

Universidade Metodista de Piracicaba
Faculdade de Direito

MARISTELA PICONI MENDES

**Os Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho no
Serviço Público do Brasil**

Piracicaba/SP
2010

Universidade Metodista de Piracicaba

MARISTELA PICONI MENDES

**Os Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho no
Serviço Público do Brasil**

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Mestrado em Direito, da Universidade Metodista de Piracicaba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a Dr^a Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis

Piracicaba/SP

2010

Dados para catalogação:

PICONI MENDES. Maristela. **OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COLETIVOS DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO DO BRASIL.** Universidade Metodista de Piracicaba, 2009. Dissertação (Pós-Graduação, Curso de Mestrado em Direito). Orientadora: Professora Doutora Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis.

DEDICO

Ao meu marido **Celso Mendes**, pela compreensão do meu sonho.

Às minhas filhas **Camila Piconi Mendes** e **Letícia Piconi Mendes**, pela ajuda dispensada e também com minhas escusas, pelos muitos momentos de ausência.

À memória da minha mãe, **Maria Aparecida Bellinati Piconi**, que partiu de volta ao Pai em 2005, após deixar farta sementeira.

Ao meu pai, **Pedro Piconi**, trabalhador incansável, hoje com seus 81 anos, ainda entre nós, pelo exemplo.

AGRADECIMENTOS

Sobretudo a **Deus**, companhia certa de todas as horas.

À Doutora **Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis**, velha conhecida das salas de audiências das Varas Trabalhistas, pelo crédito a mim dispensado, pelo exemplo de vida como mulher e profissional, e, por óbvio, pela necessária orientação dispensada.

À Doutora **Ana Maria de Vasconcellos**, Desembargadora Federal do Trabalho, do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, minha chefe, mas acima disto minha amiga, com quem convivo há mais de vinte anos, pela confiança depositada.

Às funcionárias da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba, em especial à **Sueli Catarina Verdicchio Quilles** e **Dulce Helena dos Santos**, pelo carinho e presteza, sempre.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo investigar os direitos fundamentais coletivos do trabalho no setor público do Brasil. Passa-se de uma análise da trajetória histórica das relações de trabalho no âmbito público até a verificação quanto aos dias atuais, interligando suas condições ao exercício dos direitos fundamentais coletivos, consistentes na liberdade sindical, direito ao exercício de greve e à negociação coletiva.

Palavras-Chave: Serviço Público. Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho.

RIASSUNTO

Questa ricerca si propone di indagare i diritti fondamentali collettivo del lavoro nel settore pubblico del Brasil. È fatto un'analisi della traiettoria storica dei rapporti di lavoro pubblico fino al giorno d'oggi, che collega le loro condizioni per l'esercizio dei diritti collettivi, vale a dire la libertà di associazione, il diritto di esercitare lo sciopero e di contrattazione collettiva.

Parole-Chiave: Servizio pubblico. Diritti fondamentali collettivo di lavoro.

**Os Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho no
Serviço Público do Brasil**

MARISTELA PICONI MENDES

BANCA EXAMINADORA

26/02/2010

.....
Profª Drª MIRTA GLADYS LERENA MANZO DE MISAILIDIS
Orientadora

.....
Profº Dr. RUI DÉCIO MARTINS

.....
Profº Dr. ANTONIO ISIDORO PIACENTIN

“Pois Deus não nos deu um espírito de timidez, mas de
fortaleza, de amor e de sabedoria.”

(Paulo a Timóteo, II, 1, 7)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. O FUNCIONALISMO PÚBLICO	17
1.1. Trajetória Histórica das Relações de Trabalho no Setor Público	19
1.1.1. A Formação do Estado Brasileiro	19
1.1.2. A República	25
1.1.3. A Era Vargas	31
1.1.4. A República Nova	40
1.1.5. O Regime Militar	41
1.1.6. Contemporaneidade	48
2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
2.1. Considerações Incipientes	52
2.1.1. Mesas de Negociação Coletiva	57
2.2. O Serviço Público	58
2.2.1. Direito Administrativo	59
2.2.2. Considerações sobre o serviço público	63
3. OS SINDICATOS E AS ASSOCIAÇÕES DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS	
3.1. Referências Históricas	66
3.2. Normas da OIT atinentes à atividade sindical no setor público	78
4. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COLETIVOS DOS ENTES ENVOLVIDOS	
4.1. Direitos Fundamentais	81
4.2. Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho	92

4.2.1.	Considerações sobre o Direito Coletivo	92
4.2.2.	Os Direitos Fundamentais Coletivos	98
4.2.2.1.	A Questão da Liberdade Sindical	98
4.2.2.2.	Direito de Greve	115
4.2.2.2.1.	A greve no Brasil	117
4.2.2.2.2.	Direito de greve X Direitos Fundamentais	119
4.2.2.2.3.	Serviço Público X Atividades Essenciais	122
4.2.2.2.4.	A celeuma jurídica estabelecida	125
4.2.2.3.	Negociação Coletiva	140
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	154

INTRODUÇÃO

O tema em foco propõe uma investigação acerca da existência e observância dos Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho no Serviço Público do Brasil.

É sabido que a atual Carta Constitucional, também por isso denominada “carta cidadã”, alterou consideravelmente o Direito Coletivo do Trabalho, dando ênfase à organização sindical, à negociação coletiva de trabalho e ao exercício do direito de greve. Não obstante, há ainda muito a ser revisto, alterado, esclarecido, emendado, mormente se considerarmos que algumas medidas não atingiram os empregados do setor público e, mais, observando-se que o sistema sindical brasileiro permanece ainda atolado no visco do corporativismo no qual foi instituído na Era Vargas.

A liberdade sindical, por exemplo, reconhecida pela Organização Internacional do Trabalho, através de sua Convenção de nº. 87, ainda não se encontra incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, barrando com isso a ampla negociação coletiva de trabalho, em todos os níveis, inclusive no serviço público, e, por corolário, ceifando o livre exercício do direito de greve. Não se olvida, neste espeque, que o exercício da plena liberdade sindical é tido como um dos direitos fundamentais da pessoa humana. Nesta linha, onde se pretende a preservação e o acolhimento de direitos, a Convenção 151, alusiva especificamente à Administração Pública, não foi, também e ainda, ratificada pelo Brasil.

Podemos acentuar que na Convenção 87 já mencionada, implícito se encontra a proteção a direitos fundamentais da pessoa humana, uma vez que a ela deve ser observado o direito à liberdade e segurança contra atos e prisões arbitrárias, liberdade de opinião e de expressão, de reunião, dentre mais. A

Convenção 151, por sua vez, vem na esteira da primeira mencionada, peculiarizando-se no Setor Público.

O sindicato ainda engatinha, atrelado que se encontra a inúmeros fatores sóciopolíticos e econômicos. A reforma sindical caminhará ao encontro de sua maturidade, tão necessária para que se perceba um sindicato forte, atuante e realmente eficaz.

Paralelamente a isso se encontram os direitos humanos fundamentais, aplicados e aplicáveis não somente em nível individual, mas no todo, no Direito Coletivo, inerente a toda a classe de trabalhadores, quer seja do ramo privado ou público, objeto específico do presente estudo.

É certo que após o grande rastro de destruição deixado pela 2ª Grande Guerra Mundial os homens se aperceberam da necessidade de criar mecanismos legais de proteção aos direitos fundamentais. Voltando-se o olhar à ordem cronológica, podemos fixar: os Direitos Humanos nascem oficialmente em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas são fruto de anterior e intensa movimentação coletiva de trabalhadores e de igualmente intensa tentativa das nações em regulamentar, através de cartas (ou documentos equivalentes) e constituições, a efetivação e o respeito a direitos humanos. Assim é que várias conquistas assinalaram o período antecedente a este marco da História.

Ainda hoje persistem inúmeras transgressões, umas existentes e presentes em face do atraso sócio-econômico do espaço onde se encontram, outras, antagonicamente, decorrentes da própria evolução sócio-econômica do seu referido *logus*. Explica-se: há lugares onde a mão de obra escrava ainda persiste, assim como o trabalho degradante e infantil. Noutros, o processo de globalização imposto se pôs como um tanque de guerra na linha de combate com a classe trabalhadora. A

imagem que floresce é a do chinês solitário, enfrentando o exército na Praça da Paz Celestial em 1989.

No primeiro capítulo do presente trabalho, buscou-se recordar a trajetória histórica das relações de trabalho no setor público, fez-se um breve intróito sobre a formação do Estado Brasileiro e como foi concebido o funcionalismo público sob jugo imperial, passando-se pelo período republicano, ou da Primeira República, onde o cenário que se verificou quanto aos funcionários do Estado não manifestou mudanças significativas. Pelo contrário, a paisagem econômica que se ofereceu foi crítica e o empobrecimento geral atingiu inclusive a classe dos trabalhadores públicos. Surgiram os primeiros movimentos sindicais, mormente com a vinda do trabalho do imigrante, em substituição à mão de obra escrava, dispensada por contingências internacionais e econômicas.

Ato contínuo, na linha da História, discorreu-se algo sobre a Era Vargas. O sindicalismo combativo fora reprimido e em seu lugar instituiu-se outro, de cunho corporativista, sob o poder do Estado. A Carta Constitucional imposta em 1937 reservou um título específico aos servidores públicos, ocasião em que se começa a delinear um tratamento a esses trabalhadores desvinculado do âmbito puramente nepotista. Abriu-se campo para admissão dos funcionários através de certame público, fincou-se a estabilidade, aposentadoria com vencimentos integrais, assim como a outorga de responsabilidades a esses agentes por prejuízos que causassem no exercício do encargo e proibição de acumulação de cargos. Outros pormenores (mas de relevante valor) estão tecidos nesse subtítulo, acerca das relações com o funcionalismo, assim como no aparte seguinte, pertinente ao Estado Novo, onde o tema em foco pouca movimentação sofreu.

O período que se seguiu, de 1964 a 1984, foi o regime de exceção e, como não poderia deixar de ser, conquistas mínimas foram surrupiadas também no campo do funcionalismo. Ao final do regime, quando se preparava a abertura, um novo movimento sindical veio à tona e as antigas associações de funcionários, de caráter assistencialista, enveredaram-se no sindicalismo que surge, proclamando inclusive movimentos paredistas de peso. Encerrou-se o capítulo com argumentações sobre a contemporaneidade, o embrionário envolvimento sindical autêntico e as tímidas conquistas dos servidores públicos.

No capítulo II cuidou-se de proceder a um panorama sobre a Administração Pública, outro ator social envolvido no tema em desafio, as condições em que a administração do Estado Brasileiro se desenvolve frente à abertura democrática, chegando aos nossos dias, com a instituição das Mesas Nacionais de Negociação Permanente, um passo importante no respeito com os seus servidores. Acenou-se com algumas considerações às peculiaridades do serviço público e o ramo do direito a mais intrinsecamente afeto, o Direito Administrativo.

O capítulo III foi reservado aos sindicatos dos servidores públicos. Não se poderia passar adiante na fala sobre esse ente senão se perquirisse, ainda que não com a densidade que o tema mereça, sobre suas raízes históricas. Falou-se, também, sobre as normas sindicais originadas das convenções e recomendações editadas pela Organização Internacional do Trabalho, de suma importância para as relações laborais mundiais.

Finalmente, no capítulo IV, tratou-se do tema dos direitos fundamentais, fechando o cerco sobre aqueles de cunho coletivo e do trabalho, mormente a liberdade sindical, o direito à greve e à negociação coletiva. Teceram-se algumas considerações ao Direito Coletivo, no entender da maioria dos doutrinadores um

braço do Direito Laboral, fazendo alusão aos seus princípios regentes e sua importância no mundo jurídico.

Tentou-se vivenciar neste trabalho o ultraje a que a classe dos funcionários públicos está sendo submetida, pelo desrespeito à liberdade sindical (que afeta a categoria dos empregados da iniciativa privada, igualmente), pelo descaso do Legislativo em preencher uma lacuna legal, quanto à formalização do direito de greve já garantido constitucionalmente e, por fim, pela ausência de meios específicos, eficazes e palpáveis para que se possam engendrar negociações coletivas de trabalho no setor.

Não restam dúvidas de que os direitos capitulados têm conotação fundamental e são inerentes à toda pessoa humana, cabendo ao Estado a promoção das providências, até mesmo para justificar (e complementar) a sua composição democrática.

7. O FUNCIONALISMO PÚBLICO

Funcionário Público, Servidor Público, Empregado Público, Agente Público. Muitas vezes impropriamente utilizadas, dado seu conceito sócio-jurídico, são denominações com as quais comumente se depara quando o assunto permeia aqueles que estão imbuídos na função de planejar, dirigir ou executar atividades atinentes à Administração Pública.

A clássica conceituação à qual ora se recorre é a do jurista administrativista Hely Lopes Meirelles, a saber: “os servidores públicos constituem subespécies dos agentes públicos administrativos, categoria que abrange a grande massa de prestadores de serviços à Administração e a ela vinculados por relações profissionais, em razão de investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária.”¹ Diógenes Gasparini, citando Bandeira de Mello, definiu os funcionários públicos como sendo “todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, de natureza profissional e caráter não eventual, sob vínculo de dependência”.²

O ingresso para a formação dessa classe de trabalhadores se dá através de certame público, acessível a brasileiros e estrangeiros na forma da lei, como forma de se abalizar o princípio da igualdade, em seu sentido *latu*, tal qual previsto no *caput* do art. 5º, da Constituição Federal: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 386/387.

² GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 116.

residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...)."

Apesar do rigor da lei e da terminologia, há posicionamentos e considerações à inclusão nessa classe daqueles servidores contratados sob o regime celetista, assim chamados porque o ente empregador público opta por aplicar à relação jurídica mantida entre as partes as normas trabalhistas constantes da Consolidação das Leis do Trabalho, diversamente de outros, denominados estatutários, porque o liame laboral observa as regras de um estatuto, seja a Lei 8.112/1990, de alcance federal, ou mesmo outro, de nível municipal ou estadual, que preveja as condições de trabalho, sob, é lógico, os limites mínimos impostos pela Constituição.

Neste espeque, por regra geral, não obstante se celetista ou estatutário, extrai-se a seguinte definição de servidor público: é a pessoa física que, mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, ingressa nos quadros da administração pública para, mediante o pagamento de remuneração mensal, prestar seus serviços por prazo indeterminado e sob o regramento do regime estatutário. O art. 2º, da lei estatutária federal, sintetiza: "Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público."

Importa pontuar, de chofre, que o que ora se vai tratar é de uma relação de dominação, de uma forma ou de outra. "A burocracia não se esgota como fenômeno unicamente técnico, sendo acima de tudo um fenômeno de dominação."³

Este pequeno intróito justifica-se para mera situação do tema.

³ MASCARENHAS. Angela Cristina Belém. **Desafiando o Leviatã: sindicalismo no setor público**. Campinas: Alínea, 2000. p. 16.

7.1. Trajetória Histórica das Relações de Trabalho no Setor Público

7.1.1. A Formação do Estado Brasileiro

Para se iniciar um breve esboço acerca do próprio surgimento da figura do servidor público no Estado Brasileiro, sem, porém, qualquer propósito de aprofundamento nesta peculiaridade, sob pena de se perder o enfoque primordial deste trabalho, não se poderia deixar de tecer algumas considerações à própria formação desta Terra de Santa Cruz.

Não se olvida que a separação oficial do Brasil e de sua pátria gestora, Portugal, se deu por conveniências temporais e se formalizou por um verdadeiro “arranjo político”, expressão utilizada pelo historiador Caio Prado Jr., a saber:

“A transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808 veio dar à nossa emancipação política um caráter que a singulariza no conjunto do processo histórico da independência das colônias americanas. (...) Mas enquanto nas demais a separação é violenta e se resolve nos campos de batalha, no Brasil é o próprio governo metropolitano quem, premido pelas circunstâncias, embora ocasionais, que faziam da colônia a sede da monarquia, é o governo metropolitano quem vai paradoxalmente lançar as bases da autonomia brasileira.”⁴

Para se falar, então, do funcionalismo, tem-se por correlata a menção da legislação pertinente à época, mais precisamente a Carta Constitucional Imperial de 1824, que pode ser considerada um marco inicial no estudo do funcionalismo público.

⁴ PRADO JR., Caio. **Evolução Política do Brasil**. 3ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1961, p. 43.

De se consignar o ideal político-social vigente na época. A grande maioria da Europa passava por transformações que refletiam um novo modo de ver o mundo, principalmente através da ordem racional, o culto à ciência em detrimento à religião. Nesse compasso, ou melhor, no descompasso, o Império Português, que cultivava estritos laços com a Igreja Católica, vivia uma ambiguidade: não obstante as idéias iluministas entrinhassem no seu meio e nele encontrassem guarida, mormente na elite portuguesa, não se via de igual proporção o desapego às tradições religiosas. Mantinha-se a fé e um catolicismo fervoroso, característica que também se verificou em solo espanhol, dado a influência tomista presente em Portugal.

Esse panorama somente começa a mudar de cores sob a batuta do Marquês de Pombal (nascido Sebastião José de Carvalho e Melo, 1699-1782), figura importante do Reino Lusitano entre 1750 a 1777. Maxwell ⁵ informa as impressões do Marquês, aludindo que, à época, o Reino Português representava “um estereótipo de superstição e atraso”, apresentando-se como uma figura triste no seio da Europa. Tratou o Primeiro Ministro de proceder a uma série de reformas na área administrativa, econômica, política e educacional, sendo que, com relação a este último ramo, rompeu relações com os Jesuítas, então defensores da tradição escolástica. Em suas providências, fez incluir disciplinas na educação, a partir deste momento estatizada, que pudessem produzir conhecimento prático e científico, visando inclusive a formação de um corpo de funcionários do Estado com necessária preparação. Não se verifica no intuito nenhuma benevolência, por óbvio: é que tanto o território português quanto o brasileiro necessitavam de homens hábeis a conduzir seus destinos, segundo os interesses patronais. Veja-se:

⁵ MAXWELL, Kenneth. **Marquês de Pombal – Paradoxo do Iluminismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996, p.17.

“A reforma educacional tornou-se uma alta prioridade na década de 1760. A expulsão dos jesuítas deixara Portugal despojado de professores tanto no nível secundário como no universitário. (...) As reformas educacionais de Pombal visavam a três objetivos principais: trazer a educação para o controle do Estado, secularizar a educação e padronizar o currículo. Assim como muitas das medidas de Pombal, os experimentos iniciais ocorreram no Brasil.”⁶

E, mais:

“O envolvimento de pessoas importantes da colônia nos órgãos administrativos e fiscais do governo local era característico das reformas de Pombal no Brasil. Os magnatas locais foram também encorajados a assumir postos de liderança na instituição militar colonial. Mesmo dentro da magistratura indicaram-se homens para posições judiciárias de relevo em regiões onde também retinham grandes interesses financeiros. Inácio José de Alvarenga Peixoto, brasileiro formado pela Universidade de Coimbra que compusera poemas aduladores em louvor a Pombal e sua família, foi nomeado ouvidor (magistrado superior da coroa)...”⁷

O espírito iluminista que tomou nossa pátria-mãe foi, pois, firmado por um misto de fé, nacionalismo, cientificismo e espírito progressista. Esse ideal então vigente na Coroa foi o que permeou as ideias de intelectuais e políticos brasileiros, uma vez que muitos jovens brasileiros iam a estudos na Universidade de Coimbra e, contaminados pela nova ordem, retornavam ao Brasil.

Promulgada a Carta Constitucional de 1824, sob moldes nada democráticos, já que ditada por D. Pedro I, após ter dissolvido o parlamento constituinte, mantinha

⁶ MAXWELL, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 104.

⁷ *Ibidem.* p. 132.

o poder do governo monárquico hereditário, instituía o voto censitário (baseado na renda) e não secreto, com eleições indiretas contaminadas pelo poder da Igreja, fixava o catolicismo como religião oficial do território brasileiro, mas mantinha a Igreja sob o jugo do Estado. Legislou pela instituição de quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador.

O Executivo era função específica do Imperador e dos ministros por ele nomeados. O Legislativo era representado pela Assembleia Geral, formada pela Câmara de Deputados (eleita por quatro anos) e pelo Senado (nomeado e vitalício). O Poder Judiciário era formado pelo Supremo Tribunal de Justiça, com magistrados escolhidos pelo Imperador. Por fim, o Poder Moderador era pessoal e exclusivo do próprio monarca, assessorado pelo Conselho de Estado, que também era vitalício e por ele empossado.

Ao que se mostra, nossa primeira Constituição foi imposta para atender os interesses de um recém nascido Estado, impregnado pela influência do partido português, exatamente no momento em que o processo constitucional parecia favorecer a elite rural. O golpe proferido por D. Pedro I, dissolvendo a Assembleia Constituinte, impediu que o controle do Estado fosse feito pela aristocracia rural, ao menos naquele momento. Boris Fausto preleciona: “Os atos de Dom Pedro I, dissolvendo a Constituinte e decretando uma Constituição, simbolizam o predomínio do Imperador, dos burocratas e comerciantes, muitos deles portugueses, que faziam parte do círculo dos íntimos.”⁸

Assim, nesse interregno histórico-político, a administração necessitou munir-se de um aparato burocrático e assim o fez utilizando-se de critérios basicamente

⁸ FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**, 2ª ed., São Paulo: Edusp, 2006, p. 82

peçoais e discricionários, utilizando os cargos públicos como instrumentos de barganha de favores e influências.

Outro fato a ponderar é que, pela intenção manifesta do Príncipe em propiciar movimento a esse mecanismo burocrático, a educação foi implantada pelo topo. Neste espeque, já em 1823, por iniciativa parlamentar, verificam-se alguns engendramentos para a criação de um curso jurídico no Brasil. Descartada a sua instalação no Rio de Janeiro, por receio, inclusive, das proporções que o ato poderia tomar, dado que o território fluminense era o centro político da época, optou-se pela criação de dois cursos, um em São Paulo e outro em Olinda, Pernambuco. Os cursos jurídicos finalmente instalados em 11 de agosto de 1827 vão dar à nova nação um *status* maior no seu cenário de independência, inclusive porque se rompe com a estrutura clerical, monopolizadora das bases escolares.

Operou-se grande mudança no cenário social, político e administrativo do Estado Brasileiro que já vinha de uma tradição elitizada, representada principalmente pelos grandes proprietários rurais. Influências luzitanas quanto ao mercantilismo e uma administração centralizada e eminentemente burocrática.

Os jesuítas perderam seu espaço ante as Reformas Pombalinas e a educação brasileira viu sua educação básica, já precária, ruir, relegando, ainda mais, a plano secundário, a atenção às etnias indígenas e negras aqui existentes.

A instalação dos cursos jurídicos no Brasil ⁹ nasceu de uma necessidade premente de se formar um corpo burocrático, posto que a Administração necessitava de profissionais aptos a exercerem cargos públicos, de modo a se consolidar a independência recém “conquistada”.

⁹ LOPES. José Reinaldo de Lima. **Curso de História do Direito**. São Paulo: Método, 2006, p. 339.

Cretella adverte para o fato de que, nessa época, não existia propriamente a figura incorporada do servidor público à estrutura jurídica e administrativa, explanando que os agentes administrativos encontravam-se partidos em duas vertentes, a dos agentes diretos e dos auxiliares.

Enquanto os primeiros eram verdadeiramente detentores de cargos manipulados, sob a autoridade direta do chefe do Executivo, os segundos eram meros subordinados dos primeiros e destinados a serviços mecânicos ou braçais.¹⁰

Permeava-se, pois, o cargo público, da alcunha de privilégio. O pequeno teste efetuado para a admissão no serviço, conforme lecionam Alfredo D'Escrangolle Taunay e Hélio de Alcântara Avellar, era apenas *pro forma*, exigindo do candidato idade mínima de dezoito anos, boa caligrafia, conhecimentos fundamentais de gramática, matemática e, para alguns cargos específicos, era necessária noções também de aritmética, redação própria e capacidade para tradução do inglês e do francês.¹¹ Ilnah Toledo Augusto manifestou: ‘Trata-se, portanto, de uma sorte de dominação tradicional ordenada pelo costume atávico. Seu arquétipo constitutivo possui raízes na ordem familiar, de caráter patriarcal, sendo visível o poder do governante sobre seus súditos.’¹²

A relação, pois, existente entre os servidores públicos e seus superiores era eminentemente política e vulnerável, podendo significar o céu ou o inferno a sujeição a esse liame: ou enriqueciam ou empobreciam, ao bel prazer daqueles a quem serviam no Estado. Os funcionários públicos então existentes não formavam uma

¹⁰ CRETELLA JUNIOR. José. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p.35, 84/85.

¹¹ TAUNAY. Alfredo D'Escrangolle . AVELLAR. Hélio de Alcântara. **História Administrativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1974. p. 58/97.

¹² AUGUSTO. Ilnah Toledo. **Sindicalismo no Setor Público – Trajetória e Perspectivas**. São Paulo: LTr, 2008, p. 24.

classe, nem entre si nem perante a sociedade, posto que eram vistos como uma casta privilegiada da Corte.

7.1.2. A República

Segue-se a época republicana. “O povo, no dizer de um dos fundadores da República, assistia ‘bestializado’ ao golpe, e sem consciência alguma do que se passava.”¹³

Com a implantação do regime republicano no Brasil fez-se necessário instituir uma nova legislação. Deodoro da Fonseca, ocupando a presidência provisoriamente, não manifestou qualquer pressa na instalação de uma Assembleia Constituinte, com o fito de se manter no poder por maior tempo. Forças conjunturais, mormente a precária situação econômica do país e a pressão dos cafeicultores paulistas, foram decisivas, no entanto, na sua convocação, fato ocorrido em junho de 1890.

A Constituição da República promulgada em 1891 trazia em seu bojo o regime federativo e presidencialista, tendo sido altamente inspirada no modelo norte-americano, onde o povo podia escolher seus representantes nos municípios, nos estados e na federação, tudo por meio do voto direto. Os então vinte estados existentes na federação passaram a ter maior autonomia, podendo gerir medidas nos setores jurídico, fiscal e administrativo.

O Poder Executivo Federal era exercido pelo presidente da República e, nos estados, por um governador. O Poder Legislativo já apresentou sua forma bicameral:

¹³ PRADO JÚNIOR. Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 12ª, 1970, p.208.

a Câmara dos Deputados e o Senado, cuja eleição também observava o voto direto. Nos estados, consignou-se apenas uma câmara do Poder Legislativo. O Poder Judiciário, por sua vez, era representado pelo Supremo Tribunal Federal, seguido por tribunais de instância inferior, localizados um em cada estado.

O direito ao voto universal era masculino, não secreto, aos maiores de 21 anos e alfabetizados. Cabe salientar que as péssimas condições de educação básica então existentes faziam com que a grande maioria dos brasileiros, por se apresentarem analfabetos, fossem rejeitados ao voto.

Instalou-se, pois, uma democracia maquiada, propriamente inexistente. Observando as lições de Schumpeter, que a define como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”¹⁴, o regime existente na Primeira República é considerado não democrático, posto que o voto era restrito a uma pequena parcela da população e não havia garantias constitucionais de livre exercício de manifestação do pensamento, principalmente de ordem crítica ao Governo empossado.

