

## Aspectos da liberdade sindical

*Maria Aurea Baroni Cecato\**

RESUMO. Este estudo trata da liberdade sindical, tema de grande relevância no nível internacional e que encontra especial acolhida nas prioridades da Organização Internacional do Trabalho. Ao mesmo tempo, a questão suscita, hoje, no Brasil, interesse particular, na medida em que se projeta um espaço maior para a negociação coletiva e que esta se mostra inviável sem a referida liberdade, que não é contemplada no modelo brasileiro de organização sindical.

*Palavras-chave:* Liberdade sindical. Organização sindical. Negociação coletiva.

### 1 - Introdução

O novo perfil das relações de trabalho, esculpido, em grande parte, pelo fenômeno da globalização econômica, que arrasta consigo outros aspectos de toda a organização social, vem demandando a flexibilização das normas trabalhistas, como vem sendo propalado aos quatro cantos. Mas, de certa forma paradoxalmente, é dentro deste mesmo quadro que também se externa uma demanda mundial no sentido do respeito à dignidade da pessoa humana. Os chamados direitos humanos hoje, como nunca anteriormente, têm sido objeto de estudo, e sua prática, exigência universal.

Na medida em que surgiu e se ampliou o conceito de direitos humanos e em que se estudou e se reconheceu a sua íntima e essencial ligação com a dignidade da pessoa humana, a liberdade sindical vem sendo associada a tais direitos e compõe,

---

\* Dr.<sup>a</sup> em Direito do Trabalho pela Université de Paris II (Panthéon-Assas - Droit, Économie et Sciences Sociales). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Paraíba.

hoje, o rol dos chamados direitos humanos do trabalho. Nesse contexto, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem um papel capital: o preâmbulo de sua Constituição considera a “[...] afirmação do princípio da liberdade sindical” como um dos meios capazes de melhorar a condição de trabalho e, ao mesmo tempo, de garantir a paz universal. Por outro lado, vem envidando todos os esforços para o reconhecimento da necessidade de se preservar um mínimo ético nos ordenamentos juslaboralistas. Ela vem, ao longo de sua existência, realizando trabalho contundente no sentido de tornar tal princípio reconhecido como indispensável ao estabelecimento de condições mínimas de trabalho. Ao lado da liberdade sindical estão outros direitos fundamentais tais como o direito à vida, à saúde e à integridade do trabalhador, além de liberdades igualmente basilares e que dela não se dissociam.

Forma particular de liberdade de associação, a liberdade sindical se apresenta com diferentes fisionomias, o que a torna multiforme e complexa, envolvendo aspectos individuais e coletivos, positivos e negativos e outros que se reportam às organizações sindicais e aos engajamentos dos trabalhadores nessas agremiações. Ela tem seu conceito ligado às determinações da Resolução 87 de 1948 da Organização Internacional do Trabalho que é, por sua vez, uma das Convenções de Base da Organização. O significado dessa consideração é seu sentido de direito primordial do trabalhador, pedra angular da organização sindical e garantia mínima para o exercício de outros direitos. Com efeito, a OIT possui sete convenções consideradas fundamentais que abrangem quatro direitos, sustentáculos da dignidade do trabalhador. São elas: **liberdade sindical** e negociação coletiva; idade mínima para o trabalho; liberdade de trabalho (não-escravidão) e não discriminação no trabalho e na profissão.

Tendo em conta as considerações acima tecidas, este estudo será apresentado como se segue: em sua primeira parte, um breve histórico da liberdade sindical e a indicação das fontes jurídicas que a sustentam; na segunda, a apresentação da liberdade sindical em seus diferentes aspectos, já que se trata de figura jurídica que tem desdobramentos diversos; na terceira, a liberdade sindical enquanto parte dos direitos humanos, pois que ela integra os direitos assim taxados e, por último, a atuação da OIT na criação e extensão da liberdade sindical.

## **2 - História e fontes**

### **2.1 - *Resumo histórico***

A gênese e evolução da liberdade sindical podem ser fixadas no decorrer dos séculos XIX e XX. Inicialmente, em razão das revoluções do século anterior<sup>1</sup>, os movimentos sociais reivindicam os direitos de associação, de expressão, de ir e vir, enfim, aqueles que foram primeiramente conquistados entre os que atualmente recebem o epíteto de direitos fundamentais, na medida em que foram sendo inseridos nos textos constitucionais.

Assim, o direito de associação, base dos direitos sindicais, faz parte dos direitos fundamentais. A luta por esse direito passa por três fases distintas, sendo a primeira aquela em que toda associação era proibida e a desobediência resultava em penalidades severíssimas; a intermediária, que foi a da simples tolerância das associações e a terceira, enfim, a do reconhecimento de tais entidades como representativas da coletividade de trabalhadores.

Posteriormente, nos fins do século XIX, os contatos internacionais, que antes se faziam esparsamente,

---

<sup>1</sup> A Revolução Industrial (econômica) e as Revoluções Francesa e Americana (políticas).

intensificaram-se e, à mesma época, foi gestado o movimento em favor da criação da OIT, o que se dá no início do século XX. É durante este que a Organização cresce e, com ela, o conceito de liberdade sindical. Este, antes de ser objeto da Convenção 87, base de sua regulamentação, já era afirmado nos textos da Tratado de Versailles, de 1919, como “direito de associação tendo em vista todos os objetivos não contrários à lei...”

Relevante lembrar que a própria criação da OIT, quando da assinatura do Tratado de Versailles (1919), ao final da Primeira Guerra Mundial, se deve a reivindicações do movimento sindical internacional que já se fazia importante ao final do século XIX. Foi, ao mesmo tempo, a resposta encontrada para amenizar as inquietações oriundas de conflitos protagonizados pela classe trabalhadora, dos quais o mais relevante foi a Revolução Russa, em 1917.

No Brasil, como, aliás, em qualquer outro país do mundo, a história da liberdade sindical está atrelada à evolução, bastante longa, da organização sindical. Assim, para não nos estendermos em demasia, ressaltaremos os pontos que consideramos essenciais ao seu entendimento.

A primeira fase é marcada pelos movimentos iniciais no sentido da organização sindical com a liderança de imigrantes anarquistas. O Estado, então liberal, não era ausente, no entanto, quando se tratava de manter a ordem social estabelecida e o jogo político oligárquico. Assim, foram duramente castigados os que ousaram organizar ou pretender organizar sindicatos e movimentos que afrontaram o regime: prisões e deportações foram decretadas. Como bem observa CRIVELLI, “[...] o Estado desempenhou com muito zelo seu papel de polícia da ordem política e econômica” (2001, p. 132). A década de 20 foi, apesar disso, de resistência dos trabalhadores, com freqüentes greves, sobretudo no Estado de São Paulo, onde a indústria começava a se estabelecer.

Numa segunda fase deve-se ressaltar o ambiente propício criado na referida década para que o Estado tomasse a iniciativa de construir, ele próprio, o sindicato brasileiro, espelhado no modelo fascista italiano. É nesse ponto que o contexto mundial se faz sentir mais fortemente no sindicato brasileiro. Quando se tratou de adotar uma alternativa para a abstenção do Estado liberal, o Brasil optou por acompanhar os países europeus que implantaram o corporativismo, seguindo de perto a Itália de Mussolini (seu modelo, por excelência, foi a Carta Del Lavoro, de 1927), a Espanha de Franco e Portugal de Salazar. Aqui, além de Vargas, grande admirador de Benito Mussolini, teóricos como Joaquim Pimenta e Oliveira Vianna defenderam a idéia e o aludido modelo com entusiasmo.

