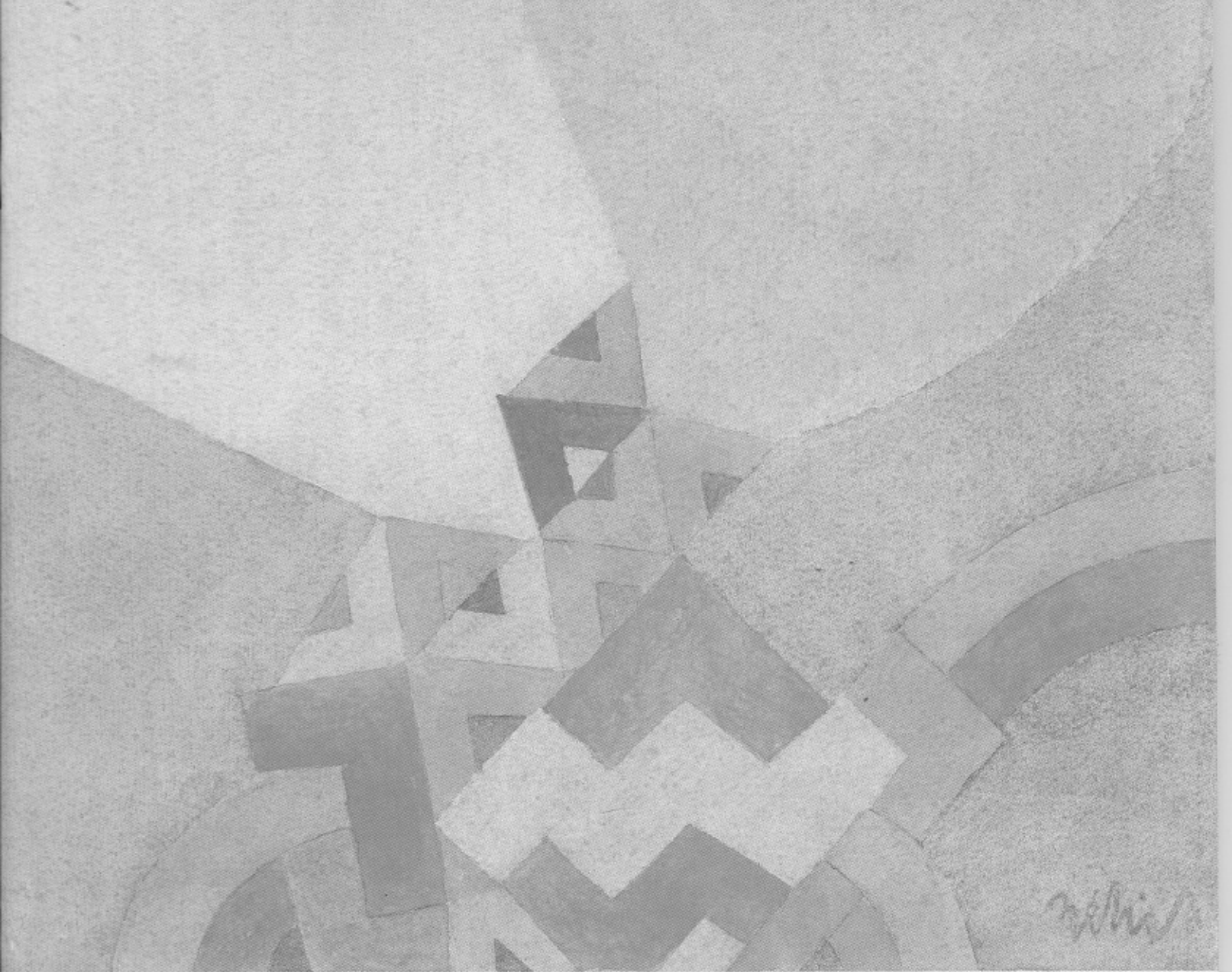




Organização Internacional do Trabalho
Brasil

Ministério do Trabalho
MTb

The background of the cover is a large, abstract geometric artwork. It features a complex arrangement of overlapping, semi-transparent shapes in various shades of gray, creating a sense of depth and movement. The shapes include triangles, squares, and larger irregular polygons, some of which form a central, somewhat star-like or crystalline structure. The overall effect is that of a layered, architectural or crystalline composition.

**PRINCÍPIOS, NORMAS E PROCEDIMENTOS DA
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
REFERENTES A LIBERDADE
SINDICAL**

1993

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

PRINCÍPIOS, NORMAS E PROCEDIMENTOS DA
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
REFERENTES A LIBERDADE
SINDICAL

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: *Principios, Normas y Procedimientos de la OIT en Materia de Libertad Sindical.*

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
As convenções sobre a liberdade sindical	04
Outros instrumentos da OIT referentes a direitos sindicais	06
Mecanismos de promoção e controle	08
Vários aspectos da liberdade sindical	11
Reconhecimento do direito de sindicalização	11
Constituição de organizações sem prévia autorização	12
Constituição por trabalhadores e empregadores de organizações de sua escolha	13
Eleição de dirigentes	14
Administração, atividades e programas das organizações	15
Federações, confederações e filiação internacional das organizações	16
Dissolução e suspensão de organizações	17
Proteção contra a discriminação anti-sindical	17
Direito de negociação coletiva	18
Direitos sindicais e liberdades civis	19
Conclusões	21
Bibliografia	22

INTRODUÇÃO

No fim da I Guerra Mundial, quando foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o sindicalismo e o direito de sindicalização estavam firmemente estabelecidos nos países mais industrialmente adiantados da época, e o sistema de associação para fins profissionais começava a se difundir em regiões e nações que hoje constituem o Terceiro Mundo. Devedora de sua própria existência, em grande parte, aos esforços promocionais de organizações sindicais, a OIT, com sua estrutura tripartite sem precedente, não poderia deixar de reconhecer, em sua Constituição de 1919, o princípio da liberdade sindical como um dos objetivos a ser atingidos por seu programa de ação. Quando a Constituição da OIT foi enriquecida pela incorporação da Declaração de Filadélfia, numa época em que a II Guerra Mundial caminhava para a sua fase final, esse princípio foi reafirmado como um dos princípios fundamentais em que se baseia a Organização, ao ser ressaltado que "a liberdade de expressão e de associação são essenciais à continuidade do progresso". A Declaração de Filadélfia incluía, ao mesmo tempo, entre os programas que a OIT deveria promover, aqueles que visavam "o efetivo reconhecimento do direito da negociação coletiva, a cooperação entre empregadores e trabalhadores para o contínuo melhoramento da eficiência produtiva, e a colaboração de trabalhadores e empregadores na preparação e aplicação de medidas sociais e econômicas".

Tendo sido assim, desde o início, proclamada a liberdade sindical como um dos postulados básicos da Organização, foi logo sentida a necessidade – especialmente da parte dos trabalhadores – de pôr esse conceito geral num contexto mais específico, detalhando seus aspectos essenciais num instrumento da OIT, como meio efetivo de promover e acompanhar sua aplicação. O trabalho empreendido com esse objetivo em vista levantou dificuldades inerentes a uma tarefa dessa natureza.

Estudos comparativos realizados pelo Secretariado da Organização Internacional do Trabalho e os debates na Conferência Internacional do Trabalho, em 1927, revelaram a existência de concepções tão divergentes com relação à natureza do sindicalismo de tornar impossível, naquela época, se estabelecer uma base de entendimento sobre os termos de uma possível convenção.

Depois da primeira tentativa de se definir, numa escala internacional, o conceito de liberdade sindical, foi preciso esperar até depois da II Guerra Mundial, para se testemunhar uma perspectiva totalmente diferente que viabilizaria o progresso a ser feito.

Em 1948, foi adotada a Convenção nº 87, sobre a Liberdade Sindical e Proteção do Direito Sindical e, no ano seguinte, a Convenção nº 98, sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva. Estes são os instrumentos básicos concernentes à liberdade sindical adotados pela Conferência Internacional do Trabalho.

AS CONVENÇÕES SOBRE A LIBERDADE SINDICAL

As Convenções nº 87 e 98 pertencem à categoria de instrumentos da OIT cujo objetivo é promover e garantir certos direitos humanos básicos na esfera mais ampla dos direitos sociais. Os princípios incorporados nessas convenções não pressupõem nenhum modelo padrão de organização sindical, mas funcionam como instrumentos de aferição da liberdade de um movimento sindical, independentemente de como é organizado.

Os dois instrumentos cobrem diferentes áreas com referência ao exercício dos direitos sindicais, e suas disposições são consideradas principalmente como salvaguardas do exercício desses direitos como adequados à área envolvida. Enquanto a Convenção nº 87 trata do livre exercício do direito sindical, com relação ao Estado, a de nº 98 visa principalmente a proteção de trabalhadores e de suas organizações no seu relacionamento com empregadores.

No que diz respeito ao Estado, têm sido considerados como essenciais os seguintes princípios que cobrem os vários aspectos da vida sindical:

Reconhecimento do direito sindical: o direito sindical deve ser outorgado a trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer natureza (Artigo 2º da Convenção nº 87). Só as forças armadas e a polícia podem ser isentas por leis e regulamentos nacionais (Artigo 9º).

Constituição de organizações: deve ser possível se constituírem organizações sem prévia autorização (Artigo 2º).

