de normas específicas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativas a essa questão, não significa, porém, que a OIT tenha feito caso omissivo do direito de greve ou se negue a tratar dos meios destinados a proteger seu exercício. Na realidade, não é bem assim, como demonstram os quatro fatos seguintes:

1. O Artigo 3º da Convenção nº 87, de 1948, sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, estabelece que as organizações de trabalhadores têm, sem restrição, o direito geral "de organizar sua administração e suas atividades e de formular seu programa de ação." Ora, é evidente que a greve é uma atividade ordinária e importante das organizações de trabalhadores.

2. Os órgãos de controle da OIT, especialmente a Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações e o Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração, ao examinar a aplicação que fazem os países do Artigo 3º da Convenção nº 87, têm constantemente reafirmado o princípio do direito de greve, sujeito a toda restrição razoável imposta por lei, e definido os limites nos quais deve esse direito ser exercido.² Vale lembrar aqui a função jurisdicional dos organismos de controle da OIT, conforme expõe N. Valticos:

A aplicação das convenções sobre a liberdade sindical é examinada regularmente pelos órgãos de controle internacional; esses órgãos, ao se pronunciarem com base no exame de centenas de casos, têm firmado, no sentido amplo do termo, uma copiosa jurisprudência. Fundamentalmente, essa jurisprudência é obra de dois órgãos da OIT...: um é a Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações, cujos comentários individuais e estudos gerais têm adquirido grande autoridade, embora não constituam uma interpretação autêntica das convenções (o que é da exclusiva competência da Corte Internacional de Justiça); o outro é o Comitê de Liberdade Sindical, cujas decisões têm sido objeto de recompilação sistemática que vem sendo publicada e muito utilizada. Essa última jurisprudência não se limita a precisar o sentido das convenções sobre a liberdade sindical. Como o Comitê não está obrigado a se ater aos termos dessas convenções, mas a se inspirar, de uma maneira mais geral, nos princípios da liberdade sindical, tem chegado a formular, com base na variedade dos casos que lhe têm sido submetidos, princípios e normas que, em diversos pontos, têm completado e ampliado as expressas disposições das convenções.³

3. Há várias disposições nas convenções e recomendações (especialmente nas referentes à liberdade sindical e à negociação coletiva) que, como se verá mais adiante, garantem a proteção dos trabalhadores contra atos de discriminação por sua participação em atividades sindicais. Embora não se mencionem explicitamente, nesses instrumentos, as espécies de atividades protegidas, dado

o teor geral de suas disposições, não há motivo para considerar que não cubram a participação em greves legítimas. O Comitê de Liberdade Sindical e a Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações têm deixado bem claro que a proteção contra atos de discriminação anti-sindical abrange a participação em greve legítima.

4. Ao solicitar ao Conselho de Administração que recomendasse ao Diretor Geral tomar providências para assegurar o respeito pleno e universal aos direitos sindicais, em seu sentido mais amplo, a resolução sobre os direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, em sua 54ª Reunião, em 1970, chamou especialmente a atenção para o direito de greve (Parágrafo 15).

Além disso, a questão das greves tem sido levantada em várias resoluções em âmbitos regional e setorial. Na ordem cronológica, vem, em primeiro lugar, a resolução sobre a proteção do direito sindical e das negociações coletivas, adotada pela III Conferência do Trabalho dos Estados Americanos Membros da Organização Internacional do Trabalho, reunida na Cidade do México, em 1946. O Parágrafo 3º de sua primeira seção reza o seguinte:

A legislação respectiva deveria garantir, em cada país, o exercício dos direitos sindicais e a função dos dirigentes trabalhadores, durante a pre-paração e a realização de greves, não podendo ser despedidos, perseguidos ou privados de sua liberdade em virtude de suas atividades sindicais.

Do mesmo modo, no plano setorial, uma das comissões internacionais da indústria, criada por força de uma decisão do Conselho de Administração, de janeiro de 1945, isto é, a Comissão de Transportes Internos, adotou, em 1947, uma resolução sobre relações de trabalho nos transportes internos que mostra também a importância que, àquela época, se dava à greve. Nos Parágrafos 13.2 e 17 da resolução se declarou o seguinte:

Considerando a função essencial que desempenham os transportes na economia nacional, os empregadores e os trabalhadores da indústria de transportes internos, conscientes de sua responsabilidade para com a sociedade, deveriam considerar as greves e os *lock-outs* unicamente como um meio extremo e último de exercer pressão uns sobre os outros. Por conseguinte, deveriam comprometer-se em esgotar todas as possibilidades existentes para a pronta e efetiva solução dos conflitos, antes de recorrerem ao *lock-out* ou à greve (...) No entendimento de que o direito de greve e de *lock-out* aplica-se à indústria de transportes internos como às demais indústrias, nos casos de conflitos que venham a surgir durante a vigência de restrições temporárias do exercício normal desse direito, previstas em lei, deveriam outorgar-se garantias efetivas da manutenção dos salários e das condições de trabalho, enquanto se desenvolvessem as negociações.

Por último, em 1960, a I Conferência Regional Africana, reunida em Lagos, adotou uma resolução sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical, cujo Parágrafo 5º

Insta todos os estados africanos e os governos encarregados dos territórios da África a que examinem novamente, com profundidade e objetividade, sua legislação e prática, para que, de acordo com as normas internacionais, se reconheça, em todo estado e território africanos, preferivelmente mediante dispositivo constitucional ..., o direito de greve de todos os trabalhadores, em defesa de seus interesses econômicos e sociais, depois de haver esgotado todos os procedimentos de negociação previstos para esse fim, conforme a legislação em vigor ou, na sua falta, conforme a prática do país envolvido, ficando entendido que, ao exercer esses direitos, devem-se ter na devida consideração as disposições do Artigo 8º da Convenção nº 87, de 1948, sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical.

Os princípios do Comitê de Liberdade Sindical referentes a Greves

Dois anos mais tarde, em 1962, a V Conferência Regional Asiática, reunida em Melbourne, adotou uma resolução cujo Parágrafo 42 assim reza:

Os governos deveriam tomar as medidas necessárias para reforçar e melhorar os serviços de conciliação, a fim de contribuir, de uma maneira mais eficaz e mediante uma ação voluntária, para resolver os conflitos e evitar as greves, a diminuição do ritmo de produção e os *lock-outs*.

No plano setorial, encontram-se outras declarações referentes a greves, por exemplo, no Parágrafo 16 da resolução sobre as relações de trabalho nas indústrias químicas, adotada pela Comissão de Indústrias Químicas, de 1958; nos itens 18 e 19 das conclusões da Comissão de Transportes Internos, de 1966, relativas aos métodos de negociação coletiva e solução de conflitos nos transportes ferroviários; no Parágrafo 8º do memorando sobre as relações trabalhistas adotado, em 1957, pela reunião técnica tripartite sobre minas distintas das de carvão, e no Parágrafo 15 do memorando sobre as relações entre empregadores e trabalhadores na indústria madeireira, de 1958.