No que toca à figura do funcionário público, nada poderia ser mais nítido do as palavras de Leôncio Basbaum, a saber: “o jovem brasileiro já nascia com o funcionalismo no sangue e, ao abandonar a escola, já tinha um destino certo: ser funcionário”.¹⁵ Tal descrição contempla o âmago de se viver sob as asas do Estado-patrão, que ainda conserva o ranço paternalista e várias vantagens sobre o empregador típico, que não se sujeitava a qualquer legislação nos contratos de trabalho que mantinha.

Neste cenário, a Constituição de 1891 não lançou qualquer contribuição para a sistematização das funções públicas, embora tenha sido inserido em seu bojo um

¹⁴ SCHUMPETER. Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 321.

¹⁵ BASBAUM. Leôncio. **Historia Sincera da República**. 5ª ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1986, p. 173.

número maior de dispositivos do que a Carta Imperial, inclusive no que toca a algumas garantias individuais, tais como a liberdade de associação e o livre exercício da profissão.

Observa-se a propositura de alguns projetos de origem legislativa, com o intuito de regulamentar o serviço público – o Projeto nº 77, assim como os denominados Muniz Sodré, Camilo de Holanda, Lira Tavares Peregrino da Silva e o enviado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, todos no interregno de 1911 a 1920.¹⁶

Por outro lado, não se pode deixar de assinalar que o momento econômico nesse período de transição foi dos piores. Caio Prado Junior assim verificou:

“Os primeiros anos que se seguem imediatamente à proclamação da República serão dos mais graves da história das finanças brasileiras. A implantação do novo regime não encontrou oposição nem resistência aberta sérias. Mas a grande transformação política e administrativa que operou não se estabilizará e normalizará senão depois de muitos anos de lutas e agitações. Do império unitário do Brasil passou bruscamente com a República para uma federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política.”¹⁷

Na esteira do assunto, Boris Fausto leciona:

“No início de 1891 veio a crise, com a derrubada do preço das ações, a falência de estabelecimentos bancários e empresas. O valor

¹⁶ AUGUSTO. Ilnah Toledo. *Op. Cit.*, p. 35.

¹⁷ PRADO JÚNIOR. Caio. *Op. Cit.*, p. 218.

da moeda brasileira, cotado em relação à libra inglesa, começou a despencar.”¹⁸

Não obstante o atrativo pelo emprego público, é certo que, diante do panorama econômico que se traçava, não só a burguesia rural foi empobrecendo, mas também a vasta gama dos funcionários públicos admitidos desde o Império, sob apadrinhamento e troca de favores. Os salários eram baixos e as condições de trabalho começavam a se tornar mais íngrimes. Raymundo Faoro, na sua obra ímpar, descreve com propriedade o cenário da época, assim disposto:

“O problema incide sobre os funcionários públicos e os militares, apertados no vencimento mensal, despidos do antigo prestígio estamental e convertidos, aos olhos dos dirigentes e da burguesia, em parasitas ociosos. O funcionalismo *lato sensu*, civil e militar, não será o caminho nobilitador de outrora, mas o precário e desprezado refúgio contra a miséria. Os próprios doutores — os homens formados - sentem a mesma onda de escárnio, que os avilta. Eles são agora nocivos ao progresso do país, restos de uma ordem obsoleta, em prejuízo das carreiras úteis. Os militares — atesta-o um libelo de 1916 —, diante da guerra moderna, sofrem o mesmo desdouro. Toda esta camada, a ascendente camada média, gera, marginalizada e ofendida, seus líderes e sua mentalidade, com uma *intelligentsia* inconformada, com escritores, jornalistas, poetas e tribunos procurando caminhos próprios, ferindo, em breve, a ordem literária consagrada e os padrões estéticos vigentes, abalando, combatendo os alicerces tradicionais e a estabilidade política.”¹⁹

Como se observa, o estamento então verificado por essa classe, no sentido *latu* da palavra, já que não se organizava nem era admitido como tal, sofre outra

¹⁸ FAUSTO, Boris. *Op cit.*, p. 252.

¹⁹ FAORO, Raymundo. *Op. Cit.*, p. 686.

fase de turbulência. Não mais tinha a preocupação somente de estar nas mãos do Príncipe, mas agora já se mostrava pesada aos olhos do seu empregador e da burguesia. Ilnah Toledo Augusto assim observou:

“A título de ilustração, é interessante expor que o funcionalismo público chegou a comprometer os grandes gastos das receitas governamentais, o que leva a entender que a máquina burocrática estabelecida não estava, portanto, atendendo à massa crescente de eleitores, considerando-se que diariamente ‘nasciam’ novos funcionários públicos, embaraçando e esmagando a estrutura orçamentária governamental”²⁰

A situação era incômoda, mas continuava atônito o funcionalismo público, posto que desalojado de qualquer instrumento de busca de direitos.

A época contempla o início do movimento sindical brasileiro mais efetivo, que veio a lume através da influência dos imigrantes recepcionados no país, quando se decidiu abolir a utilização de mão de obra negra compulsória.

Apenas como parêntese, faz-se uma breve retrospectiva. A história do sindicalismo brasileiro dá-se, como acenado acima, perante o grande influxo da imigração européia verificado no século XIX. Após o esgotamento da primeira revolução industrial, assistia-se a uma série de movimentos de trabalhadores que reivindicavam melhores condições de trabalho em geral (redução de jornadas, segurança, proteção a mulheres e crianças etc.). *A priori*, puramente trabalhistas, tais movimentos foram se intensificando a partir da ascensão de ideias como o anarquismo e o socialismo, trazidas a lume pelo filósofo francês Proudhon, pelos russos Bakunin e Kropotkin, da bandeira anárquica, e pelos alemães Marx e Engels,

²⁰ AUGUSTO. Ilnah Toledo. *Op cit.*, p. 37.

que já se posicionavam pelo socialismo não utópico, humanitário ou religioso, mas calcado em teorias de lutas de classes, numa forma de transmutar o mundo de sistema capitalista para o comunismo.

Numa fase incipiente, predominava no movimento sindical o mutualismo das associações de classe destinadas à resolução dos problemas como a arrecadação de fundos para amparar doentes, manutenção de escolas, aposentadorias, tendo-se contaminado pelas novas ideologias anarquistas e socialistas, ganhando, assim, força política.

No Brasil, a novidade era a própria existência de uma classe operária, visto que se acabava de sair do sistema escravocrata. Inexistia a consciência patronal do trato com o empregado, muito menos normas regulamentadoras do trabalho assalariado, o que, por corolário, faziam emergir as péssimas condições de labor a que os trabalhadores estavam expostos.

Ocorre no final do século XIX o surgimento de associações - as ligas operárias - que já apresentavam mais do que o caráter mutualista então verificado, passando à organização das primeiras greves, mormente para a reivindicação de redução de jornadas diárias, aumento salarial e melhores condições no ambiente laboral.

Pois bem. O que se tem é que o funcionalismo público, ainda carregado do ranço da subserviência monárquica, não acompanha essa onda, fazendo nascer nítida distinção entre duas classes de trabalhadores. O fato persistirá, de fato, até pouco antes da Constituição de 1988, quando a água chegará à fervura e se preverá aos servidores públicos o direito de associação. Mas é fato para ser verificado adiante.

7.1.3. A Era Vargas

Passemos à Era Vargas.

Getúlio Vargas assume o poder no dia 3 de novembro de 1930, no calor dos feitos da Revolução de 30. Assume o governo com amplos poderes, não obstante os tenha ainda mais reforçado, até que, nos idos de novembro de 1937, institui uma ditadura fascista no Brasil. Fato de peso que se verifica na República Velha, é que essa concentração de poder em Vargas demonstra a aniquilação do poder das oligarquias estaduais então vigentes.

O domínio de Getúlio se alastrou graças à inexistência de grupos fortes hábeis a derrubar o novo governo e assumir o controle político do país, esmorecimento esse também verificado em face dos choques de interesses entre grupos rivais e, principalmente, pelo apoio recebido da alta cúpula militar, dentre eles o general Eurico Gaspar Dutra. Getúlio governou sem Constituição até 1934.²¹

Desde os primeiros dias de seu governo, o “Governo Provisório”, como ficou conhecido, o ditador gaúcho deixou clara sua forma de agir, monopolizando as decisões políticas e econômicas em si, expedindo, a 11 de novembro, o Decreto 19.398, suspendendo as garantias constitucionais, dissolvendo o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, reservando a si, o Chefe do Governo, o direito de exercer os poderes Executivo e Legislativo, até que uma Assembleia Constituinte eleita estabelecesse a reorganização constitucional do país. Os governadores estaduais foram substituídos por interventores, recrutados entre os tenentes, com poderes executivos e legislativos, mas sempre subordinados ao poder central.

²¹ FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2006, p. 185/187

Como não poderia deixar de ser, essa monumental concentração de poderes começou a produzir divergências dentro da própria cúpula que efetivou a revolução. Líderes dos estados que coligaram no ideal, tais como os do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, se posicionavam a favor de imediatas eleições, ao contrário dos membros militares, que entendiam necessária a manutenção de Vargas no poder, sob pena de, dada a imaturidade social do momento, se retornar à velha dança das oligarquias.²²

Neste espeque, o sistema capitalista passava por uma de suas severas crises de superprodução. Nas nações que se viam às turras com tal problema de excesso de demanda era comum o acirramento do poder e, utilizando-se do seu caráter imperialista, impõem aos países agrários uma série de consternações econômicas e políticas.

Lembremo-nos do nosso café. Sobre ele também recaiu uma forte crise de superprodução e, como não poderia deixar de ser, os preços derrocaram. Sendo ele a base da economia brasileira, o efeito dominó se faria presente, atingindo a indústria e o comércio de outros setores.

Para evitar o colapso que se fazia premente, o governo instituiu uma nova política, em busca do equilíbrio entre a oferta e a procura. Foi o ato de queimar o café. Milhares de sacas estocadas foram destruídas. No período, aproximadamente de 1931 a 1934, foram queimadas ou jogadas ao mar, aproximadamente, 80 milhões de sacas. Novas plantações foram proibidas pelo interregno de três anos e a oligarquia cafeeira se viu nos braços do Governo, submetidas às decisões econômicas editadas.

²² SKIDMORE. Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 51.

De São Paulo iniciou-se o movimento pela reconstitucionalização do país. Os paulistas exigiram uma nova Constituição, mas também que o interventor atuante no estado fosse um paulista e civil. Mas, principalmente, a aristocracia paulista pretendia a retomada do poder, perdido com as façanhas da Revolução de 1930. Veja-se nas palavras do brasilianista Thomas Skidmore:

“Vargas prometeu que ‘o regresso ao regime constitucional não pode ser, nem será, contudo, uma volta ao passado, sob a batuta das carpideiras da situação deposta, que exigem, hoje, invocando o princípio da autonomia, um registro de nascimento a cada interventor local ...’. A ironia era endereçada ao ressentimento paulista contra os ‘estrangeiros’ mandados do Rio para administrador o Estado mais rico do país.”²³

E, adiante, sobre a Revolução em si, prossegue:

“A rebelião foi imediatamente batizada Revolução Constitucionalista e a cidade de São Paulo mobilizada para uma guerra civil em larga escala. Fábricas foram apressadamente convertidas para a produção de munição bruta. Donas-de-casa da classe média contribuíram com suas jóias para uma Campanha do Ouro, a fim de financiar o esforço de guerra, enquanto seus filhos se apresentavam como voluntários para servir nas trincheiras.”²⁴

Revolução Constitucionalista de São Paulo, ou Revolução de 32, pois, não pode ser considerada um movimento espontâneo, avesso às circunstâncias, ou uma mera revanche pessoal de determinados membros de um estamento. Deve ser

²³ SKIDMORE. Thomas. *Op. cit.*, p. 34.

²⁴ SKIDMORE. Thomas. *Op. Cit.*, p. 37.

observado sob o foco de um ato pensado, mormente pelos dirigentes do Partido Republicano Paulista (PRP), com o fito único da retomada do poder. Houve até aliança com o Partido Democrático, até então um desafeto, tendo sido formada a Frente Única Paulista (FUP), tudo contra o Governo Provisório.

Houve uma violenta reação contra um grupo de estudantes, partidários de Getúlio, que resultou na morte de quatro deles - Martins, Miragaia, Dráusio, Camargo - cujas Iniciais formaram a sigla revolucionária paulista: MMDC. Nem a nomeação do paulista Pedro de Toledo, para interventor de São Paulo, alcançou o condão de amainar os ânimos revolucionários.

A revolução posta em armas eclodiu em 9 de julho de 1932 e nem mesmo São Paulo pensava que o movimento não passaria de uma simples parada militar. No entanto, viu-se envolvido num verdadeiro conflito armado. Sem aliados fiéis e sem condições bélico-militares, restou-lhe a acusação de estar procedendo a um movimento separatista. Não lhe restou outra alternativa senão render-se às forças federais.

O que resultou da Revolução Paulista de 1932 foi o sucesso de Getúlio. Em 1933, promoveu ele eleições para a Assembléia Constituinte, que culminaram em uma nova Constituição, aquela promulgada em 1934, fortemente influenciada pela Constituição Alemã de Weimar.²⁵

No campo que nos pertine neste trabalho, podemos citar que uma das novidades dessa Carta foi a instituição de uma representação classista. Sindicatos de patrões e empregados podiam eleger seus deputados, que detinham os mesmos direitos dos demais parlamentares.

²⁵ CARVALHO. José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 96.

No período que se seguiu, de 1934 a 1937, também denominado de o governo constitucional de Getúlio, verificou-se uma verdadeira batalha ideológica entre suas correntes, influenciadas pelo pensamento europeu, quais sejam, aquela expressada pela Ação Integralista Brasileira e a Aliança Nacional Libertadora ²⁶. Os primeiros, integralistas, fincavam seus ideais em sentimentos conservadores, tais como a família, as tradições, a Igreja Católica. Já os comunistas, bandeira levantada pelo segundo movimento, pugnavam pela luta de classes, pelo combate ao imperialismo do Estado e da religião, segundo os ditames de Marx e Engels.

O perigo comunista ou "ameaça vermelha" (como era comum dizer-se!), era o alvo a ser combatido. O lema aí exposto era "Deus, Pátria e Família". A segunda corrente partidária era um movimento que se posicionou contra o fascismo, congregando vários seguimentos da sociedade, dentre eles operários e até determinadas patentes militares.

O fato é que o país caminhava para a ditadura, o Estado Novo, que se instituiria em 1937.

Não obstante se preparasse um cenário para eleições presidenciais, é certo que Getúlio não intentava deixar o poder. O golpe veio abalizado pelos generais Góes Monteiro e Dutra. O estopim foi a descoberta do chamado "Plano Cohen", um plano onde se visava o assassinato de personagens famosos da política, cuja autoria o governo tratou de atribuir aos comunistas. Mais tarde soube-se que fora ele

²⁶ Ação Integralista Brasileira (AIB) e Aliança Nacional Libertadora (ANL) foram organizações surgidas na década de 30. A primeira, fundada por Plínio Salgado e outros intelectuais, em São Paulo, tinha como lema "Deus, Pátria e Família", donde se extrai o seu espírito nacionalista, combatia o liberalismo, o socialismo e o capitalismo financeiro internacional. A segunda, por sua vez, foi instituída basicamente pelos comunistas e tenentes de esquerda, tendo sido seu primeiro presidente Luís Carlos Prestes. Pregava, em seu programa básico, o calote à dívida externa, a nacionalização de empresas estrangeiras, reforma agrária, garantia de liberdades populares e a instituição de um governo popular. *In* FAUSTO. Boris. **História Concisa do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2006, p. 193/197.

forjado dentro do próprio Executivo, com vistas a justificar a instauração da ditadura que se seguiu.

A 10 de novembro de 1937, nascia o Estado Novo, sob a fala auspiciosa de Getúlio ao povo, de que se tratava duma necessidade para a Nação.²⁷

Sobreveio a Constituição de 37. Como não poderia deixar de ser, seu teor era a instituição do Estado autoritário, centralização do poder, ausência de autonomia aos estados membros. Vargas conseguiu, ainda mais, concentrar em si o poder.

No campo trabalhista, a nova lei proibiu as greves, sepultou a independência dos sindicatos, relegando ao Ministério do Trabalho a incumbência de aprovar seus estatutos e os membros de suas diretorias. Em seu art. 177, expressou-se a permissão ao governo na demissão de funcionários civis ou militares “no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”.

Getúlio criou o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público (1938), cujo objetivo era obter um rígido controle da administração, o DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda – meio de enunciar positivamente as façanhas do regime imposto, servindo, ainda, ao lado da polícia secreta, para censura de toda a imprensa.

Pode-se destacar que Getúlio utilizou-se de ainda outros trunfos para propagar seu poder pessoal. Foi uma inebriante legislação trabalhista e uma política econômica que tinha por base o nacionalismo, a forte intervenção estatal e o protecionismo.

A criação dessa política trabalhista iniciou-se ainda em 1931, com a criação do Ministério do Trabalho. Nesta estacada, o Estado Novo tratou de regulamentar as relações entre patrões e empregados, tornando os sindicatos dependentes da ação

²⁷ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. *Op. Cit.*, p.375.

centralizada do Governo e, ainda, criou o imposto sindical - trata-se de uma contribuição anual obrigatória, correspondente a um dia de trabalho, pago por todo empregado, sindicalizado ou não.

Muito embora o assunto permeasse as promessas governistas desde 1934, somente em maio de 1940 é que se editou um decreto-lei fixando um salário mínimo, feito em escalas, valendo-se um determinado valor para cada região do país.

Outros direitos foram sendo “adquiridos” pela classe trabalhadora: jornada de trabalho de 8 horas, férias remuneradas, estabilidade no emprego, indenização por dispensa sem justa causa, convenção coletiva de trabalho, a regulamentação do trabalho de mulheres e menores, a criação de institutos de aposentadoria e pensões. Em 1939 foi consolidada a Justiça do Trabalho e em 1943 foi promulgada a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), que tratou de observar, em seu art. 566, a proibição ao funcionalismo público de sindicalizar-se.

As relações de trabalho que se verificavam na época eram informais, compulsórias e quase servis. Inexistia qualquer sistematização e se percebia a resistência das elites no acatamento das transformações laborais. A principal resistência advinha dos grandes nomes do café. O processo que se inicia com Vargas, com a edição das primeiras normas trabalhistas, implicou no reconhecimento do trabalho livre e teve profundas influências nas relações sociais como um todo.

No campo atinente ao funcionalismo, a Carta reservou um título específico aos servidores públicos, ocasião em que se começa a delinear um tratamento a esses trabalhadores desvinculado do âmbito puramente nepotista. Extrai-se dos artigos 168 a 173 a instituição de admissão dos funcionários através de certame público, acessível a todos os brasileiros, estabilidade, aposentadoria com

vencimentos integrais, assim como a outorga de responsabilidades a esses agentes por prejuízos que causarem no exercício do encargo e proibição de acumulação de cargos. Mas não é só.

Os funcionários públicos para a Constituição de 1934 eram aqueles exercentes de cargos públicos. Já aqueles que realizassem qualquer serviço público apenas eventualmente não eram assim classificados. Necessária a argumentação, já que na época se podia verificar a ocorrência de funções públicas como a de jurado ou advogados, visto que, pelo regulamento, o então Instituto dos Advogados Brasileiros, criado pelo Decreto 19.408, de 18 de novembro de 1930²⁸, advogados, tutores e jurados exerciam “serviço publico federal”.

A relação jurídica entre o funcionário e o Estado tinha caráter unilateral, de adesão, visto que aos funcionários admitidos inexistiam meios de escolha, debate e reivindicação em face de suas condições de trabalho. O Estado simplesmente legislava, normatizando o exercício das funções praticadas por seus agentes. O Estado poderia, inclusive, alterar, unilateralmente, a situação jurídica dos seus funcionários, respeitando unicamente os direitos já adquiridos. A situação jurídica do funcionário público era, então, regulamentar e não contratual.

Vários foram os projetos apresentados com o fito de instituir o estatuto do funcionalismo público, fato que veio a ocorrer somente no ano de 1939, através do Decreto-Lei 1.713, de 28 de outubro.²⁹

Havia, ainda, os funcionários de fato. Eram aqueles que se submetiam à nomeação indevida, ilegal ou mesmo conseqüente de demissão ilegal de seu antecessor. Os atos praticados por estas pessoas eram válidos, a não ser que a sua

²⁸ Disponível em http://www.oab.org.br/hist_oab/inicio.htm#criacaoordem. Acesso em 15 de julho de 2009.

²⁹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1713.htm. Acesso em 15 de julho de 2009.

situação irregular pudesse ser facilmente constatada por qualquer pessoa. Ademais, normalmente o fato era convalidado, em nome do interesse público. Quanto a estes, os admitidos via nomeação sorteio, persistia a crítica quanto à figura do apadrinhamento.

Os concursos públicos apresentavam prazo de validade variável de dois a três anos. A igualdade jurídica entre homens e mulheres no acesso aos cargos públicos foi grande avanço. Iguais em direitos e deveres, homens e mulheres eram tratados pela Constituição sem privilégios. A estabilidade dos funcionários públicos veio, pois, no texto de 1934 e incorporou-se no sistema administrativo brasileiro.³⁰

Fundou-se, mais, a classificação da estabilidade dos funcionários públicos em: vitalícios, como sendo aqueles que só poderiam ser demitidos por processo e condenação judicial; os demissíveis por justa causa ou motivo de interesse público; os demissíveis por sentença judicial ou processo administrativo e os demissíveis "*ad nutum*."

Os funcionários nomeados por aprovação em concurso público de provas, após dois anos de exercício de função, eram estáveis. Os nomeados por qualquer outra forma, eram estáveis depois de dez anos de efetivo exercício. Os funcionários demissíveis "*ad nutum*" não eram protegidos por nenhum dispositivo legal, tanto porque não tinham tempo suficiente de função ou porque eram funcionários temporários. Eram aqueles que substituíam um funcionário efetivo, em caso de falta ou impedimento, ou proviam temporariamente um cargo público. Os funcionários interinos não gozavam de estabilidade. Substituindo funcionários em licença ou férias, recebiam verba correspondente a uma parte dos vencimentos do substituído.

³⁰ AUGUSTO. Ilnah Toledo. *Op cit.*, p. 49.

Se a substituição fosse feita por outro funcionário público, este recebia integralmente os vencimentos do cargo, desde que não excedesse os dos substitutos.³¹

A colocação de um título especial tratando do funcionalismo público na Constituição de 1934 foi inovação que veio demonstrar a importância que se queria dar ao instituto da função pública.

7.1.4. A República Nova

Com a deposição de Getúlio Vargas da presidência, surgiu uma articulação para que se implementasse uma nova ordem constitucional no país. A Assembleia Constituinte de 1946, eleita em 2 de dezembro de 1945, iniciou seus trabalhos sob o furor causado pela derrota do nazi-fascismo na Europa e do fim do Estado Novo no Brasil.

Considerando-se a decadência dos regimes totalitaristas europeus, nos quais inclusive, ainda que veladamente, se inspirou Vargas em diversos aspectos de sua estadia no poder, essa nova Constituinte dava fim nos instrumentos repressivos criados durante o Estado Novo e retomava a tão ansiada democracia, intentando ações com a preocupação de limitar os poderes, reduzir o mandato presidencial, coibindo as reeleições. Foi restaurado o princípio federalista, estabelecendo-se a divisão de atribuições entre a União, os estados e os municípios.

Na esfera atinente às questões trabalhistas, a nova Carta conservou o princípio cooperativista dos atores sindicais, resguardando, no entanto, alguns mecanismos de controle do Estado sobre esse tipo de organização.

³¹ MORAES. Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 57.

No campo social, a Constituinte postou-se de forma conservadora. Aprovou-se um texto abrangente reconhecendo o direito de greve, porém remetendo regulamentação ao Congresso. Manteve-se o imposto sindical e a possibilidade de intervenção do Estado na estrutura sindical.

O ente sindical mantinha o ranço de ser um órgão colaborador do Estado, em total contraponto com a ideologia aclamada por grande parte dos constituintes.

Especificamente quanto ao funcionalismo, a Carta Magna manteve o direito de acesso à função pública a todos os brasileiros, mediante submissão a concurso público e exame de saúde, vitaliciedade dos Magistrados, ministros do Tribunal de Contas, professores e titulares da Justiça. Manteve-se a estabilidade, equiparou-se os subsídios dos inativos aos da ativa e foi adotada a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, em lugar da solidária anteriormente acatada.

Mantinha-se, ainda, a proibição de associação dos servidores públicos, sendo que diversos deles foram perseguidos por haverem ingressado no Partido Comunista.

A 28 de outubro de 1952, sobreveio, após forte pressão efetuada pelos servidores, editada a lei 1.711, que instituiu os Termos do Estatuto dos Funcionários Civis da União.³²

7.1.5. Regime Militar

No raiar do dia 31 de março de 1964, um golpe militar foi deflagrado contra o governo de João Goulart, fato que se consumou facilmente dada a ausência de

³² Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1711.htm . Acesso em 15 de julho de 2009.

reação do próprio governo, assim como dos grupos que lhe davam apoio. Nem mesmo um movimento paredista geral teve sucesso, intentado pelo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), cujas bases imaginavam, com a greve, externar apoio a Jango.

O poder encontrava-se em mãos militares, sendo certo que o brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo (Aeronáutica), o vice-almirante Augusto Rademaker (Marinha) e o general Artur da Costa e Silva, representante do Exército formaram uma junta, que permaneceria no poder por duas semanas.

Atacou-se com violenta repressão os setores mais engajados nos ideais e ações políticas: o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), a União Nacional dos Estudantes (UNE), as Ligas Camponesas e grupos católicos como a Juventude Universitária Católica (JUC) e a Ação Popular (AP). Milhares de prisões foram efetuadas, a revel, e casos de tortura se multiplicavam.

Baixaram-se os famigerados Atos Institucionais – figuras legais de mão única inexistentes na então Constituição de 46, sob o pretexto de justificar as barbáries cometidas.³³

Não obstante, parcelas da sociedade davam legitimidade ao golpe. Parte do empresariado, imprensa, grandes proprietários rurais, a classe média, tinham medo das ideias de esquerda e temiam pelo aprofundamento da crise econômica, vendo na extrema medida uma solução contra tais fantasmas. E o discurso era exatamente esse. Pregava-se o medo do retorno ao passado e, com isso, uniam-se à classe militar no ideário do regime imposto.³⁴

³³ SKIDMORE. Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982, p. 378.

³⁴ FAUSTO. Boris. **História Concisa do Brasil**. 2ª ed., São Paulo: Edusp, 2006, p. 267/268.

Fazia-se questão de proclamar a imagem de que no país vigia um regime democrático, aduzindo pela existência, inclusive, de partido de oposição e eleições diretas para deputado e senador.

O regime promulgou a Constituição de 1967, que vigeu, ainda que sob as intensas modificações promovidas pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969³⁵, até a Carta Cidadã de 1988, ainda hoje no cenário jurídico nacional.

A Lei Maior de 1967, alterada pela Emenda de 1969, aumentou as atribuições do Executivo e a centralizou o poder. O Congresso poderia ser comparado a um mero adorno. A tacada fatal apareceu com a edição da Lei de Segurança Nacional, Decreto-lei 314, de 13 de março de 1967, pelo então presidente Castelo Branco, onde a reprimenda passou a ocupar largo espaço na sociedade, tudo em nome da defesa da pátria.

O corpo funcional do Estado observa algumas mudanças também o retrocesso, por lógico.