Livre escolha de organização: a trabalhadores e empregadores é garantido o direito de constituir organizações e, sujeitos apenas a seus estatutos, filiar-se a outras de sua própria escolha (Artigo 2º).

Funcionamento das organizações: as organizações estarão isentas de ingerência das autoridades públicas na elaboração de seus estatutos e regimentos; na eleição de seus representantes; na organização de sua administração e atividades e na formulação de seus programas (Artigo 3º).

Dissolução ou suspensão: as organizações não são passíveis de serem dissolvidas ou suspensas por autoridade administrativa (Artigo 4º).

Federações e confederações: as organizações terão o direito de constituir federações e de a elas se filiar (Artigo 5º); as garantias estabelecidas nos Artigos 2º, 3º e 4º aplicam-se também a organizações de grau superior (Artigo 6º).

Filiação internacional: organizações, federações e confederações terão o direito de se filiarem a organizações internacionais de trabalhadores e empregadores (Artigo 5º).

Personalidade jurídica: a aquisição de personalidade jurídica por organizações, federações e confederações não estará sujeita a condições de natureza que restrinja a aplicação do que dispõem os Artigos 2º, 3º e 4º (Artigo 7º).

Organizações e a lei: no exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção, trabalhadores e empregadores, e suas respectivas organizações, observarão a lei do país; a lei do país não será, entretanto, de natureza a prejudicar, inclusive na sua aplicação, as garantias previstas pela Convenção (Artigo 8º).

No que diz respeito a empregadores, as garantias básicas asseguradas a trabalhadores e a suas organizações são as seguintes:

Discriminação anti-sindical: os trabalhadores gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação anti-sindical com referência a seu emprego, tanto na ocasião de sua admissão como durante a relação de emprego. Essa proteção aplicar-se-á mais particularmente com relação a atos que visem:

- a) condicionar o emprego de um trabalhador à sua não-afiliação a um sindicato ou à renúncia à sua condição de membro de sindicato;
- b) causar a demissão de um trabalhador ou prejudicá-lo de algum modo por ser membro de sindicato ou por sua participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, no período de trabalho (Artigo 1º da Convenção nº 98).

Atos de ingerência: as organizações de trabalhadores e de empregadores serão protegidas contra ingerências de umas nas outras ou de agentes ou membros de umas nas outras. Em suma, serão considerados atos de ingerência promover a constituição de organizações de trabalhadores sob a tutela de empregadores ou de organizações de empregadores, ou ajudá-las, financeiramente ou por algum outro meio, com o objetivo de tê-las sob o controle de empregadores ou de

organizações de empregadores (Artigo 2º).

Tendo em vista a importância do aspecto processual na efetiva aplicação dessas normas, a Convenção torna obrigatória a criação, onde necessário, de mecanismos apropriados às condições nacionais para assegurar a observância desses dois aspectos do direito de sindicalização (Artigo 3º).

Embora a Convenção nº 98 esteja mais voltada para a proteção dos sindicatos, ela é também o instrumento da OIT que estabelece seus princípios básicos referentes à **negociação coletiva**: a obrigação de promover essa prática e a natureza voluntária dessa negociação. O Artigo 4º requer sejam tomadas, quando necessário, medidas apropriadas às condições nacionais para estimular e promover o pleno desenvolvimento e utilização do mecanismo da negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores, com vista à regulamentação de termos e condições de emprego por meio de contratos coletivos.

À diferença da Convenção nº 87, que se aplica a trabalhadores tanto do setor público como do setor privado, sem qualquer distinção, e, conseqüentemente, também a servidores públicos, a Convenção nº 98 não trata da situação de servidores públicos empregados na administração do Estado (Artigo 6º). Os órgãos de supervisão da OIT têm procurado estabelecer limites para essa exclusão. Nesse sentido, têm declarado que, embora o conceito de servidor público possa, até certo ponto, variar em diversas legislações nacionais, a exclusão de pessoas empregadas pelo Estado ou no setor público, mas que não atuam como agentes da autoridade pública, é contrária ao espírito da Convenção. Por conseguinte, a distinção a ser feita seria, basicamente, entre servidores civis no exercício de várias funções nos ministérios do governo ou em órgãos similares – isto é, servidores públicos que, por suas funções, atuam diretamente na administração do Estado, bem como funcionários auxiliares que agem como elementos de apoio a essas atividades – e outras pessoas empregadas pelo governo, por empresas públicas ou por instituições públicas autárquicas.

Tanto a Convenção nº 87 como a Convenção nº 98 protegem o direito de se constituir sindicato e de se filiar a um sindicato, mas não a liberdade de não-associação. De fato, durante a discussão do primeiro desses instrumentos, foi rejeitada uma emenda que assegurava o reconhecimento do direito de não se filiar a uma organização. Mais tarde, quando da adoção da Convenção nº 98, foi acordado que esse instrumento não deveria ser interpretado para autorizar ou proibir planos de seguridade sindical, por se tratar de questões que devem ser regulamentadas de acordo com a prática nacional. Por conseguinte, não são considerados contrários à Convenção nº 98 sistemas legais que permitem cláusulas de seguridade sindical, tampouco aqueles que proíbem essas práticas de conformidade com o princípio da liberdade de não-associação.

A Convenção nº 87 e a Convenção nº 98 estão entre os instrumentos mais ratificados da OIT. A Convenção nº 87 foi ratificada por noventa e nove países e a Convenção nº 98, por cento e quinze.¹

OUTROS INSTRUMENTOS DA OIT REFERENTES A DIREITOS SINDICAIS

A primeira Convenção da OIT sobre o direito de organização foi adotada em 1921. Foi a Convenção nº 11, sobre o Direito Sindical (Agricultura), que não define esse direito, mas estabelece que todos os trabalhadores na agricultura terão os mesmos direitos de associar-se e de se consorciar que os trabalhadores na indústria. Pode-se deduzir, claramente, do debate que se desenvolveu na Conferência Internacional do Trabalho, quando da adoção da Convenção, que suas disposições são aplicáveis não só a assalariados rurais mas também a meeiros, arrendatários, pequenos agricultores autônomos e outras categorias de camponeses.

Pouco depois da II Guerra Mundial, a Conferência adotou a Convenção nº 84, de 1947, sobre o direito sindical (territórios não-metropolitanos), que se refere, em termos gerais, ao direito de organização, de negociação coletiva e de consulta, e a um mecanismo para a solução de conflitos trabalhistas nos territórios em questão.

1. Isto é, ratificações registradas até 1º de março de 1989.

A negociação coletiva e a solução de conflitos foram tratados separadamente, em 1951, em dois instrumentos específicos. A Recomendação nº 91, de 1951, sobre acordos coletivos, ocupa-se do mecanismo de negociação coletiva, da definição de contratos coletivos, seus efeitos, extensão e interpretação, e da supervisão de sua aplicação. Convém observar que esse instrumento declara que os contratos coletivos devem ser concluídos com organizações representativas dos trabalhadores e, só na falta dessas organizações, com representantes dos trabalhadores por eles devidamente eleitos e credenciados. A Recomendação nº 92, de 1951, sobre a conciliação e a arbitragem voluntárias, que tem como objetivo promover a criação de mecanismo misto de conciliação, com representação paritária de empregadores e de trabalhadores, ressalta a natureza voluntária tanto do processo de conciliação como de arbitragem e deixa claro que nenhuma de suas disposições deve ser interpretada como limitativa do direito de greve.

A consulta, como uma instituição em diferentes níveis das relações trabalho-empresa, foi tratada em dois outros instrumentos. A Recomendação nº 94, sobre Cooperação no Âmbito da Empresa, visa estimular essa prática no local de trabalho. Nesse caso, os protagonistas são os empregadores e os trabalhadores que devem discutir, nesse espírito, matérias de interesse mútuo que escapam ao alcance do processo de negociação coletiva ou, em geral, não são tratados por outros processos referentes à determinação de termos e condições de emprego. A Recomendação nº 113, de 1960, sobre Consulta (Níveis Industrial e Nacional), refere-se, por sua vez, a consulta em níveis mais elevados, sendo, nesse caso, protagonistas autoridades públicas e organizações de empregadores e de trabalhadores. O objetivo geral dessa consulta deve ser a promoção de boas relações entre autoridades e organizações, como também entre essas próprias organizações, com vista ao desenvolvimento global da economia ou de seus ramos setoriais, à melhoria das condições de trabalho e à elevação dos padrões de vida.

As funções das organizações de empregadores e de trabalhadores, no trato de reclamações de trabalhadores dentro da empresa, são descritas detalhadamente na Recomendação nº 130, de 1967, sobre o Exame de Reclamações.

Ainda a respeito das relações trabalho-empresa no âmbito da empresa, a Convenção nº 135, de 1971, sobre Representantes de Trabalhadores, e a Recomendação nº 143, de mesmo ano, contêm disposições destinadas especificamente à proteção desses representantes (sejam designados por sindicatos ou eleitos pelos trabalhadores) contra qualquer ato que os prejudique, inclusive a demissão, em decorrência do seu *status* ou de suas atividades como representantes dos trabalhadores ou de sua filiação a um sindicato ou participação em suas atividades, e à garantia de que lhe sejam proporcionadas na empresa condições que os habilitem para o pronto e eficiente desempenho de suas funções. A Convenção nº 135 foi ratificada por quarenta e quatro países.