É nessa segunda fase que Getúlio constrói o sindicato que, em grande parte, ainda permanece até a presente data. A partir do Decreto 19.770 de 1931, até o final do seu último mandato, passando pela Constituição de 1937, de origem espúria, todas as medidas por ele tomadas foram no sentido de esculpir e manter o sindicato único, colaborador do Estado, apêndice do Ministério do Trabalho, a ponto da sua natureza jurídica ser confundida com a de uma pessoa jurídica de direito público. Do modelo resultou um grande número de entidades, que contavam com os recursos derivados da contribuição compulsória, paga por todo trabalhador pertencente a determinada categoria, seja ele filiado ao sindicato ou não. Nesta fase, a convenção coletiva foi bastante restrita, ficando a composição dos conflitos a cargo da Justiça do Trabalho. Aqui, também, se pode observar o autoritarismo do Estado nas relações coletivas de trabalho.

A terceira fase inicia-se com manifesta resistência de alguns autênticos sindicatos, nas décadas de 70 e 80, localizados, sobretudo, no Estado de São Paulo e com a criação da CUT (Central Única dos Trabalhadores), além das outras

Centrais que a sucederam. Trata-se de movimento que se opunha, sobretudo, ao regime militar, que tanto oprimiu as lideranças sindicais a partir do golpe de 1964. Em boa parte, decorrente desse movimento, e ainda bastante tímida, é a iniciativa do constituinte de 1986, resultando na Constituição de 1988, determinando a independência do sindicato em relação ao Estado, mas conservando-o unicista e dependente de uma contribuição compulsória, ou seja, ainda, de certa forma, atrelado ao Estado. É este o estado atual da liberdade sindical no Brasil.

## **2.2 - Fontes jurídicas da liberdade sindical**

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948, proclama, em seu artigo 20 que "Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas". E no § 4.º do artigo 23 que "Toda pessoa tem o direito de, com outras, criar sindicatos e se filiar a sindicatos para a defesa de seus interesses".

Por outro lado, dois pactos internacionais que se reportam aos direitos do homem, que foram adotados pela ONU em 16 de dezembro de 1966, tratam de direito sindical. São eles, o Pacto Internacional relativo aos direitos civis e políticos (em seu artigo 22) e o Pacto Internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais (no artigo 8º). Nos dois casos os Estados-parte se comprometem a garantir o direito que toda pessoa tem de fundar sindicatos e de se filiar ao sindicato de sua escolha, como também o direito dos sindicatos de formar federações e os direitos destas de formar agremiações internacionais ou de a estas se filiar. É particularmente importante, nos referidos pactos, a instituição do direito dos sindicatos a exercerem livremente sua atividade, incluído aí o recurso à greve.

A ONU reconhece a OIT como competente para avaliar as queixas relativas ao exercício do direito sindical. Esta determina, desde o preâmbulo de sua Constituição (1919), o princípio da liberdade sindical como um dos objetivos de seu programa de ação. E a Declaração de Filadélfia, de 1945, que complementou a Constituição da OIT, estabelece que "A liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável ao progresso" .

Mas o mais contundente e pormenorizado documento sobre liberdade sindical continua a ser a *Convenção nº 87* , (denominada Convenção sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical), adotada em 1948, pela Conferência Internacional do Trabalho. Ela é seguida pela nº 98, de 1949, sobre direito de organização e de negociação coletiva e a nº 135, de 1971, que dispõe, sobretudo, sobre os representantes de trabalhadores na empresa. As três, em conjunto, formam a base da categoria *direito sindical internacional*.

Segundo relata MASCARO, as Convenções da OIT, no que respeita à sua eficácia, podem ser classificadas em: *regulamentares*, assim consideradas as auto-aplicáveis, as *de princípios*, que necessitam de normas complementares para sua efetivação e, finalmente, as *promocionais*, que fixam objetivos a serem alcançados em determinado prazo. Ainda segundo o referido autor, as Convenções sobre direito sindical são enquadradas no primeiro grupo, já que estão relacionadas aos direitos humanos (2003, p. 955). Com efeito, a Convenção 87 é uma das Convenções fundamentais (ou de base) da OIT.

Tratando, especificamente da liberdade sindical e da proteção do direito sindical, a Convenção em apreço estabelece, em seu art. 2º:

Os trabalhadores e empregadores, sem qualquer distinção, têm o direito de, sem autorização prévia, constituir organizações de sua escolha, como também de se filiar a essas organizações, com a

única condição de se submeterem aos estatutos dessas últimas.

Este é o dispositivo específico de sustentação da liberdade sindical.

### **3 – A liberdade sindical em seus desdobramentos**

Como assinalamos acima, a liberdade sindical tem aspectos diversos, razão pela qual seu estudo é amplo e complexo. Este escrito, de forma compatível com sua condição de artigo, não poderia ter como objetivo tratar do assunto à exaustão, senão fazer dele uma explanação sucinta. É assim, portanto, que as diversas faces do princípio da liberdade sindical serão tratadas abaixo.

#### ***3.1 – Liberdade de constituição e de filiação***

Entre as diversas fisionomias assumidas pela liberdade sindical, uma é a liberdade de constituição de suas associações. Esta é a liberdade básica, primeira, sem a qual não há que se falar em outros aspectos do mesmo princípio, pois estes estão, evidentemente, atrelados à existência de uma organização.

Trabalhadores e empregadores, sem distinção, têm o direito de constituir as organizações de sua escolha e, para tal, não lhes deve ser exigida a obtenção de autorização prévia. É essa a previsão do artigo 2º da Convenção da 87 da OIT<sup>2</sup>. O dispositivo proíbe não apenas exigências de autorização para a criação de entidades sindicais, como também qualquer outra formalidade relacionada com a constituição de tais

---

<sup>2</sup> Convention 87, Art. 2: Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.



organizações. Assim, a aquisição da personalidade jurídica pelas organizações não pode estar subordinada a condições que possam ferir o direito de livre constituição. É o que dispõe o artigo 7º da referida Convenção.

Da mesma forma que não cabe ao Estado conceder ou negar autorização para a criação de organizações sindicais de qualquer grau, também não tem ele o arbítrio de dissolver ou suspender as que existem, quando não corresponderem às suas expectativas. Não são elas sujeitas ao julgamento da via administrativa. Claro é que as associações sindicais têm as mesmas obrigações que outras pessoas jurídicas, no que respeita ao cumprimento da lei e à licitude de seus objetivos e ações. Porém, só a via judicial é capaz de dissolvê-las, sendo-lhes devido, ainda, o direito ao amplo contraditório.

É ainda o artigo 2º da Convenção referida que garante ao indivíduo trabalhador, a escolha do sindicato ao qual pretende se filiar (a chamada liberdade positiva), bastando, para tal, que se conforme com as determinações de seus estatutos, assim como a decisão de não se filiar ou de retirar sua filiação (liberdade negativa).

Entende-se que a exigência de registro não é incompatível com o que estabelece a Convenção 87. Tal exigência é, aliás, comum nas diversas legislações, mas como coloca MAGANO, “isso dependerá de que não se imponha o requisito do registro como máscara de controle estatal” (2001, p. 20).

O novo Código Civil Brasileiro dispõe que “Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo [...]”. No caso dos sindicatos, se exige um registro junto ao MTE, o qual tem por objetivo não interferir na criação do sindicato e, sim, controlar a unicidade sindical. Logo após a

promulgação da Constituição de 1988, muita polêmica se fez em torno da questão, dividindo-se as opiniões entre as que consideravam a exigência como interferência dos poderes públicos na criação do sindicato e as que entendiam justificada a exigência. Esta é razoável, no nosso entender, dentro do modelo unicista adotado. Enquanto ele permanece, é necessário que se controle a existência de um só sindicato, por categoria, na mesma circunscrição geográfica. A exigência é, portanto, acessório do modelo. Este, sim, é incompatível com a autonomia sindical.

