

COMENTÁRIOS: GREVE PURAMENTE POLÍTICA VERSUS GREVE DE PROTESTO: DEVE O DIREITO DE GREVE LIMITAR-SE AOS CONFLITOS LABORAIS?¹

Antonio Rodrigues de Freitas Júnior²
Henrique da Silveira Zanin³
Tradução de Adriana Calvo Pimenta⁴

¹ A versão original deste artigo foi publicada sob o título “*Purely Political Strike versus Protest Strike: Should the Right to Strike Be Limited to Industrial Disputes?*”, no *International Labor Rights Case Law*, Vol. 8 (2022), pp. 48-52. O motivo para sua publicação agora no Brasil e em Português reside no propósito de sublinhar os parâmetros da doutrina da OIT de Liberdade Sindical, por seu Comitê de Liberdade Sindical, com a legitimidade de sua história centenária, de que o Brasil participa desde sua fundação, em 1919, robustecida pela natureza tripartite de todas suas deliberações. Durante a greve dos metroviários, dos trabalhadores da Sabesp e CPTM, de São Paulo (outubro de 2023), o movimento foi reiteradas vezes acusado de ilegal porque teve por objetivo protestar contra a ameaça de privatização dessas empresas, patrocinada pelo Governo bandeirante sob a Administração do bolsorista Tarcísio de Freitas. Na ocasião o Tribunal Regional do Trabalho fixou a multa diária de \$1,5 milhão de Reais aos sindicatos de trabalhadores que estiveram à frente da paralisação; como se vê, também aqui contrariando a doutrina da OIT de Liberdade Sindical, expressa nos casos comentados neste artigo.

² Professor Associado de Direito do Trabalho e Direitos Humanos da Faculdade de Direito da USP.

³ Mestre em Direitos Humanos pelo PPG da Faculdade de Direito da USP.

⁴ Mestre e Doutora em Direito pelo PPG da Faculdade de Direito da PUC/SP; cumprindo no momento estágio pós-doutoral junto à Faculdade de Direito da USP.

INTRODUÇÃO

O Brasil tem estado em turbulência social e política desde a década de 2010. Um evento central foi a greve dos caminhoneiros no primeiro semestre de 2018, originalmente devido ao aumento dos preços dos combustíveis, que depois se tornou um protesto mais amplo sobre uma vasta gama de direitos sociais e corrupção⁵. A alta dos combustíveis foi causada por fatores externos e internos, entre eles a crise venezuelana, o acordo de produção de petróleo de 2016, o aumento de impostos internos e as políticas de reajuste de preços do petróleo e seus derivados.⁶ Os mesmos fatores internos levaram a discussões sobre a possibilidade de uma segunda greve, organizada pela Federação Nacional dos Petroleiros (FUP) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), para baixar os preços dos derivados de petróleo (especialmente gás de cozinha e combustíveis), garantir os postos de trabalho e a produção interna de combustíveis, acabar com a importação de petróleo, impedir a privatização da empresa nacional de petróleo e exigir a demissão do então presidente da Petrobras.

O judiciário brasileiro, através de um juiz do Tribunal Superior do Trabalho, exigiu que a greve não fosse realizada, dado o seu caráter político e tendo em conta as atividades dos trabalhadores petrolíferos – que, sendo indispensáveis à comunidade, deveriam observar requisitos específicos, nomeadamente, tentar negociar antes da greve, avisar os empregadores com 72 horas de antecedência e obter a aprovação da assembleia de trabalhadores.

Foi iniciada uma greve de três dias, que foi cancelada um dia e meio depois. O tribunal declarou a greve nula e, dada a falta de cumprimento das determinações anteriores, ordenou o pagamento

⁵ Sam Cowie e Dom Phillips, “Brazil faces calls for return to military dictatorship amid truckers’ strike,” *The Guardian*, May 30, 2018.

⁶ João Pedro Soares, “O que levou à alta dos combustíveis?” *Deutsche Welle*, May 25, 2018.

de cerca de 392.000 dólares em multas, que após um recurso no qual houve a alegação de que o valor era demasiado elevado e desproporcional, a multa foi reduzida para 98.000 dólares.