Para tratar das dificuldades experimentadas por trabalhadores rurais no exercício de seus direitos sindicais foram adotadas, em 1975, uma Convenção, de nº 141, e uma Recomendação, de nº 149, sobre organizações de trabalhadores rurais. A Convenção nº 141 foi ratificada por vinte e seis países. Esses instrumentos não só proclamam os princípios fundamentais da liberdade sindical e o direito de sindicalização dessa categoria de trabalhadores, mas provêm a adoção e a implementação, pelos governos, de uma política de efetivo estímulo dessas organizações, especialmente com a eliminação de obstáculos à sua criação, ao desenvolvimento e desempenho de suas atividades legítimas, além da eliminação de possível discriminação legislativa e administrativa contra organizações de trabalhadores rurais e seus membros.

A situação peculiar dos servidores públicos foi tratada pela Convenção nº 151 e pela Recomendação nº 159, sobre relações trabalhistas no serviço público. A Convenção contém disposições sobre a proteção dos servidores públicos contra atos de discriminação anti-sindical, em matéria de emprego e de medidas de autoridades públicas com o objetivo de pôr essas categorias de trabalhadores sob seu controle. Trata, assim, do problema criado pela exclusão de servidores públicos, empregados na administração do Estado, do alcance da Convenção nº 98. As outras disposições da Convenção dizem respeito às facilidades a serem dispensadas aos servidores públicos, a procedimentos para determinar suas condições de emprego que envolvem a participação de servidores públicos ou de suas organizações, à solução de divergências (por meio de negociação coletiva ou de recursos outros como mediação, conciliação e arbitragem), e às liberdades civis e

políticas. A Convenção nº 151 foi ratificada por vinte e um países.²

Os instrumentos mais recentes sobre negociação coletiva foram adotados pela Conferência Internacional do Trabalho, em 1981, isto é, a Convenção nº 154 e a Recomendação nº 159.³ A disposição central da Convenção declara que medidas adaptadas às condições nacionais devem ser tomadas para: (a) tornar possível a negociação coletiva a todos os empregadores e a todos os grupos de trabalhadores nos ramos da atividade coberta pela Convenção; (b) estender progressivamente a negociação coletiva a todas as matérias referentes a condições de trabalho, termos de emprego e relações entre empregadores e trabalhadores ou suas organizações; (c) estimular o estabelecimento de regras de procedimento acordadas entre organizações de empregadores e de trabalhadores; (d) não criar empecilhos para a negociação coletiva por falta de regras que rejam o procedimento a ser usado ou pela impropriedade ou inadequação dessas regras, e (e) assegurar que órgãos e procedimentos para a solução de conflitos trabalhistas sejam de tal modo concebidos que possam contribuir para a promoção da negociação coletiva. A Convenção especifica também que as medidas tomadas com vista à promoção da negociação coletiva não devem ser concebidas ou aplicadas de modo a tolher a liberdade de negociação coletiva. Quando tomadas por autoridades públicas, essas medidas devem ser objeto de uma consulta prévia e, sempre que possível, de entendimento entre autoridades e organizações de empregadores e de trabalhadores. A Recomendação enumera vários meios possíveis e concretos de se promover uma negociação coletiva.

Além de convenções e recomendações, a Conferência Internacional do Trabalho tem adotado também várias resoluções sobre a matéria, das quais duas são de especial importância. Uma delas é a resolução de 1952, referente à independência do movimento sindical, que estabelece certos princípios específicos a respeito das relações entre organizações de trabalhadores, governos e partidos políticos, declarando ser essencial que o movimento sindical de cada país preserve sua independência, para estar em condições de desempenhar suas funções econômicas e sociais, independentemente das mudanças políticas.

A outra é a resolução de 1970, a respeito dos direitos sindicais e de sua relação com as liberdades civis, que reconhece que os direitos conferidos às organizações de trabalhadores e de empregadores devem estar baseados no respeito às liberdades civis enunciadas especialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e declara que a ausência dessas liberdades civis retira toda a significação do conceito de direitos sindicais. A resolução enumera e enfatiza especialmente as liberdades consideradas essenciais ao exercício normal dos direitos sindicais.⁴

MECANISMOS DE PROMOÇÃO E CONTROLE

Tendo em vista a importância atribuída aos princípios e às normas referentes à liberdade sindical, a OIT estabeleceu, além do mecanismo geral aplicável a todas as convenções internacionais do trabalho, outro especial ao qual só se pode recorrer em matéria pertinente a direitos sindicais.

O *mecanismo geral* envolve dois tipos de procedimentos: um opera regular e automaticamente, enquanto o outro é acionado à apresentação de uma queixa.

2. Ratificações registradas até o dia 1º de março de 1989.

3. Até 1º de março de 1989 tinham-se registrado dez ratificações.

4. (a) direito à liberdade e à segurança da pessoa e à proteção contra prisão e detenção arbitrárias;
(b) liberdade de opinião e de expressão e, em particular, liberdade de sustentar opiniões sem interferências e de buscar, receber e partilhar informações e idéias por qualquer meio de comunicação e sem consideração de fronteiras;
(c) liberdade de reunião;
(d) direito a julgamento justo por tribunal independente e imparcial;
(e) direito à proteção da propriedade de organizações sindicais.

O *mecanismo regular* consiste essencialmente no controle da aplicação de convenções ratificadas pela Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações e pela Comissão de Aplicação de Convenções e Recomendações da Conferência Internacional do Trabalho. A Comissão de Peritos – um órgão técnico – é composta de pessoas independentes que se reúnem anualmente na OIT para analisar, com base em relatórios apresentados por governos e em outras informações disponíveis, até que ponto cada país aplica as convenções que ratificou. As observações da Comissão de Peritos são submetidas todo ano à Comissão da Conferência – um órgão tripartite – que discute com as delegações dos governos envolvidos as discrepâncias observadas pela Comissão de Peritos, com vista a assegurar sua eliminação. As convenções sobre liberdade sindical constituem um importante aspecto do trabalho desses órgãos. Vale mencionar também os estudos gerais que fazem parte desse mecanismo regular, preparados anualmente pela Comissão de Peritos, sobre a aplicação de algumas convenções e recomendações que tratam de assuntos selecionados. Esses estudos cobrem também países que não tenham ratificado as convenções em causa. As convenções sobre liberdade sindical foram objeto de estudo dessa natureza em seis ocasiões diferentes, tendo sido a última em 1983.

O *mecanismo baseado na apresentação de queixas* funciona quando uma representação ou queixa é feita contra um Estado, sob a alegação de que deixou de assegurar a observância de uma convenção que ratificou. O procedimento a ser seguido em cada caso está definido na Constituição da OIT. Uma representação pode ser feita por uma organização de empregadores ou de trabalhadores (Artigo 24 da Constituição) e o Conselho de Administração pode solicitar o pronunciamento do governo em causa sobre seu mérito. Se nenhum comentário for recebido, ou se considerar insatisfatórios os comentários recebidos, o Conselho de Administração poderá publicar a representação e sua contestação, se houver. Esse procedimento, raramente usado, não tem sido aplicado a matérias sindicais desde o estabelecimento do sistema especial para tratar com esse tipo de problema, ao qual se fará referência mais adiante.

Uma queixa pode ser apresentada por um país contra outro (Artigo 26 da Constituição), quando ambos ratificaram a convenção em questão, ou por delegado à Conferência Internacional do Trabalho. O Conselho de Administração pode também iniciar esse processo por sua própria iniciativa. O Conselho de Administração pode, em seguida, encaminhar a matéria a uma Comissão de Inquérito, composta por pessoas independentes, para apreciar a queixa e relatar sobre ela. Os governos envolvidos numa queixa devem manifestar se aceitam ou não as recomendações da Comissão; se não aceitam, têm o direito de remeter a queixa à Corte Internacional de Justiça. No que diz respeito à liberdade sindical, esse procedimento foi observado com referência à Grécia, à República Dominicana, ao Haiti e à Polônia em seguida a queixas oferecidas por vários delegados à Conferência Internacional do Trabalho, em 1968, 1981 e 1982. Os governos da Grécia, do Haiti e da República Dominicana aceitaram as recomendações constantes dos relatórios da Comissão de Inquérito.⁵

O *mecanismo especial em matéria de liberdade sindical* começou a se desenvolver a partir da época em que a Conferência Internacional do Trabalho discutia as Convenções nº 87 e 98. A necessidade de um sistema surgiu da possibilidade de que um Estado não viesse a ratificar essas convenções e, nesse caso, não haveria meios de controlar sua aplicação, apesar da importância dos direitos sindicais. Além disso, o mecanismo regular existente não permitia o exame adequado de queixas concernentes a violações na prática, mais do que na legislação, desses princípios e normas. Foi assim decidido, de acordo com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a criação de uma Comissão de Investigação e Conciliação, em matéria de liberdade sindical. Seus termos de referência compreendem o exame de queixas de violação de direitos sindicais, que lhe são submetidas pelo Conselho de Administração da OIT com referência tanto a países que ratificaram como aos que não ratificaram as convenções sobre a liberdade sindical, embora, neste último caso, a queixa não possa ser submetida à apreciação da Comissão sem o consentimento do país envolvido. A

5. Official Bulletin, Special Supplement, Vol. LIV, nº 2, 1971 (Grécia).

Official Bulletin, Special Supplement, Series B, Vol. LXVI, 1983 (República Dominicana e Haiti).

