



Um golpe no direito à greve?

Um estudo global sobre as tendências recentes

EDLIRA XHAFA
Maio 2016

Introdução

O direito à greve está «debaixo de fogo». Incidências de greves suspensas, penalizadas ou proibidas por leis novas são relatadas num número crescente de países. Os trabalhadores e respectivos sindicatos lutam em várias frentes para obterem, protegerem e defenderem o seu direito à greve. A nível internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) encontra-se no cerne desta luta. Na «International Labour Conference» (ILC) de 2012, o Grupo dos Empregadores desafiou a existência de um direito à greve reconhecido internacionalmente e protegido pela Convenção da OIT n.º 87. A controvérsia que se seguiu enfraqueceu efectivamente o mecanismo internacional mais estabelecido para chamar a atenção do público, a nível mundial, quanto às violações do direito à greve. Isto motivou a Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) a realizar um estudo global, que visa avaliar até que ponto esta controvérsia por resolver a nível internacional corresponde a desafios ao direito à greve a nível nacional. A intenção da pesquisa consistia em identificar tendências e padrões de violações do direito à greve em países de todo o mundo, com especial destaque para os últimos 5 anos (entre 2012 e 2016). O estudo identifica e mede a extensão das violações, ou seja, restrições para além dos limites estabelecidos pelos organismos de supervisão da OIT, tanto no âmbito dos quadros jurídicos existentes como na prática.¹ Este relatório da reunião fornece

algumas das principais conclusões iniciais do estudo, as quais indicam uma clara tendência para o aumento de violações do direito à greve.

Principais resultados do estudo

As conclusões gerais do estudo mostram que foram registadas 41 novas violações na lei e/ou jurisprudência nos últimos cinco anos em 21 dos 69 países abrangidos. Estes países são a Argentina, Austrália, Bangladeche, Bélgica, Canadá (Saskatchewan, Ontário e Quebec), RD do Congo, Equador, Egipto, Estónia, Fiji, Guatemala, Indonésia (Jacarta), Itália, Mauritânia, Níger, Roménia, África do Sul, Espanha, Turquia, Vietname e Zimbabué.

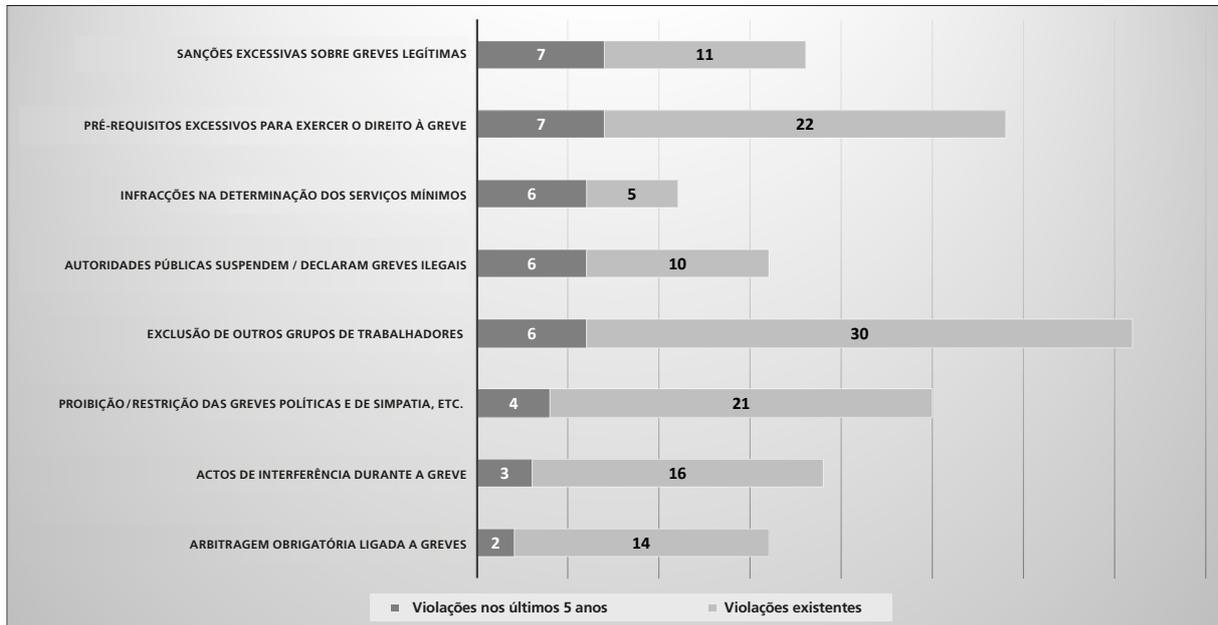
Não obstante, estes 41 casos de violações recentes devem ser entendidos num contexto generalizado de casos de violações do direito à greve, que existem e se manifestam sob a forma de lei e/ou jurisprudência nas áreas de violação seleccionadas (129). (Figura 1) Esta figura indica que (a) o direito à greve é gravemente cerceado num grande número de países investigados e que, frequentemente, isso já acontece há muito tempo; (b) existe uma tendência visível de introdução de restrições que violam os princípios e jurisprudência da OIT quanto ao direito à greve em países de todas as regiões, independentemente do seu estado de desenvolvimento económico.

