

O direito de greve¹

Jeffrey Vogt*

Histórico

No início da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) de 2012, os porta-vozes do Grupo dos Empregadores e do Grupo dos Trabalhadores se reuniram para acertar a lista final de 25 casos extraídos do Relatório Anual da Comissão de Peritos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que seriam discutidos pelos constituintes tripartites na semana seguinte na Comissão de Aplicação de Normas (CAN) da Conferência. Sem aviso prévio, o Grupo dos Empregadores se recusou a acordar uma lista final negociada que incluísse qualquer caso sobre o qual o Relatório Anual da Comissão de Peritos tivesse feito observações quanto ao direito de greve. O Grupo dos Empregadores (GE) também buscou obter uma ressalva relativa ao Levantamento Geral da Comissão de Peritos.² A ressalva tinha dois propósitos: diminuir a autoridade persuasória das observações da Comissão de Peritos fora da OIT e tentar estabelecer uma hierarquia (não existente) do órgão político, tripartite – a CAN –, sobre a Comissão de Peritos, que é independente.

O Grupo dos Empregadores tem três alegações principais. A primeira é que o escopo da Comissão de Peritos é comentar a aplicação das convenções e não interpretá-las. A segunda é que o Levantamento Geral e o Relatório Anual da Comissão de Peritos não são textos acordados ou determinativos dos constituintes tripartites da OIT. Especificamente, eles argumentam que a Comissão de Peritos não supervisiona as normas trabalhistas. Esta tarefa cabe aos constituintes tripartites da OIT, logo, em última instância, são eles que decidem o significado das convenções da OIT. A terceira é que, dada a ausência de qualquer referência a um direito de greve no texto propriamente dito da Convenção 87 da OIT, as regras de interpretação internacionalmente aceitas exigem que a Convenção 87 seja interpretada sem um direito de greve. Assim, o direito de greve não é uma questão sobre a qual a Comissão de Peritos deva expressar uma opinião.

A existência do direito de greve

O argumento do Grupo dos Empregadores se assenta numa compreensão profundamente equivocada do direito à livre associação. Ele tem uma visão extremamente conservadora, na qual a liberdade de associação é um direito individual contido em si mesmo, completamente apartado do contexto das relações trabalhistas. Entretanto, o direito à livre associação há muito tempo é entendido como um direito coletivo, particularmente no contexto das relações trabalhistas, e na realidade é um pacote de prerrogativas que inclui o direito de greve. No fundo, sem os benefícios derivados que o acompanham, o direito à livre associação ficaria totalmente desprovido de sentido no contexto das relações trabalhistas. Este entendimento é compartilhado pela OIT e por uma ampla maioria de tribunais e estudiosos.

A teoria da liberdade de associação utilizada (corretamente) pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT, pela Comissão de Peritos e, notavelmente, pela Corte Europeia de Direitos Humanos – e até pelo Tribunal de Justiça da União Europeia – é específica ao contexto do local de trabalho. Juntar-se num sindicato pode ser função da liberdade individual, mas essa liberdade tem pouco significado se os trabalhadores não podem buscar seus interesses por meio de tais organizações. A solidariedade entre trabalhadores permite que superem as limitações inerentes a firmar contratos individuais de trabalho, alcancem condições empregatícias justas e participem das decisões que afetam suas vidas e a sociedade como um todo. Na ausência de um direito de greve, fica difícil para os trabalhadores atingirem seus objetivos, dado o poder desigual na relação empregatícia. Desta premissa origina-se a visão de que a liberdade de associação implica não apenas no direito de trabalhadores e empregadores formarem livremente as organizações de sua escolha, mas também o direito dos trabalhadores de realizar atividades coletivas, visando defender seus interesses ocupacionais, sociais e econômicos.

Fundamentalmente, ao longo de quase 40 anos, não houve por parte dos Empregadores qualquer questionamento à jurisprudência da OIT sobre o direito de greve desenvolvido pela Comissão de Peritos e pelo Comitê de Liberdade Sindical (CLS) com base na Convenção 87. Desde a década de 1950, tanto a Comissão de Peritos quanto o Comitê de Liberdade Sindical têm considerado que o Artigo 3 abrange a proteção ao direito de greve, ainda que de forma circunscrita e cuidadosamente definida. Em 1959, menos de uma década após a Convenção 87 entrar em vigor, a Comissão de Peritos, no primeiro Levantamento Geral a detalhar a questão da liberdade de associação, ofereceu uma análise do direito de greve na seção correspondente ao Artigo 3 da Convenção. Em particular, ela afirmou que a “proibição de greves por trabalhadores que não servidores públicos atuando em nome do poder público... pode às vezes constituir uma considerável restrição às atividades potenciais dos sindicatos”. A Comissão de Peritos também afirmou que proibições ao direito de greve iam contra os Artigos 8 e 10 da Convenção 87.

Assim como a Comissão de Peritos, o CLS já fez referência direta ao Artigo 3 da Convenção 87, bem como à Constituição da OIT, como fazendo parte de seu raciocínio. O CLS, já em sua segunda reunião, em 1952, sustentou que o direito de greve era um elemento “essencial dos direitos sindicais”. No Caso 28 (Reino Unido - Jamaica), por exemplo, o CLS afirmou: “O direito de greve e de organizar reuniões sindicais são elementos essenciais dos direitos sindicais, e medidas tomadas pelas autoridades para garantir a observância da lei não devem, portanto, resultar em proibição durante conflitos trabalhistas”.