### 3. 1. 1 - *Pluralidade versus Unicidade*

Parece evidente que liberdade sindical pressupõe a possibilidade de criação de sindicatos diversos dentro de um mesmo espaço geográfico, representando a mesma categoria. É incompatível com os preceitos da Convenção 87 qualquer determinação do Estado impedindo a livre criação de entidades sindicais, de acordo com a vontade do grupo interessado. É preciso, no entanto, concordar com MAGANO, que “tais preceitos não têm em mira exigir a pluralidade sindical, mas apenas preservar a liberdade de escolha tanto de trabalhadores quanto de empregadores” (2001, p. 19).

Não parece haver, na doutrina, entendimento diverso do que aqui segue: a unidade sindical é mais satisfatória para o movimento sindical. É preciso, no entanto, explicar que ela é resultado de árduo trabalho e, normalmente, de anos de experiência, além de condições favoráveis, que levam as entidades sindicais de um país a se unirem não só em momentos de conflito e negociações, mas mesmo organicamente, como é o caso da Alemanha. A unicidade, ao contrário, é a união imposta pelo Estado, o que, sem sombra de dúvida, atenta contra a liberdade sindical.

Este tema (pluralidade versus unicidade) normalmente não suscita tão grande interesse em ordenamentos jurídicos cuja organização sindical avançou para a independência das disposições estatais. E até o faz, é bem verdade, mas sob um enfoque diferente. Ali, não se cogita de disposições heterônomas determinando a existência de um só sindicato, por categoria, em uma mesma base territorial. Assim, a existência de diversos sindicatos gera algumas dificuldades nos momentos de negociação e quando se trata de definir aquele mais representativo para composição de determinados colégios. Mas, acima de tudo, permanece a liberdade de escolha da criação de mais uma entidade, para o grupo interessado e de filiação ao sindicato de sua opção, para o empregado.

No Brasil, a unicidade estabelecida na Carta Magna de 1937 permanece, lamentavelmente, até nossos dias, pois o constituinte de 1988 não ousou implantar a pluralidade. É preciso admitir que o próprio movimento sindical se mostrou contrário pelo receio da fragmentação. Atualmente cogita-se de tal reforma, ainda, porém, com a oposição de boa parte das lideranças sindicais que temem, não só a fragmentação dos sindicatos, como a perda da contribuição compulsória.

O modelo de unicidade sindical já foi considerado pela OIT como contrário à liberdade sindical e aos preceitos da Convenção 87. Segundo a Organização, não deve haver intervenção do Estado, via legislativa, no sentido de forçar a unidade sindical, pois isso contraria o art. 2º da referida Convenção.

### 3.1.2 - *Constituição de federações e confederações e filiação internacional*

A liberdade de constituição comporta ainda aquela de criação de organizações de grau superior. Esta é a disposição do

art. 5º da Convenção comentada<sup>3</sup>. É natural que, para melhor desempenho de suas atribuições, as entidades primárias se agrupem, criando as de grau superior que traçam as diretrizes políticas e de ação. Estas têm definição política – e, em alguns casos, ideológica – mais abrangente, pois contam com o aporte do grande número de efetivos nas suas bases.

Em um ordenamento como o brasileiro que, incontestavelmente, não contempla a liberdade sindical, apesar dos avanços trazidos pela Carta de 1988, as organizações de grau superior fazem parte do sistema confederativo e a filiação às mesmas não comporta escolhas. Mas vale registrar aqui, a existência das Centrais Sindicais, admitidas nas últimas duas décadas, com um papel, porém, limitado à orientação política: elas não fazem parte da estrutura confederativa, assim como não lhes é dado participar, senão indiretamente, das convenções coletivas. Constituem única instância livre da organização sindical brasileira e indicam um passo à frente no sentido da liberdade sindical.

A Convenção 87 prevê ainda a liberdade das organizações de trabalhadores e empregadores de se filiarem a organizações internacionais. O sindicalismo internacional tomou corpo a partir do final do século XIX e teve participação fundamental na criação da OIT. Sua relevância, ao longo de mais de um século é incontestável. Nos dias atuais, com a globalização, a tendência à formação de blocos de integração econômica, a circulação de trabalhadores e de capitais, trava-se uma discussão em torno da viabilidade de negociações coletivas transnacionais. Evidentemente, tais negociações pressupõem sindicatos organizados também em nível internacional. Mais do

---

<sup>3</sup> Convention 87, Art.5. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

que nunca, portanto, a ausência de liberdade de filiação internacional e inconcebível.

### **3.2. Liberdade de funcionamento e de ação**

Sempre com a obrigação de agir licitamente como, aliás, deve ser para qualquer pessoa física ou jurídica, os sindicatos devem ter liberdade de funcionamento e de ação, ausente de intervenção estatal. Esta é a base de sua autonomia. Nesta se incluem todos os itens contemplados no artigo 3º da Convenção 87:

As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar sua gestão e sua atividade e de formular seu programa de ação. As autoridades públicas devem se abster de toda intervenção de natureza a limitar esse direito [...]<sup>4</sup>

O artigo 8º do mesmo documento, ao mesmo tempo que conclama as entidades sindicais a “respeitar a legalidade” no “exercício dos direitos que lhe são reconhecidos” determina que a “legislação nacional não deverá atentar [...] contra as garantias previstas na presente Convenção.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Convention 87, Art. 3 - 1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. 2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

<sup>5</sup> Convention 87, Art. 8 - 1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente Convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité. 2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente Convention.

Parece que daí se pode concluir a admissibilidade de legislação regulamentadora a respeito, desde que as garantias de liberdade sindical não sejam reduzidas.

No seu conjunto, a disposição da Convenção é levar o Estado a se abster de fazer exigências ou imposições que tenham o fim de criar obstáculos à ação sindical. Reconhece-se, entretanto, que algumas normas podem ser necessárias, visando garantias aos próprios filiados.

A liberdade de funcionamento e ação é, como parece óbvio, muito ampla, merecendo que alguns de seus aspectos sejam trabalhados em separado, como faremos abaixo.

### **3.2.1 - *Elaboração de estatutos, escolha de dirigentes e administração***

A liberdade de elaboração de seus estatutos e regulamentos administrativos é o carro chefe da proteção da ação sindical. Isso porque são eles que comportam as normas regulamentadoras de toda a organização. É, assim, vedado ao Estado interferir estabelecendo o conteúdo que devem conter os estatutos ou exigindo a submissão destes à apreciação das autoridades. Tal liberdade está atrelada à garantia de não subordinação do sindicato à política governamental.

Por outro lado, é fundamental que os dirigentes e representantes sindicais possam ser eleitos livremente pelos trabalhadores e empregadores, pois dessa livre escolha deriva a ação independente da organização.

Normalmente, o CLS - Comitê de Liberdade Sindical da OIT (cf. 5.2) não vê com bons olhos a exigência de requisitos tais que nacionalidade, opinião política e ocupação do candidato, por entender que não são compatíveis com a liberdade das organizações de eleger seus dirigentes e representantes segundo seus interesses. Ainda menos aceitável é a presença do Estado nas eleições - o que, normalmente, é feito através do Ministério do Trabalho. E é relevante lembrar que a eleição

engloba a fase preparatória, o escrutínio propriamente dito e a apuração, além de desdobramentos posteriores que estão relacionados com a escolha dos dirigentes. Aceita-se, entretanto, que o Estado cuide da elaboração e aplicação de regras que garantam a normalidade das eleições.