Do capítulo destinado aos funcionários – artigos 95 a 106, na versão de 1967, depois 97 a 111, com a EC 1/1969 - extrai-se a exigência de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, ressalva a possibilidade de nomeação para cargos em comissão (não obstante a ordem constitucional não refira qual o tipo de certame a ser utilizado), e a admissão temporária de servidores para obras ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada, casos em que se determinou a aplicação da legislação trabalhista típica dos empregados privados. Fixou também a proibição de vinculações de qualquer natureza quanto à remuneração do pessoal público e permissão para acumulação de dois cargos

³⁵ “Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu de mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: *Constituição da República Federativa do Brasil*, enquanto a de 1967 se chamava apenas *Constituição do Brasil*. In, SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 87.

privativos de professor e médico. Observa-se, mais, declaração expressa no sentido de que a proibição na acumulação de cargos, se estende a funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.³⁶

Quanto aos inativos, restou autorizado acumularem os proventos da aposentadoria com a remuneração de cargos eletivos ou em comissão ou, ainda, quanto aos provenientes de contrato de trabalho resultante de serviços técnicos ou especializados.

Extinguiu-se a vitaliciedade atribuída nas Cartas anteriores àqueles que se empregavam como titulares de ofício de justiça e professores de cátedra; proibiu-se a efetivação ou estabilidade, como funcionário, sem a prestação de concurso público.

A aposentadoria voluntária dos servidores foi fixada aos 30 anos (em vez dos anteriores 35) para as funcionárias do sexo feminino e pontuou-se que os proventos da inatividade não poderiam exceder a remuneração do pessoal da ativa.

Ampliou-se o leque de atuação dos preceitos constitucionais, estendendo aos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como aos dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, de todo o disposto na seção referente ao funcionalismo federal;

O instituto da estabilidade restou mantido aos servidores que tivessem sido admitidos por concurso e após dois anos de exercício.³⁷

O foro instituído para dirimir os litígios existentes nas relações entre o Estado e seus servidores foi o da Justiça Federal.

Os anos 70 foram anos de contrastes. Do apogeu verificado no golpe militar de 64, viu-se chegar o declínio. Apesar da maciça propaganda engendrada pelo

³⁶ MEIRELES. Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 409

³⁷ AUGUSTO. Ilnah Toledo. *Op. Cit.*, p. 62.

governo (“Brasil! Ame-o ou Deixe-o”, da dupla Dom e Ravel ³⁸; “Eu te amo meu Brasil”, “Prá frente Brasil”, ambas interpretadas pela banda musical Os Incríveis etc.), maquiando o cenário político e social vividos, o que de certo se extrai é que foram anos de ditadura, privação de liberdades, censuras e perseguições. Por corolário, vozes se levantaram, mormente entre intelectuais, estudantes, operários e artistas. Não obstante, a repressão persistia. Coincidentemente, ou não, foi também a década do futebol, contribuindo para alienação do povo, sob o então do “hino”: “noventa milhões em ação, pra frente Brasil, do meu coração...” ³⁹.

Obras “faraônicas” agiam como ópio no povo (a Transamazônica, a ponte Rio Niterói). Na paralela de tudo isso, os movimentos sociais eram abafados sob forte repressão, ferramenta habilmente utilizada pelo Regime.

Observa-se, ato contínuo, que nos anos finais do regime militar e nos seguintes, tidos como primeiros anos de uma redemocratização, o Brasil em nada avançou. A inflação assolava a economia nacional e emperrava os projetos em andamento. O resultado foi a “década perdida” ⁴⁰, como foi e tem sido comumente denominada a década que vai do final dos anos 1970 até os de 1980, cujos esforços se seguiram unicamente no intuito de vencer a inflação. Era o fim do “milagre econômico”, expressão da qual se utilizaram os historiadores para denominar o

³⁸ Nome artístico dos irmãos Eduardo Gomes de Farias (1947-), o Ravel, e Eustáquio Gomes de Farias (21/08/1944–2000), o Dom, nascidos em Itaiçaba, Ceará, que tiveram suas músicas aproveitadas pelo governo militar – por exemplo, “Você também é responsável”, utilizada como um hino do Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização), dentre outras já citada. Disponível em <http://www.letras.com.br/biografia/dom-e-ravel>. Acesso em 15 de julho de 2009.

³⁹ Letra da música Pra Frente Brasil. Disponível em <http://letras.terra.com.br/os-incriveis/567712/> . Acesso em 15 de julho de 2009.

⁴⁰ A “Década Perdida” é o nome que se dá ao período de tempo em que ficou clara a falência do velho desenvolvimentismo baseado em fechadura econômica (e, em boa medida, política), intervencionismo estatal e keynesianismo inflacionista-estruturalista. A Década se perde não apenas pelo esgotamento desses procedimentos e doutrinas, mas também pela inacreditável teimosia em se admitir que o mundo já tinha mudado, e que precisávamos de um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI que, aliás, como acima mencionado, já havia começado (*in* **A Década Perdida e as Reformas**, de Gustavo Franco, acessível em <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a48.htm> . Acessado em 15 de julho de 2009.

período que se estendeu de 1969 a 1973, quando se verificou “o extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação. O PIB cresceu na média anual de 11,2% no período, tendo seu pico em 1973, com uma variação de 13%. A inflação média anual não passou de 18%.”⁴¹ Os anos do “milagre brasileiro” foram marcados pelo avanço na indústria de bens duráveis, cuja concentração se deu no eixo São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, por intervenção Estatal na economia, através do controle de salários, por exemplo. As políticas adotadas, tendo à frente o economista Delfim Neto, promoveram liberação de crédito e, com isso, houve o fomento no poder aquisitivo das classes médias.

Pois bem. A situação entra em descontrole e a cúpula do Regime entende que há que se proceder a uma abertura, “lenta, gradual e segura”, nas palavras utilizadas pelo Presidente General Ernesto Geisel, não sem, porém, enfrentar resistências dentro da própria cúpula militar.

Uma onda de pensamentos esquerdistas permeava o país, tendo se verificado na Igreja e nas universidades, operários se uniram e o cenário caminhava turbulento, entre idas e vindas. Entre 1980 e 1981, praticaram-se prisões de líderes religiosos e sindicais que despontavam, mormente na região do ABC paulista, dentre eles Luís Inácio Lula da Silva, então presidente do novel Partido dos Trabalhadores (PT), ocorreram atentados terroristas na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e no centro de convenções do RioCentro.⁴²

O ano de 1978 se mostra ímpar. Ricardo Antunes assim se manifesta:

⁴¹ FAUSTO. Boris. *Op. Cit.*, p. 268.

⁴² SKIDMORE. Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 354/447.

“Pode-se dizer que, no período que se abriu com o vigoroso movimento grevista do ABC paulista, em maio de 1978, até o fim da década de oitenta, inúmeras transformações ocorreram: a retomada de ações grevistas, a explosão do sindicalismo dos assalariados médios e do setor público, o avanço do sindicalismo rural, o nascimento de centrais sindicais, o aumento de índices de sindicalização...”⁴³

Movimentos sociais clamam pela aprovação de emenda constitucional que restabeleçam eleições diretas para presidente da República. Não obstante derrotada a emenda no Congresso, prosseguiram os entendimentos para a transição democrática, sob a batuta de Tancredo Neves, sendo que a última eleição indireta é tida como um marco do fim do regime militar. Tancredo foi eleito, mas faleceu mesmo antes da posse. Seu vice, José Sarney, assumiu e os fatos caminharam para promulgação da nova Constituição Brasileira, em outubro de 1988.

O sindicalismo no setor público, ainda proibido, não se coadunava com a inspiração de qualquer liberdade sindical ou direito de greve. O rompimento desta fase de privações e o encaminhamento para novos lumes se inicia no final dos anos 70, quando se passou a observar o abandono das práticas puramente assistencialistas e recreativas. O movimento sindical tomou fôlego, a rigor do que aconteceu no setor privado, transformando o espaço que destinava a tais práticas num círculo de reivindicações.⁴⁴

De se salientar, que essa mudança não se operou de forma mansa, tendo inclusive perdurado no tempo a convivência dessas duas formas representativas. Outro ponto a considerar é que persistia a ausência de possibilidade de negociação

⁴³ ANTUNES, Ricardo. **O novo sindicalismo no Brasil**. Campinas: Pontes. 1995, p. 11.

⁴⁴ RODRIGUES, Iram Jacome. **O Novo Sindicalismo Vinte Anos Depois**. Petrópolis: Vozes. 1999. p. 74/79.

do funcionalismo com o seu empregador, fato que colide com a principal natureza do ente sindical.

7.1.6. Contemporaneidade

O momento político-econômico que se segue é o chamado neoliberalismo. O Estado se afasta da economia e privatiza suas empresas, como o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA), A Companhia Vale do Rio Doce, a Telecomunicações de São Paulo (TELESP), dentre outras. Tudo conforme explicitou através da Lei 8.031/1990, chamada de o Plano Nacional de Desestatização.⁴⁵ Englobou o Plano concessões ao setor privado, venda de indústrias e de empresas públicas, tanto em âmbito federal, estadual e municipal, tudo seguindo a onda internacional e a redução do déficit público, criação de novas facetas de investimento, incentivo à concorrência e fortalecimento do mercado de ações. Nada de novo, apenas a (re) aplicação da teoria imaginada por Adam Smith, que utilizou a terminologia “mão invisível” para descrever o fato de que, numa economia de mercado, apesar de se verificarem entidades na coordenação do interesse comum, aqueles de cunho individual e sua interação fazem resultar uma determinada ordem, como se houvesse uma "mão invisível" que os orientasse. Preza-se, pois, a plena liberdade do mercado, posto que "não é da benevolência do padeiro, do açougueiro ou do cervejeiro que eu espero que saia o meu jantar, mas sim do empenho deles em promover seu "auto-interesse".⁴⁶

Passou-se, a partir da promulgação da Carta Cidadã de 1988, a chamar o funcionário público de “servidor público”.

Cumpramos repisar que, em verdade, o sindicalismo no setor público já existia, porém informalmente, através das “associações de servidores”, instituídas sob natureza civil, geralmente com caráter beneficente e assim foram se transformando, a partir de 1988, em entidades sindicais. A situação até a Constituição de 88 era

⁴⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm. Acesso em 24 de julho de 2009.

⁴⁶ SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultura, 1988, p. 147.

contraditória: o Estado reconhecia e podia até “negociar” – se pressionado por greves em setores importantes - com tais organizações, não obstante tais entidades ainda fossem repelidas do Ordenamento Jurídico.

No campo positivado, a Constituição reservou a Seção II, do Capítulo VII, para tratar de seus servidores, artigos 39 a 42. Dos preceitos postos na Carta exsurtem as características brevemente expostas a seguir.

De primeiro, previa o texto constitucional a observância a regime jurídico aos seus servidores. Não obstante uma considerável celeuma, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, veio a modificar a redação do *caput* do art. 30, estabelecendo a disparidade de regimes na contratação de servidores para funções iguais ou semelhantes, entre o mesmo ou outro Poder da União, rechaçando, com isso, a aplicação de tratamento isonômico entre eles.

Por corolário, é certo que direitos e deveres do servidor público estatutário devem ser observados a partir de um Estatuto próprio, que cada ente público empregador venha a estabelecer, ou então, que sejam captados da Consolidação das Leis do Trabalho, caso o regime empregado na relação de labor seja o celetista. De qualquer maneira, as normas da Carta Magna devem ser observadas, sob pena inclusive de invalidade da norma.

Para o funcionalismo público federal é considerado o regime jurídico estatutário, exposto na Lei nº. 8.112/90, donde se extrai o direito a férias, licenças, vencimentos (ou remuneração) com vantagens pecuniárias, aposentadoria, dentre outros.⁴⁷

De se consignar que, tal como os salários da iniciativa privada, os vencimentos do servidor público detêm caráter alimentar, não podendo ser objeto de

⁴⁷ ROMITA. Arion Sayão. **Servidor Público, negociação coletiva, conflitos coletivos, direito de greve**. Revista LTr nº 56-8. São Paulo: LTr, julho de 1992.

penhora, arresto ou seqüestro, nos moldes dos artigos 649, IV, 821 e 823, todos do CPC. Por corolário, o artigo 100 da Carta Política em comento, assim como o artigo 33 das suas disposições transitórias, excluem os créditos de natureza alimentar do processo especial de execução contra a Fazenda Pública.

Em relação a benefícios e/ou aposentadoria, o poder público pode determinar a sua inclusão na previdência social ou admiti-los por seu próprio encargo. É o que habitualmente se vê, respectivamente, aos servidores celetistas e estatutários.

Os deveres dos servidores públicos vêm normalmente previstos nas leis estatutárias, abrangendo, entre outros, os de assiduidade, pontualidade, discrição, urbanidade, obediência, lealdade. O descumprimento dos deveres enseja punição disciplinar. A teoria de responsabilidade que se observa da Carta Cidadã é a objetiva.⁴⁸

As condições de ingresso no serviço público estão inscritas no art. 37, da CF, assim como no preceito estão mantidas as acumulações de cargos e proventos.

De se salientar, mais, que, contrariamente à Constituição do Regime (1967 e Emenda de 1969), que vedavam o exercício do direito de greve dos servidores públicos e silenciavam quanto à figura da liberdade sindical, o art. 37 da Carta vigente (incisos VI e VII) enunciam o direito de livre associação sindical e o direito de greve, que “será exercido nos termos e limites definidos em lei específica”. O instituto, não obstante, é proibido ao militar, nos moldes do art. 142, § 3º.

Quanto a movimentos paredistas enfrentados pelo Poder Público a partir de então, não foram só de professores, médicos e trabalhadores da saúde. Tivemos movimentos fortes e sem precedentes, como os dos funcionários da receita federal,

⁴⁸ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 350/352.

dos policiais federais, dos empregados em penitenciárias, policiais civis e militares e até mesmo de Juízes.⁴⁹

Não se olvida que tais movimentos não logram o mesmo efeito daqueles engendrados no setor privado. Se por um lado o trabalhador do setor público não corre riscos, como o de demissão, por exemplo, como é o que geralmente ocorre, ainda que de forma velada após uma mobilização a seara privada, é certo que a buscada pressão do empregador atinge alvo outro em primeiro plano: a população que é usuária dos serviços, fomentando a discriminação que envolve os servidores.

Como visto pela retrospectiva retro, a relação de trabalho do servidor público tem sido alvo de significativas mudanças, que tem levado, na maioria dos setores, ao sucateamento e deploração do serviço prestado.

⁴⁹ Disponível em <http://www.servidorpublico.net/search?SearchableText=greve> e http://www.conjur.com.br/2003-jul-21/juizes_entrarao_greve_entre_12_agosto. Acesso em 21 de julho de 2009.

8. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

8.1. Considerações incipientes

Outro ator social que se apresenta neste palco de estudos é a Administração Pública, o ente empregador, sobre a qual devem ser tecidas algumas considerações, com o fito de nos posicionarmos na relação posta em discussão, qual seja, a relação de trabalho entre o Estado e seus empregados e a necessidade de observação quanto a direitos fundamentais coletivos inerentes a esta categoria profissional.

O administrativista Diógenes Gasparini acena com a seguinte definição sobre o que vem a ser a Administração Pública. *In verbis*:

“Pelo critério *formal*, a expressão *sub examine* indica um complexo de órgãos responsáveis por funções administrativas. (...) De acordo com o *material*, é um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado, visando o atendimento das necessidades coletivas. Tal critério é também chamado de objetivo. Pelo critério *formal*, é sinônimo de Estado (Administração Pública); pelo material, equivale a atividade administrativa (administração pública). Com esses dois sentidos a Constituição Federal usa, no art. 37, a locução ‘Administração Pública’, conforme ensina José Afonso da Silva (*Curso de direito*, cit., p. 559), ao asseverar: ‘Como conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios de legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade, da licitação e os de organização do pessoal administrativo.”⁵⁰

Extrai-se, pois, que a relação de trabalho entre a Administração Pública e seus contratados deve ser regida não só pelas regras comuns de contrato, tal como no contrato de trabalho típico, sinalagmático, mas ainda deve observar princípios inerentes à Administração Pública, imbuída que é esta de gerir os bens do Estado e proporcionar o bem-estar de seu povo. Não obstante, deve, ainda, proceder com seus empregados, de forma lúdima e respeitosa, mormente na concepção moderna de Estado, que se verá adiante, observando princípios constitucionais expostos em sua Magna Carta.

Remata-se com mais um ensinamento de Diógenes Gasparini:

“O querer e o agir dos agentes públicos são imputados ou atribuídos diretamente ao Estado. São tidos como do próprio Estado, não de alguém diferente dele. O que o agente público quer ou faz, desde que no exercício de sua atividade funcional, entende-se ser o desejo ou a atuação do Estado naquele momento, ainda que o agente público haja querido ou agido mal. O que o agente público quis é o que quis o Estado. Não há, pois, agente público e Estado desempenhando as funções de representante e representado, mas uma só unidade.”⁵¹

Pois bem. A Constituição de 1988 recebeu a alcunha de Carta Cidadã do então Deputado Ulysses Guimarães, um ícone em sua época na luta pela democracia.

⁵⁰ GASPARINI. Diógenes. **Direito Administrativo**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 30.

⁵¹ GASPARINI. Diógenes. *Op cit.*, p. 33.

Corolário lógico do rompimento com o regime militar, o país ansiava pela abertura e pela implantação de ideais democráticos. O cenário mundial que se obtinha era o final da Guerra Fria, com a derrocada do Leste Europeu, a ascensão, proporcionada pela globalização, do bloco de países que se amalgamou chamar de “Tigres Asiáticos”. O mínimo de intervenção estatal associa-se à “mão invisível do mercado”⁵², figura que dá a impressão de que só assim se ajustariam os desajustes econômicos e sociais enfrentados.

No Brasil, a situação não se mostrava diferente. Boris Fausto, escrevendo em 1993, argumentou:

“O Estado brasileiro, dilapidado por elites espertas e sob o peso burocrático, quebrou no final dos anos 80. Sua máquina empobreceu em várias partes. é quase impossível imaginar que o Estado volte a ter o papel que desempenhou no passado, seja no regime democrático de 1945-1964, seja no regime limitar; mas é quase impossível também imaginá-lo reduzido ao ‘Estado mínimo’. A mão invisível do mercado (a mão dos oligopólios?) certamente não estabelecerá prioridades sociais nos investimentos e nem atenderá portanto às necessidades básicas da população.”⁵³

Pois bem. Uma nova ordem aos poucos se estabeleceu. Denominado de neoliberalismo, transpareceu no ambiente político pelas inúmeras e capciosas privatizações que o Estado se viu “obrigado” a engendrar, posto que falido e atolado em dívidas e numa inflação galopante que massacrava a todos, mormente à camada social mais baixa.

⁵² SMITH, Adam. *Op. Cit.*, p.

⁵³ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 6ª Ed. São Paulo: Edusp. 2004. P. 554.

O fenômeno mostrou sua cara em nosso país nos idos dos anos 1990, com a eleição de Fernando Collor, precocemente sucedido por seu vice, Itamar Franco, dada a renúncia por Collor formulada, ante o flagrante processo de *impeachment* a que fora exposto, e, logo após, Fernando Henrique Cardoso.⁵⁴

Este panorama é o que se deve ter em mente para se observar a formulação da Constituição em vigor. O Estado se retira e se reveste de democrático e privilegia a ampla liberdade de iniciativa. Por outro lado, os níveis de pobreza prevalecem, deixando à mercê da miséria considerável parcela da população, que vem esmagada pelos desastrosos regimes anteriormente imputados ao País.

A mudança que se percebe nos anos 90 pode ter tida como um marco pelo qual passou o Brasil, transmutando-se de desenvolvimentista e nacionalista, tal como se apresentou nas décadas anteriores, para um estado neoliberal, afastado.

De se consignar que, no Brasil, as mudanças se manifestam com um século de atraso. O economista Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, ao discorrer sobre essa tese, e o faz utilizando-se de pelo menos três cortes de estudo do capitalismo, informa sua conclusão: a do capitalismo originário da Inglaterra; a do capitalismo atrasado, dos países que vieram na sua esteira e tiveram transições ainda no século XIX (Alemanha, França, Japão, Estados Unidos, e outros); e por fim, as nações de capitalismo tardio, para as quais as mudanças se operaram já no século XX, quando os países já industrializados encontravam-se na etapa do capitalismo oligopolista ou avançado. É o caso do Brasil e dos comparses da América Latina.⁵⁵ Como se observa, as idéias fincadas já na segunda metade do século XX também não

⁵⁴ CARDOSO. Fernando Henrique. **A Arte da Política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 37 e ss.

⁵⁵ OLIVEIRA. Carlos Alonso Barbosa de. **Processo de Industrialização. Do capitalismo originário ao atrasado**. Campinas: Unesp. P. 101/259.

deixaram de acompanhar essa formação tardia e fraca, fruto de uma transição feita a fórceps das entranhas de nossa herança colonial.

O que causa estranheza e é válido de citação, não mais do que isso, posto que demandaria espaço demasiado e fugiria do cerne deste trabalho, é que o Estado Brasileiro conta com pouco mais de 20 anos na transição democrática e o mundo já enfrenta sua (outra) crise de esgotamento econômico. O Brasil nem chegou ao seu auge de industrialização e amarga mais uma crise da economia mundial.⁵⁶ Os efeitos dessa crise, desprezivelmente denominada pelo Presidente atual, Luiz Inácio Lula da Silva, de “marolinha”⁵⁷, é estudo à parte, ao qual não se pode adentrar neste instante, nem mesmo se se está às voltas de uma nova era na economia, por alguns denominadas de *neokeynesiamismo*.⁵⁸

O período que precedeu e acatou a nova Constituição – décadas de 80 e 90 – cenário de mudanças bruscas também para o funcionalismo público, levou a uma agitação social diversa, uma vez que a composição era praticamente impossível (o Estado estava enfraquecido pelo aumento das dívidas externa e interna, suas instituições não se encontravam fincadas em bases sólidas – o processo democrático era incipiente), as estatizações levaram milhares de funcionários públicos a recorrerem ao litígio ou ao uso do movimento paredista, em face do congelamento salarial que perdurou praticamente dez anos.

⁵⁶ Crise financeira mundial, iniciada nos EUA em meados de 2007, no mercado de hipotecas de alto risco (*subprime*), que adquirindo grandes proporções, acabou por se transformar, após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, daquele país, numa crise sistêmica. Disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise.pdf>. Acesso em 24 de julho de 2009.

⁵⁷ Fala presidencial proferida em outubro de 2008, em evento público, na cidade de São Bernardo do Campo/SP, seu berço político. Disponível em <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/10/04/.asp>. Acesso em 24 de julho de 2009.

⁵⁸ Disponível em <http://www.unicamp.br/unicamp/imprensa/clipping-unicamp/2009/julho-2009/31-de-julho-de-2009/31-de-julho-de-2009-textos-completos>. Acesso em 31 de julho de 2009.

Não se falou, ainda, em qualquer reengenharia ⁵⁹ no serviço público brasileiro. O processo de remodelação do Estado, e conseqüentemente do seu custo, fato primordial e enfatizado, ficou por conta das estatizações, congelamento de vencimentos, defasagem de pessoal, por conta da ausência de novos concursos etc. O que se queria ver era somente o fim de um Estado caro e ineficaz.

Contextualizada a situação do “estado novo”, expressão utilizada sem qualquer alusão ao 2º Vargas, mas numa referência talvez irônica ao que se tem percebido de velho nesse arcabouço, cumpre pontuar que o ponto em que se pretende tocar é a ausência de qualquer modernização ou democratização na relação de trabalho do Estado empregador e de seus servidores.

O direito de greve, prestigiado, porém embaçado por uma equivocada redação constitucional, o direito à negociação coletiva ausente e sem qualquer previsão de sua instituição, direitos fundamentais lícitos postos no lodo ou no limbo, como se costuma chamar o espaço do funcionário público (ou a falta dele) em determinadas situações.

Um pequeno aceno se verifica no ano de 2003, conforme se verá no tópico produzido adiante.

8.1.1. Mesas de Negociação Coletiva

Não obstante sindicalizados, a rigor desde 1988, somente no ano de 2003 a administração pública federal direta logrou formalizar a existência de uma mesa

⁵⁹ Segundo o dicionário eletrônico Houaiss, “reestruturação de uma empresa, por força das novas condições de mercado, da concorrência, do mercado internacional etc., para aumento de sua competitividade. (Inclui reciclagem do pessoal interno, privatização, terceirização, demissões, utilização de um número menor de empregados, porém mais capacitados etc).”

redonda, instituto essencial para instauração de negociação coletiva entre si, o Estado-empregador, e seus servidores.

A experiência encontra-se exposta na Portaria da Secretaria de Recursos Humanos nº 1.132, de 22 de julho de 2003, que aprovou o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente, conforme Anexo I.

Entende-se que a iniciativa encontra-se em construção, uma vez que o site alusivo posto à disposição pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (<http://mnnp.planejamento.gov.br/menu-superior>) não remete o usuário a qualquer informação mais específica quanto ao registro das negociações interpostas.

As notícias que se extraem, no entanto, da grande maioria de sites consultados, onde as MNNP são referidas, é que as mesas atuam unicamente em questões salariais. Pelo que se depreende, as demais prerrogativas da medida, tais como, instituição de uma comissão de fato permanente de discussões, formas de melhorias no serviço público, discussões sobre a máquina administrativa e questões de gestão, assim como temas políticos e de interesse da cidadania, parecem que ficaram relegados a tempo indefinido.

Como se observa, a medida é apenas um esboço, longe de servir ao fim colimado, mostrando o descaso do Estado com o respeito a direitos fundamentais de seus coordenados.

8.2. O Serviço Público

Deve-se fazer um aparte sobre o serviço público, objeto das relações de trabalho ora discutidas. Qual a utilidade mínima do Estado frente aos seus cidadãos? O que é serviço público essencial?

São questões ainda discutíveis, tanto na legislação quanto na doutrina, e que interferem sobremaneira na classificação dos serviços, no poder de negociação que podem vir a ter os servidores públicos, no próprio exercício de greve.

Passemos, pois, a uma análise do que é o ramo do direito que afeta e é afeito às relações laborais do sistema público, princípios que o regem e, por corolário, interferem e devem ser observados no liame.

8.2.1. Direito Administrativo

Pode-se começar a explicar sobre o serviço público, iniciando-se pelo vértice do direito que lhe dá escopo no ordenamento jurídico. Diógenes Gasparini define o Direito Administrativo da seguinte forma:

“Vê-se que o Direito Administrativo é uma sistematização de normas doutrinárias de Direito (conjunto harmônico de princípios jurídicos), não de ação social. Daí seu caráter científico. Suas normas destinam-se a ordenar a estrutura e o pessoal (órgãos e agentes) e os atos e atividades da Administração Pública, praticados ou desempenhados enquanto poder público. Excluem-se, portanto, os atos materiais e os regidos pelo Direito Privado. Ademais, o Direito Administrativo não se preordena a reger as atividades abstratas (legislação), indiretas (jurisdição) e mediatas (ação social) do Estado. Por último, não lhe compete dizer quais são os fins do Estado. Esses (os fins desejados pelo Estado) são atribuições de outras ciências.”⁶⁰

Suas fontes são, basicamente, entendidas tais quais as demais aplicáveis aos outros ramos do direito, ou seja, a lei em sentido amplo (fonte primária), a doutrina, a

⁶⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 4/5.

jurisprudência e o costume. Não obstante, regras de Direito Privado possam lhe ser aplicadas, contanto que seja observada a prevalência do interesse público sobre o do particular, a presunção de legitimidade dos atos da Administração, onde inverte-se o *onus probandi*, cabendo ao particular provar o contrário e, por fim, a interpretação restritiva quanto à prática de poderes discricionários pela Administração, no intuito de se atender ao interesse público, quando tal colidir com interesses individuais dos administrados.⁶¹

O ponto ao qual se queria chegar neste intróito é a questão dos princípios. Princípios são alicerces de qualquer disciplina, de qualquer ponto da vida. Merecem estudo acurado e legítima interpretação e aplicação, porque se confundem com o próprio cerne do objeto estudado.