Antes de passar ao tema principal deste artigo, a saber, a posição que vem sendo adotada pelo Comitê de Liberdade Sindical a respeito das greves, recordemos a natureza e as funções desse Comitê:

O Comitê de Liberdade Sindical é um órgão tripartite do Conselho de Administração da OIT, composto de nove membros – três trabalhadores, três empregadores e três delegados governamentais – com seus respectivos suplentes. Esse Comitê examina regularmente, durante cada uma das três reuniões anuais do Conselho de Administração, queixas formais por supostas violações de direitos sindicais apresentadas à OIT. Em que consistem essas queixas e como podem ser apresentadas? Podem ser apresentadas por um governo contra outro; pode apresentá-las uma organização nacional de trabalhadores ou de empregadores que tenha interesses diretos nos assuntos denunciados; pode apresentá-las uma organização internacional de trabalhadores ou de empregadores que, conforme a expressão que utilizamos, goze de *status consultivo* junto à OIT (...). Além disso, podem ser apresentadas por outras organizações internacionais de trabalhadores ou de empregadores (...). Quando a queixa diz respeito a uma organização filiada à organização internacional de que se trata (...) Um ponto que não deve ser esquecido é que esse procedimento baseia-se em queixas contra Estados-membros da OIT, inclusive contra aqueles que não tenham ratificado as convenções sobre a liberdade sindical. É muito simples a base jurídica desse mecanismo especial, e de sua aplicação a todos os estados, independentemente de terem ou não ratificado as convenções. Estriba no fato de que o próprio princípio da liberdade sindical figura na Constituição da OIT. Por conseguinte, os Estados, ao se incorporarem a esta Organização e ao aceitar sua Constituição, assumem a obrigação de defender o princípio da liberdade sindical.⁴

O PRINCÍPIO BÁSICO

Cabe agora analisar o princípio fundamental formulado pelo Comitê de Liberdade Sindical em matéria de greve. Dele, pode-se dizer, deriva toda sua jurisprudência sobre o tema e seus elementos mais importantes que o Comitê já havia enunciado em 1952, em sua segunda reunião. Esse princípio pode ser formulado da seguinte maneira: o direito de greve é um dos meios essenciais e legítimos de que dispõem os trabalhadores e suas organizações para a promoção e defesa de seus interesses econômicos e sociais.⁵

O exame desse princípio levanta, de imediato, a questão da qualificação jurídica das greves. De 1952 a 1984, os relatórios do Comitê de Liberdade Sindical utilizam a expressão "direito de greve". Observa-se, entretanto, que a partir de 1984, o uso mais constante, embora não-uniforme, da expressão "recurso à greve", sem qualquer referência à idéia de direito. Essa mudança na formulação do princípio básico do Comitê, relativo a greves, merece um breve exame.

Em primeiro lugar, convém lembrar que o Comitê enuncia seus princípios à luz das situações *de facto* que lhe apresentam os reclamantes, situações essas em que pode acontecer que a greve esteja proibida por uma legislação aplicável a todos os trabalhadores ou somente a determinadas categorias, mesmo se mais ou menos tolerada na prática. Visto que o Artigo 3º da Convenção nº 87 declara que as organizações de trabalhadores têm o direito de organizar livremente suas atividades e de elaborar seu programa de ação, sem exigir expressamente que se adotem para isso disposições legais específicas, é forçoso afirmar que uma situação, em que os trabalhadores podem de fato recorrer à greve, sem limitações, é compatível com esse mesmo artigo, inclusive na falta de uma legislação que regulamente ou autorize especificamente as greves. Tampouco se deve esquecer que a qualificação jurídica da greve tem sido objeto de muitas controvérsias doutrinárias e que varia de um regime legal para outro.

Seja como for, é de importância secundária, do ponto de vista da aplicação da Convenção nº 87, que a legislação declare ou não que a greve é um direito, uma liberdade ou uma faculdade, pois o que importa, no fim, é o que tem de decidir o Comitê é se existe ou não possibilidade efetiva de se recorrer legitimamente à greve. Por isso, não surpreende que, nos últimos anos, o Comitê venha utilizando uma formulação pragmática de orientação sociológica – "recurso à greve" – quando expõe seu princípio básico sobre a matéria.

Em segundo lugar, o princípio básico caracteriza a greve como um meio *essencial* de promoção e defesa dos interesses dos trabalhadores. Isto significa que é preciso aplicar um critério restritivo ao definir as categorias de trabalhadores que podem ser privados do direito de greve, e que toda restrição legal que se faça ao exercício desse direito não há de ser excessiva. Como se indica mais adiante, na seção relativa aos requisitos a ser preenchidos para se recorrer à greve, cabe à legislação de cada país decidir em que medida se deveria considerar a greve como um último recurso, sujeito à prévia utilização dos meios de negociação.

O terceiro elemento – que trata de um direito dos *trabalhadores e de suas organizações* – tem dois aspectos conflitantes. Por um lado, deixa à legislação nacional a tarefa de determinar se o direito de greve pertence aos trabalhadores ou aos sindicatos, mas, por outro lado, ao empregar a expressão "organizações de trabalhadores" em vez de "sindicatos", deixa claro que a legislação nacional não deve impedir as federações ou confederações⁶, tampouco os sindicatos, de exercer esse direito, diretamente (nos países em que o direito de greve é um direito sindical) ou indiretamente (nos países em que é um direito dos trabalhadores). No Parágrafo 28 do relatório sobre sua primeira reunião, celebrada em janeiro de 1952, o Comitê formulou o princípio segundo o qual goza de inteira liberdade para decidir se uma organização pode ser considerada como uma "organização profissional", no espírito da Constituição da OIT, e não se considera preso a nenhuma definição nacional desses termos.

Cabe igualmente observar que o princípio básico vincula o exercício do direito de greve ou, mais precisamente, o alcance da proteção internacional desse direito, à finalidade da *promoção e defesa dos interesses econômicos e sociais dos trabalhadores*. É claro que esse critério exclui da proteção da OIT as greves puramente políticas e deixa sem resposta a questão das greves de solidariedade, que será examinada mais adiante.

Por último, nos termos do princípio básico, a greve é um meio *legítimo*, adjetivo utilizado juntamente com o adjetivo *essencial* desde as primeiras reuniões do Comitê, em 1952. Basta ressaltar, por enquanto, que o Comitê considera que o exercício correto do direito de greve não deve acarretar sanções nem medidas prejudiciais, de qualquer natureza, que constituam atos de discriminação anti-sindical contrários à Convenção nº 98, de 1949, sobre o direito de organização e de negociação coletiva.

O até aqui exposto deixa claro que o princípio básico é mais uma descrição geral do direito de greve que uma definição específica do que constitui uma greve legítima. Por conseguinte, esse último conceito – que o Comitê não foi solicitado a formular – deve ser deduzido dos princípios que tem adotado e dos tipos de greve que tem reconhecido, que não se limitam unicamente à clássica interrupção do trabalho. Nos limites que nos fixamos para o presente artigo, não cabe formular uma definição, mas convém lembrar, a título de exemplo, que o Comitê tem examinado as seguintes modalidades de greves pacíficas: a greve de braços cruzados, o trabalho em ritmo lento, a greve de regulamento, a greve de duração inferior à jornada de trabalho e os piquetes de greve.⁷

A GREVE EM CIRCUNSTÂNCIAS NORMAIS

Objetivos da greve

A presente seção versa sobre os tipos de reivindicações cujo atendimento se procura obter com a greve, e aos quais se aplicam os princípios do Comitê de Liberdade Sindical. O Artigo 10º da Convenção nº 87 entende por "organização de trabalhadores" toda organização formada por trabalhadores e que tenha por objeto fomentar e defender seus interesses. Esta definição reveste-se de importância fundamental, não só porque estabelece os critérios que permitem distinguir essas organizações de outras classes de associação, mas também porque, ao precisar seus objetivos – fomentar e defender os interesses dos trabalhadores – delimita o alcance dos direitos e das garantias configuradas na Convenção. Esses direitos estão protegidos *na medida em que* são exercidos para alcançar os ditos objetivos.