Official Bulletin, Special Supplement, Series B, Vol. LXVII, 1984 (Polônia).

Comissão, composta de nove pessoas independentes, nomeadas pelo Conselho de Administração, é essencialmente um órgão de investigação, mas está autorizada a discutir com o governo envolvido as situações que lhe são submetidas para investigação, com o objetivo de encontrar solução para as dificuldades mediante acordo. A Comissão funciona normalmente em grupo de três membros. Foi convocada pela primeira vez em 1964 e, desde então, examinou cinco casos, relativos ao Japão, à Grécia, ao Lesoto, ao Chile e aos Estados Unidos / Porto Rico.⁶

O procedimento seguido pela Comissão de Investigação e Conciliação é semelhante ao procedimento de uma Comissão de Inquérito. Primeiro, solicita informações das partes envolvidas (reclamantes e governo), como também de organizações internacionais e nacionais de trabalhadores e empregadores. Uma análise da legislação pertinente do país envolvido é preparada pela secretaria da Comissão. Seguem-se, em Genebra, depoimentos de representantes nomeados pelas partes e de testemunhas por elas convocadas ou pela própria Comissão. Compete à Comissão decidir se uma testemunha será ouvida e sobre que matéria ele ou ela falará. Em seguida, em três dos quatro casos para os quais foi instaurada, a Comissão visitou o país envolvido. No curso dessa visita, seus membros, conjunta ou individualmente, reúnem-se com autoridades públicas, dirigentes sindicais, representantes de organizações de empregadores e outras pessoas como professores e jornalistas capazes de oferecer informações úteis. Antes da visita, a Comissão pede ao governo garantias de que lhe serão asseguradas condições de cumprir sua missão e de que nenhuma pessoa que tenha estado em contato com a Comissão estará, por esse motivo, sujeita a coerção ou sanções. No final da visita, a Comissão pode fazer algumas sugestões preliminares às partes ou ao governo. Concluída a visita, passa a redigir o relatório final sobre o caso, contendo conclusões e recomendações para a solução dos problemas envolvidos.

A demora da Comissão de Investigação e Conciliação para entrar em funcionamento foi devida, em grande parte, ao fato de não ter sido possível obter nos primeiros anos, o consentimento de certos governos, contra os quais tinham sido feitas queixas, para que se procedesse à sua investigação. Em novembro de 1951, foi criado o Comitê de Liberdade Sindical, órgão tripartite composto de nove membros do Conselho de Administração da OIT. Seus termos de referência compreendiam apreciar queixas de violação da liberdade sindical e informar o Conselho de Administração sobre a existência de matéria que justificasse seu encaminhamento à Comissão de Investigação e Conciliação. Não demorou muito para que o Comitê chegasse à conclusão de que, embora algumas queixas não requeressem exame mais detalhado pela Comissão de Investigação e Conciliação, certas restrições precisavam ser feitas com referência à lei ou prática dos países envolvidos. Passou assim a examinar sistematicamente a substância dos casos que lhe eram referidos e submeter suas conclusões ao Conselho de Administração, recomendando que se chamasse a atenção dos governos envolvidos para quaisquer anomalias que pudessem ter sido observadas num caso.

O Comitê da Liberdade Sindical examina queixas tanto contra países que ratificaram as convenções sobre a liberdade sindical como contra países que não as ratificaram. Não precisa do consentimento dos governos envolvidos para examinar essas queixas.

À diferença da Comissão de Investigação e Conciliação e de uma Comissão de Inquérito constituída nos termos do Artigo 26 da Constituição, o Comitê não toma depoimento nem das partes nem de suas testemunhas e, em geral, não vai ao país envolvido para investigações locais. O procedimento consiste essencialmente na comunicação de queixas, aos governos denunciados, de alegadas violações de direitos sindicais, para que se pronunciem a respeito. O Comitê examina então as alegações, a contestação e a prova documental apresentada e submete ao Conselho de Administração suas conclusões com base nessas informações.

As queixas, para serem admissíveis pela OIT, devem provir de uma organização nacional diretamente interessada na matéria; de uma organização internacional de trabalhadores ou de

6. Os relatórios foram publicados no *Official Bulletin, Special Supplement*, Vol. XLIX, nº 1, Jan. 1966 (Japão); *In idem, Special Supplement*, Vol. XLIX, nº 3, July 1966 (Grécia); como documento do Conselho de Administração GB. 197/3/5 (Lesoto) e GB. 218/7/2 (Estados Unidos e Porto Rico), e como publicação sob o título de *The trade union situation in Chile*, Genebra, 1975.

empregadores que gozem do status de consultores junto à organização ou de outras organizações internacionais de trabalhadores ou de empregadores, quando as alegações envolvem matérias que afetam diretamente suas organizações filiadas. As queixas devem ser apresentadas por escrito, estar devidamente assinadas por representante de um órgão que tenha o direito de oferecê-las e estar, tanto quanto possível, apoiadas em prova das alegações relativas a violações específicas de direitos sindicais ou de empregadores.

Em certos casos, o Comitê pode fazer uso de um procedimento conhecido como "contatos diretos", segundo o qual um representante do Diretor Geral – com a prévia concordância do país em questão – examinará nesse país os fundamentos de um caso e relatará ao Comitê que, não obstante, reserva-se a competência de avaliar a situação e formular suas conclusões.

O Comitê de Liberdade Sindical reúne-se regularmente três vezes ao ano e já examinou cerca de 1.500 casos. Suas conclusões, que têm sido sempre unânimes, baseiam-se principalmente nos princípios estabelecidos nas Convenções nº 87 e 98, que aplica, na sua condição de órgão para-judiciário, aos casos específicos sobre os quais é chamado a expressar sua opinião. Desse modo, desenvolveu um substancial acervo jurisprudencial⁷ que, juntamente com as observações feitas pela Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações com referência às mesmas convenções – com a devida consideração para o contexto de cada caso apreciado – forma um verdadeiro *corpus juris* internacional no campo da liberdade sindical. As páginas que seguem serão dedicadas principalmente à apresentação de uma síntese das opiniões e decisões desses órgãos supervisores da OIT com referência aos problemas mais importantes que têm sido levantados com relação aos direitos sindicais.

VÁRIOS ASPECTOS DA LIBERDADE SINDICAL

Reconhecimento do direito de sindicalização

Ao reconhecer que todos os trabalhadores, sem qualquer distinção, têm o direito de sindicalização, a Convenção nº 87 sintetizou a idéia que já tinha tomado forma durante o trabalho preparatório da Convenção, quando fora declarado, com mais detalhes, que a liberdade sindical deve ser garantida tanto no setor público como no privado, sem distinção ou discriminação de qualquer natureza, como profissão, sexo, cor, raça, credo, nacionalidade ou opinião política.

Embora na grande maioria dos países seja reconhecido o direito de sindicalização de trabalhadores do setor privado, o reconhecimento é um pouco menos generalizado no caso de servidores civis e até mesmo de trabalhadores de empresas estatizadas. Todavia, na época em que estava sendo formulada a Convenção, ficara decidido que os servidores públicos deviam ser amparados pelo novo instrumento, sob o argumento de que "seria injusto estabelecer qualquer distinção, no que diz respeito à liberdade sindical, entre assalariados da indústria privada e funcionários do serviço público, uma vez que a ambas as categorias deve ser permitido organizar-se para a defesa de seus interesses"⁸. Ao mesmo tempo, fora esclarecido que o reconhecimento do direito sindical de servidores públicos não implicava qualquer juízo sobre seu direito de greve, por se tratar de problema inteiramente distinto.

Outra categoria de pessoas cujo direito de sindicalização levanta especiais dificuldades é a de trabalhadores na agricultura, quer sejam assalariados quer tenham algum outro status legal. Tem-se observado freqüentemente que as dificuldades não são tanto de ordem legal como devidas a fatores tais como localização geográfica, falta de instrução dos trabalhadores envolvidos, a natureza instável de seu trabalho, a atitude de certas autoridades e a oposição de proprietários do

7. Ver *Freedom of Association*. Uma coleção de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, 3ª edição, 1985.

8. Conferência Internacional do Trabalho, 30ª Reunião, Genebra, 1947, Relatório VII, p. 109.

tipo tradicional. Às vezes, entretanto, essas dificuldades práticas nascem de problemas legais, a começar pela negação aos trabalhadores agrícolas do direito de sindicalização. Outro problema diz respeito particularmente às grandes plantações, dada a sua dimensão. Aqui se põe a questão do direito de reunião e do direito de acesso de funcionários dos sindicatos. A Comissão de Trabalho em Plantações ocupou-se ela própria desse problema quando se reuniu, em 1950, e adotou uma resolução que exortava os empregadores a remover quaisquer obstáculos existentes à organização de sindicatos livres, independentes e democraticamente dirigidos, e a provê-los com facilidades para a condução de suas atividades normais, inclusive a instalação gratuita de seus escritórios, a liberdade de fazer reuniões e a liberdade de acesso.

A Convenção e a Recomendação sobre a Organização de Trabalhadores Rurais, de 1975, foram adotadas na esperança de que os governos tomariam iniciativas concretas para eliminar tantas dificuldades no setor rural, facilitando ativamente o estabelecimento e o funcionamento dessas organizações.