Liberdade também para a gestão dos negócios sindicais faz parte do conceito maior de liberdade de ação. Assim, a entidade tem o direito de angariar contribuições de seus filiados, como veremos no próximo item, e de gerir com autonomia as suas finanças. A fiscalização destas pelo Estado deve-se limitar aos casos, excepcionais, de presumida irregularidade.

Sob a égide das Cartas anteriores a 1988, no Brasil, o estatuto das entidades sindicais era, basicamente, elaborado pelo Estado. Pode-se informar, a título de curiosidade, que um modelo podia ser adquirido em livrarias, o que retira qualquer resquício de dúvidas sobre o seu estabelecimento heterônomo. A intervenção estatal era, igualmente, intensa na escolha dos dirigentes sindicais. O escrutínio tornava-se inválido se representante do Ministério do Trabalho não se encontrasse presente.

Não se duvida do avanço da Constituição atual quanto a esses dois aspectos da liberdade sindical. Em tais pontos, precisamente, a liberdade declarada pelo *caput* de seu art. 8º tem sido efetiva. Dessa forma, já se vem respeitando o disposto no art. 3º da Convenção 87 – no que se refere aos estatutos e à escolha dos dirigentes –, ainda não ratificada.

### 3.2.2 – *Receitas Sindicais*

Todo sindicato, como toda pessoa jurídica, deve dispor de receita para sua sobrevivência. E, obviamente, a autonomia sindical implica autonomia financeira, o que também é válido para qualquer pessoa física ou jurídica. Autonomia pressupõe

ainda que a receita seja conseguida por seus próprios meios, devendo a entidade sindical, através dos serviços prestados aos seus representados, fazer jus à contribuição voluntária, paga por estes, aprovada por eles próprios, em assembléia. Assim é em qualquer país que pode afirmar a sua liberdade sindical.

Não existe compatibilidade entre a contribuição sindical obrigatória brasileira, antes denominada “imposto sindical”, e a Convenção 87. Embora esta não seja expressa no que diz respeito à questão, sua interpretação inequívoca não permite convergência com qualquer contribuição compulsória, já que esta retira, do trabalhador, a liberdade de escolha. Parece bastante claro que a única fonte de receita consentânea com o espírito da Convenção referida é a voluntária, que permite ao trabalhador exercer a sua liberdade de escolha.

### 3.2.3 - *Programas de ação*

Nos programas de ação incluem-se quaisquer atividades lícitas que tenham o fito de defender os interesses profissionais dos representados, assim como as políticas, além da deflagração de greve. As primeiras sempre geraram muita discussão. Parece-nos que não se pode, como pretendem alguns, excluir do sindicato o direito de exercer atividades políticas, sob pena de lhe retirar a possibilidade de lutar pelo bem-estar econômico e social daqueles que ele representa. Não é imaginável a atividade sindical limitada à seara trabalhista, porque esta é estreitamente ligada a qualquer opção política. Assim, ela inclui, necessariamente, o direito de manifestação pública da opinião, de protestos e de gestões para a consecução de seus fins. O que deve ser controlado (nunca pela via administrativa e sim pela judicial) é o afastamento do sindicato de seus objetivos fundamentais. Enfim, o que não deve ocorrer é de o sindicato agir por fins políticos. As ações políticas devem ser meios que levem a fins trabalhistas.



Entre os instrumentos de ação da organização sindical encontra-se o direito de greve. A Convenção 87 não dispõe a esse respeito, mas há entendimento claro de que ela se enquadra nos programas de ação em geral. Por sua vez, o Comitê de Liberdade Sindical, examinando queixas concernentes à greve, tem freqüentemente afirmado que o direito de greve é reconhecido aos trabalhadores e às suas organizações, como um meio legítimo de defesa de seus interesses profissionais. Aliás, a greve, admitida em todos os regimes ditos democráticos, é uma das ações mais importantes do sindicato, porque o único meio de pressão real de que ele dispõe contra o patronato.

O CLS admite a exigência de alguns requisitos ao exercício desse direito, como manutenção de serviços mínimos, de serviços essenciais e de segurança, pré-aviso etc., assim como as restrições referentes aos serviços públicos. Admite também a disposição sobre procedimentos de composição do conflito, como a conciliação e a arbitragem.

No ordenamento brasileiro, a greve foi por muito tempo proscrita, como na Carta de 1937, ou regulamentada de forma a que sua deflagração se tornasse inviável, como sob a égide da Lei de 1964. A lei de 1989, regulamentando o art. 9º da Constituição atual, conquanto se lhe possa tecer algumas críticas, representa progresso relativo ao *statu quo ante* e, sobretudo, não pode ser considerada como empecilho ao exercício da liberdade sindical.

#### 3.2.4 - *Negociação e contratos coletivos*

A precípua função do sindicato é a negociação coletiva. É essência da liberdade sindical, sem a qual não faz sentido falar em sindicato. Toda a ação das organizações deve, direta ou indiretamente, resultar em uma negociação que traga melhores condições de trabalho.

O documento legal regulador e protetor da negociação coletiva é a Convenção 98 da OIT. Esse instrumento jurídico dispõe sobre as medidas que o Estado deve adotar, internamente, para encorajar e promover a utilização mais ampla dos processos de convenção coletiva entre empregados e empregadores, através de seus sindicatos, com o objetivo de regular as relações de trabalho. Em seu art. 4º, a referida Convenção determina:

Medidas apropriadas às condições nacionais devem, se necessário, ser tomadas para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização o mais ampla possível de procedimentos de negociação voluntária de convenções coletivas entre os empregadores e as organizações de empregadores de um lado e as organizações de trabalhadores de outro, com o objetivo de regular, por esse meio, as condições de emprego.<sup>6</sup>

A negociação coletiva deve ser autônoma, livre de ingerências e pressões do Estado. Este não pode fazer exigências, a não ser formais, e de sorte que não comprometam a independência dos sindicatos para negociar.

No Brasil, a CF de 1988 estimula a negociação coletiva, porém, é pacífico que o modelo de sindicato brasileiro, criado para auxiliar o Estado, não reforça a idéia de negociação. Aqui, o fortalecimento dessa forma de regulação das relações de trabalho passa, necessariamente, pela reforma do sindicato, pois não prescinde da liberdade sindical. É verdade, ainda, que se faz necessária Emenda Constitucional, pois apesar de o art.

---

<sup>6</sup> "Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi".

8º declarar a liberdade da associação sindical ou profissional, diversos de seus incisos contradizem seu *caput*, opondo obstáculo a tal liberdade.

### 3.2.5 – *Proteção de dirigentes sindicais e trabalhadores contra atos discriminatórios*

A liberdade sindical implica a proteção dos dirigentes, sem o que a liberdade de ação ficaria prejudicada. Assim sendo, as garantias destinadas ao dirigente não existem para protegê-lo pessoalmente, e sim, toda a coletividade que ele representa. Com efeito, qualquer discriminação contra ele dirigida, põe em risco o desempenho de suas atividades.

Tendo em vista a liberdade de escolha de dirigentes e representantes, não deve haver destituição nem suspensão dos escolhidos, pela via administrativa. O Comitê de Liberdade Sindical considera tal decisão como grave violação do livre exercício dos direitos sindicais. Ele vem se manifestando, reiteradamente, no sentido de que tais decisões devem ser resultado de sentença judicial.

Por outro lado, se a possibilidade existe legalmente, ela pode se prestar a abusos, o que ocorre, em geral, quando há divergências políticas entre governo e líderes gremiais. A destituição e a suspensão são dos atentados mais comuns. Há ainda diversos países que adotam a privação de liberdade de dirigentes, sem nenhum julgamento precedente e sem mesmo que o Poder Judiciário tenha se manifestado, o que pode ser verificado nas denúncias feitas pela OIT e, algumas vezes, pelas próprias organizações sindicais, como veremos abaixo (cf. 5.3).