As reivindicações, cujo atendimento se busca obter com a greve, podem ser agrupadas em três categorias: as de caráter trabalhista, as de caráter sindical e as de caráter político. As duas primeiras categorias não levantam problemas especiais, pois sua legitimidade nunca foi posta em dúvida nas decisões do Comitê.⁸ Convém, todavia, estabelecer uma distinção complementar entre as reivindicações que afetam, de uma maneira direta e imediata, os trabalhadores que declaram a greve e as reivindicações que não são dessa natureza. Com isso se levanta a questão das greves políticas e das greves de solidariedade. Importa aqui observar que o Comitê tem rechaçado a tese de que o direito de greve deveria limitar-se aos conflitos de trabalho que podem ser resolvidos com a conclusão de um contrato coletivo.⁹

Greves políticas

Tendo em vista a definição de organização de trabalhadores dada pelo Artigo 10º da Convenção nº 87, sobre a organização de trabalhadores, o Comitê tem considerado que as greves de caráter puramente político não se enquadram nos princípios da liberdade sindical.¹⁰ O Comitê observou expressamente que "só na medida em que as organizações sindicais evitam que suas reivindicações trabalhistas assumam um aspecto puramente político, podem pretender, com legitimidade, que não se interfira em suas atividades", mas também tem afirmado que "é difícil fazer uma clara distinção entre o político e o realmente sindical", pois "ambas as noções têm pontos comuns".¹¹

Por conseguinte, numa decisão ulterior,¹² o Comitê chegou à conclusão de que os interesses profissionais e econômicos, defendidos pelos trabalhadores mediante o exercício do direito de greve, abrangem não só a obtenção de melhores condições de trabalho ou as reivindicações coletivas de caráter trabalhista, mas também a busca de soluções para as questões de política econômica e social. Na mesma ordem de idéias, o Comitê tem declarado que as organizações de trabalhadores deveriam poder manifestar, num contexto mais amplo – que ultrapassa o contexto dos conflitos trabalhistas que podem ser resolvidos mediante a conclusão de um contrato coletivo – seu desacordo quanto a questões econômicas e sociais que afetam os interesses de seus membros.¹³ Essa ação deve limitar-se, entretanto, à expressão de um protesto e não visar a perturbação da ordem pública.¹⁴ Esses princípios aplicam-se também às greves gerais¹⁵ que, por sua própria natureza, têm uma marcada conotação política, assim como às greves de limitado alcance geográfico.

Nos casos de as reclamações, cuja solução se procura obter com a greve, incluírem, ao mesmo tempo, reivindicações de caráter trabalhista ou sindical e reivindicações de caráter político, a atitude do Comitê consiste em reconhecer a legitimidade da greve quando as reivindicações trabalhistas ou sindicais não parecem ser simples pretexto para encobrir objetivos puramente políticos que careçam de qualquer vínculo com a promoção e a defesa dos interesses dos trabalhadores.¹⁶

Greves de solidariedade

No que diz respeito às greves de solidariedade, o fundamental é saber se os trabalhadores podem declarar greve por motivos trabalhistas, sindicais ou sócio-econômicos, quando a greve não tem para eles repercussões diretas e imediatas. Num caso recente, relativo a um decreto que

regulamentava o recurso às greves de solidariedade, o Comitê mencionou um estudo geral da Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações, em que os peritos eram de parecer de que uma proibição geral das greves de solidariedade (que definiram como as que se inserem em greve empreendida por outros trabalhadores) poderia ser abusiva e de que os trabalhadores deveriam poder recorrer a essas ações, na condição de que fosse legal a greve por eles apoiada.¹⁷ O Comitê observou que o decreto em questão não proibia as greves de solidariedade, mas só as regulamentava, ao limitar as possibilidades de recurso a esse tipo de movimento. A seu juízo, embora certas disposições do decreto pudessem justificar-se pela necessidade de respeitar certas formalidades (notificação da greve às autoridades trabalhistas) ou de manter a segurança da empresa (impedir que agitadores e fura-greves entrem nos locais de trabalho), outras, em compensação, como a limitação geográfica ou setorial das greves de solidariedade – que, por conseguinte, excluem as greves gerais desse tipo – ou sua limitação em termos de duração ou de frequência, constituíam um grave obstáculo à sua realização.¹⁸

Outra consequência que deriva desses princípios é que, quando o Artigo 10º da Convenção nº 87 dispõe que as organizações amparadas pela Convenção só são aquelas que tenham por objetivo "fomentar e defender os interesses dos trabalhadores", a palavra "trabalhadores" não deve ser entendida exclusivamente no sentido estrito (isto é, trabalhadores filiados a sindicatos), mas também no seu sentido amplo.

Categorias de trabalhadores que podem ser excluídos do exercício do direito de greve

Em primeiro lugar, convém lembrar que o Artigo 9º da Convenção nº 87 dispõe que a legislação nacional determinará até que ponto as garantias previstas na Convenção serão aplicadas às forças armadas e à polícia. Por isso, o Comitê tem-se negado a contestar as leis que negam o direito de greve ao pessoal desses serviços.¹⁹

O recurso à greve é considerado como um dos meios fundamentais para tornar efetivo o "direito das organizações de trabalhadores de programar suas atividades" (Artigo 3º da Convenção), de modo que o Comitê decidiu, desde o princípio, reconhecer o dito meio de uma maneira geral, só admitindo como possíveis exceções as que pudessem ser impostas com relação aos funcionários públicos e aos trabalhadores dos serviços essenciais no sentido estrito do termo.²⁰

Administração Pública

No que diz respeito aos empregados da administração pública, o Comitê inspirou-se no acordo a que se chegou no momento de ser redigida a Convenção nº 87, no sentido de que "o reconhecimento do direito sindical dos funcionários públicos não tem relação alguma com a questão do direito desses funcionários à greve".²¹ Todavia, tanto o Comitê como a Comissão de Peritos têm declarado ultimamente que aos funcionários públicos privados do direito de greve deveriam ser asseguradas as devidas garantias de que seus interesses serão protegidos, por exemplo, mediante procedimentos apropriados, imparciais e rápidos de conciliação e arbitragem, nos quais pudessem as partes envolvidas participar plenamente de todas as etapas e fossem as decisões arbitrais obrigatórias para ambas e tivessem plena e rápida aplicação. Convém também observar que a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, ambas de 1978, sobre as relações de trabalho na administração pública, não mencionam explicitamente o direito de greve dos empregados públicos, mas suas disposições abrangem efetivamente a resolução dos conflitos trabalhistas. No mesmo ano em que foram adotados ambos os instrumentos, a Comissão do Serviço Público da Conferência Internacional do Trabalho concordou, após prolongado debate, em que o projeto de convenção (em seguida Convenção nº 151) não tratasse de maneira alguma da questão do direito de greve.²²

Nos últimos anos, os princípios do Comitê têm passado por uma evolução que se caracteriza pelo uso de critérios mais rigorosos para definir as categorias de empregados públicos às quais se poderia negar o recurso à greve. Assim, essas categorias têm sido reduzidas às que atuam como órgãos do poder público. Isso traz importantes consequências, pois o ponto de partida para

determinar quais funcionários públicos podem ser excluídos do direito de recorrer à greve já não é o fato de a eles se aplicar a legislação nacional sobre empregados públicos, mas a natureza das funções que exercem. Ao analisar as categorias de "funcionários empregados na administração do Estado" que podem ser excluídas do alcance da Convenção nº 98, a Comissão de Peritos definiu como funcionários "que atuam como órgãos do poder público" os empregados em ministérios e demais órgãos similares, e seus auxiliares, mas não as demais pessoas empregadas pelo Estado, por empresas públicas ou por instituições públicas autárquicas.²³ Por sua vez, o Comitê de Liberdade Sindical, ao examinar as reclamações que lhe foram apresentadas até a data, declarou que certas categorias de funcionários não atuam como órgão do poder público, por exemplo, os empregados em empresas petrolíferas, em bancos, no transporte metropolitano ou no setor de ensino²⁴ e, de uma maneira geral, os que trabalham em sociedades e empresas do Estado. Por último, convém observar que, entre as categorias de funcionários que não atuam como órgão do poder público, algumas podem ser excluídas do direito de greve porque trabalham em algum serviço essencial, no sentido estrito do termo.