1. O questionário do estudo adoptou uma lista de violações do direito à greve criada por David Kucera e Dora Sari, conforme aplicada no «Labor Rights Indicator Project» da Global Labour University e no Center for Global Workers' Rights da Penn State University (<http://labour-rights-indicators.la.psu.edu/>). O enquadramento para a análise dos resultados do estudo, ou seja, o conjunto de violações relatadas, baseia-se no documento de Gernigon et al. «ILO principles concerning the right to strike» (1998).

O questionário do estudo, aplicado no terreno entre 1 de Março e 21 de Abril de 2016 em quatro línguas (Árabe, Francês, Inglês e Espanhol), foi preenchido por 85 entrevistados residentes em 59 países (Argentina, Austrália, Bangladeche, Barbados, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Burundi, Camboja, Camarões, Canadá, China, Colômbia, RD do Congo, Costa do Marfim, Dinamarca, Equador, Egipto, Estónia, Etió-

pia, Fiji, Alemanha, Gana, Grécia, Guatemala, Índia, Indonésia, Irlanda, Itália, Japão, Quênia, Madagáscar, Malásia, Mauritânia, México, Nepal, Níger, Nigéria, Noruega, Palestina, Filipinas, Polónia, Portugal, Roménia, Senegal, Eslováquia, África do Sul, Espanha, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Turquia, Uganda, Reino Unido, EUA, Vietname, Zâmbia e Zimbabué) e um grupo de entrevistados a nível regional cobrindo mais 10 países da América Latina (Bolívia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá e Paraguai), elevando o número total de países abrangidos por este estudo para 69, sendo um terço de tais países pertencentes à OCDE. Os sindicatos constituem a maioria (84 por cento) dos entrevistados e os restantes são especialistas de instituições laborais, académicos e profissionais da área do direito do trabalho.

Figura 1: Número de casos e tipos de violações do direito à greve na lei e/ou jurisprudência



Apesar de uma proibição geral do direito à greve não constar do quadro jurídico dos países investigados, as conclusões globais apontam para uma tendência generalizada, na qual os governos justificam inúmeras violações do direito à greve sob pretexto de «ordem pública», «segurança pública», «ameaça de terrorismo», «interesse nacional» e «crise», entre outros. Além disso, a insegurança no trabalho assinalada por ameaças de deslocalização e precarização crescente do emprego, as experiências de despedimentos arbitrários e a utilização extensiva de trabalhadores atípicos para substituir funcionários que fazem greve, neutralizaram ainda mais o exercício eficaz do direito à greve. Um olhar mais atento às dimensões das violações seleccionadas fornece percepções valiosas quanto às formas como o direito à greve está a ser restringido em vários países.