No que diz respeito ao direito de os empregadores se organizarem, não importa que os dispositivos legais que regulam esse direito sejam os mesmos aplicáveis a trabalhadores, ou outros, contanto que os empregadores (inclusive os gerentes de empresas estatais, etc) tenham efetivamente o direito de se sindicalizarem.

Esse direito, de acordo com o princípio da OIT, deve ser dado a trabalhadores e empregadores, sem distinção de nacionalidade. Esse preceito, que é reconhecido na grande maioria dos países, ainda levanta dificuldades em alguns.

Constituição de organizações sem prévia autorização

Embora em alguns países os sindicatos possam existir e funcionar legalmente sem terem de preencher quaisquer formalidades, na grande maioria a lei exige um registro oficial dessas organizações ou a concessão de uma personalidade jurídica.

Esse fato foi levado em consideração na elaboração da Convenção nº 87 e, naquela época, foi esclarecido que os países ficariam livres de prover essas formalidades em suas leis como lhes parecesse conveniente para assegurar o funcionamento normal de organizações industriais. Ao mesmo tempo, entretanto, a Convenção estabeleceu, como princípio, que a criação de organizações não deve estar sujeita a prévia autorização governamental. A própria Convenção conciliou essas duas aparentes contradições, estabelecendo que a aquisição de uma personalidade jurídica não estará pendente de condições que limitem as garantias nela providas. Mais especificamente, os órgãos de controle da OIT têm ressaltado que os fundadores de uma organização não estão isentos da obrigação de observar certas formalidades, como o conhecimento público, ou outras semelhantes, mas que exigências dessa natureza não devem ser tais que equivalham, na prática, a uma autorização prévia, nem constituam um obstáculo que, de fato, corresponda a uma proibição.

Os problemas que se põem com relação à aplicação do princípio acima mencionado decorrem principalmente do complicado procedimento previsto na lei de alguns países ou, em outros, dos poderes discricionários das autoridades administrativas. Um longo e complicado procedimento, que constitui em si mesmo um obstáculo, pode ser muitas vezes usado por autoridades responsáveis pelo registro, para tornar praticamente impossível a criação de um sindicato. Além disso, se essa autoridade tem poder discricionário para negar o registro, a situação equivale, na prática, à exigência da prévia autorização.

Os órgãos de controle da OIT têm dado muita importância à existência de um procedimento de apelação contra a recusa, pela autoridade administrativa, de registrar um sindicato. Essas apelações devem ir até aos tribunais que, por sua vez, devem ter competência para julgar o mérito de um caso.

Com efeito, se a autoridade administrativa tem poder de tomar, a seu próprio juízo, uma decisão final sobre, por exemplo, se as condições para registro de um sindicato foram devidamente preenchidas, a existência de um procedimento de apelação não parece ser garantia suficiente, uma vez que os juízes só estariam em condições de assegurar que a lei fora corretamente aplicada.

Constituição por trabalhadores e empregadores de organizações de sua escolha

Um dos princípios mais importantes proclamados na Convenção nº 87 é o reconhecimento do direito de trabalhadores e empregadores constituírem organizações da sua própria escolha e, sujeitos apenas a seus estatutos, aderirem a outras.

Uma variedade de problemas se põe nesse caso, tanto no que diz respeito à liberdade de escolha como à estrutura e à composição das organizações e ao problema da conveniência da unidade ou da pluralidade do movimento sindical.

Com referência ao primeiro desses aspectos, as leis de muitos países estabelecem uma quantidade mínima de membros para se constituir uma organização sindical. Em muitos países, esse mínimo é de sete ou de vinte a vinte e cinco pessoas, e os órgãos de controle da OIT têm considerado esses números aceitáveis. Por outro lado, têm expressado a opinião de que um mínimo de cinquenta ou mais membros, conforme prescreve a lei em outros países, pode dificultar seriamente a criação de organizações. O problema da composição raramente surge na prática – com relação ao princípio ora em consideração – no caso de organizações de base. É normal, por exemplo, que a lei preveja, em termos muito gerais, que os membros de um sindicato devam ser trabalhadores do mesmo ramo ou profissão. Em muitos países, a lei chega mesmo a estabelecer vários tipos de sindicatos: no nível de empresa, de profissão, de indústria, ou misto. O ponto essencial, entretanto, com relação a esse princípio, é que essas organizações de base devem ter plena liberdade de filiar-se a federações e confederações na forma e maneira considerada como a mais adequada pelos trabalhadores ou empregadores. Esse problema será discutido adiante com referência ao direito de se constituírem organizações de grau superior.

No caso específico de servidores públicos, os órgãos de controle da OIT têm achado razoável que seus sindicatos ou associações de base devam-se restringir a essa categoria de trabalhadores, desde que não seja estipulado, ao mesmo tempo, que essas organizações estejam confinadas aos ministérios ou departamentos pertinentes.

Um problema especial se põe com referência ao direito de sindicalização dos empregados em cargos e funções gerenciais, de supervisão e de confiança. Embora não seja incompatível com a liberdade sindical proibi-los de aderir a sindicatos que representem o restante dos trabalhadores, há duas exigências que devem ser satisfeitas: primeiro, devem ter o direito de constituir suas próprias organizações para a defesa de seus interesses; segundo, a categoria de empregados com cargos e funções gerenciais, de supervisão e de confiança não devem ser definidos em termos tão amplos a ponto de enfraquecer as organizações dos outros trabalhadores da empresa ou de um ramo de atividade, privando-os de uma proporção substancial de seu quadro social presente ou potencial.

Quanto à questão fundamental da unidade ou pluralidade sindical, o caso está inseparavelmente ligado não só a problemas práticos de representação nas relações trabalhistas, mas também a outros problemas mais complexos de natureza política ou ideológica. A OIT tem sido repetidas vezes solicitada a apreciar casos de monopólio sindical estabelecido por lei, quer apenas no nível de organizações de base ou, via movimento sindical, por meio de uma estrutura hierárquica.

É importante observar que a Convenção nº 87 não expressa qualquer opinião favorável ou contrária à unidade sindical, nem torna a pluralidade sindical uma obrigação; todavia, requer que essa pluralidade seja possível em todos os casos. A unidade sindical é perfeitamente compatível com a liberdade sindical, conforme definido na Convenção nº 87, mas só quando essa unidade resulta de uma livre opção dos trabalhadores e dos empregadores em questão; uma unidade imposta pelo governo vai contra os princípios da Convenção. Onde existe apenas um sindicato só porque as pessoas envolvidas querem que assim seja, não há necessidade de lei cuja existência poderia dar a impressão de que essa unidade é inteiramente devida à legislação em vigor ou é por ela perpetuada.

Os órgãos de controle da OIT têm enfatizado que há uma diferença fundamental, com relação às garantias da liberdade sindical, entre uma situação em que o monopólio sindical é instituído ou mantido por lei e uma situação em que empregadores ou trabalhadores, ou suas organizações,

unem-se voluntariamente num único sindicato, federação ou confederação. O fato de trabalhadores e empregadores acharem geralmente ser do seu interesse evitar a multiplicação de organizações competidoras não parece ser suficiente para justificar a intervenção do Estado por meio de leis. Embora aprecie o desejo de algum governo de promover um movimento sindical forte, evitando a inconveniente multiplicidade de sindicatos pequenos e competitivos, cuja fraqueza pode pôr em risco sua independência, o Comitê de Liberdade Sindical tem chamado a atenção para o fato de ser mais desejável, nesses casos, que o governo procure estimular os sindicatos a se associarem voluntariamente, para formar organizações fortes e unidas, do que lhes impor, por meio de leis, uma unificação compulsória que prive os trabalhadores do exercício de seu direito sindical, contrariando assim os princípios internacionais nesse campo.

Na tentativa de conciliar esforços para evitar problemas de multiplicidade sindical com os princípios da liberdade sindical, os órgãos de controle têm expressado a opinião de que seria normal estabelecer por lei uma distinção entre um sindicato ou sindicatos de maioria – sendo essa maioria determinada de acordo com critérios objetivos pré-estabelecidos – e outros sindicatos, e conferir aos primeiros certos direitos exclusivos ou preferenciais, principalmente com relação à negociação coletiva em nome de uma categoria de trabalhadores. Isso não implica, entretanto, que possa ser proibida a existência de sindicatos de minoria, ou todas as atividades profissionais desses sindicatos. E, mais ainda, aos sindicatos de minoria deveria ser permitido, depois de decorrido certo tempo, requerer a revisão da situação no que se refere ao caráter representativo das organizações competidoras.

Eleição de dirigentes

O direito das organizações de trabalhadores e de empregadores de eleger, com plena liberdade, seus representantes ou dirigentes levanta problemas com relação às qualificações para a elegibilidade, ao processo eleitoral e à destituição de dirigentes de seus cargos.