Serviços essenciais

A definição que o Comitê de Liberdade Sindical tem dado aos serviços essenciais, no seu sentido estrito, (aos quais se nega o direito de greve), tem-se tornado cada vez mais restritiva. Inicialmente, o Comitê os definia como serviços cuja interrupção "poderia ocasionar prejuízos públicos"²⁵ ou "graves prejuízos à coletividade nacional"²⁶. Em seguida, em 1979, a definição limitou os serviços essenciais àqueles "cuja interrupção poderia pôr em risco a vida ou as condições normais de existência de toda ou parte da população"²⁷. Em 1983 (quando a Comissão de Peritos reviu sua definição de serviços essenciais, ao concluir seu estudo geral sobre a liberdade sindical e a negociação coletiva), o Comitê adaptou a sua definição à dos técnicos, formulando-a da seguinte maneira: "São serviços essenciais aqueles cuja interrupção poderia pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da pessoa em toda ou parte da população."²⁸

Em síntese, o que se deve entender por serviços essenciais, no seu sentido estrito, depende, em grande parte, das circunstâncias particulares do país de que se trata. Além disso, conforme a situação, um serviço "não-essencial" pode converter-se em "essencial", se a greve que o afeta se estende para além de um certo período ou de certo âmbito e põe em risco a vida, a segurança ou a saúde da pessoa em toda ou parte da população. Essas considerações não têm, entretanto, impedido o Comitê de chegar à conclusão de que, em geral, certo número de serviços específicos não deve ser considerado como essencial.

Por exemplo, o Comitê chegou à conclusão de que, de uma maneira geral, de acordo com o referido critério, *não são essenciais* os seguintes serviços: trabalhos portuários em geral; manutenção de aeronaves; bancos; atividades agrícolas; metalurgia; ensino; abastecimento e distribuição de produtos alimentícios; a Casa da Moeda; serviços gráficos do Estado; monopólios estatais do álcool, do sal e do fumo; a indústria petrolífera e suas plataformas marítimas (embora o Comitê reconhecesse que uma greve poderia, nesse caso, conduzir à paralisação da produção, com graves consequências, a longo prazo, para a economia nacional); o setor de mineração e, em circunstâncias normais, o transporte em geral, inclusive o transporte metropolitano.²⁹ Em alguns desses casos, o Comitê observou que caberia examinar a possibilidade de se modificar a legislação pertinente, com o objetivo de só se proibirem as greves nos serviços essenciais no sentido estrito do termo, sobretudo quando as autoridades dispõem de amplas faculdades discricionárias para ampliar a lista dos serviços essenciais.

O Comitê, por outro lado, tem considerado que o setor hospitalar é um serviço *essencial*, do mesmo modo os serviços de água, eletricidade e telefonia. Numa série de casos relativos a greves de controladores do tráfego aéreo, o Comitê declarou que a interrupção dos serviços em causa poderia pôr em risco a vida e a segurança de muitos passageiros e das tripulações; por conseguinte, a exclusão dessa categoria de empregados públicos do direito de greve não constituía uma violação dos princípios da liberdade sindical.³⁰ É evidente que esses poucos exemplos não esgotam a lista dos serviços essenciais. Se o Comitê não enumerou mais é porque suas decisões dependem dos

casos específicos que lhe são submetidos e porque raramente lhe são apresentadas reclamações pela proibição de uma greve em serviços essenciais.

Seja como for, vale observar que o Comitê, ao examinar uma queixa que não dizia respeito a um serviço essencial, manteve que as graves consequências a longo prazo que pudesse ter uma greve para a economia nacional não justificavam sua proibição.³¹ Isso exclui, ao que parece, o argumento de que a greve num serviço não-essencial só é legítima quando não há desproporção entre os prejuízos causados à economia e as vantagens que os trabalhadores obtêm com o seu êxito, além do fato de ser difícil demonstrar a existência de uma desproporção.

Garantias compensatórias

O Comitê tem observado que se funcionários e trabalhadores de serviços essenciais são privados do direito de greve pela legislação nacional, deveriam desfrutar de adequadas garantias que compensassem essa limitação à sua liberdade de ação. Por conseguinte, a proibição de greve deveria ser acompanhada, nesses casos, de procedimentos adequados, imparciais e rápidos de conciliação e arbitragem, em que os interessados pudessem participar de todas as etapas e os laudos resultantes se aplicassem de uma forma completa e imediata.³² Com referência aos procedimentos de mediação e arbitragem, o Comitê tem declarado que não só é indispensável que todos os membros dos órgãos encarregados dessas funções sejam rigorosamente imparciais, mas também os tenham nessa conta tanto os empregadores como os trabalhadores envolvidos, pois só assim se pode obter e manter a confiança de ambas as partes, condição de que depende o funcionamento eficaz da arbitragem, mesmo quando obrigatória.³³

Condições exigidas para o exercício da greve

A legislação da maioria dos países impõe diversas condições ou requisitos para a liceidade da greve. O Comitê de Liberdade Sindical tem precisado que essas condições "devem ser razoáveis e, em qualquer hipótese, não sejam de natureza tal que constituam grave limitação às possibilidades de ação das organizações sindicais".³⁴ A abundância das decisões do Comitê nesse sentido resulta do fato de que "entre os casos que lhe são apresentados com mais frequência, figuram os relacionados com o exercício do direito de greve".³⁵

O Comitê tem decidido que são aceitáveis os seguintes requisitos: 1) a obrigatoriedade do aviso prévio³⁶; 2) a obrigatoriedade de recorrer a procedimentos de conciliação e arbitragem (voluntários) nos conflitos coletivos, como condição prévia à declaração da greve, desde que sejam adequados, imparciais e rápidos, e que as partes possam participar de cada etapa³⁷; 3) a obrigatoriedade de se respeitar um determinado quorum³⁸; 4) a utilização da votação secreta para decidir sobre a greve³⁸; 5) a adoção de medidas para respeitar os regulamentos de segurança e para a prevenção de acidentes³⁹; e 6) a manutenção de um serviço mínimo.⁴⁰

Três desses requisitos merecem um exame mais atento, pois no curso dos anos o Comitê tem adotado princípios que tendem a limitar seu alcance: o recurso à arbitragem, o quorum necessário para que uma assembléia possa declarar a greve (e a maioria exigida) e a manutenção de um serviço mínimo.

No que diz respeito à *arbitragem*, a posição do Comitê é clara:

A imposição, por via legislativa, da arbitragem obrigatória em lugar da greve, como meio de solução dos conflitos de trabalho, só poderia justificar-se no âmbito dos serviços essenciais, no sentido estrito do termo... ; fora desses casos, tratar-se-ia de uma medida contrária ao direito das organizações de trabalhadores de programar suas atividades e de formular seu programa de ação previsto no Artigo 3º da Convenção nº 87⁴¹.

Essa decisão comporta dois comentários. Em primeiro lugar, o Comitê desaprova o recurso à *lei* como meio de substituir a greve pela arbitragem. A arbitragem obrigatória só é aceitável na condição de estar prevista no contrato coletivo como mecanismo de solução de conflitos, ou de ser

aprovada pelas partes durante as negociações em torno dos problemas que tenham dado origem ao conflito coletivo em causa. Em segundo lugar, por estar formulado em termos gerais, o princípio do Comitê tem aplicação em todas as etapas de um conflito. Em outras palavras, a legislação não pode impor a arbitragem obrigatória com efeitos vinculativos, como substitutivo da greve, nem no início nem no decurso de um conflito coletivo. Isso conduz logicamente à conclusão de que, iniciada a greve num serviço não-essencial, toca exclusivamente aos trabalhadores e a suas organizações decidir o momento em que se porá fim à mesma; fica excluído que a legislação ou uma decisão administrativa fixe um período máximo, salvo no caso em que a interrupção do serviço dure a ponto de pôr em perigo a vida, a segurança e a saúde da pessoa em toda ou parte da população e, por conseguinte, o serviço não-essencial se tenha convertido num serviço essencial.