1. Exclusões legais do direito à greve para certos grupos de trabalhadores. Apesar dos princípios da OIT, os quais, ao longo dos anos, têm vindo a reduzir as categorias de trabalhadores que podem ser excluídos do direito à greve, tal direito continua a ser negado a muitos grupos de trabalhadores. A exclusão dá-se na lei e/ou jurisprudência, devido à aplicação das categorias bastante latas e vagas de «serviços essenciais», «fun-

Grupos de trabalhadores excluídos do direito à greve, na lei e/ou jurisprudência, em vários países, durante os últimos 5 anos

Funcionários públicos e trabalhadores de sectores considerados importantes para a economia nacional; trabalhadores do sector público que entram nesse sector pela primeira vez; bombeiros; funcionários de serviços de transporte público urbano; trabalhadores domésticos; trabalhadores que trabalham em casa e trabalhadores agrícolas em estabelecimentos com um mínimo de 50 trabalhadores.

cionários públicos» ou «estabelecimentos estratégicos ou vitais». A pesquisa mostra que, dos 36 países onde as referidas violações foram relatadas, 6 (Bangladeche, Equador, Egito, Estónia, Turquia e Vietname) promulgaram tais exclusões nos últimos cinco anos. De modo relacionado, foram recentemente promulgadas, em 6 países (Argentina, Canadá, Itália, Mauritânia, Roménia, Turquia), infracções na determinação de serviços mínimos sob a forma de lei e/ou jurisprudência. Também aqui, a definição de serviços essenciais foi alargada, de modo a incluir

Infracções na determinação dos serviços mínimos no Canadá

As autoridades de saúde de Saskatchewan designam como essenciais 75 a 100% dos funcionários de hospitais e instalações de cuidados prolongados.

mais serviços sobre os quais se poderá aplicar o conceito de serviços mínimos durante as greves. A prevalência de violações envolvendo trabalhadores de serviços públicos sugere que tais trabalhadores se encontram na linha da frente do ataque ao direito à greve, pelo menos no que diz respeito ao quadro jurídico.

2. Os pré-requisitos excessivos exigidos para o exercício do direito à greve são a segunda violação mais comum, uma vez que mais 7 países se juntaram aos 22 países nos quais existiam pré-requisitos excessivos an-

tes de 2012 (Canadá/Saskatchewan, RD do Congo, Fiji, Indonésia/Jakarta, Mauritânia, Turquia e Zimbabué). Os pré-requisitos excessivos citados pelos entrevistados incluem disposições legais e/ou deliberações de jurisprudência que estabelecem procedimentos complicados e longos, os quais vão muito além das condições estabelecidas pelos órgãos de supervisão da OIT. Na prática, tais pré-requisitos tornam-se ainda mais excessivos devido aos atrasos das autoridades públicas, incluindo a impossibilidade de garantir a presença de inspectores de trabalho durante os procedimentos de votação previstos na lei. Todos estes elementos têm por efeito negar aos trabalhadores o direito à greve ou forçá-los a participar em greves que, conforme mostra o estudo, podem facilmente ser declaradas ilegais.

Pré-requisitos excessivos para o direito à greve no México

Exercer o direito à greve exige que o sindicato faça um pedido à autoridade laboral, o que implica um julgamento perante um tribunal tripartido, no qual o Estado é juiz e júri. Os sindicatos têm de provar que o motivo para a greve é a violação sistemática de direitos nos termos da Constituição, o que é praticamente impossível.

3. O exercício do direito à greve tem vindo a ser ainda mais prejudicado pela entrada em vigor de disposições legais e/ou acórdãos de jurisprudência que conferem às

autoridades públicas o poder para suspenderem uma greve ou declararem que a mesma é ilegal. Considerando que as referidas violações existem em vários países há já algum tempo, durante os últimos cinco anos essas medidas restritivas foram promulgadas em 6 países (Argentina, Austrália, Ontário/Canadá, Espanha, Turquia e Vietname). O impacto, na

prática, tem sido particularmente preocupante, com países, como a Turquia, a relatarem a suspensão de três greves pelo Conselho de Ministros (nos sectores do fabrico de vidro, mineração e metalúrgico, abrangendo cerca de 30.000 trabalhadores) nos últimos cinco anos. De modo relacionado, os actos de interferência no decorrer da greve tornaram-se mais proeminentes, com disposições legais e/ou acórdãos de jurisprudência respectivos a serem relatados em 3 países (Bélgica, África do Sul e Turquia) e casos de interferência na prática a serem observados em mais 6 países (RD do Congo, Egipto, Mauritânia, México, Roménia e Vietname). Interferências, tais como ordens de regresso ao trabalho e/ou substituição dos trabalhadores em greve, pedidos unilaterais de injunção ou supervisão policial das greves, têm um efeito repressivo grave sobre o direito à greve.