Uma das exigências estatutárias que candidatos a cargo sindical têm freqüentemente de preencher é de que devem pertencer à ocupação representada pela organização ou estar no momento trabalhando naquela ocupação, ou mesmo tê-la exercido durante determinado período antes da eleição. Com referência a disposições dessa natureza, tem-se observado que, em muitos países em desenvolvimento, os trabalhadores carecem de educação suficiente para recrutar dirigentes nas suas próprias fileiras e que, por causa disso, deva ser franqueada a participação de dirigentes que não preencham as exigências profissionais em questão. Além disso, a exigência de exercício atual da profissão pode resultar na exclusão, de cargo sindical, de certas pessoas qualificadas, como aposentados ou funcionários de tempo integral do sindicato, ou na perda do direito de permanecer no cargo quando o funcionário é demitido. Os órgãos de controle da OIT têm expressado a opinião de que, para compatibilizar a legislação que restringe cargo sindical a pessoas realmente empregadas no ramo da atividade em questão com o princípio da livre eleição de representantes sindicais, seria conveniente introduzir nas disposições pertinentes um maior grau de flexibilidade, admitindo pessoas que tivessem estado anteriormente empregadas no comércio ou na indústria em causa e isentando da exigência um determinado número de funcionários, particularmente no caso de sindicatos de grandes empresas ou num amplo setor industrial, de federações e confederações. Na opinião dos mesmos órgãos de controle, a proibição de reeleição de funcionários sindicais é incompatível com os princípios da Convenção nº 87.

Esses princípios exigem também que as autoridades administrativas se abstenham de qualquer ingerência em eleições sindicais, quer essa ingerência tome a forma de aprovação de candidaturas ou dos resultados da votação, de manifestação de opinião sobre candidatos ou de supervisão da própria eleição. Muito embora a finalidade desse controle possa ser o de evitar o surgimento de conflitos e assegurar que a eleição transcorra de uma maneira adequada, a intervenção de autoridades administrativas está sujeita a parecer arbitrário e é preferível, para garantir um processo imparcial e objetivo, que o controle, se necessário, seja exercido pela competente autoridade judicial.

Do mesmo modo, o afastamento de dirigentes sindicais de um cargo, no caso de violação da legislação ou das normas do sindicato, deve ser normalmente efetuada por via judicial, cumpridos os devidos procedimentos legais.

Administração, atividades e programas das organizações

As organizações devem ter o direito de elaborar seus estatutos e regimentos, o que não impede que a lei enumere, como acontece em muitos países, as matérias que ali devam constar. Os órgãos de controle da OIT têm tido a oportunidade de objetar a que certas cláusulas sejam incluídas em normas por força de lei, por considerar que isso restringe o direito dos sindicatos de organizar sua administração e atividades. Por outro lado, têm considerado aceitáveis disposições legislativas destinadas a garantir um processo democrático dentro das organizações, especialmente as que envolvem matérias básicas relativas à existência e à estrutura de uma organização e aos direitos fundamentais de seus membros.

Em termos mais gerais, no que concerne à execução de atividades e à formulação de programas pelas organizações, o princípio da não-ingerência de autoridades públicas é um dos princípios mais importantes no campo da liberdade sindical. Esses princípios não impedem um controle externo dos atos internos de uma organização, se for alegado, ou se disso existe séria presunção, que esses atos violam a lei (a qual, por sua vez, não deve contrariar os princípios da liberdade sindical) ou normas sindicais. Todavia, como no caso de eleições e do afastamento de dirigentes sindicais de seus cargos, é importante, para garantir que o processo não só seja imparcial e objetivo, mas também como tal possa ser considerado, que seja conduzido por competente autoridade judicial.

Sobre a questão específica dos fundos e patrimônio de um sindicato, medidas de controle são admissíveis quando utilizadas para evitar abusos e proteger os membros do sindicato contra a malversação do patrimônio. O controle não deve normalmente ir além da apresentação periódica de balanços financeiros e do oferecimento de informações suplementares sobre pontos que, na opinião das autoridades, requeiram esclarecimentos. Todavia, se a autoridade administrativa tem poder discricionário para inspecionar os livros e outros documentos das organizações e de, em qualquer tempo, fazer investigações e pedir informações, há sério perigo de ingerência capaz de infringir as garantias providas na Convenção nº 87.

Outro problema que surge com frequência diz respeito a atividades políticas dos sindicatos. A resolução relativa à independência do movimento sindical, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, em 1952, reconhece e aceita essas atividades, observando que as relações entre o movimento sindical e partidos políticos variarão inevitavelmente de país para país e que qualquer filiação ou ação política de sindicatos depende das condições nacionais em cada país. Não obstante, a resolução estabelece também certos critérios com vista à proteção da liberdade e independência do movimento sindical. De um lado, quando os sindicatos, de acordo com a lei e a prática nacionais de seus respectivos países e por decisão de seus membros, resolvem estabelecer relações com um partido político ou empreender ação política constitucional como meio de promover seus objetivos econômicos e sociais, essas relações ou ações políticas não devem ser de natureza que comprometa a continuidade do movimento sindical nem suas funções sociais e econômicas, independentemente das mudanças políticas no país. Por outro lado, os governos, na busca da cooperação dos sindicatos para a execução de suas políticas econômicas e sociais, devem reconhecer que o valor dessa cooperação assenta-se, em grande parte, na liberdade e na independência do movimento sindical, e não devem tentar transformá-lo num instrumento para fins políticos, nem tentar interferir nas funções normais de um movimento sindical pelo fato de ter livremente estabelecido relação com um partido político.

Os órgãos de controle da OIT têm declarado que uma total proibição de atividades ou relações políticas de organizações sindicais, como ocorre na legislação de muitos países, não só é incompatível com os princípios da liberdade sindical, mas pareceria também irrealista quanto à sua aplicação na prática. Os sindicatos podem querer tornar pública sua posição em assuntos de política econômica e social, tendo em vista sua função de promover e defender os interesses de seus membros. Todavia, as organizações sindicais não devem perder de vista que seu objetivo fundamental é o progresso

econômico e social de seus membros. A repressão de quaisquer abusos nesse sentido é da responsabilidade do poder judiciário.

Embora as convenções sobre a liberdade sindical não se refiram especificamente a greves, os órgãos de controle da OIT têm manifestado a opinião de que o direito de greve dos trabalhadores e de suas organizações é um dos meios essenciais de que dispõem para promover e defender seus interesses profissionais.

Conquanto reconheçam o princípio do direito de greve, os órgãos de controle da OIT têm admitido certas restrições temporárias ao exercício desse direito. Essas restrições podem consistir na exigência de aviso prévio às autoridades ou no esgotamento dos procedimentos de negociação, conciliação e arbitragem antes de se deflagrar uma greve. As greves podem ser também proibidas quando infringem um contrato coletivo.

Têm também considerado aceitável que, em casos específicos, a lei proíba greves, especialmente no serviço público e em serviços essenciais. Todavia, essa proibição deve ser acompanhada de garantias que salvaguardem os interesses dos trabalhadores em causa, consistindo de procedimentos de conciliação e arbitragem rápidos, adequados e imparciais, em que as partes envolvidas possam tomar parte em todas as fases do processo, obriguem-se a respeitar os laudos e a cumprí-los de imediato e rigorosamente. No caso de serviços essenciais, a proibição de greves deve ser limitada a serviços realmente essenciais no sentido estrito do termo. Não seria justo, por exemplo, que todas as empresas públicas fossem equiparadas no que concerne à restrição do direito de greve, sem qualquer distinção entre aquelas que são realmente essenciais, porque a interrupção de seus serviços poderia pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde pessoal da população, e aquelas que não o são de acordo com esse critério.

Os órgãos de controle da OIT têm considerado também normal a restrição do direito de greve de certos setores de uma empresa ou serviço, na medida em que são necessários para assegurar o cumprimento de normas de segurança.

Por outro lado, quando, em condições normais, tem sido imposta por lei a proibição de greves em todas as atividades, direta ou indiretamente (como resultado de uma arbitragem compulsória ou do estabelecimento de processos excessivamente lentos e restritivos para a solução de conflito), os órgãos de controle da OIT têm declarado constituir proibição dessa natureza grave restrição das oportunidades de ação dos sindicatos, sendo assim incompatível com os princípios incorporados na Convenção nº 87.

Federações, confederações e filiação internacional das organizações

É comum que organizações de trabalhadores e de empregadores se reúnam em federações e que estas, por sua vez, formem uma ou mais confederações em âmbito nacional. A Convenção nº 87 não só reconheceu essa prática, estipulando que as organizações têm o direito de criar organizações de grau superior, mas também estendeu a estas últimas os mesmos direitos das organizações de base, isto é, o direito de elaborar seus próprios estatutos e regimentos; de eleger seus representantes com total liberdade; de organizar sua administração e atividades e de formular seus programas.

Embora seja comum que organizações de base ou de primeiro grau formem federações que reúnem trabalhadores de um mesmo ramo de atividade ou de ocupações semelhantes ou afins, os princípios da liberdade impõem que essa forma específica de associação não deve ser exclusiva. Em outras palavras, as organizações têm o direito de formar as federações que quiserem, livres de quaisquer restrições, quer de natureza ocupacional quer territorial. Por conseguinte, não deve haver impedimento legal de se reunirem numa federação de organizações pertencentes a diferentes atividades, nem deve a lei proibir a criação de federações que reúnam organizações de diferentes regiões ou exigir a autorização prévia das autoridades para a sua criação. O mesmo se aplica a confederações que devem ter o direito de se compor de organizações de grau inferior, envolvidas em diferentes atividades e ocupações, e de funcionar no âmbito nacional. Compete aos próprios trabalhadores e empregadores, e a suas organizações, decidir se querem ter uma ou mais confederações nesse nível.

De acordo com os princípios já expostos, a lei não deve exigir um número mínimo de sindicatos ou federações para a constituição de uma organização de grau superior.