A OIT cuida para que trabalhadores e dirigentes sindicais sejam protegidos, tanto contra discriminações e abusos do Estado, quanto contra represálias e pressões dos empregadores. Estes, por sua vez, não devem submeter a admissão dos empregados à condição de que eles se filiem ou

abandonem sua filiação a um sindicato. Não deverá, igualmente, haver tratamento diferenciado em razão de filiação sindical. A OIT, assim como a doutrina a respeito têm, reiteradamente, afirmado que não basta criar normas (e mesmo ratificar as Convenções Internacionais), sendo o controle da aplicação de tais normas absolutamente indispensável.

Além da Convenção 98, que cuida da questão, a 135 também dispõe sobre a proteção de representantes dos trabalhadores, sendo incisiva em determinar a proteção dos representantes e dirigentes contra quaisquer atos que possam prejudicá-los. O CLS, por sua vez, afirma que, entre as formas possíveis de proteção aos representantes sindicais, é indispensável garantir-lhes a estabilidade, a qual sucumbiria apenas em caso de falta grave cometida pelo empregado. Por outro lado, devem eles ter garantias contra alterações contratuais como mudança de função e de local (transferência), já que elas podem dificultar-lhes o desempenho de suas atribuições.

O sistema brasileiro, de muito, garante a estabilidade do dirigente sindical, tanto em dispositivo constitucional (art. 8º, VIII) quanto infraconstitucional (CLT, art. 543).

### **3.3 - *Direitos sindicais e liberdades públicas***

Existe, sem dúvida, uma relação apertadíssima entre a liberdade sindical e as liberdades públicas. Assim, pode-se afirmar que não pode haver a primeira onde as últimas não são respeitadas. E há um número expressivo de exemplos de liberdades públicas, que foram sendo conquistadas ao longo dos séculos XIX e XX, como a própria liberdade sindical, tais que: a liberdade de associação (que está na base da liberdade gremial); liberdade de reunião e de manifestações públicas, de opinião, de expressão, de ir e vir, segurança e integridade da pessoa, assim como sua liberdade contra pressões e ameaças.

Facilmente observa-se que não se concebem tais direitos e liberdades fora de regimes democráticos. Estes, por sua vez, não se furtam a garantir a liberdade sindical. Em regimes totalitários, ao contrário, costuma-se encontrar o movimento sindical atrelado às determinações do Estado e suas lideranças vítimas de todo tipo de abuso e irregularidade.

## **4 - A liberdade sindical enquanto parte dos direitos humanos**

### **4.1 - Conceito de Direitos Humanos**

O conceito de direitos humanos, com tal denominação, é relativamente recente, tendo aparecido na Carta das Nações Unidas em 1946. Porém, é forçoso reconhecer que despontou em passado mais remoto, nos direitos do homem ou direitos naturais<sup>7</sup>. Segundo doutrina unânime, a essência dos direitos humanos encontra-se na dignidade do ser humano. Aí está o seu fundamento. Devemos entender, portanto, que os sujeitos de tais direitos são todos os seres humanos, sem qualquer distinção. Devemos compreender ainda que a dignidade da pessoa deve ser vista da forma mais ampla, supondo a satisfação de todas as necessidades humanas básicas e abrangendo todas as suas relações sociais, inclusive com o Estado. Relevante a observação de GOMES a tal respeito, na Introdução de seu artigo:

De que vale o direito à vida sem o provimento das condições mínimas de uma existência digna, se não de sobrevivência (alimentação, moradia, vestuário)? De que vale o direito à locomoção sem o direito à moradia adequada? De que vale o

---

<sup>7</sup> Não é simples definir o que deve ser compreendido pela expressão *direitos humanos*. Antes é preciso convir que os direitos assim denominados são, na doutrina, freqüentemente confundidos com os chamados *direitos fundamentais* e com os *direitos naturais*, senão com outras expressões que denominam direitos ou liberdades que lhe são afins.

direito à liberdade de expressão sem o acesso à instrução e educação básica? De que valem os direitos políticos sem o direito do trabalho? De que vale o direito ao trabalho sem um salário justo, capaz de atender às necessidades humanas básicas? De que vale o direito à liberdade de associação sem o direito à saúde [...]? (2003, p. 647).

O estudo dos direitos humanos levou a doutrina à percepção de características que lhe são próprias. Comumente, apontam-se-lhes as seguintes: *universalidade* (por aplicar-se a todos, independentemente de tempo e lugar, cor, raça ou gênero); *indivisibilidade* (por não haver hierarquia entre eles, não haver superposição de uns aos outros), *indissolubilidade* (por formarem um conjunto inseparável de direitos), *progressividade* (por constituírem um rol de direitos cuja tendência é sempre o crescimento), *inerência* (por serem inatos a todo ser humano), *inalienabilidade* (por não se dissociarem da pessoa, não serem transmissíveis nem renunciáveis), e *imprescritibilidade* (porque, exercidos ou não, o transcurso do tempo não os extingue).

Relevante notar, com relação à interdependência ou indissolubilidade do direitos humanos, que freqüentes vezes, a violação de um deles prejudica a realização dos demais. A título exemplificativo podemos citar a liberdade sindical e sua ligação essencial com as liberdades de associação e de reunião. E é por isso que a Conferência Mundial de Direitos Humanos, que teve lugar em Viena (Áustria), em 1993, considerou, no Artigo 1º da Declaração que dela resultou:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en general de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo énfasis [...].

A referida interdependência deve ser compreendida também no que respeita às dimensões ou gerações<sup>8</sup> de tais direitos. Assim, os direitos civis e políticos, de primeira dimensão, não se dissociam dos direitos econômicos, sociais e culturais. Da mesma forma, estes mantêm forte ligação com os direitos coletivos ou de solidariedade.

Com relação à sua característica de progressividade, vale comentar que, normalmente, ao rol dos direitos humanos já existentes, outros são adicionados na medida em que as sociedades passam, resultado de muita reflexão e outros diversos fatores, a considerá-los como indispensáveis à existência e manutenção da dignidade humana. É que, intrinsecamente ligados à esta última, dependem de como é ela percebida em épocas distintas.

#### **4.2 - Liberdade sindical e direitos humanos**

No rol dos chamados direitos humanos há aqueles que estão diretamente ligados às condições de trabalho e que se revelam como garantias mínimas de tais condições. Exemplificativamente podemos citar a liberdade de trabalho e de associação e os direitos ao descanso e a um salário justo. São, assim, direitos básicos dos trabalhadores enquanto indivíduos (direitos trabalhistas individuais) e também das organizações (direitos coletivos) por eles criadas para representá-los na defesa e /ou reivindicação de outros direitos. Aí está a liberdade sindical, viga mestra do Direito Coletivo do Trabalho e, reconhecidamente, um dos direitos humanos do trabalhador.

E afirmamos que a liberdade sindical é o ponto fulcral dos direitos humanos do trabalho, pois é através do seu

---

<sup>8</sup> O termo mais utilizado tem sido *geração*, sendo que, mais recentemente, tem-se visto a defesa da adoção de *dimensão*, que nos parece mais apropriado.

exercício que é buscada a justiça social nas relações de trabalho e que outros direitos são reconhecidos. Importante lembrar que existe outro feito que deve ser creditado a tal exercício: o fortalecimento das instituições democráticas. Aliás, vale dizer que não há propriamente dissociação entre a luta da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho, a busca da cidadania ou conquista de direitos civis e políticos. A liberdade sindical encontra-se no cerne de toda essa batalha.