Suspensão de Greves

Na Bélgica, os empregadores podem recorrer a tribunais de Justiça, unilateralmente, para acabar com a greve. As decisões, por vezes, assumem a forma de «regulamento geral de polícia», o qual não se encontra no âmbito da competência do poder judicial.

4. As sanções excessivas em casos de greves legítimas tornaram-se mais comuns nos últimos cinco anos,

com o Canadá/Saskatchewan, Guatemala, Mauritânia, Níger e Turquia a introduzirem nova legislação; a Argentina e o Egipto a apresentarem decisões do tribunal; e o Congo,

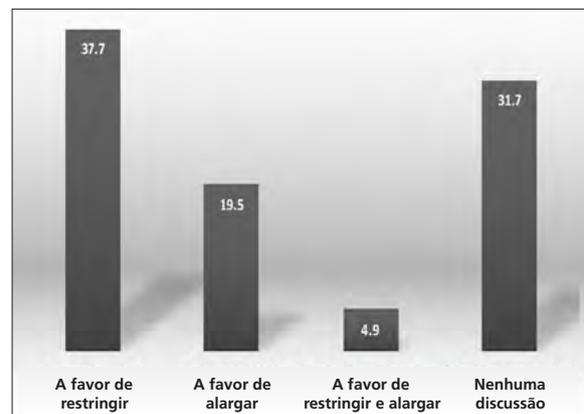
Alemanha, Indonésia e Madagáscar a adoptarem práticas que violam os princípios internacionais. A imposição de sanções contra trabalhadores a nível individual (demissão, multas e sanções penais) e sindicatos (cancelamento do certificado de reconhecimento do sindicato e suspensão da cobrança de quotas para o mesmo), por greves declaradas como ilegais *a posteriori*, têm vindo a ser descritas como um grande abuso de poder, o qual tem forte efeito repressivo sobre o exercício efectivo do direito à greve. Isto revela-se particularmente verdadeiro à luz dos resultados do estudo, os quais demonstram que mais de um

terço dos países conferiram poderes às autoridades públicas para suspenderem ou declararem a ilegalidade das greves. A imposição arbitrária de sanções excessivas tem sido facilitada pela falta de mecanismos e/ou ineficácia dos mesmos, capazes de garantir o devido processo e/ou justiça relativamente às violações.

Sanção excessiva para os trabalhadores que realizam greves no Egipto

O Decreto-Lei 34 (2011), emitido pelo Conselho Supremo das Forças Armadas, criminaliza a violação da «liberdade de trabalhar». O primeiro artigo do Decreto estipula que qualquer indivíduo que se comporte de forma que leve ao impedimento ou obstrução do trabalho em qualquer instituição do Estado, quer se trate de instalações públicas ou privadas, será punido com uma pena de prisão e uma multa que varia entre os US\$ 2.200 e US\$ 5.600. Apesar de o Decreto ser válido apenas em situações de emergência, foi recentemente adoptado como referência em decisões de tribunais. A 28 de Abril de 2015, um tribunal do Cairo decretou que todos os funcionários do governo que participassem em greves e manifestações seriam destituídos dos seus cargos.

Figura 2: Tendências no discurso sobre o direito à greve



5. As violações à lei e/ou jurisprudência foram acompanhadas e talvez até reforçadas **por um discurso público que favorece a restrição do direito à greve** (Figura 2). Defendidos tanto por governos como por empregadores, os argumentos para restringir este direito ganham forma em torno da competitividade, acesso aos mercados, crise financeira global e «segurança e interesse nacionais». Os temas subjacentes a tais debates foram a «liberdade para trabalhar» em oposição ao «direito à greve» e o equilíbrio equitativo entre o «direito à greve» e o «direito ao lock-out».