No que concerne, em particular, aos servidores públicos, suas organizações devem ter o direito de filiar-se a federações ou confederações das quais também participem organizações do setor privado. Quaisquer restrições desse direito são incompatíveis com o direito das organizações de constituir federações e confederações de sua própria escolha, ou de a elas aderirem, a não ser que a filiação implique a obrigação de ter de recorrer a uma ação de greve.

Com referência à filiação a organizações profissionais internacionais, os órgãos de controle da OIT têm levantado objeções a disposições estatutárias ou à intervenção de autoridades que restringem esse direito, e declarado ser um corolário desse princípio que as organizações nacionais devem normalmente poder manter contato com as organizações internacionais a que são filiadas e participar de suas atividades.

Dissolução e suspensão de organizações

A Convenção nº 87 estabeleceu que as organizações de trabalhadores e de empregadores, inclusive federações e confederações, não devem estar sujeitas à dissolução ou suspensão por autoridade administrativa; a existência de poderes nesse sentido não assegura o direito de defesa que só um processo judicial normal pode garantir. O mesmo princípio aplica-se à dissolução ou suspensão com base numa lei ou decreto. Compete, por conseguinte, ao poder judiciário decidir, quando uma organização é acusada de ter cometido certos delitos, se esses delitos justificam sua dissolução ou suspensão nos termos da lei.

Além disso, para que essa disposição da Convenção seja adequadamente aplicada, não basta que a lei assegure o direito de apelação contra uma decisão administrativa, mas esta não deve ter efeito até que expire o prazo legal para a interposição de recurso ou até que seja confirmada pela autoridade judicial. Acrescente-se ainda que os juízes devem poder tratar do mérito da questão e examinar as bases em que foi decretada a suspensão ou dissolução de uma organização, e não estarem apenas investidos pela lei do poder de verificar se as autoridades administrativas cumpriram as formalidades legais no exercício de suas funções.

Proteção contra a discriminação anti-sindical

Os órgãos de controle da OIT têm enfatizado ser um dos princípios fundamentais da liberdade sindical que os trabalhadores devem gozar de adequada proteção contra atos de discriminação anti-sindical com referência a seu emprego – como demissão, rebaixamento, transferência e outras medidas prejudiciais. Têm ressaltado ainda que essa proteção é particularmente necessária no caso de funcionários e representantes sindicais, pois, para desempenhar suas funções com plena independência, devem ter a garantia de que não serão prejudicados em virtude do mandato que detêm em nome de seus sindicatos. No caso de dirigentes sindicais, essa garantia é também necessária para assegurar o cumprimento do princípio de que as organizações de trabalhadores terão o direito de eleger seus representantes com plena liberdade.

Na maioria dos países, a lei provê, quer em termos gerais quer em detalhe, a proteção dos trabalhadores e, em maior extensão, de representantes e funcionários sindicais contra atos de discriminação anti-sindical. Essa proteção é concedida em geral por três meios diferentes: preventivos, especialmente onde é exigido o consentimento prévio de um determinado órgão ou autoridade antes de serem tomadas certas medidas por empregadores; corretivos, destinados a compensar os efeitos dessas medidas (suspensão da medida, reintegração do trabalhador, indenização), e punitivos, com objetivo tanto de punir como de dissuadir.

Os órgãos de controle da OIT têm observado que uma maneira de assegurar a proteção de funcionários ou representantes de sindicato é estabelecer que não podem ser demitidos nem durante o período do mandato nem por um certo tempo depois de expirado, a não ser, é claro, por falta grave. Com efeito, o princípio de que um trabalhador ou um funcionário de sindicato não deve sofrer prejuízo em razão de suas atividades sindicais não implica, necessariamente, que o fato de

uma pessoa deter um cargo no sindicato lhe confira imunidade contra a demissão, independentemente das circunstâncias.

Tem sido observado também que, em certos casos, não há suficiente proteção contra atos de discriminação anti-sindical, quando a legislação permite, na prática, que empregadores demitam o trabalhador, desde que lhe paguem a indenização prescrita em lei, para os casos de demissão sem justa causa, mesmo quando o verdadeiro motivo é sua filiação a um sindicato ou suas atividades sindicais.

A Recomendação nº 143, de 1971, sobre Representantes dos Trabalhadores, enumera as seguintes medidas que poderiam ser tomadas para assegurar uma efetiva proteção para as pessoas envolvidas:

(a) definição precisa e detalhada das razões que justifiquem o fim do emprego de representantes de trabalhadores;

(b) exigência de consulta, parecer ou concordância de um órgão independente, público ou privado, ou misto, antes de se concretizar a demissão de um representante de trabalhadores;

(c) especial procedimento de recurso franqueado a representantes de trabalhadores que considerem injustificável sua demissão, ou que tenham sofrido mudanças desfavoráveis em seus termos de emprego ou tenham sido sujeitos a um tratamento injusto;

(d) provisão de medidas corretivas, no caso de demissão sem justa causa de representantes de trabalhadores, que deveriam incluir, a menos que contrariassem os princípios básicos da lei do país envolvido, a reintegração desses representantes em seus empregos, com pagamento de salários não-recebidos e a manutenção de seus direitos adquiridos;

(e) disposição no sentido de incumbir ao empregador o ônus da prova para justificação de seu ato, no caso de qualquer alegada demissão discriminatória ou de mudanças desfavoráveis nos termos de emprego de um representante de trabalhadores;

(f) reconhecimento da prioridade a ser dada a representantes de trabalhadores quanto à sua manutenção no emprego no caso de redução da força de trabalho.

Não bastam, numa legislação nacional, provisões básicas que proíbam atos de discriminação anti-sindical, a menos que sejam acompanhadas por efetivos procedimentos que assegurem sua aplicação na prática. Longos processos legais e a dificuldade de oferecer prova de discriminação anti-sindical podem tornar inútuas essas importantes provisões. Daí a importância de procedimentos ágeis, particularmente de natureza preventiva, para assegurar que seja realmente efetiva a proteção do direito de sindicalização.

Direito de negociação coletiva

O direito de negociar livremente com empregadores e suas organizações, com relação a salários e termos de emprego, constitui um aspecto básico da liberdade sindical e, conseqüentemente, os sindicatos devem poder exercer esse direito sem serem tolhidos por restrições legais. A adoção de medidas restritivas vai contra o princípio de que as organizações de trabalhadores e de empregadores devem ter o direito de organizar suas atividades e de formular seus programas, além de ser incompatível com o que estabelece a Convenção nº 98 que exorta os governos a estimular a livre negociação coletiva.

Entre os métodos empregados para promover uma negociação coletiva estão os procedimentos para designar o sindicato mais representativo como agente da negociação; provisões que imponham aos empregadores o reconhecimento desse sindicato; o uso de um mecanismo de conciliação para ajudar as partes no processo da negociação coletiva e a criação de comitês mistos de negociação.

Convém ter em mente que o direito de negociar coletivamente não é uma prerrogativa exclusiva de organizações de base, mas deve ser também estendida às federações e confederações. Qualquer restrição legal nesse sentido não só contraria a Convenção nº 87, como também pode ser um obstáculo ao desenvolvimento das relações de trabalho, especialmente onde há muitos sindicatos pequenos e onde se deseja elevar o padrão da negociação, pondo-a nas mãos de representantes de empregadores e de trabalhadores mais bem preparados, para padronizar certas condições básicas de trabalho; reduzir a ocorrência de conflitos e permitir a conclusão de contratos

gerais básicos ou sobre matérias especiais que não podem ser tratadas no limitado contexto de uma empresa. É evidente que uma negociação coletiva de âmbito nacional ou setorial pode ser convenientemente completada por uma negociação no âmbito da empresa em matérias que lhe são específicas.

Quanto à interferência de governos no processo da negociação coletiva, os problemas mais notórios ocorrem com relação aos efeitos da legislação sobre contratos coletivos e ao impacto que medidas políticas e econômicas podem ter sobre a autonomia das partes.

A legislação que proíbe negociações a respeito de matérias relacionadas com as condições de trabalho é incompatível com os princípios da Convenção nº 98.

Os órgãos de controle da OIT têm dispensado especial atenção ao problema de restrições à negociação coletiva impostas em decorrência de uma determinada política econômica. De uma maneira geral, têm-se oposto a exigências de uma prévia aprovação de contratos coletivos pelas autoridades, para que possam entrar em vigor, considerando essas exigências como contrárias ao princípio da livre negociação coletiva.

Esses órgãos têm frisado, entretanto, que suas objeções não significam que não se possam encontrar meios de persuadir as partes a, voluntariamente, levarem em conta, em suas negociações, considerações relativas à política econômica e social do governo. Por exemplo, em vez de condicionar a validade de um contrato coletivo à aprovação do governo, poder-se-ia estabelecer que todo contrato coletivo, registrado junto a uma autoridade competente, entraria normalmente em vigor decorrido um razoável espaço de tempo a contar da data de seu registro; se a autoridade pública considerasse os termos do contrato proposto manifestamente conflitantes com o interesse econômico, o caso poderia ser submetido a um adequado órgão consultivo, no qual se fizessem representar as organizações dos trabalhadores e dos empregadores; esse órgão poderia chamar a atenção das partes para considerações de interesse geral que estariam a exigir um exame ulterior dos termos do contrato por ambos os negociadores. Ficando, todavia, entendido que tocaria exclusivamente às partes do contrato a decisão final sobre a matéria.