Por outro lado pode-se afirmar que um movimento sindical livre e independente só pode se desenvolver com o respeito de todos os chamados direitos humanos. A violação destes atenta contra o exercício dos direitos sindicais.

Foi reconhecendo a relevância da liberdade sindical que a OIT, em sua 86<sup>a</sup> Conferência Internacional, realizada em Genebra, em 1998, da qual resultou a *Declaração relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho*, demonstrou mais uma vez que a considera como um dos direitos básicos do trabalhador. A interpretação da referida Declaração é considerada como uma forma de declarar a Convenção 87, entre outras seis, como Convenções essenciais da Organização, que devem ser aplicadas por todos os países membros, independentemente, aliás, de terem sido ratificadas. A OIT justifica tal ponto da Declaração, alegando que os países membros aceitam, ao seu ingresso na Organização, os princípios desta, previstos em seu texto constitucional. Vejamos, a propósito, o art. 2.º da Declaração referida:

2. Declara que o conjunto dos Membros, mesmo que eles não tenham ratificado as Convenções em questão, têm a obrigação, pelo simples fato de seu pertencimento à Organização, de respeitar, promover e realizar, de boa fé e conforme a Constituição, os princípios concernentes aos direitos fundamentais que são objeto das referidas Convenções, a saber:



- a) a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva;
- b) a eliminação de toda forma de trabalho forçado ou obrigatório;
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil;
- d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão. (Grifo nosso).<sup>9</sup>

Não se poderia argumentar no sentido contrário ao de que os direitos elencados pela Declaração de 98 da OIT, encabeçados pela “*liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva*” são essenciais à dignidade do trabalhador, fazendo parte dos seus direitos mais primários, devendo ser considerados como direitos humanos do trabalho.

## 5 - A atuação da OIT

A Organização Internacional do Trabalho dispensou, à liberdade sindical, os cuidados devidos a um dos pilares do Direito do Trabalho. E, efetivamente, aquela é basilar, tanto por ser um dos direitos que já não podem ser negados sem causar grande indignação, como porque dele depende o exercício de inúmeros outros direitos trabalhistas.

O princípio em comento está previsto no Preâmbulo da Constituição da OIT e regulamentado nas Convenções 87 – específica sobre liberdade sindical – e 98 (sobre negociação

---

<sup>9</sup> “2. Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir: a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; c) l'abolition effective du travail des enfants; d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession”.

coletiva). A atuação da OIT na extensão da liberdade sindical, assim como o controle que ela exerce sobre sua prática, está muito ligada à sua estrutura e ao seu funcionamento, o que veremos sucintamente a seguir.

### **5.1 - Estrutura e funcionamento**

A OIT tem composição tripartida, o que lhe garante um caráter especial, único nas organizações internacionais<sup>10</sup>. Dela participam representantes de empregados e de empregadores, com direito a voz e voto, juntamente com os delegados governamentais. É tripartida tanto a Conferência Internacional do Trabalho, órgão máximo de decisão, quanto o Conselho de Administração. Apenas a Repartição Internacional do Trabalho (RIT), que tem atribuição burocrática, é integrada por funcionários.<sup>11</sup>

A ação da OIT foi, inicialmente, orientada para a elaboração de normas internacionais. Nos últimos trinta anos, no entanto, passada a fase de grande e média produção, a Organização tem intensificado a ação complementar, tendo sobretudo sistematizado os serviços de cooperação técnica.

Para o desempenho de seu principal papel, o normatizador, a OIT conta com a edição de Convenções e Recomendações, o que ela faz através da Conferência Internacional. As primeiras são adotadas depois de um longo processo de negociação, que inclui consulta aos membros e leva em conta, na medida do possível, as necessidades e possibilidades dos direitos nacionais. Quanto às segundas, não têm caráter obrigatório, o que impede que sejam classificadas como normas, mas seu papel orientador é reconhecido. Têm,

---

<sup>10</sup> Embasado em artigo de nossa autoria (CECATO, 2002).

<sup>11</sup> Os funcionários internacionais têm nacionalidades diversas e não representam seus governos. Aliás, para o bom desempenho de suas atribuições, eles devem manter-se independentes.

normalmente, origem em proposta de Convenção que não chegou a ser aprovada. Os Estados-membros da Organização submetem os referidos documentos ao órgão nacional competente para apreciação, com o objetivo de chegar à sua ratificação, que deve ter, como consequência, o emprego de suas disposições em todo o território nacional<sup>12</sup>. Os Estados-membros devem elaborar um relatório periódico sobre as condições de aplicação dos acordos e relatar, se lhes for solicitado, as medidas tomadas para as ratificações ainda não ocorridas. Existe, portanto, não só um controle da aplicação das convenções ratificadas, mas também, de certa forma, da própria ratificação, o que é realizado com relativo sucesso.

As organizações de trabalhadores e empregadores podem apresentar reclamação relativa a um país-membro que não esteja adotando medidas de cumprimento de convenção ratificada. Entre os mecanismos da OIT para o cumprimento da convenção está a publicidade da reclamação ou da resposta recebida, se for o caso. É um tipo de sanção moral que tem se mostrado relativamente eficaz. A queixa pode ser, ainda, apresentada por qualquer país-membro contra outro, com a exigência de que ambos tenham ratificado a convenção presumidamente não cumprida.

Para a verificação da aplicação dos acordos ratificados, a OIT<sup>13</sup> dispõe de dois principais órgãos. São eles, a Comissão de Especialistas – sobre a aplicação de convenções e recomendações – e o Comitê de Liberdade Sindical. A primeira é formada por especialistas independentes que analisam os

---

<sup>12</sup> A forma de fazê-lo será a escolhida por cada Estado. Segundo o artigo 19 da Constituição da OIT, “[...] por via legislativa, por via administrativa, por via de contratos coletivos ou por qualquer outra via [...]”.

<sup>13</sup> A ação normativa, em seu sentido mais abrangente, inclui a verificação do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados. Não haveria por que normatizar se não se verificasse a aplicação da norma. A eficácia desta encontra-se, de fato, na sua aplicação.

relatórios dos governos e comentários das organizações sindicais. Suas opiniões são consideradas fontes subsidiárias na interpretação de convenções. A segunda é o Comitê de Liberdade Sindical.

### **5.2 - O Comitê de Liberdade Sindical**

Para um controle mais incisivo sobre a liberdade sindical, o Conselho de Administração da OIT criou, em 1950, o Comitê de Liberdade Sindical- CLS, em acordo com o Conselho Econômico e Social da ONU. Instância especializada do Conselho de Administração, o CLS tem composição tripartida, a exemplo da própria Organização. Conta com nove membros titulares e nove suplentes, escolhidos dentre os integrantes do Conselho de Administração, sendo três deles titulares e três suplentes em cada grupo (governo, trabalhadores e empregadores).

Para que se tenha uma visão da posição do Comitê de Liberdade Sindical, acerca do direito em epígrafe, vejamos: Em seu Informe n. 16, afirma que “[...] apesar de que os trabalhadores possam ter interesse em evitar que se multipliquem as organizações sindicais, a unidade do movimento sindical não pode ser imposta, mediante intervenção do Estado” Ainda nesse sentido, se manifesta em seu Informe 18: “[...] se é evidente que a Convenção não quis fazer da pluralidade sindical uma obrigação, pelo menos exige que isto seja possível em todos os casos”. O CLS se manifesta também sobre a autonomia financeira, sustentando que ela é condição da liberdade sindical. Em seu Informe 20, afirma que contribuição sindical de caráter obrigatório “[...] não é compatível com o princípio de que os trabalhadores devem ter

o direito de filiar-se às organizações que estimarem convenientes<sup>14</sup>.”