Um dos argumentos principais do Grupo dos Empregadores é que o sistema de supervisão, e em especial a Comissão de Peritos, não tem autoridade constitucional para oferecer interpretações vinculantes das convenções da OIT. Isto caberia aos constituintes tripartites, na forma da CAN e da CIT. Se é verdade que apenas a Corte Internacional de Justiça (CIJ) pode emitir interpretações vinculantes das convenções da OIT, o que os Trabalhadores não contestam, não é verdade que a CAN ou a CIT sejam os árbitros de última instância do significado das convenções da OIT. Não há embasamento constitucional para esta noção. Ademais, o papel da Comissão de Peritos e a aplicação das convenções requerem um certo grau de interpretação. Este é um ponto que o Grupo dos Empregadores já reconheceu no passado. Até pelo

fato de muitas convenções da OIT enunciarem princípios amplos, algum nível de interpretação será necessário para avaliar sua aplicação.

A Comissão de Peritos da OIT afirma que o direito de greve é protegido pelos Artigos 3, 8 e 10 da Convenção 87. Ao se examinar o texto da Convenção, usando as regras de construção conforme o Artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), esta afirmação está indubitavelmente correta. O significado comum das palavras do Artigo 3 da Convenção 87 confere um direito absoluto a sindicatos e associações de empregadores de adicionarem o que quiserem em seus planos para o futuro. Isto deve incluir, por exemplo, o direito de se planejar com vistas à negociação coletiva; e, para os sindicatos, o direito de se planejar com vistas a um movimento grevista. Dentre as palavras usadas, não há base para excluir um plano que contenha a organização ou apoio a um movimento grevista do programa de um sindicato, programa este que ele tem o direito de formular.

O Grupo dos Empregadores sustenta erroneamente que o trabalho preparatório à Convenção 87 apoia seus pontos de vista. Contudo, pode-se recorrer ao trabalho preparatório de um tratado somente se a interpretação a que se chegou por meio do Artigo 31 “deixa o significado ambíguo ou obscuro” ou “leva a um resultado que seja manifestamente absurdo ou irrazoável”. A justificação para o uso de meios suplementares de interpretação conforme o Artigo 32 do CVDT é simplesmente injustificável, já que a existência no seio da Convenção 87 do direito de greve não deixa coisa alguma ambígua ou obscura, nem é manifestamente absurda ou irrazoável. Entretanto, mesmo se olhássemos os materiais preparatórios, não há nada que sugira que a convenção deva ser interpretada de outra maneira. Como observou Bernard Gernigon, ex-chefe do Serviço de Liberdade Sindical da OIT, em nenhum momento do processo que antecedeu a adoção da Convenção 87 o direito de greve foi expressamente negado.

Na verdade, não há absolutamente nada que sugira que o conceito de liberdade de associação seja agora ou jamais tenha sido compreendido como significando algo que não a noção de que os sindicatos têm como seu propósito fazer avançar e defender os interesses dos trabalhadores. Além disso, o assentimento e a prática subsequentes também reforçam a interpretação da Convenção 87, que sustenta a existência de um direito internacional de greve.

Conclusão

Não há dúvida de que o direito de greve está consagrado na Convenção 87 da OIT, bem como no arcabouço jurídico internacional mais amplo. O sistema de supervisão da OIT estava correto quando observou que o direito de greve existe e, ao fazê-lo, agiu dentro de sua autoridade constitucional e em conformidade com as regras de interpretação de tratados. Se a questão fosse abordada pela CIJ, sustenta-se que esta devesse se submeter aos pontos de vista bem razoados do sistema de supervisão da OIT, especialmente à Comissão de Peritos, e julgar que a Convenção 87 protege o direito de greve.

***Jeffrey Vogt** é assessor jurídico da Confederação Sindical Internacional (CSI). Antes de entrar para a CSI, em 2011, ele foi especialista em política econômica global e vice-diretor do Departamento Internacional da Central Sindical Estadunidense Federação Americana do Trabalho – Central de Organizações Industriais (AFL-CIO). Ante-

riormente, ele representou sindicatos estadunidenses e estrangeiros em litígios em tribunais estaduais e federais. Ele é bacharel, mestre e doutor pela Universidade Cornell, especializando-se em Direito Internacional e Comparativo. Vogt também estudou Direito Internacional na Universidade de Paris, Sorbonne.

1. Este artigo é um brevíssimo resumo do parecer preparado pela Confederação Sindical Internacional sobre a existência de um direito de greve. O parecer completo, com mais de 120 páginas, está disponível aqui:

<http://www.ituc-csi.org/the-right-to-strike-and-the-ilo?lang=en>.

2. A ressalva proposta diria: “O Levantamento Geral faz parte do processo regular de supervisão e é resultado da análise da Comissão de Peritos. Ele não é um texto acordado ou determinativo dos constituintes tripartites da OIT.”

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Fundação Friedrich Ebert.