Quanto à Administração Pública, encontram-se princípios expostos em nível constitucional, no art. 37, da Carta Maior, a saber:

✓ Legalidade: o administrador público está sempre sujeito ao cumprimento da lei, dela não se podendo afastar, sob pena de incorrer na prática de um ato inválido e responder, por sua responsabilidade, administrativa, civil e/ou criminalmente.

✓ Moralidade: a moralidade administrativa constitui pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Não é a aplicação da moral comum, mas sim da moral jurídica. "... o ato administrativo não terá que obedecer somente à

⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 37/44.

lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, pois nem tudo que é legal é honesto...”.⁶²

✓ Publicidade: é a exigência de divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas apenas as hipóteses em que deve ser resguardado o sigilo, conforme permissão contida na Carta Constitucional, art. 5º, LX (que determina que a lei só poderá prescindir da publicidade de atos processuais quando a defesa do interesse social o exigirem) e XXXIII (onde se estabelece que todos têm direito a receber informações de seu interesse privado, ou mesmo de interesse público ou coletivo, que deverão ser prestadas no prazo de lei e sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade).

✓ Eficiência: é a exigência de presteza, perfeição e rendimento funcional dos agentes incumbidos da prática de seus atos, quando investidos na função pública. Inaugurado na Constituição em vigor, é o mais moderno dos princípios.

✓ Impessoalidade ou finalidade: o ato praticado pela Administração deve sempre visar a finalidade pública, jamais a particular ou de terceiros.

Ainda que não indicados no art. 37, da CF, há se proceder ao registro de outros princípios que informam o Direito Administrativo e os atos provenientes da administração pública. A saber:

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 88.

✎ Razoabilidade: a decisão discricionária do servidor será ilegítima, apesar de não transgredir nenhuma norma concreta e expressa, se não estiver revestida de um caráter razoável. Hely Lopes Meirelles diz que poderia ser nomeado esse princípio como o “princípio da proibição de excesso”.⁶³

✎ Supremacia do interesse público: princípio intimamente ligado ao da finalidade. Citando Bandeira de Melo, assim descreve Meirelles: “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. (...) Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição (...) Afinal, o princípio em causa é pressuposto lógico do convívio social”.⁶⁴

✎ Motivação: a Administração tem o dever de motivar seus atos, aduzindo quais os fundamentos, de direito e de fato, para sua pertinência.⁶⁵

Como já dito, para o estudo da regulação da relação empregatícia entre servidor-Estado deve se ter em mente a observação de tais princípios, sem porém perder-se de vista que princípios maiores se fazem presentes, também em nível constitucional, e que servem, inclusive, de esboço ao Estado Democrático de Direito, proclamado no art. 1º, da Constituição Federal vigente. Deve, pois, ser privilegiada a dignidade da pessoa humana (inciso I) e os valores sociais do trabalho (inciso IV), havendo que prevalecer, conforme preceitua o art. 4º, II, os direitos humanos.

⁶³ MEIRELLES. Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 91.

⁶⁴ MEIRELLES. Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 100.

⁶⁵ GASPARINI. Diógenes. *Op. Cit.*, p. 65.

8.2.2. Considerações sobre o Serviço Público

O serviço público deve sempre ser de incumbência do Estado, não obstante seja permitido a ele delegá-los a terceiros, através de lei, por regime de concessão ou permissão, e por licitação.

Pode-se citar a classificação clássica exposta por Meirelles, quando os divide em públicos e de utilidade pública. Assim, os primeiros são aqueles prestados diretamente pela Administração à população, de caráter privativo do Poder Público, tais como o de defesa nacional, polícia e aqueles atinentes à saúde pública. Quanto aos serviços de utilidade pública, são denominados como sendo aqueles que a Administração acolhe como de sua conveniência, presta diretamente ou se vê no direito de passá-los a terceiros, através de concessões, permissões ou autorização. Pode-se chamar nesta seara, como exemplo, os ligados ao transporte público, energia, comunicações.⁶⁶

Hely Lopes Meireles prossegue explanando o assunto dizendo dos serviços próprios (relacionados intimamente às atribuições do Poder Público, gratuitos ou de baixa remuneração, não podendo ser delegados) ou impróprios do Estado (remunerados, podendo ser prestados por entes delegados ou entidades descentralizadas, como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), administrativos (burocráticos, de necessidade interna) ou industriais (que produzem renda ao Poder Público), *uti universi* (ou gerais, atinentes à toda coletividade, como polícia, iluminação) e *uti singuli* (ou

⁶⁶ MEIRELLES. Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 316/320.

individuais, como água, telefone, por exemplo), a cujas particularidades não se adentra mais, porque prescindíveis neste momento acadêmico.

Findo esse colóquio, frágil ainda se apresenta a conclusão de quais são os serviços públicos essenciais, o que se pode efetivamente delegar à execução de terceiros, em que ponto há prejuízo ao particular ou à população no geral com o sucateamento de permissões e concessões.

Talvez a resposta a tais indagações venha através de uma ampla e competente reforma administrativa, que prime pela exata medida entre o respeito ao cidadão (contribuinte que é), o servidor público, também cidadão e ser humano, acima de tudo, e a eficiência do Estado.

A mencionada necessidade de reforma aflora porque, quando se pensa ou se fala em burocracia, a primeira ideia que se tem é daquele sistema lento, que emperra os atos da administração e torna inoperante o Estado, em seu cerne, que é a prestação de serviços aos seus cidadãos. Talvez seja a tradução de burocracia ortodoxa, mecanicista e hoje ineficiente.

No contexto atual, do Estado Democrático de Direito, já não se justifica manter as amarras entre os problemas advindos do campo político e do campo administrativo. O Estado que hoje se pretende é aquele que se traduz em novas formas de gestão pública, de onde sobressaia "... uma burocracia mais orgânica, em rede, flexível, orientada para resultados, focada no interesse do cidadão e aberta ao controle social; menos ortodoxa, mecanicista, procedimental e insulada."⁶⁷

Em razão disso, a reforma invocada deve vir no âmbito do preparo do funcionalismo público, nas suas condições de trabalho, na mudança de paradigma

⁶⁷ MARTINS. Humberto Falcão. **A Construção do Estado Moderno e da Burocracia Profissional no Brasil**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, março/abril/maio, 2005. Disponível em www.direitodoestado.com.br. Acesso em 31 de julho de 2009.

que se tem em suas relações laborais, extirpando de vez o visco que ainda envolve tal liame tal qual o envolvia no regime patrimonialista. É um desafio.

9. OS SINDICATOS E AS ASSOCIAÇÕES DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

9.1. Referências Históricas

O tema em apreço, frente à História, é de ser considerado novo.

O reconhecimento oficial do direito à sindicalização dos servidores públicos no Brasil só veio a lume com a Constituição de 1988. Não obstante, tal ausência de oficialização não impediu que o Estado-patrão enfrentasse inúmeros movimentos paredistas e mesmo o surgimento de associações, muitas delas já de caráter sindical, ainda na década de 70, quando na iniciativa privada os movimentos sociais e políticos emergiam como um vulcão.⁶⁸

Conforme já mencionado, não era permitida a sindicalização do trabalhador público anteriormente à Carta Cidadã de 88. No entanto, os funcionários se aglutinavam em associações, cujas características principais eram de cunho recreativo, cultural e mutualista. Tais associações surgiram desde a década de 1930, quando o serviço público foi fomentado pela política desenvolvimentista intentada, quando, bem ou mal, necessitava de aparelhamento humano.

Na década que se segue, mais especificamente de 1978 a 1988, com a insurgência de um *ressuscitado* movimento sindical no país, proporcionado pela abertura política que se verificava, a classe dos trabalhadores públicos, porém, muito mais lentamente, iniciou-se em lutas e movimentos reivindicatórios.

⁶⁸ NORONHA. Eduardo Garuti. Greves e Estratégias Sindicais no Brasil. In: OLIVEIRA. Carlos Alonso Barbosa de *et al* (orgs.) **O mundo do trabalho**. Campinas: Editora Página Aberta, 1994.

A história do *novo* sindicalismo do setor público começa, pois, a partir de 1978, ano que pode ser considerado um marco no processo de (re)organização dos sindicatos, não se olvidando da classe dos servidores públicos.

Como já dito, desde os anos 30 até a década de 70, os servidores públicos se alinhavam em associações de caráter puramente corporativo e assistencial, tal como o CPP - Centro do Professorado Paulista, fundado em 1930, a AFPESP - Associação dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, fundada em 1931, a APEOESP – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, hoje denominada Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, fundada em 1945; a UNSP – União Nacional dos Servidores Públicos Civis do Brasil, e a CSPB, Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, estas últimas ambas de caráter nacional, fundadas em 1952, época em que vigia o corporativismo e o trabalhismo.

Verificou-se, em alguns casos, o exercício do direito de greve mesmo sem estar regulamentado o tal direito. Nas palavras de Misailidis: “... podemos observar que a maioria das greves se desenvolveu dentro do funcionalismo público e fora do sindicato oficial, ou seja, daquele sindicato formalmente reconhecido pelo Estado.”⁶⁹ Os embates que se verificaram no decorrer do período e no seguinte, ou melhor, o que se segue até então, dependeram basicamente do quão organizada estava a categoria em luta, ou a subcategoria, e, mormente, o quanto de pressão poderia essa agremiação proceder. Isto porque não se tratava tão somente de lesar a relação capital-trabalho, com a ausência de produção e prejuízo financeiro, como se vê presente nas lides entre patrão e empregado. O cerne da controvérsia exigia outro olhar, outras providências.

⁶⁹ MISAILIDIS, Mirta Lerena de. **Os desafios do sindicalismo brasileiro diante das atuais tendências**. São Paulo: LTr, 2001, p. 75.

Acuado com a onda de movimentos e sem preparo e nem vontade política para lidar com a nova situação, edita o governo brasileiro a Lei 6.620, em 17 de dezembro de 1978 ⁷⁰, traduzindo no linguajar mais conhecido e em voga na época, o “ditatoriez”, a “regulamentação” sobre a medida: “Dos crimes e das penas... Art. 42 (...) IV - fazendo greve abusiva”. Estabeleceu como Crime de Segurança Nacional “a paralisação ou diminuição do ritmo normal do serviço público ou atividade essencial definida em Lei, bem como a paralisação coletiva por parte dos funcionários públicos”.

A título ilustrativo, narra-se o caso da APEOESP. A Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, entidade fundada em 1945, manteve-se no assistencialismo até 1976/1977, quando então inicia um processo de reivindicações em 1978, sob o governo de Paulo Egídio, enfrentando um movimento paredista que perdurou 24 dias. Postularam, basicamente, 20% de aumento salarial, no que foram atendidos, não sem, porém, antes, ter sofrido o movimento várias repressões. Inclusive a Polícia Federal esteve a postos para proibir a mídia de divulgar o evento. O mais importante do episódio é que a entidade se fortaleceu e serviu de instrumento de incitamento a outros movimentos no período.

Na própria APEOESP, no ano seguinte, 1979, foi deflagrada outra greve, já no governo Maluf, que veio a durar 39 dias. Ao final, o governador respondeu com ainda mais arrocho salarial e desconto dos dias parados. Atos de arbitrariedade foram cometidos, sendo o mais significativo deles o corte do repasse das mensalidades da APEOESP, apostando no enfraquecimento da entidade com a redução do número de sócios. Apostava-se, veladamente, no fim da entidade, mas não se conseguiu.

⁷⁰ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6620.htm. Acesso em 24 de julho de 2009.

Atualmente, a Associação está entre as maiores entidades com caráter sindical do Brasil, com 200 mil trabalhadores na base, 150 mil sindicalizados e um conselho de representantes formado por 568 membros.⁷¹

Outro exemplo que podemos tomar é o do SINDSAÚDE (Sindicato dos Trabalhadores na Saúde do Estado de São Paulo). Sindicato atuante desde 1989⁷², iniciou sua experiência combativa através de organização dos trabalhadores nos locais de trabalho, experiência equivalente ao “chão de fábrica” ou “democracia de fábrica”⁷³ na expressão de Gramsci, locais esses que foram se agregando até a efetivação da entidade sindical.

Assim se extrai da página posta na Internet da referida entidade:

“Além das experiências do setor metalúrgico do ABC, outras experiências de organização nos locais de trabalho foram se implantando a partir da década de 80 em diversos setores, tanto no setor público (em especial na saúde e educação) como no setor privado, bancários, eletricitários, químicos e rurais. A denominação é variada: comissão, representante de base, delegado sindical de base, conselheiro, mas o sentido de dar cara e livre voz à organização sindical desde o local de trabalho é a mesma. Essas experiências vieram para ficar e crescer e são elas que dão expressão ao sindicalismo cutista, sempre impulsionado por mobilização e resistência, combinado ao processo de negociação.”⁷⁴

⁷¹ Disponível em http://apeoespsub.org.br/historia/historia_apeoesp.html. Acesso em 24 de julho de 2009.

⁷² Disponível em <http://www.sindsaude.org.br/historia.asp> . Acesso em 24 de julho de 2009.

⁷³ A democracia operária significava envolver os trabalhadores nas decisões tomadas pelos seus líderes, os “comissários” eleitos pelos membros dos Conselhos, cuja autoridade provinha dos que os haviam eleito mas sujeita a cancelamento caso estivessem em minoria. Implícita em toda essa estrutura estava a idéia - que mais tarde Gramsci tornaria uma parte central de sua filosofia política - de que, através da educação e do esclarecimento, é possível persuadir as pessoas a aceitar espontaneamente decisões e idéias formuladas por seus líderes.

⁷⁴ Disponível em <http://www.sindsaude.org.br/noticia.asp?id=932&acao=1> . Acesso em 24 de julho de 2009.

Denota-se que os movimentos paredistas enfrentados no período sob comento mostravam a expansão do movimento de assalariados da classe média. Daí achar-se o termo “greve das classes médias”. São médicos assalariados, funcionários da saúde pública, professores de universidades públicas, atores de teatro e cinema, fotógrafos, jornalistas e servidores públicos, estes, tanto dos níveis municipal, estadual e/ou federal.⁷⁵

Remete-se a este período inicial, de efetivos e efusivos encontros e movimentos das oposições, a expressão “trabalhadores” para designar os funcionários públicos – depois, providencialmente nomenclados, na Constituição de 1988, de “servidores”.

Pode-se pontuar que, ao assim se entenderem, os funcionários públicos começam a assumir outra feição, que não mais só aquela de *amicus curiae*, ou simplesmente uma classe de trabalhadores privilegiada, portanto, dissociada do ambiente do trabalho comum. Ao que parece, nesta fase se iniciou um rompimento com a cultura patrimonialista, até então vigente de forma feroz, assim como o nepotismo, prática comum nos idos imperialistas que persistiu ainda nos tempos de regimes escusos que governaram este país (equivale dizer, desde a época imperial até os idos do Regime Militar, findo com a abertura política iniciada por volta de 1984). O nepotismo que ainda persiste é mínimo perto da estrutura que então se verificava, mas nem por isso deve ser desprezado ou engolido.

Verificou-se, pois, uma fase de solidificação das então associações de funcionários públicos e transformação em entidades sindicais, de cunho mais reivindicativo e menos assistencial. Alguns setores, de importância vital do

⁷⁵ Disponível em http://www.ifch.unicamp.br/ael/website-ael_publicacoes/cad-12/Artigo-3-p73.pdf. Acesso em 24 de julho de 2009.

funcionamento do Estado, como educação e saúde, enfrentam movimentação importante no período em comento e no que se segue.

Neste espeque, pois, a Constituição de 88 vem na pacificação do movimento, trazendo-o ao ranço do sistema corporativo existente, tolhendo, sobremaneira, o ramo das atividades consideradas essenciais, cuja (in) definição desafiará o tempo.

Por pertinente, porque se falou do servidor público que já tende a enfrentar uma nova feição no seu contrato de trabalho, é de se recordar que se pode dividir em três os modelos que se observou no curso da História quanto à evolução do aparelho estatal brasileiro: o modelo Patrimonialista (Estado Patrimonialista), o burocrático (Estado de Direito) e o gerencial (Estado Social).⁷⁶

A administração patrimonialista foi aquela observada basicamente no Estado Brasileiro no período que antecedeu o avanço do capitalismo industrial. É o “capitalismo político”, herdado de nossa pátria mãe Portugal, que as palavras de Faoro mostram uma faceta⁷⁷ :

“O chefe do Estado desempenhava as funções de banqueiro da nação, sócio e animador das exportações. “E não vos admireis” — adverte o cronista — de isto ser assim e muito mais, porque os reis antes de ele tinham tal procedimento com o povo, sentindo-o por seu serviço e proveito, que era forçoso serem todos ricos e os reis terem grandes e grossas rendas. Porque eles emprestavam sobre fiança dinheiro aos que queriam carregar, e tinham, duas vezes no ano, dízima do retorno que lhes vinha; e visto o que cada um ganhava, deixava logo a dízima do ganho em começo de pagamento. E assim, sem sentirem, pagavam a pouco e pouco e eles ficavam ricos e el-rei recuperava todo o seu.”

⁷⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

⁷⁷ FAORO, Raymundo. *Op. Cit.*, p. 48/49 e 819/820.

E, mais:

“Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político; para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar. Montesquieu, sob a visão de um contraste teorizado e idealizado, exprimiu bem a peculiaridade da ordem patrimonialista. Todos os Estados têm igual objeto: manter sua integridade; mas, sob esse escopo geral, há outros, de natureza particular. Roma dedicava-se ao engrandecimento territorial e político. Rodes cuidava do comércio, os despotismos se preocupavam com a delícia dos príncipes, *sa gloire et celle de l'État, celui des monarchies*. No outro extremo — num Estado qualitativamente diverso — uma nação haveria, a Inglaterra, que se constituirá na fiadora da liberdade política. No rigorismo da doutrina de Max Weber, haveria, em tais fins, o primado do irracional, mesmo se temperado com técnicas racionais.

O Estado dito patrimonialista tinha como traço principal um englobamento entre os interesses públicos e privados, já que a máquina estatal era propriamente uma extensão do poder do Príncipe. Uma severa consequência, como já visto, era o predomínio da corrupção, do clientelismo e do nepotismo.

Pois bem. Já a administração burocrática é aquela que se baseia em uma prestação de serviços civis profissionais e passou a ser observada no Brasil a partir da década de 30.

É consenso entre os escritores da matéria que o termo “burocracia” vem sendo utilizado de forma distorcida, já que passou a carregar uma forte conotação negativa, sendo, hoje, sinônimo de proliferação de normas e regulamentos

ineficientes, que servem apenas para emperrar os setores administrativos públicos, estendendo-se inclusive às corporações e empresas privadas. Comumente se ouve o famigerado trocadilho “burrocracia”.

Em realidade, o termo "burocracia" começou a ser utilizado em meados do século XVIII, *ab initio* apenas para designar a estrutura administrativa estatal, os assuntos atinentes aos funcionários públicos, já que estes estavam envolvidos em grandes áreas da coletividade, como as forças armadas, a polícia, a justiça.

O alemão Max Weber, um dos mais renomados pensadores sociais contemporâneos (1864-1920), considerado o fundador da teoria sociológica clássica, trouxe a lume um outro conceito de burocracia: consiste no aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados por critérios racionais, sendo a eles distribuídas diversas tarefas importantes dentro do sistema.⁷⁸ A tese de Weber nos dá conta da existência da burocracia já desde o Estado antigo, sobrevivendo ao moderno. Não obstante, tal como visto, foi só no contexto do Estado moderno que o modelo de burocracia intentado atingiu seu degrau mais alto.

As principais características do aparato burocrático moderno segundo o autor são:

- ❖ São considerados funcionários públicos aqueles que ocupam cargos burocráticos (aqui, neste termo entendidos como sendo aqueles postos dentro de uma determinada hierarquia, de uma divisão sistemática do trabalho);
- ❖ Tais funcionários adentram na máquina administrativa considerando-se suas competências técnicas e qualificações específicas;

⁷⁸ WEBER. Max. **Economia e Sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

- ❖ Existência de normas ou regulamentos escritos de modo a gerenciar as tarefas dos funcionários;
- ❖ A remuneração dos funcionários é fixada em salários com base em moeda corrente;
- ❖ Os funcionários estão adstritos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que regem as relações de trabalho.

De se pontuar, não obstante a praticidade oriunda do processo burocrático, que tal sistema tende a gerar efeitos negativos que podem incluir na eficiência da organização. Weber também assinala que a burocracia moderna não é apenas uma tratativa pertinente à organização administrativa, mas também uma forma de dominação legítima (figura que ora se percebe, mormente quando ainda se nega à classe o direito de greve, de negociação coletiva e de liberdade sindical).

Já a administração gerencial, inaugurada nos idos da recente década de 90, está pode ser denominada “nova gestão pública”.⁷⁹

A administração pública gerencial veio inspirada na administração de empresas privadas, guardadas as devidas proporções, visto que o setor privado está voltado para a obtenção de lucro, enquanto que o setor público está restrito à arrecadação de impostos para o atendimento do interesse coletivo.

Em alguns pontos não se verificam muitas diferenças entre um e outro setor. Veja-se nos quesitos profissionalismo e impessoalidade, por exemplo. Entende-se que a diferença primordial reside na finalidade dos setores. Não obstante se perceba o Estado ainda atrelado a normas e questões do antigo pensamento burocrático, a administração pública de cunho gerencial passa a ver o cidadão como um seu

⁷⁹ Disponível em http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno08.pdf. Acesso em 31 de julho de 2009.

contribuinte e cliente. Exige-se da administração estatal formas flexíveis de gestão, mas não de pleno domínio de se predispor de um aparato funcional e físico no mesmo trilho. Em outras palavras: uma administração gerencial deve trabalhar com descentralização de funções, ao passo que o setor público mantém rígida a hierárquica funcional; deve trabalhar com incentivo à criatividade do trabalhador, quando o setor público mantém engessadas as carreiras e o *modus operandi* de muitas de suas tarefas. São desafios que se sentem na pele.

Insta salientar, por intrínseco ao tema deste trabalho, que paralelamente a este histórico, o trabalhador público veio afirmando e firmando sua posição como uma legítima força de trabalho, fazendo surgirem conflitos com o Estado-patrão, expressados por meio da atividade sindical e grevista. As greves, que tem sido, sobretudo, salariais, desvelam a busca esses empregados das mesmas formas históricas de luta operária e dos demais assalariados.

De se pontuar, ainda, que a situação econômica precária e o momento da transição política da ditadura à democracia foram determinantes para despertar nos trabalhadores dos serviços públicos os anseios pela mudança de paradigma, de tratamento entre si, entre a classe e seu empregador, entre os trabalhadores e a sociedade. Relembre-se que nas fases da transição política brasileira - da abertura “lenta, gradual e segura” do regime militar (1979-1984) - da nova república (1985-1988) e da democracia constitucional após 1988 - os movimentos de cunho reivindicatório dos funcionários públicos demonstram enorme ascensão.

Veja-se, nas palavras de Antunes:

“O nosso sindicalismo viveu, na década de 1980, ora no fluxo, ora no contrafluxo das tendências acima descritas. Diria que, na contabilização da década, seu saldo foi muito positivo. Houve um enorme movimento grevista; ocorreu uma expressiva expansão do

sindicalismo dos assalariados médios e do setor de serviços; deu-se continuidade ao avanço do sindicalismo rural, em ascenso desde os anos 70; houve o nascimento das centrais sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983; procurou-se, ainda que de maneira insuficiente, avançar nas tentativas de organização nos locais de trabalho, debilidade crônica do nosso movimento sindical; efetivou-se um avanço na luta pela autonomia e liberdade dos sindicatos em relação ao Estado; verificou-se um aumento do número de sindicatos, onde se sobressai a presença organizacional dos funcionários públicos; houve aumento nos níveis de sindicalização, configurando-se um quadro nitidamente favorável para o *novo sindicalismo* ao longo da última década.⁸⁰

Ricardo Antunes explana com precisão e propriedade essas dimensões - econômica e política - que redundam neste aspecto emergente do movimento sindical do funcionalismo. Segundo o autor, o que se observa é a agregação ululante de assalariados médios e de trabalhadores de serviços em movimentos grevistas, que sobrevêm do fato de que tal classe vivencia um processo de empobrecimento e de aproximação gradativa à situação salarial dos operários industriais.

Analisando-se o movimento grevista no setor público brasileiro, observa-se a explosão das greves na década de 90, conforme se extrai dos estudos realizados pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos)⁸¹.

Neste espeque, reforçou-se a situação de declínio salarial devido à inflação galopante e criou-se condições favoráveis à emergência e expansão da atividade sindical e grevista no setor público, que contavam com o apoio da experiência privada em seu mister. Veja-se que houve inclusive participação de associações de

⁸⁰ ANTUNES. Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** 10ª ed.. Campinas: Cortez Editora, 2005, p. 153.

⁸¹ Disponível em <http://www.dieese.org.br/bol/anu/anuset98.xml> . Acesso em 30 de julho de 2009.

servidores públicos na criação da CUT (Central Única dos Trabalhadores), em 1983. A filiação de sindicatos de funcionários públicos dos três setores básicos da administração pública, saúde e previdência e educação pública, atingiu cerca de 20% dos 1.917 sindicatos. Em números absolutos eram respectivamente 158, 132, e 129.⁸²

É de bom alvitre consignar a diferença que se extrai das relações de trabalho dos empregados em estatais e públicas, cujo liame se aproxima em muito das relações oriundas de contratos do setor privado. Essas categorias, por atuarem na área mercantil do Estado, tem poder de pressão relevante, posto que um movimento paralisatório atinge, em cheio, a viga mestra da sua faceta lucrativa. A atividade sindical de tais trabalhadores merece estudo sob outro enfoque, igualmente àquele dispensado aos de transporte urbano.

É grande o desafio que se observa no meio sindical da categoria dos públicos para o futuro. Apesar do cunho eminentemente salarial dos movimentos, o que se observa é que o cunho político é o alvo. Não se lesa o Estado com uma greve do professorado, ou com a polícia, ou com os trabalhadores da Previdência. A população é que sofre a represália. E a população desconhece as agruras do funcionalismo e só tem em mente o seu “passado de *(in)* glórias”, quando se ter um cargo público representava mais que se ter um emprego.

Observa-se uma verdadeira encruzilhada, palavras utilizadas pelo professor Arnaldo Mazzei Nogueira⁸³.

⁸² COMIN. Álvaro Augusto. A experiência de organização das Centrais Sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA. Carlos Alonso Barbosa de *et al* (orgs.) **O mundo do trabalho**. Campinas: Editora Página Aberta, 1994, p. 384

⁸³ NOGUEIRA. Arnaldo J.F. Mazzei. Emergência e Crise do Novo Sindicalismo no Setor Público Brasileiro. *In* RODRIGUES. Iram Jácome. **O Novo Sindicalismo Vinte Anos Depois**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 68.