Ao mesmo tempo, os órgãos de controle não têm ignorado os graves problemas que podem surgir, em certas circunstâncias, no campo econômico. Nesse sentido, têm declarado ser difícil estabelecer uma regra absoluta concernente à livre negociação coletiva, porque, em certas circunstâncias, os governos poderiam achar que a situação econômica de seus países exigisse, em determinado momento, medidas de estabilização, durante cuja aplicação não seria possível fixar livremente condições de trabalho, especialmente tabelas salariais, por meio da negociação coletiva. Não obstante, qualquer restrição dessa espécie seria imposta em caráter excepcional e só na medida do necessário; não excederia um período razoável e deveria ser acompanhada de adequadas salvaguardas para proteger os padrões de vida do trabalhador.

Direitos sindicais e liberdades civis

É evidente que, para os sindicatos desenvolverem suas atividades, devem ter garantidas suas liberdades civis, uma vez que as organizações de trabalhadores e de empregadores só podem funcionar livre e independentemente dentro de um contexto de autêntico respeito pelos direitos humanos básicos e, em particular, pelo direito de reunião pacífica; de liberdade de opinião; de proteção contra prisão arbitrária; de julgamento justo por tribunal independente e imparcial; de proteção contra tratamento desumano e de proteção da propriedade sindical, inclusive contra interferências arbitrárias na sua privacidade.

No que concerne, em particular, ao direito de reunião, os órgãos de controle da OIT têm reiterado que constitui direito fundamental a possibilidade de se realizarem reuniões sindicais nas dependências do sindicato e que a exigência de prévia autorização ou de que as autoridades devam estar presentes ou tomem parte nessas reuniões é incompatível com esse direito.

Quanto a reuniões e demonstrações públicas, estas também são um importante elemento dos direitos sindicais, embora isso não isente as organizações de cumprirem as formalidades legais aplicáveis a todas as reuniões dessa natureza. Compete às autoridades, que são responsáveis pela manutenção da ordem pública, decidir se uma determinada reunião pode, em certas circunstâncias,

pôr em risco a ordem e a segurança públicas e tomar as medidas preventivas cabíveis.

A liberdade de opinião, com relação ao exercício dos direitos sindicais, exige livre fluxo de informações, opiniões e idéias, e as organizações de trabalhadores e de empregadores devem gozar dessa liberdade em suas reuniões, publicações e no curso de outras atividades sindicais.

No que se refere a reclamações contra a prisão de sindicalistas, o Comitê de Liberdade Sindical tem adotado o ponto de vista de que recai sobre os governos envolvidos o ônus da prova de que a prisão não teve relação com atividades sindicais. Em muitas ocasiões, em que governos têm contestado alegações de que dirigentes sindicais ou trabalhadores teriam sido presos por atividades sindicais, declarando que as pessoas em questão na realidade foram presas por atividades subversivas, por razões de segurança interna ou por crimes comuns, o Comitê tem seguido a regra de que os governos envolvidos devem ser solicitados a oferecer mais informações, e tão precisas quanto possível, com relação às prisões e a seus reais motivos, principalmente com referência a procedimentos legais ou judiciais instaurados e o resultado desses procedimentos. Com esse propósito em vista, têm repetidas vezes solicitado o teor de sentenças proferidas e seus fundamentos. Se em alguns casos o Comitê chegou à conclusão de que as alegações dispensavam consideração, foi porque recebera dos governos implicados informações que demonstravam, com suficiente clareza e detalhe, que as prisões tinham sido motivadas por atividades alheias à esfera sindical, prejudiciais à ordem pública ou de natureza política. Em todo caso, o Comitê tem sempre insistido em que os sindicalistas, quando são presos, mesmo sob a acusação de crimes políticos ou comuns, devem ter direito a um julgamento justo, tão rápido quanto possível, por autoridade judicial independente e imparcial.

Com relação a alegações de tortura e maus-tratos, o Comitê não perde a oportunidade de enfatizar a importância que atribui ao direito dos sindicalistas, como o de todas as demais pessoas, de gozar das garantias asseguradas por um devido processo legal nos termos dos princípios enunciados na Convenção Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. O Comitê tem manifestado sua veemente desaprovação de quaisquer vexames ou brutalidade infligidos a qualquer preso e instado os governos implicados a tomar todas as providências necessárias que incluam não só as medidas específicas, mas também a imposição de penalidades exemplares, para garantir que nenhuma pessoa detida esteja sujeita a maus-tratos.

O Comitê tem manifestado sua preocupação com os sindicalistas obrigados a se exilarem. Considerou ser de particular gravidade uma medida dessa natureza que, além de constituir uma violação dos direitos humanos, priva as pessoas da possibilidade de trabalhar em seu país e de contatos com sua família. Acrescentou que essa medida viola a liberdade sindical porque enfraquece as organizações sindicais que, dessa maneira, são privadas de seus líderes.

A proteção contra interferências arbitrárias na privacidade tem sido debatida em casos que envolvem entrada à força e busca em próprios sindicais. Nesse sentido, o Comitê, embora reconheça que os sindicatos, como as demais associações ou pessoas, não podem pretender imunidade à busca em suas dependências, têm enfatizado a importância que atribui ao princípio de que essa busca só pode ser feita após convencida a autoridade da existência de fundamento razoável para supor que haja no local prova material para um processo criminal e desde que se efetue nos limites do mandado judicial.

CONCLUSÕES

Os princípios e normas da OIT com relação à liberdade sindical e ao direito de sindicalização, embora formulados em termos simples e diretos em convenções pertinentes e, portanto, reconhecidos no âmbito internacional como regras a serem aplicadas a essas matérias, levantam, entretanto, em muitos países, uma variedade de problemas no que concerne à sua aplicação. Embora seja geralmente reconhecido o direito de trabalhadores se organizarem para a defesa e promoção de seus interesses, há obstáculos à implementação dos princípios mais amplos relativos a diferentes aspectos da liberdade sindical, como o direito de trabalhadores e de empregadores constituírem organizações de sua própria escolha; o direito de eleger, com plena liberdade, representantes sindicais; o direito de as organizações desenvolverem suas atividades sem interferência das autoridades, e o direito de não serem suspensas e dissolvidas por autoridade administrativa. Além disso, está o fato de fundamental importância de que um movimento sindical autenticamente livre e independente só pode desenvolver-se numa situação em que estejam garantidos os direitos fundamentais da pessoa humana.

Dificuldades também resultam de uma certa abordagem que, considerando o princípio da liberdade sindical como irreconciliável com as exigências do desenvolvimento econômico, justifica a restrição dos direitos sindicais. A OIT considera que o problema não deve ser posto nesses termos, mas à luz do princípio, cada vez mais amplamente reconhecido, da participação das organizações de trabalhadores e de empregadores num equilibrado desenvolvimento econômico e social. A implementação satisfatória de qualquer política nacional exige entendimento e apoio dos parceiros sociais, sendo assim indispensável assegurar a participação de organizações de trabalhadores e de empregadores, autenticamente representativas e adequadamente estruturadas, na formulação dessa política.

No trato com vários problemas e dificuldades, os princípios e normas constantes das convenções sobre a liberdade sindical, assim como o corpo jurisprudencial produzido pelos órgãos de controle da OIT, constituem critérios e pontos de referência de excepcional importância. Por outro lado, a negação pura e simples dos direitos sindicais básicos é um convite à violência, e limitações impostas a legítimas atividades sindicais levam à perda da fé no próprio sindicalismo, em detrimento não só dos trabalhadores, mas também, a longo prazo, de toda a sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- ILO: **Freedom of association and collective bargaining**, relatório da Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações, Relatório III (Part 4B), Conferência Internacional do Trabalho, 69ª Reunião, Genebra, 1983.
- ILO: **Outline of the existing procedure for the examination of complaints alleging infringements of trade union rights** (GB/LS/June 1985).
- ILO: **Freedom of association**, coleção de decisões do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT, 3ª ed., Genebra, 1985.
- ILO: **Freedom of association, A Workers' Education Manual**, 2ª edição, Geneva, 1987.
- ILO: **Eligibility for trade union office** (Genebra, 1972).
- ILO: **Public authorities and the right to protection of trade union funds and property** (Genebra, 1974).
- Professor Guy Caire: **Freedom of association and economic development** (Genebra, OIT, 1977).
- H.G. Bartolomei de la Cruz: **Protection against anti-union discrimination** (Genebra, OIT, 1976).
- J.E. Ersling: **The right to organize: a survey of laws and regulations relating to the right of workers to establish unions of their own choosing** (Genebra, OIT, 1977).
- B. Gernigon: **Tenure of trade union office** (Genebra, OIT, 1977).
- J.M. Servais: **Inviolability of trade union premises and communications** (Genebra, OIT, 1979).
- A.J. Pouyat: "The ILO's Freedom of association standards and machinery - A summing up", em **International Labour Review**, Vol. 121, nº 3, maio-junho, 1982.
- J. Hodges-Aeberhard and A. Odero de Dios: "Principles of the Committee on Freedom of Association concerning strikes", em **International Labour Review**, Vol. 126, nº 5, set.-out. 1987.
- J. Hodges-Aeberhard: "The right to organize in Article 2 of Convention nº 87" em "**International Labour Review**", vol. 128, nº 2.

Raíces Artes Gráficas
imprimiu 2.000 cópias deste caderno
em julho de 1993

CAPA: AQUARELA DE ZÉLIO ALVES PINTO