No que se refere ao *quorum* e à *maioria requerida* para decidir sobre a declaração da greve, o Comitê novamente adotou um critério pragmático: declarou, por exemplo, que a exigência de um quorum de dois terços dos filiados poderia ser difícil de se cumprir, sobretudo quando os sindicatos têm um número muito grande de membros ou cobrem um vasto território.⁴² Quanto ao número de votos exigidos para a declaração da greve, o Comitê declarou que o requisito de dois terços da totalidade dos membros da organização ou da seção interessada constitui uma restrição ao Artigo 3º da Convenção nº 87 e que a exigência de que se conte com a concordância da maioria absoluta dos trabalhadores ou, inclusive, da maioria dos filiados nas federações e confederações pode correr o risco de limitar gravemente o direito de greve das organizações sindicais.⁴³ Em compensação, num caso recente,⁴⁴ o Comitê considerou que era compatível com os princípios da liberdade sindical uma situação em que a decisão concernente à declaração de uma greve nas seções locais de uma organização sindical fosse adotada pela assembléia geral das seções locais, se o motivo da greve fosse de natureza local, e se, nas organizações sindicais de grau superior, a decisão fosse adotada pelo comitê de direção dessas organizações por maioria absoluta de todos os membros do dito comitê. É claro, esses princípios têm sido formulados em contextos legislativos específicos; são aqui mencionados a título de exemplo, sem se prejudicar a legitimidade de outros sistemas de quorum e de maioria.

No que tange às restrições destinadas a garantir um *serviço mínimo*, a posição fundamental do Comitê é de que são aceitáveis em casos de greves cuja extensão e duração pudessem provocar uma situação de crise nacional de tamanha gravidade a ponto de pôr em risco as condições normais de existência da população. O Comitê tem observado que, em tais casos, o serviço mínimo deveria limitar-se às operações estritamente necessárias para não comprometer a vida, a segurança e a saúde da pessoa em toda ou parte da população; além disso, deveriam poder participar na definição de serviço mínimo tanto as organizações interessadas de trabalhadores como as organizações pertinentes de empregadores e as autoridades públicas.⁴⁵ O Comitê tem-se negado a emitir parecer sobre o grau de serviço mínimo fixado nos casos específicos que lhe têm sido submetidos, mesmo quando as organizações sindicais têm alegado – oferecendo informações muito amplas como prova de sua alegação – que o dito grau era excessivo porque limitava o exercício do direito de greve de uma grande proporção dos trabalhadores envolvidos. O Comitê chegou ao ponto de declarar que é indispensável a consulta paritária sobre o grau apropriado do serviço mínimo, não só para permitir um sensato intercâmbio de pontos de vista a respeito do que deve ser, em determinada situação, um serviço mínimo estritamente necessário, mas também para garantir que não lhe seja dado uma amplitude tal que torne a greve inócua por sua insignificância.⁴⁶

Proteção contra a discriminação anti-sindical por motivo de greve

Não é descartado o risco de que a greve dê origem a represálias por parte do empregador, mesmo nos casos em que as organizações de trabalhadores, que perseguem objetivos aceitáveis e respeitam as limitações e procedimentos descritos anteriormente, exerçam de uma maneira lícita o direito de greve. Esse problema foi exposto nos seguintes termos por Héctor Bartolomei de la Cruz:

Em geral, uma vez que se chega à greve ou a outras medidas de força, depois de esgotados os cursos de ação menos radicais, é evidente que se produzirão, em seguida, os períodos de máxima tensão ou, inclusive, de ruptura total das relações operário-patronais. É fácil compreender que são momentos especialmente propícios para a empresa fazer represálias, com o objetivo de persuadir os trabalhadores a desistir da greve ou da medida de força – se não foi ainda declarada – ou de aplicar sanções aos líderes da ação sindical – se já estiver deflagrada – ou de dispensar os responsáveis, terminada a luta.⁴⁷

Por exemplo, o Comitê declarou, num caso, que dificilmente poderia aceitar como coincidência alheia às atividades sindicais o fato de terem os chefes de departamento, imediatamente após ser declarada uma greve, decidido convocar juntas de disciplina que, baseando-se nas folhas de serviço do pessoal, ordenaram não só a dispensa de um elevado número de grevistas, mas também a de sete membros de seu comitê de empresa.⁴⁸

Normas internacionais do trabalho relativas à discriminação anti-sindical

A proteção contra todo ato de discriminação, em virtude da participação em atividades sindicais, está garantida pela Convenção nº 98 e por outras convenções posteriores sobre a liberdade sindical; não existem, porém, disposições de proteção específica contra represálias por motivo de greve, com exceção da Convenção nº 105 que, como já foi dito, proíbe o trabalho forçado ou obrigatório "como castigo por haver participado de greves".

O Artigo 1º da Convenção nº 98 protege os trabalhadores, considerados individualmente, contra todo ato de discriminação ligado a dois aspectos da liberdade sindical: a filiação a um sindicato e a participação em atividades sindicais. Este último aspecto é o que nos interessa aqui. O Parágrafo 1º dispõe que "os trabalhadores deverão gozar da devida proteção contra todo ato de discriminação tendente a diminuir a liberdade sindical com relação a seu emprego", com a inclusão, em particular, da dispensa e de toda outra ação que prejudique os trabalhadores. Essa mesma disposição figura no Artigo 58 da Convenção nº 110, de 1958, sobre as plantações.

O Artigo 2º da Convenção nº 98 estabelece o direito fundamental das organizações de trabalhadores (e de empregadores) a uma devida proteção contra todo ato de ingerência. O primeiro parágrafo desse artigo aplica-se especialmente às situações de greve, pois declara que as organizações de trabalhadores ou de empregadores deverão gozar da devida proteção contra todo ato de ingerência de umas nas outras, diretamente ou por meio de seus agentes ou membros, em sua constituição, funcionamento ou administração. Cabe ressaltar que um determinado ato – por exemplo, a dispensa de membros do comitê de direção de um sindicato por motivos de greve – poderia ser considerado, ao mesmo tempo, como um ato de ingerência (de que trata esse artigo) e como um ato de discriminação anti-sindical (a que se refere o Artigo 1º).

A Convenção nº 135, de 1971, sobre os representantes dos trabalhadores, estabelece semelhante proteção para os representantes dos trabalhadores na empresa, quer se trate de representantes sindicais quer de representantes eleitos pelos trabalhadores. Assim reza o Artigo 1º:

Os representantes dos trabalhadores na empresa deverão gozar de proteção eficaz contra todo ato que possa prejudicá-los, inclusive a dispensa por sua condição de representantes dos trabalhadores, por suas atividades como tais, sua filiação ao sindicato, ou sua participação na atividade sindical, desde que os ditos representantes atuem de conformidade com as leis, contratos coletivos ou outros acordos comuns em vigor.

Os Artigos 4º e 5º da Convenção nº 151, de 1978, sobre as relações de trabalho (administração pública), dispõem que os empregados públicos e suas organizações gozarão da devida proteção contra todo ato de discriminação anti-sindical e contra todo ato de ingerência.

A Convenção nº 141, de 1975, sobre as organizações de trabalhadores rurais, dispõe, no Parágrafo 2º do Artigo 3º, que "os princípios da liberdade sindical deverão ser plenamente

respeitados; as organizações de trabalhadores rurais deverão ter caráter independente e voluntário, e permanecer livres de toda ingerência, coerção ou repressão".

Por último, cabe mencionar o inciso a) do Artigo 5º da Convenção nº 158, de 1982, sobre o fim da relação de trabalho, que dispõe que "a filiação a um sindicato ou a participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante as horas de trabalho" não constitui justa causa para o fim da relação de trabalho. Na Recomendação nº 143, de 1971, sobre a proteção e as facilidades que devem ser dispensadas aos representantes dos trabalhadores, e na Recomendação nº 149, de 1975, sobre as organizações de trabalhadores rurais, podem ser encontradas também normas relativas à discriminação anti-sindical com relação ao emprego.