A FUP e a CUT apresentaram uma denúncia ao Comitê de Liberdade Sindical da OIT (CLS, o Comitê) para denunciar a imposição de multas que excediam a capacidade de pagamento dos sindicatos. Quase vinte e cinco anos depois de emitir recomendações para o caso no 1889⁷, o CLS voltou-se para uma queixa semelhante, mais uma vez envolvendo a Petróleo do Brasil S.A. (Petrobrás), o governo brasileiro e a CUT. Ao analisar o caso atual (n. 3327)⁸, o CLS manteve as suas declarações anteriores e convidou o governo a apresentar um sistema de multas para o exercício abusivo do direito à greve. Não foram propostas quaisquer inovações. Então, porque é que o processo n. 3327 foi destacado como uma decisão paradigmática? Como este comentário demonstrará, o caso exigiu um esforço adicional dos membros do CLS porque, para além do debate sobre os requisitos e limites das multas aplicadas às greves abusivas, o CLS revisitou a distinção entre greves puramente políticas e greves de protesto. Além disso, o Relatório Definitivo n. 395 (junho de 2021) centrou-se nas consequências jurídicas contrastantes decorrentes destes dois tipos de greves à luz dos princípios da liberdade de associação.

ANÁLISE

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a definição de greve tem sido objeto de um debate jurídico permanente. Um exemplo da doutrina jurídica italiana é a proposição do jurista católico Francesco

⁷ Comitê de Liberdade Sindical da OIT (CFA), Relatório Definitivo – Relatório no 306, março 1997, caso no 1889 (Brasil).

⁸ CLS OIT, Relatório Definitivo – Relatório no 395, junho 2021, caso no 3327 (Brasil).

Santoro-Passarelli, que definiu a greve como uma ausência concertada do trabalho destinada a promover interesses profissionais coletivos.⁹ Como salienta, entre outros, Gino Giugni, os tribunais utilizaram esta definição para traçar limites ao direito constitucional à greve. Como observou Giugni, embora descritivamente, a definição revelou-se uma abordagem normativa: “*pretendendo descrever a greve tal como ela é na realidade, exprime, de fato, uma crença sobre como deve ser praticada.*”¹⁰ “ Este está longe de ser o único exemplo de como conceitos aparentemente descritivos de certos institutos jurídicos podem exprimir preconceitos culturais e ideológicos, é claro.

A este respeito, a observação atenta do que leva os trabalhadores a fazerem greve levanta a questão dos critérios que os tribunais do trabalho poderiam aplicar para garantir os interesses profissionais, estabelecendo uma fronteira entre eles e os políticos? Ao prescrever “objetivos” que os atores coletivos podem apoiar, para além de experiências relacionadas com conflitos, o próprio sistema jurídico tende a interpretar mal os princípios da liberdade de associação. Analisando o dispositivo constitucional brasileiro relativo ao direito de greve, a decisão dos trabalhadores sobre os interesses que pretendem defender parece ser uma questão particularmente sensível: como o excerto deixa claro, o dispositivo constitucional não deixa muita margem de manobra para interpretações restritivas sobre os tipos de interesses a serem promovidos pela greve: “*Artigo 9º – É garantido o direito à greve, e cabe aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de o exercer e sobre os interesses que devam por meio dela defender.*” Como o excerto deixa claro, o dispositivo constitucional

⁹ Francesco Santoro Passarelli, *Nociones de Derecho del Trabajo, Estudios de Trabajo y Previsión* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1963), 49–50.

¹⁰ Para uma melhor compreensão do que ficou conhecido como *la tecnica definitiva* e seus preconceitos ideológicos, veja Gino Giugni, *Diritto Sindacale* (Bari: Cacucci Editore, 1997), 241–43.

não deixa muita margem de manobra para interpretações restritivas sobre os tipos de interesses a serem promovidos pela greve.

O processo n. 3327, o CLS esclarece em que medida as greves políticas e de protesto devem ser admissíveis ao abrigo do guarda-chuva do princípio da liberdade de associação.

Começando pela questão dos limites, a questão é a de saber em que condições em que a greve poderia ser proibida. O Comitê afirma que para identificar situações em que uma greve poderia ser proibida, “o critério que tem de ser é a existência de uma ameaça clara e iminente à vida, à segurança pessoal segurança pessoal ou à saúde da totalidade ou de parte da população” (parágrafo 90). Esta afirmação não constitui uma novidade nas decisões do CLS. Por outro lado, a razão para reiterar tal afirmação, neste caso, é que as greves em atividades essenciais não devem ser genericamente proibidas. As disposições que o façam devem ser de carácter excepcional, e o próprio Comitê já forneceu as respectivas definições e parâmetros¹¹.