9.2. Normas da OIT atinentes à atividade sindical no setor público

Deve-se iniciar este subtítulo argumentando sobre a OIT – Organização Internacional do Trabalho.

O ano que se reporta é 1919.

A Europa está em frangalhos ao fim da Grande Guerra.

“Para os soldados, foi a mais terrível das guerras que o mundo havia conhecido; (...) De apartamentos lotados em Moscou a fazendas de ovelhas na Nova Zelândia, havia milhões de consoles de lareiras com seus porta-retratos e fotografias em preto-e-branco, mostrando jovens sérios ou sorrindo, mortos na guerra que todos agora chamavam de a ‘Grande Guerra’, sem perceber que uma guerra ainda maior estava apenas vinte anos à frente.”⁸⁴

No intuito de selar a paz, ou recolher as sobras, ou apaziguar os ânimos de vingança, ardente feito brasa principalmente nos corações alemães, que estiveram a um passo de uma saída honrosa antes da derrocada final, representantes dos países vitoriosos (A Tríplice Entente - uma aliança feita entre a Inglaterra, França e o Império Russo e, após 1917, os Estados Unidos da América) reuniram-se no Palácio de Versalhes, em Paris (França), com o intuito de definir a situação pós-guerra. O nome do local batizou também o tratado de paz ali produzido, até então mundialmente conhecido como o Tratado de Versalhes. Um dos pontos desse Tratado era a formalização de um organismo internacional que tivesse por finalidade

⁸⁴ BLAINEY. Geoffrey. **Uma Breve História do Mundo**. São Paulo: Fundamento, 2008, p. 301.

trabalhar a paz no mundo, que se encontrava deveras traumatizado pelas dimensões do conflito que se encerrava.

De suma importância este Tratado para o Direito do Trabalho, uma vez que dele surgiu o projeto para a formação da Organização Internacional do Trabalho – a OIT.

Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma das agências das Nações Unidas, cuja missão é promover melhores condições de trabalho a homens e mulheres, envidar esforços em nível internacional para a repressão do trabalho escravo e infantil, proporcionar condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade aos trabalhadores em geral. Possui uma estrutura tripartite, ou seja, é composta por representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores. É, pois, a entidade responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais de trabalho, expostas em convenções e recomendações, que, se ratificados por decisão apropriada em um país membro, passam a integrar o seu ordenamento jurídico. O Brasil é um dos membros fundadores da OIT, com ampla participação nas suas Conferências Internacionais do Trabalho.⁸⁵

Já na primeira das Conferências Internacionais do Trabalho proporcionada pelo organismo, adotam-se seis convenções. A primeira, de 1919, ratificada pelo Brasil em 1934, a de número seis, diz respeito à jornada noturna de menores na indústria. Seguem-se outras, cujo rol se localizou em obra de Arnaldo Süssekind⁸⁶. Ao total, foram 77 convenções ratificadas pelo Brasil, pendendo outras 9 sem ratificação. Ao presente trabalho concerne somente aquela atinente ao serviço público, qual seja, a de nº 151, aprovada na 64ª reunião da Confederação, realizada em Genebra, em 1978, vigente no plano internacional desde 25 de fevereiro de

⁸⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

⁸⁶ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT e Outros Tratados**. 3ª ed. São Paulo, LTr, 2007.

1981, que trata das Relações de Trabalho na Administração Pública, sem ainda a respectiva integração ao Ordenamento Jurídico nacional, não obstante o Presidente Lula tenha enviado ao Congresso Nacional, em 14 de fevereiro de 2008, a Mensagem de nº 58, solicitando sua apreciação com vistas à sua ratificação.⁸⁷

Resta aguardar pelo destrancamento da sempre tão assoberbada pauta do Congresso ou então que a classe dos trabalhadores públicos se mova e exija de seus representantes que cumpram com sua básica proposição, qual seja, a de analisar e votar a pretendida Convenção.

⁸⁷ Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes> . Acesso em 07/08/2009

10. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COLETIVOS DOS ENTES ENVOLVIDOS

10.1. Direitos fundamentais

Necessário se faz um breve intróito acerca da evolução dos direitos fundamentais dos homens.

A maioria dos estudiosos reporta o início dos estudos sobre os direitos do homem partir dos idos da 1ª Revolução Industrial, ocorrida no século XVIII. Trata-se do período em que se observou uma sistematização de tais direitos, mas não a observância da necessidade de se acolher no cerne da sociedade a existência de tais prerrogativas.

A matéria alusiva aos Direitos Humanos, ou ao Direito dos Homens e do Cidadão, é recorrente e até muitas vezes impropriamente comentada e incorporada aos fatos atuais, quer por leigos ou mesmo “profissionais” no assunto. O que se deve ter em mente, sempre, é que se trata de direitos essenciais a todas as pessoas, homens, mulheres, crianças, e se apresentam em todos os níveis de suas vidas, quer na relação social, no trato e no ambiente laboral, na política.

Talvez também seja recorrente declinar neste trabalho a sua formação e conformação, tal como eles – os direitos humanos - se nos apresentam hoje. Mas é passo que não se pode pular, da mesma forma como não se pretende impor a ele importância tanta que nos comprometa no cerne deste estudo.

Expõe Luciano Oliveira que não acrescenta à pesquisa em Direito o demorar-se no elenco de uma evolução cronológica, sem que com isso se traga algo novo ou se analise perfunctoriamente o assunto. Diz: “... a tendência a escrever na

dissertação ou tese verdadeiros capítulos de manual explicando redundantemente (...) o significado de princípios e conceitos que são como o bê-á-bá da disciplina...”. E, mais, “(...) o jurista que ingressa na pós-graduação, por mais que esteja imbuído de boas intenções, não pode pretender, de uma hora para outra, escrever capítulos de história ou sociologia que mereçam o reconhecimento de sociólogos e historiadores. Falta-lhes, para falar de um modo muito franco, traquejo para tanto.” (trecho do capítulo intitulado Não fale do Código de Hamurábi!).⁸⁸

Pois bem. *En passant*, podemos dizer que esses direitos não foram assegurados por ato único, através de uma verdadeira epopéia, ávida por se tornar um sucesso *hollywoodiano*. São frutos de lutas pela sua consolidação, passaram pelo crivo de intensos conflitos individuais e coletivos e até nos dias atuais tem relativa aplicação, quer seja em face dos desníveis sócio-culturais-político-econômicos das diversas populações do mundo, quer seja por não agasalharem em si qualquer sanção ou forma punitiva.

Eis, então, um breve e despretensioso esboço histórico.

Pode-se dizer que a origem dos direitos humanos remonta ao antigo Egito e Mesopotâmia, no terceiro milênio a.C., onde já se previam alguns mecanismos para proteção individual em relação ao Estado. Um clássico da época é justamente o Código de Hamurábi, então ironicamente invocado por Oliveira, em face de seu uso pernicioso no aspecto investigativo do Direito, por óbvio.

Na Grécia, em período subsequente, verificaram-se estudos sobre a igualdade e liberdade do homem, tudo muito incipiente e sem grandes proporções. Destaca-se o quanto se prolongou com a figura do Direito Romano, que, editando a Lei das XII Tábuas, deu outro passo, ainda que claudicante, na direção dos ideais de

⁸⁸ OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros Ensaios de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, p. 143, 151/152.

liberdade e resguardo dos direitos dos cidadãos. Insta salientar que na Idade Antiga não se concebia o conceito de liberdade, uma vez que a escravidão era tida por algo inerente à época.

No período que se segue, a Idade Média (ou Medieval), o período que os historiadores convencionaram estabelecer como sendo de 476 a 1453, pouco se caminhou no reconhecimento dos Direitos Humanos. Trata-se dum período quando muito se debateu os conflitos entre as dinastias européias e sua luta pela conquista territorial, destacando-se o poderio da Igreja, que, em nome de Deus, controlava a sociedade e as mentes, sob coação.

Não obstante, não se pode relegar a grande contribuição concedida à matéria pelo Cristianismo. A doutrina baseada nos ensinamentos deixados pela exígua passagem de Jesus Cristo na Terra, plantando o ideário de que cada pessoa é criada à imagem e semelhança de Deus, transborda-se no princípio da igualdade entre todos os seres humanos. A influência do cristianismo no reconhecimento da existência de direitos fundamentais inerentes ao homem também advém do fato de que era imanente à Igreja defender que todo poder deriva de Deus, tendo sido Ele quem deu a vida do homem, cabendo somente a Ele tirá-la, deixando clara a limitação do poder estatal. Elevou-se, com tal pensamento, o valor do ser humano, fixando-se sua criação na imagem de seu criador, sendo detentor de uma liberdade não sujeita ao Estado.⁸⁹

Nos idos de 1215, surge propriamente um embrião dos direitos humanos: a outorga, pelo Monarca João sem Terra, na Inglaterra, da Magna Carta (Great

⁸⁹ MORAES. Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais. Teoria Geral. Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998, volume 3, p. 25.

Chartes), de onde pode se extrair, por primordial, o seu art. 39, que reservava aos homens o direito de não serem presos ou exilados sem prévio julgamento.

Celso Ribeiro Bastos diz que "a mais célebre destas Cartas, denominada em latim *Magna Carta Libertatum*, foi extraída pela nobreza inglesa do Rei João Sem Terra em 1215, quando este se apresentava enfraquecido pelas derrotas militares que sofrera".⁹⁰

Seguiu-se a "Petition of Right", em 1628, que mostrava importantes pontos protetivos de direito aos indivíduos, assinalando que a ninguém era dado contribuir com qualquer tipo de pagamento, sem que isso fosse ato do Parlamento, o "Habeas Corpus", em 1679, que conserva seus fundamentos até os dias atuais⁹¹, o "Bill of Rights", em 1689, que veio restringir o poder estatal, não obstante ainda negasse a liberdade e igualdade religiosas, e o "Act of Seattlement", em 1701, que se preocupou basicamente com a legalidade e responsabilidade política, prevendo, inclusive, a figura do *impeachment* dos magistrados.

Já em bases americanas, os Estados Unidos editaram a Declaração de Direitos de Virgínia, em 1776, que proclamou o direito à vida, à liberdade e à propriedade; a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, em 1776, em cuja tônica se observa a preocupação com a limitação do poder do Estado; a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, com suas dez emendas, aprovadas em 1789 e ratificadas em 1791, cujas bases se fincaram na separação de poderes do Estado e se preocuparam com o direito à liberdade religiosa, a inviolabilidade do domicílio, o devido processo legal, julgamento por

⁹⁰ BASTOS. Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

⁹¹ Constituição Federal vigente - Art. 5º, LXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Código de Processo Penal - Art. 647 e 648 - Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar na iminência de sofrer violência ou coação ilegal na sua liberdade de ir ou vir, salvo nos casos de punição disciplinar.

Tribunal constituído, ampla defesa e inaplicabilidade de penas cruéis e degradantes. Todos importantes documentos de aceno às garantias individuais e liberdades dos homens.⁹²

Na linha do tempo, deu-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, nascida em solo francês, em 1789, no fulgor das idéias iluministas que acenderam as chamas da Revolução Francesa. Uma melhor regulamentação da matéria veio a ser estabelecida pela Constituição Francesa, primeiramente a de 1791, seguida da de 1793, que fixou, dentre os direitos humanos já então acalentados por documentos anteriores (igualdade, liberdade, propriedade, legalidade), o direito ao livre acesso a cargos públicos, livre manifestação do pensamento, liberdade de imprensa, presunção de inocência, direito de petição, proporcionalidade entre delitos e penas e direitos políticos.

Seguiram-se ao fato histórico, cujos ideais se espalharam pelas nações nos anos que se seguiram, diplomas legais preocupados com questões sociais, tais como a Constituição Espanhola (1812), conhecida como Constituição de Cádiz, a Constituição Portuguesa (1822), a Constituição Belga (1831), a Declaração de Direitos da Constituição Francesa (1848), Constituição Mexicana (1917), a Declaração Soviética dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918), Constituição de Weimar (Alemanha, 1919) e a *Carta del Lavoro*, editada em solo italiano (1927).

Não se pode olvidar, nesta condensação, dos termos do Manifesto Comunista (1848), considerado um importante tratado político, que tem seu cunho evidentemente endereçado a uma revolução socialista, em cujo cerne e validade

⁹² MORAES. Alexandre de. *Op cit.*, 26/28.

não se pretende e nem se pode, neste momento, adentrar. De suas letras extraem-se duras críticas ao processo capitalista incipiente e suas agressões aos homens.

Outra carta de peso, editada com o fito de proteger o ser humano, foi a Encíclica *Rerum Novarum* (1891), escrita pelo então papa Leão XIII. O direito de propriedade, a dignidade da pessoa humana, a exploração desenfreada dos trabalhadores são questões centrais.

Igualmente digna de citação, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada em Bogotá, fruto da IX Conferência Internacional Americana, entre março e maio de 1948, “cujo texto agasalha a maioria dos direitos individuais e sociais inscritos na Declaração Universal de 1948”⁹³.

Assinada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em Paris, em 1948, é o compromisso mais importante que os homens se dignaram a prestar em favor das conquistas dos direitos fundamentais. Seguiram-se a ela várias outras cartas de intenção, no âmbito internacional, tais como a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (1981), a Declaração Islâmica Universal dos Direitos do Homem (1990), a Declaração Solene dos Povos Indígenas do Mundo (1975), entre outras.

Um aparte na cronologia. De rigor nesta matéria a menção a Norberto Bobbio (1909-2004). Preocupado que foi com os ideais nazi-fascistas de sua época, talvez seja o pensador contemporâneo que mais se destaca no campo dos direitos humanos.⁹⁴

Os estudos de Bobbio assinalam:

⁹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 166.

⁹⁴ GONZALEZ, Everaldo T. Quilici. **A Concretização dos Direitos Humanos: os direitos fundamentais no pensamento jurídico de Norberto Bobbio**. Disponível em <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais>. Acesso em 07 de agosto de 2009.

“... os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – (...) – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências...”.⁹⁵

Dito isto, extrai-se, na concepção *bobbiana*, que os direitos humanos afirmaram-se no curso da História dividindo-se em quatro gerações. A primeira delas, onde se submete aos Direitos Individuais, preocupam-se com a igualdade formal perante a lei, a segunda, trata dos Direitos Coletivos, portanto, os direitos sociais, já a terceira geração está atrelada aos Direitos dos Povos ou os Direitos de Solidariedade, também denominados de direitos transindividuais, coletivos e difusos e, por fim, a quarta geração de direitos como aquela que expressa a preocupação com os direitos relacionados à biotecnologia e bioengenharia, tratam de questões sobre a vida e a morte e requerem uma discussão ética prévia.

O que ainda não se solidificou foi quanto à forma de atuação e eficácia dessas normas, não negada pelas sociedades. Conforme ressaltou Bobbio, “... quando digo que o problema mais urgente que temos de enfrentar não é o problema do fundamento, mas o das garantias, quero dizer que consideramos o problema do fundamento não como inexistente, mas como – em certo sentido – resolvido, ou seja, como um problema com cuja solução já não devemos mais nos preocupar...”.⁹⁶

A matéria, carece, pois, de “mera” efetivação. É isso.

Sob outro vértice, destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho que desde a Revolução Francesa, convencionada para o ano de 1789, que os estudos e a

⁹⁵ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 19ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 1992. p. 25.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 26.

positivação dos direitos fundamentais são tratados em nível de constituição. Assim se extrai da doutrina em comentário:

"A opressão absolutista foi a causa próxima do surgimento das Declarações. Destas a primeira foi a do Estado da Virgínia, votada em junho de 1776, que serviu de modelo para as demais na América do Norte embora a mais conhecida e influente seja a dos "Direitos do Homem e do Cidadão", editada em 1789 pela Revolução Francesa."⁹⁷

Percebe-se, pois, que os institutos de proteção à vida do homem vieram à tona em face de questões filosóficas e religiosas que se mostraram presentes no processo contra a opressão absolutista. Neste ponto, grande, talvez a maior, contribuição para a compactação dos direitos humanos é creditada ao Cristianismo, com a disseminação da ideia de que cada ser humano foi e é criado à imagem e semelhança de Deus, pregando a igualdade entre todos os homens. Na mesma linha se depreende também com as lições de Santo Tomás de Aquino, quando discorre acerca do Direito Natural.

Também na esteira os escritos de Canotilho, citados por Ferreira Filho:

"As concepções cristãs medievais, especialmente o direito natural tomista, ao distinguir entre *lex divina*, *lex natura* e *lex positiva*, abriram o caminho para a necessidade de submeter o direito positivo às normas jurídicas naturais, fundadas na própria natureza dos homens. Mas como era a consciência humana que possibilitava ao homem aquilatar da congruência do direito positivo com o direito divino, colocava-se sempre o problema do conhecimento das leis justas e das entidades que, para além da consciência individual,

⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 281.

sujeita a erros, captavam a conformidade da *lex positiva* com a *lex divina*".⁹⁸

Na linha do quanto já explanado, mister considerar-se a enorme mudança ocorrida no Século XVII, onde se observam conquistas de peso, mormente a luta e as conquistas de liberdades públicas, extraídas, primordialmente do pensamento iluminista nascido em solo francês e as lutas que desencadearam na Independência Americana. Tudo guardadas as devidas proporções ao momento histórico vivido.

Bastos também afirma:

"Esse quadro inicial, contudo, sofreu forte evolução cujas causas dizem respeito à necessidade de enfrentar novas ameaças e novos desafios postos pelos séculos XIX e XX. Os direitos clássicos não desapareceram. Perderam, tão somente, o seu caráter absoluto para ganhar uma dimensão mais relativa surgida da imperiosidade de compatibilizar o direito com outros princípios constitucionais."⁹⁹

A par do individualismo exacerbado que se verificou nos idos do século em comento, o próprio homem demonstrou o anseio de postular valores sociais, tal como o direito de associação, como forma, inclusive, de garantir a sua própria liberdade individual conquistada a sangue e suor.

Após as Constituições Mexicana (1917) e Alemã (1919) observou-se, já nos termos da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que precedeu a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, uma preocupação com os direitos individuais, a qual Bastos enumera em quatro, a saber:

⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p. 283.

⁹⁹ BASTOS. Celso Ribeiro. *Op. Cit.*, p.

"Logo no início, são proclamados os direitos pessoais do indivíduo: direito à vida, à liberdade e à segurança. Num segundo grupo encontram-se expostos os direitos do indivíduo em face das coletividades: direito à nacionalidade, direito de asilo para todo aquele perseguido (salvo os casos de crime de direito comum), direito de livre circulação e de residência, tanto no interior como no exterior e, finalmente, direito de propriedade. Num outro grupo são tratadas as liberdades públicas e os direitos públicos: liberdade de pensamento, de consciência e religião, de opinião e de expressão, de reunião e de associação, princípio na direção dos negócios públicos. Num quarto grupo figuram os direitos econômicos e sociais: direito ao trabalho, à sindicalização, ao repouso e à educação".¹⁰⁰

Bobbio, com extrema propriedade, transcorre sobre a transformação e ampliação dos direitos, analisando, a partir dos primeiros escritos jusnaturalistas a emancipação:

"Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores –, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que

¹⁰⁰ BASTOS. Celso Ribeiro. *Op. Cit.*, p.

poderíamos chamar de liberdade *através* ou *por meio* do Estado."
(destaques no original) ¹⁰¹

Hoje já se pensa noutra gama de direitos, que consistem, basicamente, na preservação do patrimônio comum da humanidade ou seja, o direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à paz e ao desenvolvimento.

Pois bem. Não obstante essa gama de direitos que se sabe presentes na vida do cidadão, é através da positivação posta na Constituição que os direitos se tornam efetivos, tendentes a gerar benefícios.

Das palavras de Canotilho, citado no trabalho de Manoel Gonçalves, pode-se, mais uma vez, elencar:

"os direitos consagrados e reconhecidos pela constituição designam-se, por vezes, direitos fundamentais formalmente constitucionais, porque eles são enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal (normas que têm a forma constitucional). A Constituição admite (...), porém, outros direitos fundamentais constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. Em virtude de as normas que os reconhecem e protegem não terem a forma constitucional, estes direitos são chamados direitos materialmente fundamentais". ¹⁰²

No Brasil, a primeira Constituição a adotar em seu texto matéria alusiva a direitos fundamentais foi a de 1934. Não obstante, a Constituição Brasileira de 1988 é a mais abrangente neste sentido que suas antecessoras, visto que consagra os

¹⁰¹ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 32/33.

¹⁰² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p. 379.

"direitos e deveres individuais e coletivos", além de dedicar um capítulo todo para definir os Direitos Sociais.¹⁰³

Não se trata de um ponto final. A luta pelo direito, pelo usufruto das liberdades duramente conseguidas pertence a todos, cada um em seu espaço e em sua geração, porque o risco do retrocesso existe e não merece ser desprezado.

10.2. Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho

10.2.1. Considerações sobre o Direito Coletivo

Como matéria atinente ao presente trabalho, há que se restringir o tema dos direitos fundamentais, que avançam sobre enorme gama de valores. Vai-se, pois, apenas, proceder às necessárias colocações acerca os Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho.

O Direito Coletivo do Trabalho, ou Direito Sindical, ou mesmo Direito das Relações Coletivas de Trabalho são denominações utilizadas para nomear o ramo do direito, segmento do Direito do Trabalho, afeito ao estudo das relações coletivas de trabalho. Não possui código ou estatuto próprio, posto que sequer se enquadra como disciplina autônoma.

¹⁰³ Art. 5º, da CF, donde explicitamente se extrai a previsão ao direito à liberdade (locomoção, pensamento, reunião, associação, profissão, ação, liberdade sindical, direito de greve); à segurança (matéria penal - presunção de inocência, domicílio); direitos à propriedade (sentido geral, propriedade artística, literária e científica, hereditária). Capítulo II – Dos Direitos Sociais .

Conforme se posiciona Ruprecht, citando o jurista mexicano Mario de La Cueva,

“O Direito Coletivo do Trabalho é o estatuto que traduz a atividade da classe social que sofreu injustiça pela inação do Estado e pela própria injustiça da ordem jurídica individualista e liberal, para buscar um justo equilíbrio na vida social, ou seja, para conseguir um princípio de justiça social” (...). “O Direito Coletivo do Trabalho é o invólucro do Direito Individual do Trabalho, do direito protetor de mulheres e de menores e da previdência social; é o caminho para a criação desses estatutos e para velar por seu cumprimento; é um Direito instrumental, meio para alcançar um fim e tem sustentação nos direitos naturais de liberdade e igualdade”.¹⁰⁴

Pode-se extrair, então, que o Direito Coletivo do Trabalho seja a parte do Direito Laboral que almeja regular os interesses de determinada categoria profissional, observando cada um de seus atores. De acordo com mencionado autor, trata-se de um conceito primário, sendo certo que o bem maior a ser protegido pelo segmento do Direito sob estudo é a conciliação de interesses, tanto individuais quanto coletivos, de todas as partes envolvidas, buscando sempre um fim satisfatório.

O fundamento histórico que justifica a existência de tal ramo veio a lume com a necessidade dos trabalhadores de se mobilizarem por melhores condições de trabalho e também para a manutenção das benesses já adquiridas. É o quanto já se expôs acerca das longas batalhas que intentaram os trabalhadores, desde os idos da Revolução Industrial operada no século XVIII. Já na parte positivada, tratam-se de direitos de ordem constitucional, conforme se depreende, no caso brasileiro, dos

¹⁰⁴ RUPRECHT. Alfredo J. **Relações Coletivas de Trabalho**. São Paulo: LTr, 1995, p. 38.

termos dos artigos 8º a 11, da Carta de Direitos – direito de associação, direito de greve e de participação em órgãos públicos colegiados.

Pois bem. Façamos um adendo porque trataremos, mais uma vez, de princípios. Princípios já são hoje concebidos com uma noção pós-positivada, acatados no patamar de norma jurídica. Recorrendo a Bobbio, mais uma vez, cita-se:

“... Para sustentar que os princípios gerais são normas os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo a que servem as normas expressas. E por que não deveriam ser normas?”¹⁰⁵

Plá Rodrigues, citando Amauri Mascaro Nascimento, ao lecionar sobre os princípios informadores do Direito do Trabalho, informa que:

"Ao contrário do direito comum, em nosso direito entre várias normas sobre a mesma matéria, a pirâmide que entre elas se constituiu terá no vértice, não a Constituição Federal, ou a lei federal, ou as convenções coletivas, ou o regulamento da empresa, de modo invariável e fixo. O vértice da pirâmide da hierarquia das normas

¹⁰⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: UNB, 1996, p. 159.

trabalhistas será ocupado pela norma mais favorável ao trabalhador dentre as diferentes normas em vigor.”¹⁰⁶

Assim, como no campo do direito individual, também no cerne do Direito Coletivo há princípios específicos, a interagir nas relações dos atores sociais, conforme a seguir se exporá, seguindo o rol elencado por Zangrando.¹⁰⁷

Princípio da autonomia

Trata-se o princípio da autonomia privada coletiva de garantia às partes envolvidas de que o quanto convencionado, em seus direitos e interesses, mediante negociação coletiva livre e direta, será observado. Pode-se aqui chamar em apoio os termos do brocardo latino *pacta sunt servanda*.

O princípio não é de aplicação absoluta. Mormente em países de caráter protecionista, como o Brasil, que tiveram o seu direito laboral legislado sob regime ditatorial, onde se buscou a superação do dogma da igualdade formal, a autonomia contratual sofreu forte limitação. Não obstante, o ordenamento jurídico prevê o reconhecimento da função representativa do ente sindical e o caráter de fonte de direito ao quanto se extrair em negociação que houver com o ente empregador. Extrai-se, daí, a supremacia do coletivo perante seus representados, que ficam vinculados ao quanto ajustado e a dos próprios atores envolvidos em se auto constituir.¹⁰⁸

Deve-se ter em mente, quando se fala que a aplicação do princípio da autonomia privada coletiva é relativa, que à legislação pátria cumpriu ou cumpre

¹⁰⁶ RODRIGUES, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. 4ª Tir. São Paulo: LTr, 1996, p. 54.

¹⁰⁷ ZANGRANDO, Carlos. **Curso de Direito do Trabalho**. Tomo III. São Paulo: LTr, 2008.

¹⁰⁸ RÜDIGER, Dorothee Susanne. **O contrato coletivo no direito privado**. São Paulo: LTr, 1999, p. 97

estabelecer as garantias mínimas de proteção, que são, *per si*, irrenunciáveis, apenas negociáveis. Havendo violação a tais direitos, o prejudicado pode socorrer-se do direito de ação, de modo a reparar o dano verificado.

☞ Princípio da interveniência sindical obrigatória

Do princípio em apreço, exsurge que, para a validade do processo negocial coletivo, há que se verificar a necessária intervenção do ente sindical profissional nas negociações.

☞ Princípio da equivalência dos contratantes coletivos

Emana deste princípio a igualdade formal dos atores coletivos integrantes do pacto negocial, presumindo-se que ambas as partes são iguais, ambos são entes coletivos representativos de suas categorias.