Pessoas e atividades protegidas

Nesse contexto normativo, o Comitê tem examinado, em muitas ocasiões, as alegações de discriminação anti-sindical manifestas na forma de diversos tipos de represálias exercidas por empregadores ou autoridades durante as greves e depois delas, assim como de atos prejudiciais, inclusive antes do início da greve. O Comitê tem estimado sistematicamente que o recurso a sanções penais pelo simples fato de organizar ou ter participado de uma greve pacífica é incompatível com os princípios da liberdade sindical;⁴⁹ que ninguém deveria sofrer prejuízos em seu emprego em razão de sua filiação ou de suas atividades sindicais legítimas,⁵⁰ e que a proteção contra os atos de discriminação anti-sindical deveria aplicar-se, de uma maneira especial, com referência aos que tenham como objetivo despedir ou prejudicar de alguma maneira os trabalhadores. O Comitê tem declarado, além disso, que essa proteção deve abranger não só a contratação e a dispensa, mas também as transferências, os rebaixamentos, as "listas negras", a aposentadoria compulsória etc.⁵¹

Vale ressaltar que o Comitê tem insistido, reiteradas vezes, em que a devida proteção contra todo ato de discriminação anti-sindical em relação ao emprego – sobretudo atos de represália por motivo de greve – é particularmente necessária em se tratando de delegados sindicais, uma vez que, para poder cumprir suas funções sindicais com plena independência, devem ter a garantia de que não serão prejudicados em razão do mandato que detêm no sindicato; essa proteção é também necessária para dar cumprimento ao princípio fundamental de que as organizações de trabalhadores devem ter o direito de escolher seus representantes com plena liberdade.⁵²

Mecanismos de proteção

Que características deve ter essa "devida proteção" que se estipula tanto na Convenção nº 98 como nas decisões do Comitê? Em vários casos que examinou a respeito, o Comitê tem sempre concebido, de uma maneira rigorosa, a proteção contra atos de discriminação anti-sindical. Sua orientação básica é de que, conquanto se assegure essa proteção de uma maneira efetiva, os métodos adotados para amparar os trabalhadores podem variar de um estado para outro. Mas, se se verificam atos de discriminação, é preciso que o governo envolvido adote todas as medidas necessárias para suprimi-los, quaisquer que sejam os métodos normalmente utilizados.⁵³

Uma maneira de assegurar a proteção aos delegados sindicais consiste em dispor que não poderão ser despedidos enquanto estiverem no exercício de suas funções, nem durante um determinado período, a partir do momento em que cessem essas funções, salvo, evidentemente, no caso de falta grave.⁵⁴ Nesse sentido, o Comitê tem ressaltado, de uma maneira particular, que o princípio de que um trabalhador ou um delegado sindical não deve sofrer prejuízo em razão de suas atividades sindicais não implica, necessariamente, que o fato de ter um mandato sindical confira a seu titular imunidade contra uma eventual dispensa, qualquer que seja a causa.⁵⁵

Num caso em que muitos dirigentes sindicais e outros sindicalistas foram dispensados na esteira de uma greve, o Comitê foi de parecer que o governo deveria instaurar um inquérito para apurar as verdadeiras razões das medidas adotadas.⁵⁶ Em outros casos de dispensas consecutivas a greves, o Comitê tem declarado que, além dos mecanismos de proteção preventiva contra dispensas anti-sindicais (como a obrigação de obter a autorização da inspeção do trabalho antes de proceder a uma dispensa), um meio complementar de garantir uma proteção eficaz poderia consistir em estabelecer a obrigação de o empregador oferecer a prova de que o motivo em que se baseia sua intenção de despedir um trabalhador não tem ligação com suas atividades sindicais.⁵⁷

Como explica o autor, se o ônus da prova incumbisse ao empregador, o problema estaria resolvido:

A dificuldade de provar um ato de discriminação sindical do empregador explica-se por se tratar da prova de um elemento intencional e, portanto, subjetivo e intangível, o que é geralmente impossível de se determinar de um modo direto... Compreender-se-á facilmente que a rígida aplicação do princípio processual civil, em virtude do qual quem afirma um fato deve prová-lo, conduz, na prática, a impor ao trabalhador o ônus de uma prova difícil ou impossível de apresentar.⁵⁸

De qualquer maneira, não parece, na opinião do Comitê, que uma proteção suficiente contra os atos de discriminação anti-sindical, provida na Convenção nº 98, seja assegurada por uma legislação que permite, na prática, aos empregadores – desde que paguem a indenização fixada em lei para todos os casos de dispensa sem justa causa – despedir um trabalhador, inclusive se o motivo real da medida for sua filiação a um sindicato ou sua atividade sindical.⁵⁹

Qualquer que seja o sistema de proteção em vigor, o Comitê acha que as queixas contra as práticas anti-sindicais – particularmente as represálias por motivo de greve – deveriam ser analisadas normalmente mediante um procedimento nacional que, além de rápido, não só deveria ser imparcial, mas como tal ser também tido pelas partes envolvidas que deveriam participar desse procedimento de uma maneira adequada e construtiva.⁶⁰

O Comitê tem adotado também um critério realista em situações em que a legislação tenha criado meios de proteção no plano nacional. Por exemplo, tem declarado que não basta que existam disposições legislativas que proibam os atos de discriminação anti-sindical, mas também é preciso que essas disposições estejam acompanhadas de procedimentos eficazes que garantam sua aplicação na prática. Além disso, tem encarecido a importância de prever meios rápidos, econômicos e totalmente imparciais para a solução de queixas por atos de discriminação anti-sindical; chamou a atenção para a conveniência de se resolverem as queixas, sempre que possível, mediante a discussão, não se devendo considerar a tramitação da reclamação como uma forma de litígio, embora em alguns casos de dispensa maciça de grevistas, o Comitê tenha chegado à conclusão de que, quando existem divergências de opinião ou de pontos de vista expressos de boa fé, dever-se-ia apelar para tribunais ou para pessoas imparciais, recurso que constitui a etapa final do procedimento de solução de conflitos.⁶¹

Quando empregadores ou suas organizações cometem atos de ingerência por motivo de greves, em prejuízo de organizações de trabalhadores, e não destes individualmente, o Comitê tem aplicado um critério muito parecido ao que tem sido adotado em geral nos casos de violação da liberdade sindical amparada pelo Artigo 1º da Convenção nº 98. Partindo do princípio de que, na falta de específicas disposições legislativas para proteger devidamente as organizações de trabalhadores contra esses atos de ingerência, o governo deveria estudar a possibilidade de adotar disposições claras e precisas que garantissem essa proteção,⁶² o Comitê tem passado a formular recomendações muito mais firmes. Assim, num caso recente, declarou que a legislação deveria prever explicitamente recursos e sanções contra atos de ingerência dos empregadores nas organizações de trabalhadores, com o objetivo de assegurar a efetiva aplicação do Artigo 2º da Convenção nº 98.⁶³

O Comitê tem-se mostrado mais inflexível, nos últimos anos, em face de atos de discriminação anti-sindical cometidos contra os trabalhadores e ante a ingerência de empregadores nas organizações de trabalhadores, mas não tem ido tão longe como a Comissão de Peritos que, em seu Estudo Geral, de 1983, sobre a liberdade sindical e a negociação coletiva,⁶⁴ recomendou que a legislação dos países que ratificaram a Convenção nº 98 preveja sanções que permitam garantir uma devida proteção contra os atos de discriminação anti-sindical; essa proteção poderia tomar a forma de prevenção (por exemplo, a exigência de pedir autorização para proceder a dispensas), de reparações ou de sanções penais.