No que diz respeito às formas como as esferas política, social ou econômica interagem ou influenciam as greves, o CLS declara que o direito de greve “*deve não se limitar apenas aos litígios industriais*” susceptíveis de serem resolvidos por um acordo coletivo¹². Segundo as orientações do CLS, os trabalhadores e os sindicatos “*devem poder exprimir num contexto mais vasto, se necessário, a sua insatisfação relativamente a questões econômicas e sociais que afetam a vida profissional dos seus membros*”¹³. Mais uma vez, isto também foi repetidamente afirmado em relatórios anteriores do CLS¹⁴. A decla-

¹¹ A este respeito, ver os parâmetros definidos nos parágrafos. 824-852. Organização Internacional do Trabalho, Liberdade de Associação: Compilação de decisões do Comité de Liberdade Sindical, (Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2018), 152-161.

¹² OIT CLS, Relatório no 395, junho 2021, caso no 3327 (Brasil), para. 91.

¹³ Ibid.

¹⁴ Embora as greves puramente políticas não sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação dos princípios da liberdade de associação, os sindicatos devem poder recor-

ração parece reforçar o fato de o direito à greve não só ser admissível em ambientes de disputa industrial, mas também abranger todos os tipos de conflitos.

Além disso, tenha em mente o principal argumento na resposta do governo – a alegada natureza política do protesto. A Procuradoria-Geral da União invocou este argumento várias vezes para que a greve fosse invalidada na sua totalidade. O Comitê, no entanto, afirma que, embora as greves puramente políticas não se enquadrem no âmbito da liberdade de associação, “*os sindicatos de protesto*” devem poder recorrer a “*greves de protesto*”, especialmente “*criticando as políticas econômicas e sociais de um governo*”¹⁵. Ao fazê-lo, realça a diferença entre greves meramente políticas e greves de protesto, o que é crucial no contexto da política de segurança social.

Por fim, tal como no processo 1889 de 1997, o Comitê convidou o governo a submeter ao diálogo tripartido um sistema de multas a aplicar pelo exercício incorreto do direito à greve. Ao permitir que a legislação estabeleça parâmetros relacionados, o Comitê salientou que as sanções devem ser “*proporcionais à gravidade da infração cometida e não devem cometida e não devem, em caso algum, comprometer a continuação das atividades*”¹⁶ dos sindicatos.

rer a greves de protesto, nomeadamente de associação, os sindicatos devem poder recorrer a greves de protesto, em especial quando se destinam a criticar as políticas económicas e sociais de um governo”. Organização Internacional do Trabalho, Liberdade de Associação: Compilação das decisões do Comitê de Liberdade de Associação (Genebra: Secretariado Internacional do Trabalho, 2018), 156. Para casos semelhantes, ver o 344.º Relatório, Processo n. 2509, para. 1247; 348.º Relatório, Caso n. 2530, para. 1190; 351. Relatório, Caso n. 2616, para. 1012; 353º Relatório, Processo n. 2619, para. 573; 355º Relatório, Caso no 2602, para. 668; 360º Relatório, Caso n. 2747, para. 841; e 372º Relatório, Caso n. 3011, para. 646.

¹⁵ OIT CLS, Relatório n. 395, junho de 2021, Processo n. 3327 (Brasil), para. 92.

¹⁶ Ibid., para. 94. Também sobre este assunto, ver paras. 171-175, Relatório n. 306, Processo n. 1889.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Em termos práticos, o Relatório Definitivo de junho de 2021, Processo n. 3227, reforça que, sob os parâmetros da liberdade de associação, as greves de protesto motivadas pela insatisfação com as políticas econômicas e sociais do Estado são inteiramente aceitáveis. O Comitê observa ainda que, na ausência de uma ameaça clara e iminente à vida, à segurança pessoal ou à saúde de toda ou parte da população, não há lugar para a proibição de greves que respeitem os princípios da liberdade de associação.

Embora admitindo alguma restrição legal relativamente ao direito de greve em atividades essenciais, “*no sentido estrito do termo, incluindo a satisfação das necessidades inadiáveis das comunidades*”¹⁷, as sanções não podem ser inadequadas ou excessivas.

¹⁷ OIT CLS, Relatório n. 395, junho de 2021, Processo n. 3327 (Brasil), para. 91