☞ Princípio da criatividade jurídica (ou do Pluralismo Jurídico)

Neste prisma, como já dito alhures, é indene de dúvidas que dos processos negociais coletivos são efetivamente criadas normas expostas nos respectivos instrumentos (Contrato Coletivo, Acordo Coletivo ou Convenção Coletiva de Trabalho).

☞ Princípio da adequação setorial negociada

Este princípio listado por Zangrando está intimamente ligado às considerações sobre a autonomia privada dos entes contratantes: para que o negociado tenha validade jurídica sobre o legislado, há que se observar, pela teoria

do conglobamento, que o instrumento coletivo produzido, em seu todo, expresse benesses à categoria, a fim de caracterizar o instituto da transação.

Pode-se chamar os termos do art. 840 do Código Civil, que preceitua: “*É lícito aos interessados prevenirem, ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas*”, com o fito de definir o instituto da transação. Trata-se, pois, de um negócio jurídico bilateral, pelo qual as partes interessadas, realizando concessões recíprocas, renunciam direitos, objetivando extinguir obrigações. Nesse diapasão, a transação deverá ser interpretada restritivamente; por via de consequência, não comporta interpretação extensiva, tampouco aplicação analógica.

A respeito da aplicação dos critérios da teoria do conglobamento, retro citada, Maurício Godinho Delgado adverte, fazendo um paralelo com a teoria da acumulação, que a utilização deste último não se sustenta do ponto de vista científico, uma vez que desconsidera a noção de Direito como sistema e torna a solução do conflito excessivamente dependente da formação ideológica do Juiz. Já a teoria do conglobamento seria o critério mais adequado à identificação da norma mais favorável, pois parte de comparação sistemática (em conjunto) das normas aplicáveis ao caso.¹⁰⁹

☞ Princípio da hierarquia

As normas postas em convenção coletiva, se mais favoráveis, prevalecem sobre o quanto estipulado em acordo coletivo ou no contrato individual de trabalho. Exegese dos artigos 619 e 620, da Consolidação das leis do trabalho.

¹⁰⁹ DELGADO. Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 4ª Ed. São Paulo: LTr. 2005. p. 1393/1394.

☞ Princípio do efeito *erga omnes*

O negociado coletivamente atinge todos os trabalhadores e empregadores que se fizeram representados por seus entes coletivos naquele documento.

☞ Princípio da eficácia temporária

Através desse princípio, resguarda-se a revisão das normas postas em negociação, de modo a não se criar um direito estanque no tempo, passível de deterioração.

☞ Princípio da interpretação teleológica

Chama-se aqui, também, a aplicação da teoria do conglobamento. A interpretação teleológica remete à consideração do fim para o qual a norma foi feita.

10.2.2. Os Direitos Fundamentais Coletivos do Trabalho

10.2.2.1. A Questão da Liberdade Sindical

Liberdade – uma palavra, vários conceitos, ou melhor, várias concepções. Épocas, locais, culturas, vértices. Em cada um desses aspectos, a palavra liberdade assume uma conotação própria.

Abbagnano nos remete a três significados básicos de liberdade: a liberdade como autodeterminação ou autocausalidade, quando se denota a ausência de condições e de limites; a liberdade como necessidade, em face da integração do

homem em seu grupo e, por fim, a liberdade como possibilidade ou escolha, de caráter, porém, finito, uma vez que limitada e condicionada.¹¹⁰

A expressão do primeiro “tipo” de liberdade podemos encontrar já em Aristóteles, quando afirma que :

“Com efeito, quando depende de nós o agir, igualmente depende o não agir, e vice-versa, ou seja, assim como está em nossas mãos agir quando isso é nobre, assim também temos o poder de não agir quando isso é vil; e temos o poder de não agir quando isso é nobre, do mesmo modo que temos o poder de agir quando isso é vil. Por conseguinte, depende de nós praticar atos nobres ou vis, e se é isso que significa ser bom ou mau, então depende de nós sermos virtuosos ou viciosos.”¹¹¹

As lucubrações ultrapassam o tempo e vemos, na Escolástica, as posições de Santo Agostinho e Tomás de Aquino sobre o tema.

A obra “O Livre-Arbítrio”, do primeiro, escrita sob forma de diálogo entre ele, Agostinho, e seu amigo Evódio, trata sobre a vontade livre do homem e a origem do mal. Santo Agostinho também comenta outros temas, mas essencialmente o livre-arbítrio, como um bem concedido por Deus, pontuando que a liberdade está em agir bem para aceitar o Bem. Esse livre-arbítrio, para o pensador, não apenas provém de Deus, mas também era necessário que Deus o tivesse concedido ao homem: “(...) era necessário que Deus desse ao homem essa vontade livre”.¹¹² Tomás de Aquino entende que, pelo livre-arbítrio, o homem se movimenta, se destina a agir, embora

¹¹⁰ ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 606.

¹¹¹ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

p. 65

¹¹² AGOSTINHO, Santo. **O livre-arbítrio**. São Paulo: Paulus, 1995. p. 75.

isso não signifique que o homem seja a causa primeira nesta relação, posição esta da qual se ocupa Deus.¹¹³

Considerado o precursor da escola nominalista¹¹⁴, Ockham vem a dizer que a liberdade é instituto que só se conhece na experiência. Para esse frade inglês, a liberdade se mostra como uma possibilidade de escolha entre o sim e o não, entre o que convém ou não, decidir ou simplesmente deixar o fato acontecer. Guilherme de Ockham preocupa-se com o fato de que o poder tirânico é contrário à liberdade do homem, advinda de Deus e da natureza.¹¹⁵

Hobbes, por sua vez, instiga o instituto da liberdade trazendo a lume considerações sobre a doutrina do Direito Natural de *Grotius*, que fomentou a idéia da liberdade natural ampla e ilimitada até a elaboração do pacto social. Ao se organizar o Estado através do contrato, o homem cede-lhe a sua liberdade, cabendo a este então, normatizar, condicionar e delimitar a vontade humana através de leis civis. É uma troca que se observa, entre a sua então liberdade natural pela liberdade civil gerida pelo Estado. Torna-se ele um “depositário” dos direitos naturais dos indivíduos, dentre eles a liberdade, alegando o pensador que não há que se falar em liberdade fora ou contra o Estado.

Muitos outros pensadores vieram na esteira de tais pensamentos, ora convolvendo-os, ora rechaçando-os. Arremata-se o intróito com a lição de Abbagnano, falando sobre as liberdades, assim disposta:

¹¹³ AQUINO, Tomás de. Santo. **Santo Tomás de Aquino**. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 78

¹¹⁴ Diz-se da doutrina inaugurada por filósofos oriundos da Escolástica, surgida no século XII e XIII, onde o conhecimento tem como base a lógica e os signos vistos ou percebidos pelos sentidos do Homem. Entende-se que só se tem efetiva consciência de criaturas ou entidades concretas, pelo que os conceitos que esposamos não passam de meros signos (meios lingüísticos) para expressar uma idéia. Pugna pela necessidade de uma realidade física para se proceder a uma comprovação.

¹¹⁵ OCKHAM. Guilherme de. **Brevilóquio sobre o Tratado Tirânico**. Petrópolis: Vozes, 1998.

“... são possibilidades de escolha que asseguram aos cidadãos a possibilidade de escolher sempre. Um tipo de governo não é livre simplesmente por ter sido escolhido pelos cidadãos, mas se, em certos limites, permitir que os cidadãos exerçam contínua possibilidade de escolha, no sentido da possibilidade de mantê-lo, modificá-lo ou eliminá-lo. As chamadas ‘instituições estratégicas da L.’, como a L. de pensamento, de consciência, de imprensa, de reunião, etc., tem o objetivo de garantir aos cidadãos a possibilidade de escolha no domínio científico, religioso, político, social etc. Portanto, os problemas da Liberdade no mundo moderno não podem ser resolvidos por fórmulas simples e totalitárias (como seriam as sugeridas pelos conceitos anárquicos ou necessaristas), mas pelo estudo dos limites e das condições que, num campo e numa situação determinada, podem tornar efetiva e eficaz a possibilidade de escolha do homem.”¹¹⁶

Pois bem. Em nosso Ordenamento assim se encontra capitulado o instituto da liberdade, conforme o preâmbulo da Constituição:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

E, mais adiante, o artigo 5º também se pontua acerca da liberdade:

¹¹⁶ ABBAGNANO. Nicola. *Op. Cit.*, p. 612-613.

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...)”

Trata-se, por pertinente, daqui em diante, da liberdade sob o tema em apreço, ou seja, a liberdade sindical como um direito fundamental do homem e do ser coletivo, o sindicato.

O artigo 8º da Carta Maior está inserido no Capítulo II, sob o título “Dos Direitos Sociais”, de onde se extrai o enunciado de que é livre a associação profissional e sindical, recebendo, no entanto, ato contínuo, uma série de disposições postas em incisos, que trazem exceções e tratamento diferenciado do que se poderia entender por direito à liberdade de associação, conforme descrito no *caput*.

É certo que a organização sindical brasileira goza de prerrogativas garantidas em lei e o próprio texto constitucional trata de pontuar, sobre a matéria, ainda, as questões da unicidade sindical, do enquadramento sindical por categorias, da base territorial não inferior à área de um município, do registro do ente sindical, da contribuição compulsória e da manutenção do sistema confederativo.

Partindo-se do princípio de que a ordem emanada do *caput* do artigo 8º pontua pela liberdade sindical, denota-se ali uma redação falha e incongruente. É como se falasse ao filho que ele pode sair livremente nos finais de semana, mas não fora da sua região de moradia, com companhias e locais conhecidos, com horário de retorno programado. É uma liberdade restrita, vigiada. É a liberdade de Hobbes, nunca fora do Estado, nem contra o Estado.

A questão da liberdade sindical nos coloca à frente de um paradoxo que não se verifica em grande parte dos outros países, visto que o Brasil é um dos poucos que não ratificou os termos da Convenção 87 da OIT. Trata-se de lema de embates políticos já pretéritos, presentes nos discursos efetuados em reação ao regime militar, mas que persistiu ainda na Constituição Democrática de 88, cuja redação alusiva ao tema já se criticou. Apesar de se encontrar discursos em sentidos paralelos, é certo que a unicidade imposta no art. 8º é ainda uma nódoa que fere direito fundamental na liberdade e autonomia sindical.

Süssekind, ainda registra em obra correlata:

“O Brasil não se insere entre os países que aderiram a esse tratado multilateral. Em obediência à Constituição da OIT, o Presidente Eurico Gaspar Dutra encaminhou o texto da convenção ao Congresso Nacional (mensagem n. 256, de 31.5.49). Entretanto, até hoje não foi possível a sua aprovação, porque a Constituição de 1946 legitimou o exercício pelos sindicatos de funções delegadas pelo Poder Público, previstas na CLT; a Constituição de 1967 manteve essa norma e explicitou que essas funções se incluía, desde logo, a de arrecadar contribuições instituídas por lei para custeio de suas atividades; a vigente, de 1988, impôs a unicidade de representação sindical em todos os níveis e manteve contribuição compulsória dos integrantes das respectivas categorias para o custeio do sistema.”¹¹⁷

Recorrente também é o pensamento que exsurge deste assunto, no sentido de que estaria o movimento sindical brasileiro maduro para se portar num sistema baseado na liberdade sindical? São mais de setenta anos nesse imbróglio da unicidade, tateamos numa democracia que ainda engatinha, enfrentamos um

¹¹⁷ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. 2ª ed., São Paulo: LTr, 1998, p. 467.

momento atual de *crash* mundial, que inevitavelmente abala o movimento reivindicatório, contribuiu para o desemprego e atropela a Justiça.

O que se observa é que, nem mesmo com o texto elaborado pelo calor da Constituinte de 88, que respirava e ansiava por mudanças, nem mesmo com a eleição de um ex-sindicalista para o cargo mor da República, em 2002, figura de peso que teve relevante papel no novo movimento sindical iniciado nos anos 70, foi capaz de enfrentar e assumir tal mudança. Interesses outros, que aplaudem dogmas antigos, tiveram suas vozes ouvidas, entre elas o medo de que um novo sistema sindical pudesse privilegiar interesses patronais ou a própria burocracia sindical, que já fez também os seus súditos.

O projeto de reforma continua encalhado nos corredores e gabinetes do Congresso desde 2005 ¹¹⁸, sem perspectivas de estudos. Não obstante, o texto apresentado carece de profunda reflexão, posto que ainda não é o ideal buscado, de forma a garantir plena liberdade buscada.

Veja-se, por exemplo, algumas considerações sobre os pontos principais da proposta de emenda à Constituição apresentada, postada como PEC 369/2005:

No que toca à extinção da unicidade sindical e da organização por categoria, a PEC dispõe o fim a unicidade e o limite constitucional de base municipal mínima para o sindicato, já que permite a coexistência de vários sindicatos na mesma base territorial. Não obstante, mantém-se alguns elementos do sistema anterior, como a manutenção da atual restrição constitucional à criação de sindicatos com base territorial inferior ao município. Dita restrição vem na esteira de se evitar o fracionamento desproporcional da estrutura sindical, assim como a implantação do

¹¹⁸ Disponível em http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=277153. Acesso em 17 de agosto de 2009.

sindicato por empresa. Há ainda a fixação de um percentual mínimo de 20% de membros sindicalizados para que o ente sindical possa se constituir, valendo o número de 22% para que possa filiar-se a uma Central, Confederação ou Federação.

O projeto prevê, ainda, que o Ministério do Trabalho passa a ter poderes para extinguir, fundir ou dividir bases de representação sindical. Frente à negociação coletiva, em se verificando a existência de vários sindicatos de trabalhadores numa mesma base territorial, qualquer um dos entes sindicais pode acordar, em nome de associados ou não associados. Na prática, equivale dizer que será o empregador o detentor do direito de escolha com qual sindicato irá celebrar a negociação.

O projeto mostra-se confuso e sua constitucionalidade pode ser questionada, uma vez que permite uma intervenção excessiva do Estado, contrariando ainda mais o princípio da liberdade sindical e, via de consequência, em contramão, fomenta o debilitamento do poder do sindicato.

A polêmica que subsiste entre a questão da unicidade e a pluralidade sindical há décadas parece ainda estar longe de uma solução plausível. Não obstante, é de se considerar, sempre, que a união dentro do âmbito sindical é que faz a força da entidade. Um sistema representativo dos trabalhadores onde não se encontre sua cisão na busca de interesses comuns levaria a lugar algum. O desfecho dessa novela deverá ter em conta um mecanismo que albergue aos empregados a liberdade sindical na questão de se unirem a um sindicato que efetivamente lhes represente, mas que não seja ceifado em si, pela norma, a possibilidade de união de forças mormente em face de uma negociação coletiva.

Importante, pois, perseguir, nesta reforma, de forma que o fim da unicidade absoluta não signifique a pluralidade absurda, irresponsável e em detrimento da

classe trabalhadora, o elo fraco da corrente. Entende-se que deva ser mantida na Carta Política uma base mínima de representação do sindicato como municipal evitando a proliferação de sindicatos por empresa.

Uma das concepções de liberdade no sistema capitalista, ser efetivamente livre, obter a liberdade e usufruir dela significa também gerir seus próprios gastos, obter sua emancipação financeira. Neste ponto, parece inevitável ao assunto “liberdade sindical” tecer considerações sobre outra polêmica atinente que diz respeito sobre extinção (ou não) da contribuição sindical.

Não obstante ligar-se a liberdade sindical também ao fato de que nada deve ser imposto, ou melhor, sem abusar da expressão, rogar-se pela extinção do imposto sindical, nome perverso dado à contribuição sindical, é certo que há um pensamento majoritário de que o sindicato não subsiste sem a contribuição compulsória. É cediço, público e notório, o decréscimo do índice de sindicalizados, por conta do aumento do desemprego, da descentralização produtiva, batizada de terceirização, assim como em face do fenômeno de extinção propriamente dita de empregos, que vieram a ser substituídos pelo labor eletrônico. A exceção se encontra no meio público.

Outro ponto de valor relevante é que tem se formado uma jurisprudência dominante no Tribunal Superior do Trabalho, em prol da devolução, inclusive, de valores descontados dos empregados a título da contribuição em comento, acatando-se o "direito de oposição" dos não associados para se oporem ao desconto salarial das contribuições assistenciais. Por certo que se entende a posição do Tribunal, que milita na salvaguarda de lícito direito do empregado, de não ver desconto ser efetuado em seus salários a não ser por expressa concordância, assim como o direito de não se manter filiado à entidade sindical, mas

é certo também que dita conduta caminha no sentido de estabelecer uma animosidade, a mais do que a já existente, entre a empresa e o sindicato.

Vejam-se alguns arestos extraídos da Corte Superior Trabalhista :

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL POR EMPREGADO NÃO SINDICALIZADO. Inadmissível a imposição da contribuição assistencial com suporte em norma coletiva a empregado não associado, em favor do sindicato da categoria profissional respectiva. Liberdade de associação que se resguarda, nos termos dos arts. 5º, XX, e 8º, V, da Lei Maior. Decisão em conformidade com o Precedente Normativo nº 119 e com a OJ 17, ambos da SDC/TST, óbice da Súmula 333/TST e do art. 896, §4º da CLT. Agravo de instrumento conhecido e não-provido. (AIRR - 74/2005-075-02-40.5 , Relatora Ministra: Rosa Maria Weber Candiota da Rosa, Data de Julgamento: 03/09/2008, 3ª Turma, Data de Publicação: 03/10/2008)

CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA. NÃO FILIADOS. INCIDÊNCIA

1. O precedente normativo nº 119 da SDC do TST veio a lume para resguardar o princípio constitucional da liberdade de associação sindical, inscrito nos arts. 8º, inciso V, e 5º, inciso XX, da Constituição Federal. 2. Inadmissível a imposição de contribuição confederativa de empregados não associados em favor da entidade sindical, independentemente de eventual autorização em assembléia geral extraordinária da categoria ou direito de oposição formalmente previsto, uma vez que afronta diretamente a liberdade de associação constitucionalmente assegurada. 3. O direito de oposição dos empregados é igualmente assegurado, por força do art. 545 da CLT, contanto que exercido no prazo de dez dias. 4. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento, no particular. (RR - 479019/1998.0 , Relator Ministro: João Oreste Dalazen, Data de Julgamento: 26/03/2003, 1ª Turma, Data de Publicação: 09/05/2003)

CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL E CONFEDERATIVA. EMPREGADOS NÃO-ASSOCIADOS - A imposição de contribuição assistencial e confederativa à empregados não associados em favor do sindicato da categoria viola os princípios da liberdade de associação e de sindicalização(arts. 5º, inciso XX e 8º, inciso V, da Constituição Federal), e da intangibilidade salarial (arts. 7º, VI, da Constituição Federal e 462 Consolidado), sendo incompatível com estes princípios, qualquer cláusula que estabeleça contribuições em favor da entidade sindical a título de taxa para custeio do sistema confederativo ou assistencial, obrigando empregados não-sindicalizados ao recolhimento. Decisão Regional consonante com o Precedente Normativo nº 119/TST. Agravo a que se nega provimento. (AIRR - 82521/2003-900-02-00.0 , Relator Juiz Convocado: João Carlos Ribeiro de Souza, Data de Julgamento: 17/03/2004, 5ª Turma, Data de Publicação: 02/04/2004) ¹¹⁹

Como se vê, portanto, prejudicado também neste ponto o instituto da liberdade sindical, uma vez que o governo está na condição de responsável por decisões que implicam na sobrevivência do sindicato.

A PEC ainda propõe a volta do modelo Varguista, em que o Estado é que atribuiria personalidade aos sindicatos, através de um ato de vontade política denominado, então, de carta sindical e, ressuscitado na atual proposta com vestes mais discretas ("o Estado atribuirá personalidade sindical às entidades").

No que toca ao dissídio coletivo do setor público, é cediço que já há mais de duas décadas que a Constituição Federal garante aos servidores públicos, em seu artigo 37, VI e VII, o direito de organizarem-se em sindicatos. Por corolário lógico, deveria ter se preocupado com o tópico relativo à negociação coletiva, mas dito

¹¹⁹ Disponível em <http://aplicacao.tst.jus.br/consultaunificada2/index.jsp> . Acesso em 17 de agosto de 2009.

instituto postou-se como letra morta, ante os termos do inciso X do indigitado artigo, que prevê aumento salarial à categoria somente através de lei.

O direito de greve, por sua vez, continua pendente de regulamentação.

Como se vê, em nada, ou quase nada, se caminhará com dita reforma sindical, ao menos no quesito “liberdade”, devendo as autoridades voltarem seus olhos com afinco, de primeiro plano, aos termos da Convenção 87, da OIT, que trata de forma atual, pasme-se, do instituto.

Os conceitos elementares sobre a liberdade sindical estão transcritos na Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada na 31ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em São Francisco, em 1948. Dito texto tratou de externar uma visão da organização sindical moderna e democrática. Eis os dispositivos mais relevantes desta fonte:

“Art. 2 - Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas.

Art. 3 – 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente os seus representantes, organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação. 2. As autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal.

Art. 4 - As organizações de trabalhadores e de empregadores não estarão sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa.

Art. 5 - As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de constituir federações e confederações, bem como o de filiar-se às mesmas, e toda organização, federação ou confederação terá o direito de filiar-se às organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

Art. 6 - As disposições dos arts. 2, 3 e 4 acima se aplicarão às federações e às confederações das organizações de trabalhadores e de empregadores.

Art. 7 - A aquisição de personalidade jurídica por parte das organizações de trabalhadores e de empregadores, suas federações e confederações, não poderá estar sujeita a condições de natureza a restringir a aplicação das disposições dos arts. 2, 3 e 4 acima.

Art. 8 - 1. No exercício dos direitos que lhe são reconhecidos pela presente Convenção, os trabalhadores, os empregadores e suas respectivas organizações deverão da mesma que outras pessoas ou coletividades organizadas, respeitar a lei. 2. A legislação nacional não deverá prejudicar nem ser aplicada de modo a prejudicar as garantias previstas pela presente Convenção.

Art. 9 - 1. A medida segundo a qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicação às forças armadas e à polícia será determinada pela presente Convenção. 2. De acordo com os princípios estabelecidos pelo § 8º do art. 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho a ratificação desta Convenção, por parte de um Membro, não deverá afetar qualquer lei, sentença, costume ou acordo já existentes que concedam aos membros das forças armadas e da polícia garantias previstas pela presente Convenção.

Art. 10 - Na presente Convenção, o termo “organização” significa qualquer organização de trabalhadores ou de empregadores que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores ou dos empregadores. (...) ¹²⁰

¹²⁰ SUSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT e Outros Tratados**. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2007. p. 387.

Pois bem. A conceituação do tema se faz necessária. Carlos Zangrando, inspirado no art. 2º da Convenção 87, produz a seguinte definição sobre a liberdade sindical:

“Trata-se de um direito reconhecido aos trabalhadores e empregadores. Sem distinção de qualquer espécie, e sem autorização prévia, em constituir associações ou organizações sindicais de sua escolha, bem como de se filiar a estas organizações, com a única condição de se conformarem com os respectivos estatutos.”¹²¹

Listam-se, ainda, os aspectos atinentes à liberdade sindical e a divisão clássica da doutrina, no ponto de vista *individual*:

a) positiva. Aquela que se expressa no direito do trabalhador de filiar-se e/ou manter-se filiado a um ente sindical.

b) negativa; correspondente ao direito do trabalhador em não se filiar (ou mesmo se desfiliar) de uma entidade sindical. Estes aspectos estão previstos expressamente no artigo 8º, inciso V, da Constituição Federal vigente.

Do ponto de vista *coletivo*, a liberdade sindical implica na possibilidade de um grupo de trabalhadores ou empregadores criarem entidades sindicais, deliberar sobre sua organização, ou seja, seus estatutos, sua administração, eleições etc. na ocorrência de um ente sindical já constituído, consiste na possibilidade de se filiar a outras organizações, quer sejam federações, confederações, centrais ou mesmo organizações internacionais, quer de trabalhadores ou de empregadores.

Há ainda o aspecto da liberdade sindical perante o Estado. Tal se caracteriza pela impossibilidade de intervenção estatal na sua organização, criação e/ou

¹²¹ ZANGRANDO, Carlos. *Op. Cit.*, p. 1456.

dissolução, aspecto presente, ainda que em parte, no inciso I do art. 8º da Carta Magna.

Há consenso, portanto, de que não cabe ao Estado intervir no substrato organizatório dos sindicatos, nem mesmo conferir-lhe registros e/ou dissolver o organismo sindical. Também não há lugar para a interferência patronal na organização dos trabalhadores e vice-versa, cabendo aos próprios membros formularem os estatutos, prevendo formas de eleições e de gestão, conduzindo-se, assim, com autonomia, na busca da defesa de seus interesses profissionais ou econômicos.

Mais um ponto em que também se deve pensar é o da liberdade sindical num sentido macro, que virá a ser viável somente quando se recepcionar os termos da Convenção 87 em nosso Ordenamento, ou seja, o raciocínio que envolve o termo “liberdade sindical” deve observar um profundo respeito à liberdade de negociar, de contratar, de fazer greve reivindicatória, meios lícitos que deve dispor o trabalhador, de qualquer área, quer da privada ou da pública, de intentar por melhores condições de trabalho, remuneração digna, respeito às normas de saúde e meio ambiente de trabalho limpo e, porque não dizer, mesmo frente ao Estado, de melhor distribuição de riqueza.

Pode-se tomar para análise o ponto seguinte: há efetiva lesão do direito fundamental à liberdade sindical com a manutenção, via Constituição, da unicidade? Por lógico, que a força cogente existente no art. 8º, II, traz consigo a obrigação de manter unidos, numa única entidade sindical, uma determinada categoria de trabalhadores ou empregadores. Por outro lado, é cediço que a união dos trabalhadores, em sindicatos grandes e coesos, mesmo que venha a ser forjada

diante de um sistema onde se privilegie a liberdade sindical, é que garantirá altivez em suas lutas.

Mas não se pode pensar em “meia liberdade”, do mesmo modo como que uma “meia verdade” é considerada uma mentira.

Quanto ao ponto da liberdade sindical coletiva, tem-se que num regime democrático, conforme proclamado pela nossa Constituição, não se torna congruente haver um sistema que não aquele em que se assegure o direito a fundar sindicatos sem autorização prévia e segundo a conveniência de trabalhadores e empresários (art. 2º, da Convenção 87), cabendo às autoridades públicas o dever de abstenção ou não intervenção tendente a limitar a criação e organização dos entes coletivos (art. 3º).

Tal absentéismo, no entanto, não significa retirar o Estado da regulação das relações de trabalho, pelo contrário, o que se cogita é justamente que o Estado adote medidas que assegurem um efetivo equilíbrio entre as partes, mormente porque não se olvida que a representatividade obreira submete-se ao poder econômico patronal.

Resume-se o tópico, pontuando que as relações de trabalho, englobadas as relações coletivas, não prescindem da atuação do Estado, sendo de perigo situarem-se exclusivamente nas mãos dos particulares. A mão do Estado deve regular a relação, posto que o setor obreiro está aquém da superioridade econômica do ente empregador. O passado recentíssimo nos deu conta, e nos está ainda dando, que o mercado não se regula por si próprio. Veja-se as proporções que tomou a crise imobiliária nascida em solo americano. Não fosse a pronta interveniência do Estado, injetando dinheiro no mercado, a quebra tomaria proporções muito maiores. Assim também será no tocante às relações de trabalho.