A GREVE EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS

Antes de examinar detalhadamente essa questão, convém lembrar que recentes acontecimentos têm mostrado que determinados regimes políticos têm tendido a prolongar o estado de exceção em suas diferentes formas. Essa tendência tem chamado a atenção do Comitê, não só porque os direitos suspensos durante uma situação excepcional podem abranger os de natureza sindical, mas também porque existe uma mútua dependência entre direitos sindicais e liberdades públicas: a ausência dos demais direitos fundamentais e das liberdades públicas retira todo valor do exercício dos direitos sindicais. A situação é ainda mais grave quando o estado de exceção se prorroga constantemente, às vezes durante anos. O Comitê, sem deixar de reconhecer que a declaração do estado de exceção é uma decisão política que se situa fora de sua esfera de competência,⁶⁵ tem achado ser da sua responsabilidade a análise das conseqüências dessa decisão no exercício dos direitos sindicais.

Examinamos agora, mais detidamente, a questão da greve em situações excepcionais, particularmente durante uma crise nacional aguda ou em caso de guerra.

Em primeiro lugar, o Comitê considera que numa situação de crise nacional aguda, a proibição geral da greve ou a imposição de importantes restrições ao direito de greve (como a mobilização de trabalhadores) só podem ser aceitáveis durante um breve espaço de tempo.⁶⁶

A existência de uma situação desse tipo é avaliada, caso por caso, pelo Comitê, à vista das informações proporcionadas pelos reclamantes e pelo Governo. Cabe mencionar um caso⁶⁷ em que um governo havia mobilizado os trabalhadores em greve das empresas de transportes, ferroviárias, de telecomunicações e eletricidade, sob a alegação de que as greves naqueles setores perturbavam a economia e a ordem pública. O Comitê reconheceu que a suspensão do funcionamento dos serviços e das empresas de que se tratava podia perturbar a vida normal da coletividade, mas considerou que essa suspensão não criava um estado de crise nacional aguda e não era suficiente para justificar a medida adotada.

Entre as situações excepcionais, merece consideração especial a situação de guerra. Em vários casos em que se havia proibido a greve, o Comitê julgou que uma regulamentação adotada, em tempo de guerra, por um dos países beligerantes, poderia obrigar os sindicatos, do mesmo modo que outras entidades ou indivíduos, a aceitar restrições maiores à sua liberdade de ação que as normalmente previstas pela legislação em tempo de paz.⁶⁸ Seria conveniente, todavia, que essas restrições fossem substituídas o quanto antes, cessadas as hostilidades, por uma legislação que garantisse aos sindicatos maior liberdade de ação.⁶⁹

Num caso recente, o Comitê teve a oportunidade de expor, com mais detalhe, sua posição a respeito de um estado de guerra acompanhado da declaração do estado de exceção ou de sítio, especialmente quando as hostilidades parecem limitar-se a determinadas zonas do território nacional. No caso a que se alude,⁷⁰ o Comitê reconheceu a existência de circunstâncias de extrema gravidade no país em questão, mas considerou que o retorno à normalidade na vida sindical viria a ser favorecido se a aplicação do estado de emergência se limitasse às zonas geográficas diretamente afetadas; acrescentou que seria necessário, pelo menos, garantir o exercício dos direitos especificamente sindicais, como o direito de constituir organizações, o direito de reunião sindical em próprios sindicais e o direito de greve em serviços não-essenciais.

OBSERVAÇÕES FINAIS

No presente artigo, vimos como o Comitê de Liberdade Sindical, partindo do princípio básico relativo a greves, tem adotado critérios realistas e flexíveis para examinar os casos que lhe são submetidos todo ano. A jurisprudência que tem formado atesta tanto sua grande sensibilidade à evolução das relações de trabalho como um profundo apego à proteção dos trabalhadores e de suas organizações contra a intervenção excessiva dos governos. Ao mesmo tempo, seu método pragmático tem permitido a diversos países incorporar em sua legislação⁷¹ alguns dos princípios que tem formulado em matéria de greve. Haveria melhor prova da utilidade e adaptabilidade desses princípios?

Não há dúvida de que a composição e os procedimentos do Comitê têm dado a esses princípios uma considerável autoridade. Sua composição tripartite, o fato de seus membros terem de cumprir suas funções em caráter pessoal e o prestígio de seus dois presidentes (Paul Ramadier, que foi Primeiro Ministro do Governo da França, e depois, o Professor Roberto Ago, Juiz da Corte Internacional de Justiça) garantem a objetividade e a imparcialidade de suas deliberações. Seus procedimentos, quase judiciais, têm propiciado a formação de uma abundante jurisprudência que confere autoridade a suas decisões e a seus princípios. Por exemplo, toda a organização reclamante que apresente um novo caso pode ter a certeza de que o Comitê examinará os problemas submetidos à sua consideração à luz dos princípios da liberdade sindical, assentados solidamente em trinta e seis anos de experiência e no exame de mais de 1.400 casos a respeito dos quais, com exceção de uma única vez, as conclusões foram adotadas por unanimidade. Além disso, todos os seus relatórios, embora às vezes criticados por governos faltosos ou por organizações reclamantes insatisfeitas, têm sido aprovados pelo Conselho de Administração.

Não cabe aqui, é claro, prever a futura evolução dos princípios do Comitê em matéria de greve, mas "merece ser ressaltada sua contribuição para o desenvolvimento e para a progressiva aceitação de um corpo de princípios amplamente compartilhados, relativos a todos os aspectos dos direitos sindicais"⁷², como fazia observar C. Wilffed Junks, em 1955, quatro anos depois da criação do Comitê. Particularmente digna de nota é a contribuição que tem dado para codificação, no plano internacional, de certos padrões mínimos de conduta que devem ser respeitados em matéria de greve e que versam em especial sobre a definição dos trabalhadores amparados e a repulsa a toda forma de discriminação contra os trabalhadores que tenham organizado uma greve legítima ou dela tenham participado.

As decisões que o Comitê tem adotado, nestes trinta e seis anos, mostram que, apesar da inexistência de normas internacionais do trabalho que se apliquem especificamente às greves, tem sido possível garantir uma ampla proteção internacional nessa matéria por via jurisprudencial. Embora sofra os inconvenientes que decorrem inevitavelmente da ausência de obrigações internacionais formais, como as que resultam da ratificação de uma convenção, a via jurisprudencial tem a vantagem de criar princípios capazes de ampliar-se e de se adaptar conforme a evolução das circunstâncias, e de se aplicar mais eficazmente aos casos imprevistos que um procedimento baseado em regras que ou são precisas demais e, por conseguinte, até certo ponto preconcebidas, ou então são tão gerais que têm valor limitado como regras ou como obrigações".⁷³