O papel do CLS é apreciar as queixas relativas à violação da liberdade sindical, formuladas contra qualquer Estado-membro que não atenda à Convenção 87 ou à Constituição da OIT no que respeita a essa liberdade. Os relatórios do Comitê, baseados na documentação e em contatos com o Estado em questão são, em geral, aceitos sem discussão, pelo Conselho de Administração e suas opiniões também formam uma respeitada fonte subsidiária, publicada, periodicamente, no Boletim Oficial da OIT.

As organizações de trabalhadores e empregadores ou, ainda, os governos, podem comunicar suas queixas relativas a violações de princípios da liberdade sindical diretamente à OIT ou pelo intermédio das Nações Unidas. A queixa é dirigida contra um Estado membro da OIT e deve se referir à liberdade sindical e não a outros interesses do sindicato<sup>15</sup>. O CLS examina a queixa mesmo se o país em questão não ratificou a convenção relativa à liberdade sindical. Isto se dá em razão de se entender que os princípios previstos na Constituição da OIT (como é o caso da liberdade sindical) não carecem de ratificação de suas convenções para que devam ser observados (cf. 4.2). Para o exame da queixa pelo CLS não é necessário o esgotamento dos procedimentos internos de recurso, embora o Comitê costume levar em consideração a pendência, desde que as instâncias de julgamento ajam com autonomia.

Ao examinar a queixa, o CLS solicita ao governo concernido que forneça informações e documentos a respeito. O

---

<sup>14</sup> As afirmações do Comitê de Liberdade Sindical - CLS, nesse parágrafo, foram coletadas na obra de NASCIMENTO (2003, p. 956).

<sup>15</sup> O CLS não se pronuncia sobre convenções coletivas, salvo na medida em que ela seja regulada de forma a reduzir o direito dos sindicatos de assumir a defesa dos seus representados.

processo tem caráter confidencial e atenta para o princípio do contraditório. A conclusão elaborada pelo Comitê é composta da exposição do caso, estudado sob a luz das normas jurídicas aplicáveis e das recomendações formuladas. Ela é submetida ao Conselho de Administração que pode advertir o governo concernido sobre as irregularidades constatadas e indicar que atenda as recomendações formuladas pelo CLS. Se a Convenção sobre liberdade sindical foi ratificada pelo país em questão, o caso deve ser levado à Comissão de Especialistas que deverá, então, segui-lo daí por diante.

O mesmo procedimento pode ser iniciado, de ofício, pelo próprio Conselho de Administração. As providências, incluindo a possibilidade de formação de Comissão de Inquérito<sup>16</sup>, devem, em princípio, levar o Estado a adotar as recomendações feitas. Em última instância, há a possibilidade, ainda que remota, de a questão ser levada à apreciação da Corte Internacional de Justiça.

A maior força da OIT é, porém, a que é traduzida pelo impacto da opinião pública internacional. Os governos são, em geral, sensíveis quando se tornam objeto de críticas públicas no plano internacional, sobretudo nas Conferências Internacionais e nas publicações da OIT.

### **5.3 - *Acerca da eficácia da atuação da OIT***

Cinqüenta e quatro anos após a adoção, pela OIT, da Convenção 87, esta é ainda desrespeitada. E em alguns países, as atuais tendências, no que concerne aos direitos sindicais têm sido, de intensificação da repressão.

---

<sup>16</sup> Quando se trata de liberdade sindical, o CA pode formar uma Comissão de Inquérito. Diversas ratificações à Convenção 87 foram, assim, obtidas, como nos casos Japão (1964); Grécia (1965); Chile (1974); Lesotho (1975) e África do Sul (1988).

Depois de sua criação, o Comitê de Liberdade Sindical examinou mais de 2.000 (dois mil) casos de queixa. São casos relativos aos mais diversos países do mundo, mas que, mais freqüentemente se relacionam com o continente africano<sup>17</sup> e a Ásia. Também não raros são os relativos à América do Sul, onde a Colômbia insiste em ser o país mais repressivo.

Países do chamado “primeiro mundo” são mais raramente denunciados por descumprimento dos direitos fundamentais do trabalho. Ultimamente, a título de exemplo, a OIT, em sua 90.<sup>a</sup> Conferência (2002), aponta o Japão como não cumpridor da Convenção 98 (sobre o direito de associação e de negociação coletiva). Na mesma ocasião, vale a pena comentar, embora não se trate, especificamente, do nosso objeto de estudo, a Alemanha e os Estados Unidos aparecem como desrespeitando, ambos, a Convenção 105, sobre a supressão do trabalho forçado<sup>18</sup>, em grande parte por se aterem a uma prática de adoção de trabalho em penitenciárias.

Ainda na 90.<sup>a</sup> Conferência, a lista dos países do chamado “terceiro mundo” é bastante longa, incluindo diversos países da América Latina, onde aparecem Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Venezuela, como não cumpridores da Convenção 87 sobre a liberdade sindical.

A 91.<sup>a</sup> Conferência, recentemente realizada (junho de 2003) aponta Cuba e Panamá, além dos acima referidos, que permanecem na lista. Despiciendo dizer que se considerarmos

---

<sup>17</sup> Djibouti, Cameroun, Kenya, Ilha Maurício, Nigéria, entre tantos outros. É muito comum os governos africanos recusarem a via do diálogo com os representantes dos trabalhadores. A Tunísia, que também se inclui no grupo, sofreu séria intervenção policial contra a liberdade sindical em 1999.

<sup>18</sup> Foram também muito comentadas na imprensa internacional, e condenadas por entidades e autoridades (francesas e internacionais) as prisões de José Bové e de Jean Pierre Capelle, embora as repressões não tenham, talvez, a tipicidade de atentado à liberdade sindical.

outras Convenções, além das 87 e 98, o número dos descumpridores cresce enormemente.

Nos países apontados como não cumpridores da liberdade sindical é comum a intervenção policial, geralmente violenta, a interdição de manifestações pacíficas, a prisão irregular de dirigentes sindicais e a não apuração de responsabilidades das autoridades, assim como a dos empresários, quando envolvidos.

Mas é relevante observar que a Declaração de 1998 relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho é seguida de um trabalho de acompanhamento que dá uma visão de conjunto da medida em que os diferentes países respeitam a liberdade sindical. Na realidade, tal acompanhamento tem também demonstrado a complexidade de aplicação dos referidos princípios e direitos em países de características, políticas, sociais e econômicas tão distintas. E tem servido também para revelar os exemplos de progressos realizados e aqueles em que estes se fazem necessários, auxiliando a OIT no sentido de indicar quais devem ser as prioridades em termos de programas e de ajuda técnica, mecanismos utilizados, sistematicamente, por esta Organização.

Ao longo de seus mais de oitenta anos de existência, a história da OIT tem mostrado tanto seu valor quanto seus limites. Estes últimos, são consideráveis nas Organizações Internacionais que não dispõem, efetivamente, da sanção comercial (a mais eficaz) para se fazerem atender. Em alguns casos, a pressão da comunidade internacional sobre os faltosos é suficiente para fazê-los mudar de comportamento. Mas é provável que haverá sempre casos em que Estados e empregadores desrespeitarão a liberdade sindical. Pelo menos, até sintam que suas imagens ou interesses diplomáticos estejam ameaçados.



## 6 - Considerações conclusivas

1 - A liberdade sindical faz, hoje, parte dos direitos humanos do trabalho, resultado da evolução da sociedade para o reconhecimento de um dos direitos absolutamente indispensáveis à dignidade do trabalhador.