Não obstante tal intervenção, o que se cuida é para que a ação do Estado não venha a suprimir a liberdade sindical aclamada. Mister se faz, por corolário, que se suprimam as normas que indiquem ou sinalizem para a representação unitária. Acatadas e formalizadas as Centrais Sindicais, deveriam ser validadas na negociação as comissões internas de representação profissional, sob mecanismos que assegurem o direito de livre associação e exercício das atividades sindicais e a regular competência à Justiça do Trabalho para inibir condutas anti-sindicais e dirimir controvérsias entre os distintos entes de representação dos trabalhadores, quando haja controvérsia acerca da legitimidade.

Não há dúvida de que a liberdade sindical está postada na categoria de um dos direitos fundamentais do homem, conforme se extrai da própria Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, e regulamentada, ainda, pela Convenção 98, ambas da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Estado Brasileiro e vigente no cenário nacional desde 18/06/1966.¹²²

Posta como se encontra nossa Carta Política, violado se verifica o direito fundamental à liberdade sindical, fazendo com que empregados se sujeitem a sindicato único, muitas vezes ineficiente e fraco.

É relevante afirmar que a liberdade sindical, no contexto individual, calcada na liberdade de associação e de sindicalização, assegura a organização e controle das relações de trabalho, seja no âmbito pecuniário, seja na qualidade de vida do obreiro, questões de sumo interesse do próprio Estado. Isto porque, se verificadas ou se mostrarem persistentes as precárias condições de labor, os riscos à saúde dos trabalhadores, os baixos salários, o desrespeito à legislação, a inadimplência fiscal e

¹²² SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT e Outros Tratados**. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 112.

previdenciária, questões sempre combatidas pelas entidades sindicais, tal importa em prejuízo direto para toda a sociedade.

10.2.2.2. Direito de Greve

Ao contrário do tema “liberdade sindical”, direito buscado por todas as categorias de empregados, quer públicos, quer privados, o tema em apreço merece análise pontual.

Ainda se encontra bastante controvertida a doutrina quando o assunto é o direito de greve no serviço público. E outra posição não haveria de ter, posto que a legislação está controvertida, o STF profere decisão controvertida.

De se explicitar, por intróito, o termo greve. Não se pode passar adiante sem que algo seja lembrado acerca do instituto. Segadas Viana, em capítulo próprio, traça um esboço histórico acerca do instituto da greve, cujas lições se permite aproveitar.¹²³

Leciona que doutrinadores vários já se referiam, por meio impróprio para a ocorrência de greves, relatando movimentos perpetrados por trabalhadores livres na China e no Egito que, juntando-se com a força escrava, paralisavam seus trabalhos. Informa, ainda, episódios de revoltas entre operários judeus contra as autoridades faraônicas, por volta de 1400 a.C., quando da construção do túmulo real ao tempo de Ramsés II. Cita Bouère, que assinalava para a ocorrência de movimento semelhante à greve no Império Romano, a partir do século III ao IV, a.C., mas que, ao seu ver, não se assemelha com a *locatio operarum*.

¹²³ SÜSSEKIND, Arnaldo. MARANHÃO, Délio. VIANNA, Segadas. **Instituições de Direito do Trabalho**. 13ª ed.. SP: LTr, 1993, p. 1066 e seguintes.

Na verdade, o que se verificou, até os idos da Idade Média, foram rebeliões de trabalhadores, cada qual à sua moda e época, as quais eram devidamente coibidas pelas *leis contra as coalizões*, editadas desde o “Patricarca de Aquiléa (1236), as de Bolonha (1212), as de Pádua (1236), por Eduardo I, da Inglaterra (1305) e de Carlos V, da França (1243)... Na França, por uma série de Ordenanças, de 1355, 1382, 1401 e 1466, foram dissolvidas confrarias de trabalhadores.”¹²⁴. A repressão aos movimentos que se apresentavam era violenta, a rigor do que se verificou na Alemanha (1371), em Colônia, onde se providenciou o enforcamento de 32 grevistas.

A partir da Idade Moderna, cujo consenso histórico houve por bem caracterizar como sendo o período entre 1453 a 1789, respectivamente, a tomada de Constantinopla pelos Turcos Otomanos e a Revolução Francesa, que acendeu os ideais iluministas na civilização, estampa uma nova e incomparável era, que vai transformar em seu cerne as relações entre os homens, mormente no que diz respeito a um bem de primeira grandeza, o seu trabalho.

As relações, no entanto, como não poderia ser diferente, sofrem gradativa e lenta adequação, resguardando-se as proibições contra as coalizões de trabalhadores. Como exemplo, no interregno, vê-se a Lei Chapelier (1791), na França, que tratou de proibir a reunião de trabalhadores, estabelecendo duras penas até para empregadores que admitissem os participantes de tais movimentos. Assim se arrastou o cerco por diversos países, tais como a Itália, Rússia, Áustria, Inglaterra.

Ao que indicam os estudos, de forma geral sobre o assunto, é que a expressão “greve” surgiu por volta do Século XVIII, é oriunda do fato de que se

¹²⁴ VIANA, Segadas, et al. *O. cit.*, p. 1068.

reuniam na Praça do Hotel de Ville, empregados e desempregados, para discutirem fatos relativos à suspensão do trabalho, por conta de insatisfações, principalmente salariais, contra seus empregadores. Essa praça parisiense ficava em frente ao Rio Sena que, após enchentes, trazia aos arredores detritos semelhantes a gravetos, passando a ser chamada de *Place de la Gravè* – depois, posteriormente, por vício de linguagem – *Place de la grève*.¹²⁵

O cenário mundial encontra-se agitado pelas profundas transformações que se seguem na era que se inicia, denominada pelos historiadores como Idade Contemporânea, iniciada que foi com a Revolução Francesa (1789) e que se arrasta aos dias de hoje.

A partir deste evento, surgem as primeiras legislações que vêm regular as relações de trabalho, inauguradas sob outro prisma com a Revolução Industrial. Relações precárias, frise-se, sendo então que a “greve passaria a ser tolerada, antes de ser reconhecida como um direito.”¹²⁶

10.2.2.2.1. A greve no Brasil

Como não poderia ser diferente, a manifestação paredista no Brasil seguiu as tendências mundiais, porém e ainda com a situação agravada pelo atraso verificado na manutenção da escravidão, dissolvida tardiamente, e somente a rigor, em 1888.

Assim, temos que a Constituição de 1824, promulgada sob o calor dos acontecimentos de 07 de setembro de 1822, data em que se considera finalizado o processo emancipatório da colônia, já então pesada à Coroa Portuguesa, não

¹²⁵ <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/139/16.pdf>. Acesso em 22 de agosto de 2009.

¹²⁶ VIANA, Segadas, et al. *Op. cit.*, p. 1074.

manifestou qualquer previsão sobre a greve no trabalho, a não ser vaga referência alusiva inscrita no inciso XXV, do art. 179, que houve por bem dissolver as corporações de ofício. Ainda sob esse manto, editou-se o Código Criminal de 1890, através do Decreto 847, de 11/10/1890, sendo certo que nesse se previu a proibição da greve e do *lockout*, através dos seus arts. 204 a 206.

A Carta de 1891, de caráter liberal e abstencionista, nada dispunha sequer sobre o trabalho, enquanto que a que veio à tona em 1934, também manteve-se omissa quanto à greve.

O autoritarismo expresso na Carta decretada em 10/11/1937 declarou que o trabalho era um dever social e que a greve e o *lockout* eram recursos “anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (art. 136), posicionamento que, por lógico, foi acompanhado pela Lei Penal editada em 1940, mormente O Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3.689, de 03/10/1941) e a Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei 3.688, de mesma data), onde já se verifica a seção dos crimes contra a organização do trabalho e a instituição de sanções para coibir as manifestações.

Apenas para assinalar-lhe o registro histórico, o Decreto-Lei nº 9.070, de 15/03/1946, entendida como a “primeira lei de greve”, ainda que considerada de cunho inconstitucional, porque feria a Constituição de 1937, em vigor, veio a ser revogada oficialmente apenas pela Lei 4.330, de 01/06/1964.

No advento da Constituição da República de 1946, em seu art. 158 preceituou-se: “é reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”. Seguiu-se-lhe, pois, a Lei 4.330, já supramencionada, nossa “segunda lei de greve”, que cuidou de restringir explicitamente a prática paredista aos servidores públicos, conforme se depreende de seu art. 4º.

No regime militar, mais precisamente na Carta editada nos idos de 1967, o art. 158, XXI, assegurava o direito à greve, proibindo-a, contudo, o artigo antecessor, 157, §7º, no setor público. Nenhuma mudança haveria de se consolidar, como a História hoje nos explica, através da Emenda Constitucional de 1969. Na mesma esteira, a Lei de Segurança Nacional (6.620, de 17/12/1978), em seus artigos 27 e 37, proibiam-na nos serviços essenciais, assim como amplamente no setor público.

A Carta vigente, de 1988, relativamente aos servidores públicos, ponto quo qual se ocupa o presente trabalho, preceitua em seu art. 37, VII, que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Este ponto do assunto virá à tona oportunamente.

10.2.2.2.2. Direito de greve X Direitos Fundamentais

De chofre, pontue-se que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada pelas Nações Unidas em 1948, em seu art. XX, nº 1, acena que “toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”, e no art. XXIII, nº. 4, garante que toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

Não é por demais acentuar que a Declaração, marco definitivo de sua era (melhor dizendo, da nossa era), foi fruto da Conferência de Yalta, ocorrida em 1945, a mais famosa conferência ocorrida em meio à Segunda Grande Guerra, oportunidade em que, pelas mãos dos estadistas Roosevelt, Churchill e Stalin, o mundo fincou-se em três grandes potências, cuja situação veio a perdurar por quase todo o século em curso.

A greve não foi mencionada *ipsis litteris* na Declaração, mas reporta-se ela a uma gama de direitos fundamentais do homem, diante do que exsurge a indagação do tema do presente subtítulo: a greve pode ser considerada um direito fundamental?

Afirma-se que sim. Pontue-se que o elo que se mostra firme a autorizar a dedução é aquele que permeia o fato de que a greve visa, nada menos, que a proteção de salários e das condições básicas de trabalho do cidadão. E o trabalho não foi melhor representado senão na poesia de Gonzaguinha, inserta na música “Um homem também chora”, *in verbis*:

Um homem se humilha
se castram seus sonhos
Seu sonho é sua vida
E vida é trabalho...

E sem o seu trabalho
O homem não tem honra
E sem a sua honra
Se morre, se mata...

Pois bem. Em artigo ímpar, para encerrar-se o tópico, transcreve-se Carlos Henrique Bezerra Leite, assim relaciona os institutos:

“Vale dizer, a greve constitui, a um só tempo, direito de *primeira*, de *segunda* e de terceira *dimensão*, na medida em que enquadra-se simultaneamente como:

a) *direito de liberdade* ou de primeira dimensão, pois implica um *non facere* por parte do Estado, ou seja, um *status negativus* estatal que reconhece as liberdades públicas e o direito subjetivo de reunião entre pessoas para fins pacíficos;

b) *direito de igualdade*, ou de segunda dimensão, porque é pelo exercício do direito de greve que os trabalhadores pressionam os respectivos tomadores de seus serviços, visando à melhoria de suas condições sociais e corrigindo, dessa forma, a desigualdade econômica produzida pela concentração de riquezas inerente ao regime capitalista, mormente numa economia globalizada. Tanto é assim que a Constituição brasileira de 1988 (art. 9º) considera a greve um direito social fundamental dos trabalhadores;

c) *direito de fraternidade* ou de terceira dimensão, na medida em que a greve representa inequivocamente uma manifestação de solidariedade entre pessoas, o que reflete, em última análise, a ideologia da paz, do progresso, do desenvolvimento sustentado, da comunicação e da própria preservação da família humana. Além disso, a greve, por ser um direito coletivo social dos trabalhadores, pode ser tipificada como uma espécie de direito ou interesse metaindividual ou, na linguagem do Código de Defesa do Consumidor (art. 81, par. único, II), um direito ou interesse coletivo.

Ora, se a greve tem por escopo básico a melhoria das condições sociais do homem trabalhador, implica a inferência de que ela constitui um direito fundamental do trabalhador enquanto pessoa humana.

Nesse sentido, parece-nos adequado afirmar que a greve constitui um instrumento democrático a serviço da cidadania, na

medida em que seu objetivo maior consiste na reação pacífica e ordenada dos trabalhadores contra os atos que impliquem direta ou indiretamente desrespeito à dignidade da pessoa humana.”¹²⁷

10.2.2.2.3. Serviço Público X Atividades Essenciais

Os servidores públicos são aqueles imbuídos em cargos públicos, conforme preceitua o art. 2º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores do Estado. Estão eles distribuídos na Administração Direta e Indireta do Executivo (Autarquias e Fundações), em setores administrativos do Poder Legislativo e no Poder Judiciário.

A Lei Magna reservou os artigos 37 a 41 e 169 para a eles se relacionar. Há a distinção teórica sobre os servidores públicos titulares de cargos públicos, com vínculo estatutário, e aqueles ocupantes de empregos públicos, cujos contratos são geralmente regidos pela CLT – a Consolidação das Leis do Trabalho, que assim denomina o Decreto-Lei Vargas nº 5.452, de 01 de maio de 1943.

Contudo, não há lugar para ditas definições, sobre as diferenças contidas nos ocupantes de cargos e empregos públicos, uma vez que a intenção do presente tópico finca-se na lacuna constitucional perpetrada pelo art. 9º. E nele não se verifica qualquer referência ou distinção a estas duas classes de trabalhadores.

Compete, ainda, a lembrança que no art. 37, VII, da CF, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, está reconhecido o direito de greve aos servidores públicos civis, estabelecendo o legislador, em redação atabalhoada, que

¹²⁷ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve do servidor público civil e os direitos humanos.** Acessível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm. Acesso em 22 de agosto de 2009.

o seu exercício está condicionado à edição de lei específica, lei esta, que no entender de muitos, ainda é inexistente no Ordenamento. Para ainda mais acentuar-se o imbróglio, é certo que o art. 9º, da CF, para as atividades essenciais, refere-se que o direito de greve é pendente de lei.

Como já repisado, a Lei Constitucional Brasileira vigente invoca, para o regular exercício do direito de greve, a consideração aos serviços essenciais, aduzindo que “a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade” (art. 9º, §1º).

A definição de tais serviços no Ordenamento somente é observada nos termos da Lei nº 7.730, de 28 de junho de 1989, cujo rol se transcreve, para facilitação do estudo:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI - compensação bancária.

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Quanto ao mais, vale dizer, quanto aos trabalhos exercidos por agentes públicos, cuja natureza não se embute no limitado rol previsto na lei de greve em vigor, sancionada após, frise-se, a Constituição de 88, fica a indagação se a referida legislação restou recepcionada, ainda que em parte, e, nessa parte, poderia ser direcionada aos servidores públicos.

Neste viés, não é demais repisar, que tais serviços essenciais, imprescindíveis à comunidade, são tanto prestados por trabalhadores do setor privado quanto do setor público, hoje mais ainda, por considerarmos a febre da terceirização (lícita e ilícita) que assolam as relações de trabalho. A abstenção de tais serviços deve se compatibilizar com os demais interesses e bens sob tutela do Estado, como os alusivos à segurança, saúde, por exemplo. Também em momento algum se pode confundir o serviço público com serviço essencial. Há severa distinção entre ambos.

Fica, entretanto, o choque de interesses, já que também não se justifica o tratamento desigual dos empregados, sejam eles estatutários ou celetistas, públicos ou privados, na prática de um direito seu.

10.2.2.2.4. A celeuma jurídica estabelecida

Os trabalhadores públicos que hoje se aventurarem no movimento paredista podem se ver à frente com dois tipos de decisões dos Tribunais, caso a greve não encontre solução pacífica entre as partes envolvidas.

Há quem entenda que a aplicação da Lei 7.783/1989 seria, por consideração à analogia, lúdima fonte do Direito, aplicável para a solução da pendência, no caso de se tratar se greve em serviços essenciais.

Por outro lado, e este parece ser o quanto entende a nossa Suprema Corte, há também o entendimento que o texto constitucional referiu-se, quando quis remeter a matéria à necessidade de adequação, à necessidade de lei complementar, o que não é a natureza da lei supramencionada (sancionada sob caráter ordinário).

Veja-se o que se extrai do seguinte aresto:

"Insuficiência de relevo de fundamentação jurídica em exame cautelar, da arguição de inconstitucionalidade de decreto estadual que não está a regular (como propõem os requerentes) o exercício do direito de greve pelos servidores públicos; mas a disciplinar uma conduta julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal, até que venha a ser editada a lei complementar prevista no art. 37, VII, da Carta de 1988 (M.I. n. 20, sessão de 19.5.94).'" (STF- ADI n. 1306-BA, Rel. Min. Octavio Galloti, requerentes: Partido dos Trabalhadores - PT e outros; requerido: Governador do Estado da Bahia, j. 30.06.95, DJU 27.10.95, p. 01806).¹²⁸

¹²⁸ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1306&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 28/08/2009.

Cabem, ainda, algumas considerações acerca da aplicabilidade da Lei de Greve pela Carta Política de 88, ante os termos de sua Emenda nº 19, de 04 de junho de 1998, que, dentre outros, deu nova redação ao art. 37, VII, assim o dispendo: “ o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;”.

Os termos do art. 16, da Lei de Greve, remete novamente à necessidade de edição de lei complementar para que o movimento paredista dos servidores públicos possa ser exercido sob a tutela do Estado e em sua integralidade. Mas igualmente certo, que tal redação choca-se frontalmente com o Texto Constitucional emendado em 1998, conforme inclusive transcrito acima.

Como o art. 59 da CF, em seu rol, não faz alusão à *lei específica*, sendo figura equiparável à ordinária, pois, de se entender que a lacuna legal quanto ao que rege o movimento encontra-se pacificada, uma vez que dos termos da redação do art. 37, VII, depreende-se que a lei específica aplicável é a 7.783/1989.

Mas parece que assim, o guardião mor, o STF, não o entende, nem mesmo os legisladores do Congresso, ou mesmo o Chefe de Estado.

O primeiro caso percebe-se pela leitura da decisão proferida pelo Supremo, quando já vigente o art. 37, VII, da forma como se transcreveu acima. É, inclusive, omissa quanto à recepção ou não da Lei de Greve no Ordenamento, em face dele. Eis o julgado:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PORTARIA Nº 1.788, DE 25.08.98, DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Texto destinado à regulamentação do estágio probatório, que se acha disciplinado pelo art. 20 da Lei nº 8.112/90, com a alteração do art. 6º da EC nº 19/98 e, por isso, insuscetível de ser impugnado pela via eleita. Inviabilidade, declarada pelo STF (MI nº

20, Min. Celso de Mello), do exercício do direito de greve, por parte dos funcionários públicos, enquanto não regulamentada, por lei, a norma do inc. VII do art. 37 da Constituição. Não-conhecimento da ação" (STF ADI-1880 / DF, Ac. TP, Rel. Min. ILMAR GALVAO, DJ 27-11-98, p. 7, julg. 09-09-1998).¹²⁹

Também a Casa Legislativa parece não ter se apercebido do alcance do quanto aqui singelamente descrito, tanto que enviou em 03 de julho de 2008, o Projeto de Lei identificado como PL 3670/2008, de autoria do Deputado Adão Pretto, originário da bancada ruralista do Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul¹³⁰, que se encontra em repouso na Comissão de Constituição e Justiça desde 06 de agosto de 2008.¹³¹ Tal projeto segue com apenso similar, de autoria de Rita Camata, PL 4497/2001, que tramitou por alguns anos, sem sucesso.

É o que também pensa o Chefe da República.

Em entrevista coletiva captada pelo *site* do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), em 15 de maio de 2007, pronunciou o Presidente Lula que "greve no setor público não deveria ser feita como se faz greve numa fábrica", aduzindo que, com o movimento, o "patrão" que se busca pressionar é o próprio povo, o mais pobre, que utiliza a escola e a saúde pública, o metrô etc.¹³²

Assim se posicionando, entende-se que não está claro ao Executivo que o funcionalismo já detém e pode fazer uso do direito de greve. Não se está falando quanto à negociação coletiva, tema intrínseco, por lógico, mas quanto à posição formal do direito ao movimento paredista.

¹²⁹ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1880&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 28/08/2009

¹³⁰ http://www.camara.gov.br/Internet/deputado/Dep_Detalhe.asp?id=523112. Acesso em 28/08/2009.

¹³¹ http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=403321. Acesso em 22/08/2008.

¹³² <http://diap.ps5.com.br/content,0,1,77787,0,0.html>. Acesso em 28/08/2008.

Em países que nos serviram de inspiração legislativa, constitucional e infraconstitucional, assim se encontra disposto sobre o exercício da greve pelos servidores públicos ¹³³:

▫ Estados Unidos da América – muito embora não trate o texto constitucional sobre o exercício da greve, nem de quaisquer outros direitos alusivos às relações laborais, a legislação ordinária tomou as rédeas do assunto. A lei *Taft-Hartley Law*, de 1947, proíbe o movimento aos funcionários públicos, penalizando com a dispensa imediata e a proibição de recontração por três anos.

A *Public Law 330*, de 1955, impôs penas ainda mais duras aos grevistas no serviço público federal, capitulando multa e até prisão. Pontuou que a servidor é obrigatória a assinatura de uma declaração em que renuncia expressamente ao direito de greve.

No âmbito estadual, a grande maioria dos estados proíbe a greve no serviço público. São permitidos os movimentos no Alaska, Havaí, Minnesota, Montana, Oregon, Pensilvânia e Winsconsin.

A arbitragem compulsória é a forma de resolver dissídios coletivos dos funcionários nos estados onde a greve é proibida. Aos militares a greve é terminantemente proibida.

▫ Itália – é assegurado o direito de greve também ao servidor público presente nos serviços essenciais, porém há que ser observado aviso prévio de 10 dias e o prazo de sua duração. Não há penalidade de dispensa, mas os integrantes do movimento estão sujeitos a sanções disciplinares. A conciliação pode ser

¹³³ MARTINS. Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo: Atlas, 2001.

requerida perante a Prefeitura, se o conflito for local, a Comuna, se for o conflito de âmbito regional, e perante o Ministro do Trabalho e Previdência Social, se o movimento estender-se ao círculo nacional.

☞ Alemanha - A Constituição prevê o direito de associação, mas silencia quanto à greve. Cabe aos sindicatos, que tem a característica de serem muito representativos, definir as regras para o movimento, sendo certo que somente será deflagrado, inclusive em serviço essencial, depois de esgotados todos os procedimentos existentes para a composição. Para os funcionários públicos (*beamter*) existe proibição tácita do direito de greve, tendo o Tribunal Constitucional Federal já se posicionado no sentido que funcionários estatutários não aderir a movimento paredista, em razão dos princípios tradicionais do serviço público. Os *beamter*, não obstante, podem ser sindicalizados.

☞ Portugal - A Constituição Portuguesa garante o direito de greve. O art. 12, da Lei nº 65, de 26 de agosto de 1977, permite o exercício da greve nas funções públicas, excluindo, no entanto, aos militares. Estabelece as hipóteses de requisição civil, que é uma medida em que se compreende um conjunto de atos pertinentes à manutenção dos serviços essenciais em casos de greve.

No Brasil, conforme já aludido, a greve era proibida ao servidor público até a promulgação da Carta Cidadã, sendo certo que, a partir de então, passou a ser permitida. E isto basta. A celeuma que se verifica, através da caolha redação concedida ao preceito constitucional alusivo – o art. 37, VII, quer antes ou depois da Emenda Constitucional, se pendente de lei específica ou lei complementar para

lapidar-lhe a aplicação. A verdade é que o direito de greve ao servidor deixou de ser proibido. Sábias, a respeito, as palavras de Romita sobre o assunto:

“Condicionar o exercício do direito de greve à promulgação da lei complementar significa privar o servidor do exercício de um direito que a Constituição já lhe assegura, por ter revogado a proibição”.¹³⁴

Persegue-se, pois, numa infundável discussão doutrinária e jurisprudencial, porque o Legislativo se abstém de cumprir o seu papel.

Há uma linha de doutrinadores que se posicionam pelo entendimento de que a norma contida no art. 37, VII, da CF, é de eficácia contida (a norma que independe de lei para sua aplicabilidade plena). Dentre eles Octávio Bueno Magano, Antônio Álvares da Silva, Dirceu Pinto Júnior, Celso Antônio Bandeira de Mello.

Outros tantos, talvez a maioria, entendem que se trata de norma de eficácia limitada, posto que depende de lei que venha a complementar-lhe a eficácia.

Simpatizante desta doutrina se encontra Celso Bastos, que diz:

“Embora não se desconheça o fato de que mesmo as normas demandantes de integração produzem certos efeitos, no caso não há possibilidade alguma, em nosso entender, de se invocar o preceito constitucional para legitimar greves exercidas no setor público, sobretudo na Administração centralizada. A absoluta ausência de normatividade complementar priva o preceito de eficácia. A prática

¹³⁴ ROMITA. Arion Sayão. **A Greve no Setor Público e nos Serviços Essenciais**. Curitiba: Gênese, 1997. p. 114.

da greve nesse setor torna-se necessariamente ilegal por falta de escoro jurídico.”¹³⁵

Outro nome de peso, o da administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro, assim sinaliza sobre a matéria:

“O artigo 37, incisos VI e VII, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional nº. 19, assegura ao servidor público o direito à livre associação sindical e o direito de greve, que “será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. O primeiro é auto-aplicável; o segundo depende de lei. Na redação original do inciso VII, exigia-se lei complementar para regulamentar o direito de greve; pela nova redação, exige-se lei específica.”¹³⁶

Ainda nessa linha se manifestam Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Jr., Eduardo Gabriel Saad, Almir Pazzianoto Pinto, dentre outros.

Das lições dos que comungam da primeira corrente mencionada, de que o preceito é de eficácia contida, podemos citar as palavras de Magano, sempre providenciais:

“Quanto aos servidores em atividades de caráter administrativo, ficou ao alvedrio do legislador ordinário estabelecer, para o seu exercício, as restrições que lhe pareçam oportunas (art. 37, VII). Enquanto, porém, não o fizer, há de se entender que tais servidores poderão exercer o direito de greve nos termos dos demais trabalhadores. Essa conclusão se impõe porque, como é sabido,

¹³⁵ BASTOS. Celso Ribeiro. MARTINS. Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1992, Vol. III, p. 89/90.

¹³⁶ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2000. p. 326.

todos os preceitos constitucionais são dotados de eficácia. Falando o art. 37, VII, da Lei Magna, em exercício do direito de greve, para que não haja arbítrio na determinação dos limites do seu exercício, analogicamente, estes haverão de ser os mesmos estabelecidos para os demais trabalhadores, com a ressalva de que lei complementar regulamentadora do mesmo preceito poderá restringi-lo.”¹³⁷

Em abono ao posicionamento da primeira leva de doutrinadores, pela ocorrência de eficácia limitada da norma, o STF, guardião mor da Constituição, manifestou-se assim, em sede do julgamento do MI 20 - DF:

" EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO - MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO - PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37, VII) - IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR - OMISSÃO LEGISLATIVA - HIPÓTESE DE SUA CONFIGURAÇÃO - RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE - ADMISSIBILIDADE - WRIT CONCEDIDO. DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto- aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do

¹³⁷ MAGANO. Octávio Bueno. **Sindicalizações e direito de greve dos servidores públicos**: curso de direito constitucional do trabalho. Estudos em homenagem ao prof. Amauri Mascaro Nascimento. São Paulo: LTr, 1991, p. 298.

direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora - vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina." ¹³⁸

Como dito, o Judiciário não se coloca na posição de suprir a omissão normativa, posto que função do Legislativo, que se queda inerte por longos 21 anos.