NOTAS

1. O Parágrafo 7º estabelece que "nenhuma das disposições desta Recomendação poderá, de modo algum, ser interpretada em detrimento do direito de greve".
2. Vejam-se, por exemplo, os estudos gerais da Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações que se têm dedicado ao tema da liberdade sindical e da negociação coletiva, em especial o que figura no Relatório III (Parte 4B) da 69ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 1983, Parágrafos 199-233, assim como a publicação da OIT intitulada *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (Genebra, OIT, 3ª edição, 1985), Parágrafos 360-448 (a seguir chamado *Recopilación*). Para uma primeira análise do Comitê de Liberdade Sindical, ver C. Wilfred Jenks: "The international protection of freedom of association for trade union purposes", em *Recueil des cours*, Academia de Direito Internacional de Haia (Leiden, A.W.Sithoff, 1955), vol. I, pp. 1-111, especialmente a página 105.
3. N. Valticos: "Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale", em *Recueil des cours*, 1975, vol. I, pp.89-90.
4. W.R. Simpson: "ILO, in the forefront of the defence of freedom of association", em *ILO: The defender of teachers' rights and working conditions*, Seminário da Confederação Mundial de Organizações de Profissionais do Ensino (CMOPE), Genebra, 16-18 de agosto de 1982, pp. 31-32.
5. OIT: Informes del Comité de Libertad Sindical, I-14 (Genebra, OIT, 1952-1954), 2º informe, caso nº 28, parágrafo 68, e 4º informe, caso nº 5, parágrafo 27. Com relação ao caso nº 28, o Comitê declarou que o direito de greve é um dos "elementos essenciais do direito sindical". O adjetivo "legítimo" foi acrescentado ao ser examinado o caso nº 5. Veja-se também *Recopilación*, Parágrafos 362-363.
6. *Recopilación*, Parágrafo 366.
7. *Ibid.*, Parágrafos 367 e 433; no que diz respeito às greves de duração inferior à jornada de trabalho, ver *Boletín Oficial*, (a seguir indicado pela sigla BO) Genebra, OIT, vol. LXV, 1982, série B, nº 1, 214º informe, caso nº 1081, Parágrafo 262.
8. *Informes del Comité de Libertad Sindical*, op. cit., 1º informe caso nº 7, Parágrafo 58.
9. *Recopilación*, Parágrafos 373 e 388.
10. *Ibid.*, Parágrafo 372.
11. *Ibid.*, Parágrafo 359.
12. *Recopilación*, Parágrafo 368.
13. BO, vol. LXV, 1982, série B, nº 1, 214º informe, caso nº 1067, Parágrafo 208.
14. *Ibid.*, vol. LXII, 1979, série B, nº 1, 190º informe, caso nº 913, Parágrafo 450.
15. OIT: documento GB. 235/5/14, 248º informe do Comitê de Liberdade Sindical, caso nº 1381, Parágrafo 413.
16. Idem: Parágrafos 397 e 413; BO, vol. LXII, 1979, série B, nº 1, 190º informe, caso nº 913, Parágrafo 450.
17. *Libertad Sindical y negociación colectiva*, op. cit., Parágrafo 217.
18. Idem: documento GB.235/5/14, op.cit., Parágrafos 417 e 418.
19. *Recopilación*, Parágrafo 221.
20. *Informes del Comité de Libertad Sindical*, 15-28 (1955-1958), 26º informe, casos nºs 134 e 141, Parágrafo 76.
21. OIT: *Libertad sindical y relaciones de trabajo*, Informe VII na 30ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 1947, p. 107.
22. Idem: *Actas*, 64ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 1978, p. 25/10, Parágrafo 62.
23. *Libertad sindical y negociación colectiva*, op. cit., Parágrafo 255.
24. BO, vol. LXVII, 1984, série B, nº 1, 233º informe, caso nº 1225, Parágrafo 668, e, para o pessoal docente, vol. LXVI, 1983, série B, nº 2, 226º informe, caso nº 1166, Parágrafo 343.
25. *Ibid.* vol. XLIV, 1961, nº 3, 54º informe, caso nº 179, Parágrafo 55.
26. *Recopilación*, Parágrafo 393.
27. BO, vol. LXII, 1979 série B, nº 2, 194º informe, caso nº 908, Parágrafo 289.
28. *Ibid.*, vol. LXVI, 1983, série B, nº 3, 230º informe, caso 1173, Parágrafo 577.
29. *Recopilación*, Parágrafos 402-408.
30. *Ibid.*, Parágrafos 409-410 e 412; BO, vol. XXXVII, 1954, nº 4, 13º informe, caso nº 82, Parágrafo 112, para os serviços telefônicos, e vol. LXVIII, 1985, série B, nº 1, 238º informe, caso nº 1307, Parágrafo 325, para a eletricidade.
31. BO, vol. LXVII, 1984, série B, nº 2, 234º informe, caso nº 1255, Parágrafo 190.
32. *Recopilación*, Parágrafo 397.
33. *Ibid.*, Parágrafo 399.
34. *Ibid.*, Parágrafo 377.

35. G. von Potobsky: "La protección de los derechos sindicales: veinte años de labor del Comité de Libertad Sindical", em *Revista Internacional del Trabajo*, janeiro de 1972, p. 90.
36. *Recopilación*, Parágrafo 381.
37. *Ibid.*, Parágrafo 390. A Recomendação nº 92, de 1951, sobre a conciliação e a arbitragem voluntárias, dispõe que "se um conflito foi submetido à arbitragem, com o consentimento de todas as partes envolvidas, para a sua solução final dever-se-ia estimular as partes a que se abstenham de recorrer a greves ou a lock-outs enquanto decorresse o procedimento de arbitragem, e aceitem o laudo arbitral".
38. *Ibid.*, Parágrafo 382.
39. *Ibid.*, Parágrafos 413 e 414.
40. *Ibid.*, Parágrafo 415.
41. *BO*, vol. LXVII, série B, nº 3, 236º informe, caso 1140, Parágrafo 144.
42. *Recopilación*, Parágrafo 383.
43. *Ibid.*, Parágrafos 379, 380 e 384.
44. *BO*, vol. LXVII, 1984, série B, nº 1, 233º informe, caso nº 1224, Parágrafo 133.
45. *Recopilación*, 415, e *BO*, vol. LXIX, 1986, série B, nº 2, 244º informe, caso nº 1342, Parágrafo 154
46. *BO*, loc. cit.
47. H. G. Bartolomei de la Cruz: *Protección contra la discriminación antisindical* (Genebra, OIT, 1976), p.22.
48. *BO*, suplemento, vol. L, nº 2, 1967, 95º informe, caso nº 494, Parágrafo 301.
49. *Ibid.*, vol. LXVI, 1983, série B, nº 3, 250º informe, caso nº 1184, Parágrafos 282, e vol. XVII, série B, nº 3, 236º informe, caso nº 1213, Parágrafo 46.
50. *Recopilación*, Parágrafo 538.
51. *Ibid.*, Parágrafos 540, 544, 550, 560 e 564.
52. *Ibid.*, Parágrafo 556.
53. *Ibid.*, Parágrafo 571.
54. *Ibid.*, Parágrafo 557.
55. *Ibid.*, Parágrafo 558.
56. *BO*, vol. LIX, 1976, série B, nº 3, 158º informe, caso nº 834, Parágrafo 248.
57. *Recopilación*, Parágrafo 569.
58. Bartolomei de la Cruz, *op. cit.*, p.127.
59. *Recopilación*, Parágrafo 547.
60. *Ibid.*, Parágrafo 570.
61. *Ibid.*, Parágrafo 568.
62. *Ibid.*, Parágrafo 576.
63. *BO*, vol. LXVII, 1984, série B, nº 2, 234º informe, caso nº 1242, Parágrafo 139.
64. *Libertad sindical y negociación colectiva*, *op. cit.*, Parágrafos 265 e 278.
65. *BO*, vol. LVII, 1975, série B, nº 3, 151º informe, caso nº 809, Parágrafo 199.
66. *Recopilación*, Parágrafo 423 e 426.
67. *BO*, suplemento, vol. L, nº 1, 1967, 93º informe, casos nºs 470 e 481, Parágrafo 274.
68. *Recopilación*, Parágrafo 421.
69. *Ibid.*, Parágrafo 422.
70. OIT: documento GB.235./5/14, *op.cit.*, casos nºs 1129 e 1351, Parágrafo 434.
71. Figuram vários exemplos em A. J. Pouyat: "Normas y procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical: Un balance", em *Revista Internacional del Trabajo*, julho-setembro de 1982, pp. 331-334.
72. Jenks, *op.cit.*, p.105.
73. C. Wilfred Jenks: "The international protection of trade union rights", em E. Luard (diretor da publicação): *The International protection of human rights* (Londres, Thomas and Hudson, 1967), p.236.

CAPA: AQUARELA DE ZÉLIO ALVES PINTO