2 - Os princípios e direitos fundamentais contidos na Constituição da OIT, assim como suas normas sobre liberdade sindical são, mais do que nunca, da ordem do dia, neste momento em que, mundialmente, se produzem grandes transformações políticas, econômicas e sociais.

3 - A eficácia da atuação da OIT é complexa, pois que envolve a participação de países de condições e interesses extremamente diversos. Por um lado, seu valor se traduz por seu impacto sobre a opinião pública internacional, e sua atuação, com o auxílio do Comitê de Liberdade Sindical, tem, freqüentemente, resultados positivos. A despeito dos órgãos de controle não serem tribunais judiciais e de suas decisões não terem caráter obrigatório para os governos, pode-se verificar a influência da Organização em todas as legislações dos países membros. Por outro lado, porém, a história demonstra também seus limites, inclusive quanto ao respeito da liberdade sindical. A sanção do constrangimento diplomático, que é, na prática, a única da qual a Organização dispõe, tem se mostrado insuficiente em muitos países.

4 - A efetiva aplicação das normas e princípios sobre liberdade sindical é estreitamente relacionada com o respeito dos direitos civis e políticos. Trata-se da interdependência entre os direitos humanos: o não respeito de outros direitos essenciais ao homem prejudica a liberdade sindical.

5 - Organizações de trabalhadores e empregadores livres e independentes desempenham um papel relevantíssimo na

sociedade: o de parceiros indispensáveis ao desenvolvimento da economia e da justiça social.

6 - O quadro da mundialização da economia é, em grande parte, suscetível de limitar o direito de organização sindical e de negociação coletiva. É dentro desse mesmo quadro que, paradoxalmente, se demanda a flexibilização das normas trabalhistas, para a qual a convenção coletiva é o instrumento indicado, como forma de substituir normas heterônomas e rígidas. Políticas e medidas são, portanto, necessárias para que os efeitos da globalização sobre o poder de barganha da classe trabalhadora sejam minimizados.

7 - A unidade é a condição ideal da organização sindical. Deve-se entender que a Convenção 87 não impõe a pluralidade, sendo seu objetivo o de permitir que a pluralidade seja possível, quando desejada. O que estabelece o referido diploma internacional é que a unidade não deve ser imposta (nesse caso, unicidade). A verdadeira unidade sindical é resultado de todo um trabalho das próprias entidades sindicais e também, é preciso convir, de condições políticas e sociais satisfatórias. Jamais poderia ser resultado de constrangimento legal.

8 - Com o mesmo raciocínio, pode-se afirmar que a ratificação da convenção 87 não resulta, automaticamente, nem necessariamente, em pluralismo sindical, nem em debilidade dos sindicatos. Há países onde impera a liberdade sindical e que têm um sindicalismo forte, como é o caso da Bélgica e dos países nórdicos.

9 - Parece-nos que está bastante delineada a idéia de que, dentro da modernização das relações de trabalho, tão demandada em nível mundial, encontra-se a de que é inviável manter o modelo autoritário de sindicato brasileiro.

10 - Aqui, o fortalecimento da negociação coletiva passa, necessariamente, pela reforma do sindicato, pois não prescinde da liberdade sindical. Com efeito, não há como sustentá-la sem

sindicatos autônomos e legítima representação dos trabalhadores. Necessária, pois, a ratificação da Convenção 87.

11 - A fragmentação dos sindicatos na pluralidade sindical, depois de tantas décadas de unicidade é uma possibilidade. Mas a organização sindical não cresce sem liberdade. Este é um risco que se tem que correr se se quiser caminhar para uma certa unidade posterior.

12 - Após todas as considerações acima, somos levados a defender a adoção de um modelo embasado na autonomia dos atores sociais e no fortalecimento da negociação coletiva, mas com o suporte de uma legislação protetiva que deverá ser mantida durante uma fase de transição e que poderá ser reduzida, paulatinamente, até um mínimo, inarredável, que deverá contemplar as Convenções de base da OIT.

**Aspects of trade unions' freedom.**

ABSTRACT. This work aims at a contribution to the study of trade unions' freedom, a theme of great relevance at international level, which is welcomed in the priorities of the international Labor Organization. At the same time, the question arouses particular interest in Brazil today, insofar as it projects a larger space for the collective negotiation and that the latter proves unfeasible without the mentioned freedom, which is not considered in the Brazilian model of trade union organization.

*Keywords:* Trade union freedom. Trade union organization. Collective negotiation.

## 7 - Referências

ARBUET VIGNALI, Heber. Las organizaciones internacionales. In: JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (dir.). *Derecho internacional público*. 2. ed. Montevideo: FCU, t. 5. p. 13-77. 1994.

BAYLOS, Antônio. *Direito do trabalho: modelo para armar*. Tradução Flávio Benites. São Paulo: LTr, 1999. 264 p.

BATALHA, Wilson de Souza Campos; BATALHA, Sílvia Marina Labate. *Sindicatos – sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1994. 344 p.

BELTRAN, Ari Possidônio. *Os impactos da integração econômica no direito do trabalho: globalização e direitos sociais*. São Paulo: LTr, 1998. 405 p.

CECATO, Maria Áurea Baroni. O direito internacional do trabalho e seu principal órgão normativo. *Verba júris: anuário da pós-graduação em direito*, João Pessoa, ano 1, n. 1, jan./dez. 2002.

CRIVELLI, Ericson. Modelo corporativo no Brasil: ensaio para uma teoria da transição. In: PEREIRA, Armand F. (Org.). *Reforma sindical e negociação coletiva*. Brasília: OIT, 2001.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2002. 1448 p.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. Os direitos sociais no âmbito do sistema internacional de normas de proteção dos direitos humanos e seu impacto no direito brasileiro: problemas e perspectivas. *LTr*, n. 67, São Paulo, jun. 2003.

HERKENHOFF, João Baptista. *Curso de direitos humanos*. v. 1, São Paulo: Acadêmica, 1994.

JAVILLIER, Jean-Claude. Pragmatismo e innovación en el derecho internacional del trabajo: reflexiones de un especialista en derecho del trabajo. *Revista internacional del trabajo*, Ginebra, v. 113 n. 4, p. 551-569, 1994.

MELLO, Celso de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, 2 v.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. Saraiva, São Paulo, 2003. 1117 p.

PASSARELLI, Giuseppe Santoro e FOGLIA, Raffaella. *L'Influenza del diritto internazionale del lavoro sulla politica sociale*

*comunitaria in profili di diritto comunitario del lavoro*. Torino: G. Giappichelli, 1996. 243 p.

PEREIRA, Armand F. (Org.) *Reforma sindical e negociação coletiva*. Brasília: OIT, 2001.

PERONE, Gian Carlo. *A ação sindical nos Estados-membros da União Européia*. Tradução Edilson Alkmim Cunha. LTr, São Paulo: 1996, 198 p.

PINTO E SILVA, Olavo. *A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho*. São Paulo: LTR, 1998. 144 p.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e globalização*. In: *Direito global*, São Paulo: Max Limonad, 1999.

ROBORTELLA, Luiz Carlos de Amorim. *O moderno direito do trabalho*. São Paulo: LTR, 1994. 336 p.

SILVA NETO, Manoel Jorge. *Curso de direito constitucional do trabalho*. São Paulo: Malheiros, 1998, 218 p.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: LTr, 1987. 576p.

\_\_\_\_\_. *Convenções da OIT*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: LTr, 1998. 623p.

ZAINAGHI, Domingos Sávio, FREDIANI, Yone. *Novos rumos do direito do trabalho na América Latina*. São Paulo: LTr, 2003.