Conclusões

A greve é reconhecida internacionalmente como um direito fundamental dos trabalhadores e das suas organizações. Ao reconhecer o direito à greve, os organismos de supervisão da OIT estabeleceram um conjunto de princípios que, entre outros, definem os limites dentro dos quais pode ser exercido o direito à greve. A história das restrições do direito à greve para além dos limites estabelecidos pelos organismos de supervisão da OIT não é nova. Hoje, no entanto, o direito à greve tornou-se um direito precário. A lista de restrições legais, administrativas e práticas e o número de países onde as mesmas são aplicadas está a crescer. Apesar de as restrições que violam o direito à greve nem sempre adoptarem a forma de repressão directa por parte das forças de segurança, o espectro dos instrumentos jurídicos à disposição dos empregadores e do estado para, efectivamente, restringirem o direito à greve é múltiplo e inclui medidas mais subtis e refinadas. Em muitos casos, os requisitos e procedimentos burocráticos somam-se para tornarem virtualmente impossível fazer greve de forma legal. Longe de serem neutros, tais instrumentos legais e burocráticos são utilizados como meios políticos para suprimir as acções de greve. A erosão do direito à greve que resulta destas restrições tem de ser

Termo de isenção de responsabilidade

As opiniões expressas nesta publicação não são necessariamente aquelas da Friedrich-Ebert-Stiftung ou da organização para a qual trabalha o autor.

O uso comercial dos meios publicados pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) não é permitido sem a autorização por escrito da FES.

vista como parte integrante de uma tendência global mais vasta de securitização das políticas e da sociedade pondo em causa direitos fundamentais (liberdade de expressão, de reunião e de associação) em muitos países.

Esta pesquisa pretende aferir se o direito à greve tem enfrentado ainda mais restrições e violações nos últimos tempos e quais os métodos mais comumente utilizados. Os resultados indicam que, de facto, existem violações e restrições adicionais. Apesar de a controvérsia na OIT, bem como a tentativa de desafiar e bloquear o funcionamento adequado do mecanismo de supervisão, não serem causa nem efeito imediato dessas tendências, potencialmente terão graves repercussões a nível nacional: poderão minar a recepção da «jurisprudência» da OIT por parte dos tribunais nacionais e supranacionais (Hofmann e Schuster, 2016: 11–12), pondo em causa os valores de referência para a legislação e práticas, a nível nacional, relativamente ao direito à greve. A nível internacional, uma paralisia do mecanismo de supervisão, no que diz respeito ao direito à greve, ameaça remover um dos poucos instrumentos disponibilizados aos trabalhadores para enfrentarem as violações de normas internacionais por parte dos governos nacionais ou empregadores e pressionarem os mesmos no sentido de respeitarem e protegerem estas normas.

Bibliografia

- Gernigon, B. / Odero, A. / Guido, H. (1998). ILO principles concerning the right to strike. Ginebra: OIT
- Hofmann, C. / Schuster, N. (2016). It ain't over 'til it's over: the right to strike and the mandate of the ILO Committee of Experts revisited. Global Labour University Working Paper. Ginebra: OIT.
- Kucera, D. / Sari, D. (2016). New «Labour Rights Indicators»: Method and Results. Working Paper Series of the Center for Global Workers' Rights at Pennsylvania State University. Pennsylvania: PennState University.

Sobre a autora

Edlira Xhafa é investigadora no âmbito do direito do trabalho. É formada pela Global Labour University (Alemanha) e doutorada em Estudos do Trabalho pela Universidade de Milão, Itália.

ISBN 978-3-95861-585-4

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global e Desenvolvimento
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlim | Alemanha

Responsável: Mirko Herberg
Fone: +49-30-26935-7458 | Fax: +49-30-26935-9255
E-Mail: mirko.herberg@fes.de | www.fes.de/gewerkschaften