Veja-se o quanto decido frente ao Mandado de Injunção perpetrado:

"MI 168 / RS - Mandado de Injunção - Relator(a):Min. Sepulveda Pertence - Publicação: DJ Data-20-04-90 - Julgamento: 21/03/1990 - Tribunal Pleno - EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. NATUREZA. o mandado de injunção nem autoriza o judiciário a suprir a omissão legislativa ou regulamentar, editando o ato normativo omitido, nem, menos ainda, lhe permite ordenar, de imediato, ato concreto de

¹³⁸ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=20&classe=MI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> . Acesso em 29/08/2009.

satisfação do direito reclamado: mas, no pedido, posto que de atendimento impossível, para que o tribunal o faça, se contém o pedido de atendimento possível para a declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra. créditos judiciais contra a fazenda publica: pagamento parcelado (ADCT, art. 33): faculdade do poder executivo. o art. 33 do ADCT de 1988 não outorgou direito ao credor da fazenda publica ao pagamento parcelado nele previsto, ao contrario, como faculdade do poder executivo competente, extinta com o transcurso do prazo decadencial de 180 dias sem decisão a respeito; a omissão dela, por conseguinte, não da margem a mandado de injunção. " ¹³⁹

Outra tentativa fez o Tribunal de provocar o Legislativo, dando-lhe “ciência” da omissão normativa a fim de que fosse sanada, constituindo em mora o Estado, inclusive para fins de indenização, nos termos do decidido em outro Mandado de Injunção, desta feita proposto nas barras do poder, sob nº MI 283/DF:

"MI 283 / DF - Mandado de Injunção - Relator(a): Min. Sepulveda Pertence - Publicação: DJ Data-14-11-91 - Julgamento: 20/03/1991 - Tribunal Pleno - EMENTA – MANDADO DE INJUNÇÃO: MORA LEGISLATIVA - mora legislativa na edição da lei necessária ao gozo do direito a reparação econômica contra a União, outorgado pelo art. 8., par. 3., ADCT: deferimento parcial, com estabelecimento de prazo para a purgação da mora e, caso subsista a lacuna, facultando o titular do direito obstado a obter, em juízo, contra a União, sentença líquida de indenização por perdas e danos. 1. O STF admite - não obstante a natureza mandamental do mandado de injunção (MI 107 - QO) - que, no pedido constitutivo ou condenatório, formulado pelo impetrante, mas, de atendimento impossível, se contém o pedido, de atendimento possível, de declaração de inconstitucionalidade da

¹³⁹ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=168&classe=MI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> . Acesso em 29/08/2009.

omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra (cf. Mandados de Injunção 168, 107 e 232). 2. A norma constitucional invocada (ADCT, art. 8., par. 3. - "Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica n. S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e n. S-285-GM5 será concedida reparação econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição" - vencido o prazo nela previsto, legitima o beneficiário da reparação mandada conceder a impetrar mandado de injunção, dada a existência, no caso, de um direito subjetivo constitucional de exercício obstado pela omissão legislativa denunciada. 3. Se o sujeito passivo do direito constitucional obstado e a entidade estatal a qual igualmente se deva imputar a mora legislativa que obsta ao seu exercício, e dado ao Judiciário, ao deferir a injunção, somar, aos seus efeitos mandamentais típicos, o provimento necessário a acautelar o interessado contra a eventualidade de não se ultimar o processo legislativo, no prazo razoável que fixar, de modo a facultar-lhe, quanto possível, a satisfação provisória do seu direito. 4. Premissas, de que resultam, na espécie, o deferimento do mandado de injunção para: a) declarar em mora o legislador com relação a ordem de legislar contida no art. 8., par. 3., ADCT, comunicando-o ao Congresso Nacional e a Presidência da República; b) assinar o prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se ultime o processo legislativo da lei reclamada; c) se ultrapassado o prazo acima, sem que esteja promulgada a lei, reconhecer ao impetrante a faculdade de obter, contra a União, pela via processual adequada, sentença líquida de condenação a reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem; d) declarar que, prolatada a condenação, a superveniência de lei não prejudicará a coisa julgada, que, entretanto, não impedirá o impetrante de obter os benefícios da lei posterior, nos pontos em que lhe for mais favorável".¹⁴⁰

¹⁴⁰ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=283&classe=MI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 29/08/2009.

Ainda que não se espouse a corrente de que a norma que outorga ao servidor o direito ao exercício da greve seja de natureza contida, cabe ainda outra indagação: a Lei nº 7.783/89, conhecida como Lei de Greve, estaria recepcionada pela Constituição e poderia ser aplicada para o serviço público?

Um primeiro embate que se verifica, proporcionado pelo descaso e despreparo do Legislativo, é que a Lei de Greve foi editada em 28/06/1989, momento em que vigia a antiga, ou primária, redação do inciso VII do art. 37 da CF, a saber: “VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;”. Resta claro que a lei que se comenta é de cunho ordinário, dissentindo do texto constitucional que pugnou pela aplicação de lei complementar.¹⁴¹ Ademais, outro ponto que se verifica é que, como já dito, inexistente confundir-se serviço público com serviços essenciais.

Alterada a redação constitucional, é lei específica que se pede para regulamentar a matéria, ou seja, lei com objeto puro e simples sobre o direito de greve dos funcionários públicos, pontuando-se ainda que cada ente federado deverá legislar em sua esfera, visto que a matéria não é de competência privativa da União.

Várias incongruências, de natureza intrínseca ao objeto em estudo, se fazem presentes de modo a rechaçar a aplicação da Lei de Greve às relações advindas do serviço público, dentre elas o fato de que as remunerações dos servidores só podem ser estipuladas por via legal, a Constituição não reconhece a validade de acordos ou convenções coletivas entre os entes públicos, restando, ainda que se admitisse a greve, num movimento manco, sem perspectiva e sem função objetiva.

¹⁴¹ Diz, no seu aspecto material, que interessa a este momento, que a lei complementar é aquela de cunho específico e será sempre reportada pelos termos constitucionais. Já à ordinária cabe dispor sobre outras matérias às quais a Constituição não vinculou a regulamentação por lei complementar. Há, ainda, diferença quanto ao *quorum* exigido para sua aprovação (maioria absoluta à primeira, e relativa à segunda).

Não se pode olvidar, ainda, sobre a aplicação da lei de responsabilidade fiscal¹⁴², que impõe a necessidade de previsão orçamentária para as despesas do Poder Público, cujos percentuais e prazos devem se adequar.

Essa parcimônia verificada na legislação leva a despautérios que desfavorecem a classe dos trabalhadores públicos.

Há classes de trabalhadores públicos celetistas que, a rigor de muitas decisões emanadas em Casas de Justiça, podem aderir a movimento paredista, porque amparados por lei, mas não podem negociar com o seu empregador. Há outro tanto de servidores estatutários, que, também a rigor, considerando-se o entendimento majoritário do Supremo, não podem aderir a movimento grevista e muito menos podem negociar com o ente empregador. Há ocupantes de empregos públicos, tanto celetistas quanto estatutários, trabalhando em atividades essenciais.

Não obstante todas essas formais diferenciações, o certo é que o servidor público, ainda que aqui só se entenda o termo como aquele vinculado ao Estado, admitido por meio de certame público, portador de estabilidade e aposentadoria integral (bandeiras comumente hasteadas com vigor quando se quer privilegiar este tipo de trabalhador), é um trabalhador comum, em seu cerne, que cumpre jornada de trabalho predeterminada, tem família, paga contas como todos os outros. Enfim, é um ser humano, dotado das mesmas necessidades básicas que qualquer outro.

Como se viu em capítulo próprio deste trabalho, já não mais se justifica, nos dias atuais, que se empunhe um estandarte diferenciado ao funcionário público, com brasão da república, toda pompa e circunstância. O Estado que o emprega hoje já não é o Estado protecionista de dantes. Há relações de trabalho entre servidores e o Estado em condições precaríssimas e os fatos são públicos e notórios. Trabalham-

¹⁴² Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

se em prédios podres, sob condições ergonômicas agressivas e até mesmo insalutíferas. Não raro se leva o próprio cafezinho de casa, mas se tem estabilidade. Os vencimentos chegaram a ficar congelados por mais de dez anos, sem qualquer expectativa de melhoria e sem meios de debate, mas se tem estabilidade. O escalonamento dos vencimentos dos funcionários, quase sempre, é composto de um salário básico, irrisório, acrescido de adicionais, gratificações, que muitas vezes não irão compor o seu vencimento na aposentadoria. Assim, não se justifica que tais institutos, a estabilidade e a aposentadoria integral, sejam acolhidos, sem maiores ponderações, como o *fiel da balança*. É a relativização que se pode (e deve) estabelecer entre o princípio do coletivo prevalecer sobre o individual.

Nenhum movimento paredista é bem quisto, mormente numa democracia jovem como a que (ainda) se instaura neste país. Viemos de uma cultura em que as relações humanas no trabalho foram sempre subjugadas, primeiro pela manutenção do trabalho escravo, expondo-se o índio e o negro a condições de inferioridade que trazem mazelas graves até os dias de hoje (e que se tenta remendar com leis ainda mais racistas). Depois, pela vinda compulsória de imigrantes, fugitivos da fome e de regimes de exceção, que viram seus instintos combativos também neste solo reprimidos, sob a dura pecha da violência. O trabalho era para os menores, era desprezível, para seres pequenos, sem habilidades, sonhos ou percepções. O serviço público era para os privilegiados, para os amigos do rei.

O panorama que se deveria observar hoje é outro. Não importa dizer se a greve a ser exercida pelo funcionário público seja meramente laboral ou política. São entes providos de discernimento e, por corolário, deverão arcar com consequências pelos atos engendrados.

Com a devida vênia, rebate-se o pensamento de Ives Granda da Silva Martins, que assim se posicionou sobre o assunto em comento:

"Tenho entendido que o direito de greve é limitado às garantias outorgadas à sociedade pela Constituição. O direito ao trabalho é maior que o direito de greve, e o direito do cidadão a ter serviço prestado por funcionário do Estado também é maior que seu direito de greve.

Ninguém é obrigado a ser servidor público. Se o for, entretanto, deve saber que a sua função oferece mais obrigações e menos direitos que na atividade privada. É que o servidor é antes de tudo um servidor da comunidade e não um servidor de si mesmo, sendo seus direitos condicionados aos seus deveres junto à sociedade"¹⁴³

O panorama daqueles que buscam o serviço público hoje é de um contingente de desempregados, que muitas vezes desprezam suas habilidades pessoais, aspirações e a profissão escolhida em função de um emprego, já que não conseguem digna colocação no mercado de trabalho. Conhece-se economista trabalhando como secretária, fisioterapeuta e engenheiro civil laborando em serviço puramente administrativo, contabilista atuando como agente de segurança, professores formados em matemática, química, atendendo ao balcão das Varas Trabalhistas (cenário do nosso *metier*), e assim por diante.

Assim, o que se percebe que o entendimento do renomado constitucionalista peca pelo veio da interpretação simplista, tecnocrata, dissociada da realidade econômica e social do nosso país. Por óbvio que o Estado é maior que o indivíduo que ele alberga, mas não mais importante.

¹⁴³ BASTOS. Celso Ribeiro. MARTINS. Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, Vol. VI, p. 429).

Remata-se que o direito de greve se encontra acatado pela Constituição, mormente em se considerando sua interpretação sistemática, que expressa caráter democrático, à sociedade, desde seu preâmbulo até artigos subsequentes, que tratam de direitos sociais observados como “nunca na História deste país”.

As limitações que se pretende impor a tal exercício, conforme já capitulada na Constituição (“o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”), deverá ser objeto de discussão legislativa, sob ambiente democrático e severo olhar das classes interessadas, espera-se.

10.2.2.3. Negociação Coletiva

Falta faz a ratificação pelo Estado Brasileiro quanto aos termos da Convenção 87. Ampla liberdade sindical. Como dito alhures, inexistente falar-se em “meia-liberdade”.

A constituição previu aos servidores públicos o direito à associação sindical e à greve, mas, *contrario sensu*, manteve-se omissa quanto ao direito imanente à negociação coletiva.

O que se pode pontuar antes de se chegar ao instituto da negociação coletiva? Vejamos.

É sabido que o término do século XX veio acompanhado de significativas transformações mundiais, que, por óbvio, desembocaram incisivamente sobre as relações de trabalho. Ficamos frente à frente com novas figuras, como a flexibilização, a globalização, terceirização, informatização, cujos reflexos afetaram sobremaneira o trabalho, visto pelos empregadores, sentido pela sociedade e, principalmente, vivenciados pelos trabalhadores.

Pode-se dizer que tal processo teria sido desencadeado nos idos da crise econômica observada em meados da década de 1970, a chamada “crise do petróleo”, que pôs em cheque a escalada desenvolvimentista que se verificava. O choque que se observou é que circunstâncias causaram uma elevação radical dos preços do produto, mormente na Europa e nos Estados Unidos, mais significativos consumidores e importadores da energia.

O que se detém, a seguir, é a transmutação do então sistema taylorista/fordista para o modelo japonês chamado de toyotismo¹⁴⁴, que alterou sensivelmente a produção, pontuando com nova organização no ambiente laboral, propondo-se novas rotas alternativas para dinamizar o processo produtivo.

Não obstante, se o ritmo de labor mudou, o consciente da gestão empresarial mudou, o caráter produtivo mudou, por corolário que os empregados tiveram que se subordinadas a novas exigências para entrarem ou se manterem no mercado de trabalho.

Diz Ianni:

“O padrão flexível de organização da produção modifica as condições sociais e técnicas de organização do trabalho, torna o trabalhador polivalente, abre perspectivas de mobilidade social vertical e horizontal, acima e abaixo, mas também intensifica a tecnificação da força produtiva do trabalho, potencializando-a. O trabalhador é levado a ajustar-se às novas exigências de produção

¹⁴⁴ *Taylorismo*: Conjunto das teorias para aumento da produtividade do trabalho fabril, elaboradas pelo engenheiro norte-americano de Frederick Winslow Taylor (1856-1915): simplificar ao máximo a produção, tornando as operações únicas e repetitivas. *Fordismo*: Conjunto de métodos de racionalização da produção elaborados pelo industrial norte-americano Henry Ford (1863-1947) que aprimora os princípios de Taylor em seu modelo. Para diminuir os custos, a produção deveria ser em massa, a mais elevada possível, e aparelhada com tecnologia capaz de desenvolver ao máximo a produtividade por operário. *Toyotismo*: “A expressão surgiu em função dos novos métodos da produção e veículos propostos pelos engenheiros Eiji Toyoda e Taiichi Ohno, da Toyota Motor Company: após uma minuciosa análise dos métodos de produção em massa das indústrias Ford, buscavam-se meios de economizar recursos de produção, de organizar uma produção enxuta, evitando as grandes fábricas povoadas de centenas e centenas de trabalhadores (in, WOOD JR, Thomaz. Fordismo, Toyotismo e Volvismo: Os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: 1992).

de mercadoria e excedente, lucro ou mais-valia. Em última instância, o que comanda a flexibilização do trabalho e do trabalhador é um novo padrão de racionalidade do processo de reprodução ampliada do capital, lançado em escala global.”¹⁴⁵

Muda-se, pois, o padrão de exigência de qualificação profissional, antes validado pelo taylorismo/fordismo, pugnando-se por trabalhadores que se mostrem flexíveis, quer na sua formação como na atuação dentro da empresa. Surge o culto ao desenvolvimento das competências técnicas (trabalhadores polivalentes) e sociais (capacidade de trabalho em equipe, comprometimento com os propósitos da empresa etc).

Chega-se ao ponto pretendido. Incorporado o *toyotismo* como nova prática e ideologia no mundo do trabalho, representando o espírito puramente capitalista na produção, veremos, como traço sobejo, a fragmentação da classe de trabalhadores, e isto quer no setor privado quanto no público. Uma onda de terceirização, verdadeira *tsunami*, invade o setor público com contratações de pessoal terceirizado, quer para a área de limpeza e conservação, vigilância, e até mesmo em serviços de atividade fim.

O sindicalismo que se apresenta, pois, nesse período, advindo de uma trajetória diversificada, que primava pela ascensão, veio a ser considerado como um sindicalismo morno, cuja estratégia passou da confrontação à cooperação, muito diferente do cenário que marcou a luta política e operária na década de 80.¹⁴⁶

O surgimento das várias alternativas de contratações (terceirização, contratação temporária, o trabalho em tempo parcial, a contratação por cooperativas, o trabalho domiciliar etc) sucatearam ainda mais a força reivindicatória do

¹⁴⁵ IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 121.

¹⁴⁶ RODRIGUES. Iram. *Op. Cit.* p. 78.

trabalhador, posto que a migração do sistema de trabalho assalariado formal para tais relações informais ameaçam a manutenção pessoal e familiar, em suma, precarizam o trabalho e, por via direta, o movimento sindical.

Um dos grandes efeitos dessa transformação do mundo do trabalho, qual seja, a fragilização da classe trabalhadora, reflete, de chofre, no plano da negociação com o ente empregador, provocando falhas no fomento do ente coletivo dos trabalhadores, na sua organização de movimentos, tanto pela luta por novo direitos, seja quanto pela manutenção de conquistas pré-existentes no campo de garantias sociais e trabalhistas.

Esse panorama reflete em cheio no sindicalismo do setor público. Incipiente na época sob comento, sobrevive em meio à crise. E crise de identidade, posto que o que se verifica é “... uma crise não de classe, mas de sua consciência”¹⁴⁷

O funcionalismo sequer detém consciência de seu papel político dentro de sua sociedade, enquanto trabalhadores que são, e se deparam com um movimento sindical paralelo em frangalhos. Onde fica a força reivindicatória?

Passemos ao lado prático da *quaestio*. É possível à classe dos trabalhadores públicos a negociação coletiva?

Como já se disse, é ausente manifestação expressa no texto constitucional acerca da possibilidade de os trabalhadores no serviço público participarem da negociação de suas condições de trabalho. Os entendimentos doutrinários se revezam. O da Corte Suprema, por sua vez, sempre fincados em doutrina administrativista, negam valia a qualquer fundamento no sentido de ser viável o debate acerca dos contrato de trabalho.

¹⁴⁷ HOBBSAWM, Eric. **A era dos externos. O breve século XX – 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Cia das Letras, 1995. p. 299.

Não obstante, acena o Governo no sentido de reconhecer a pertinência do instituto aos seus empregados. Como já explorado em capítulo antecedente, a iniciativa de se formalizar uma Mesa Nacional de Negociação Permanente já é um passo em direção à caminhada. E não poderia ser diferente, considerando-se que a diretriz que se extrai da Magna Carta Brasileira é no sentido de se manter o Estado Democrático de Direito, aclamado em seu cerne, não sendo de maior justeza que se inicie o exemplo dentro da própria casa. E não se pense que a atitude seria vista, simplesmente, como um mero ato de bondade do empregador que vislumbra na figura dos seus servidores pais e mães de família, ávidos por melhores condições de vida. Mas porque para que manter o Estado Democrático de Direito, em cumprimento ao mandamento constitucional, os serviços públicos prestados hão que ser “prestáveis”. Se o Estado quer privilegiar o cidadão que lhe mantém com a sempre tão elevada carga de impostos, retribuindo-lhe serviço público equânime, de qualidade, há que ter executantes capazes de prestar indigitado serviço.

Ford precisou de seus funcionários, a ponto de querer-lhes cada vez mais perto de sua empresa, aliando ao ambiente de trabalho o clube de divertimentos, por exemplo. Bem estar do empregado e de sua família, que se viam cada vez mais próximo ao seu ninho de produção e na obrigação de retribuir, com bons serviços, horas a mais de trabalho etc etc. Não seria diferente no serviço público. Aliás, o que mais corrompe e deteriora o serviço público prestado é a sensação que muitos funcionários têm de que os olhos do seu “chefe” não repousam sobre o seu procedimento. Tratam da repartição onde trabalham, da coisa pública, como se pudessem ser desprezadas, desperdiçadas. São atitudes que se fala por experiência profissional própria, e lamentável.

Outra não é a lição se toma de Demari, que produziu profícuo estudo acerca do tema:

“A partir de tal premissa, Rogério Coelho demonstra como a realização dos interesses dos servidores importa na realização do interesse público. Segundo aduz, o atendimento de pleito de professores universitários, por exemplo, no sentido de concessão de acréscimo remuneratório, acabará por acarretar, também, o atendimento de um interesse público, porque a vontade particular do pequeno grupo, oposta à Administração, veicula um interesse inegavelmente público, qual seja, a preservação do ensino público contra as constantes políticas neoliberais de sucateamento.”¹⁴⁸

Entende-se, pois, que estipulado como berço um Estado Democrático, a partir da Carta de 88, a garantia do direito à associação e à greve pelos servidores foi moeda de troca. Precisava-se “sacudir” o serviço público.

Pois bem, retorna-se ao ponto sobre a plausibilidade da instituição da negociação coletiva junto às relações de trabalho do setor público.

Veja-se o que indica Stoll:

"Destarte, ponto de suma importância em relação à possibilidade de negociação coletiva no setor público no Brasil é que não se pode pensar em um sistema sindical e no direito de greve que não admita, antes, a negociação coletiva de trabalho, como decorrência lógica do direito à liberdade sindical, que deve ser exercida amplamente."¹⁴⁹

¹⁴⁸ DEMARI, Melissa. **Negociação Coletiva no Serviço Público**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007. p. 199/200.

¹⁴⁹ STHOL, Luciana Bullamah. **Negociação Coletiva no Setor Público**. São Paulo: LTr, 2007, p. 148.

No prefácio da obra referida retro, o Professor Doutor Enoque Ribeiro dos Santos, então orientador da pesquisa, assim se pronunciou:

"Data maxima venia, trata-se a nosso sentir, de entendimento equivocado, uma vez que assim procedendo agride e restringe os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores, cuja interpretação deve ser a mais ampliativa possível, jamais restritiva, bem como o direito de liberdade sindical, no qual se acha inserido o direito de livre negociação coletiva (...). A negação de direitos fundamentais – como o direito de negociação coletiva de trabalho dos servidores públicos – não se harmoniza com o Estado Democrático de Direito, fundado no princípio nuclear da dignidade da pessoa humana, fundamento de validade de todo arcabouço normativo constitucional e no pleno exercício da liberdade sindical." ¹⁵⁰

O modelo que vier a ser instituído como modelo para a negociação coletiva do o setor público por óbvio que deverá respeitar as diferenças existentes deste para o campo privado. Serviços essenciais deverão continuar a ter proteção do Estado. Mas o que não se pode mais é negar o direito e os fatos que se encontram aí, batendo em nossas casas, através dos telejornais, onde se vê movimentos e mais movimentos eclodirem país afora. Por lógico que se observará o direito positivado, como a lei de responsabilidade fiscal, mas nada impede que a categoria discuta, a tempo e modo, as condições de labor a vigerem no exercício vindouro. É razoável. Isso sim seria o papel do servidor público consciente, que sabe que suas reivindicações não poderão ser resolvidas da noite para o dia, como um parar de máquinas numa montadora de automóveis. Excetua-se, por lógico, casos graves e que não detenham cunho eminentemente financeiro.

¹⁵⁰ STHOL, Luciana Bullamah, *op cit.*, p. 11/12.

O ente sindical precisa chamar a si a responsabilidade do seu papel, deixar de esconder-se naquela entidade assistencialista e de recreação. Deve chamar o debate, o embate, promover o rebate. É seu papel. Para isso os dirigentes são trabalhadores licenciados e recebem seus integrais vencimentos.

Por certo que a instituição da negociação coletiva no setor público observará o princípio da legalidade, visto que a vontade do ente público decorre de lei, não se podendo olvidar dessa máxima, mormente também para que se resguarde os cidadãos de desmandos que possam vir a acontecer pelo ultraje a tal princípio. Caminhando em conjunto, há que se observar, ainda, no processo negocial, o princípio da moralidade.

O Estado moderno pugna pela prestação de serviços com eficiência, uma vez que os cidadãos (seus consumidores) estão cada vez mais cientes de seus direitos e protegidos, seja por norma positivada ou principiológica, a lhes amparar na grandeza buscada.

Necessário se faz à gestão pública que não sonegue a seus servidores amplas condições de preparo para o labor e condições para bem executá-lo. São direitos que também devem ser buscados via negociação e que vem no encalço de satisfazerem a população, beneficiária dos serviços.

Como já dito acima, o governo acena para a instituição e formalização da negociação pública ante seus funcionários. Nada mais justo, repita-se, para que se combine com a democracia intentada e ainda buscada.

Neste espeque, o Presidente Lula enviou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 58, pugnando pela ratificação da Convenção 151, da Organização Internacional do Trabalho, que trata especificamente da organização sindical e da negociação coletiva de trabalho no setor público.

Não obstante tenha sido remetido o documento em fevereiro de 2008, desde 06 de agosto daquele mesmo ano não se tem notícia de andamento da mensagem. Outro passo que o Congresso se olvida em dar, onerando a sociedade e os seus próprios servidores, ávidos pelo respeito que são merecedores do seu empregador.¹⁵¹

O direito fundamental à ampla liberdade sindical deve ser outorgado à classe dos servidores públicos, com o fito de reconhecer-lhes a legitimidade dos conflitos coletivos que na relação laboral advierem, assim como que sejam admitidas, no processo negocial, a participação dos interessados na solução do conflito (o governante ou gestor público, os sindicatos do funcionalismo e até mesmo a sociedade, por um seu representante); que a liberdade alcance a autonomia do exercício do direito de greve; que o processo negocial assuma um caráter permanente e eficaz, a exemplo das Mesas Nacionais de Negociação, que bastam, apenas efetivamente funcionar; que haja uma profícua vontade política, no sentido de que hajam meios de mediação dos conflitos, no intuito de preservar o equilíbrio entre as partes e a solução pacífica da contenda.

Repisa-se que a negociação coletiva, vista como um lúdimo meio de se democratizar as relações de trabalho, detém um caráter elementar na gestão do Estado. A democratização das relações de trabalho é condição essencial para incutir no Estado uma nova cara, diversa daquela emprestada ao estado absolutista ou fascista, já que "a valorização dos servidores, mediante a instituição de canais de comunicação que possibilitem a melhoria de suas condições de trabalho, contribui para a formação de um "espírito do serviço público" e de uma "moral profissional" da

¹⁵¹ Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 30 de agosto de 2009.

categoria, ambos capazes de superar a apatia e indiferença que a vêm dominando nos últimos anos e contribuindo para o notório desmonte dos serviços públicos".¹⁵².

Pode-se concluir que a negociação coletiva de trabalho no setor público, além de ser direito fundamental perseguido, está para contribuir para a solidificação do verdadeiro Estado Democrático, aquele que se faz atuante, eficaz e eficiente na prestação dos serviços essenciais aos cidadãos, de modo a cumprir o seu mister e a propaganda proclamada de observar o amplo direito à "*vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*", essenciais ao exercício da cidadania, conforme Demari pontua:

"a participação e a consensualidade nas democracias contemporâneas, através da coordenação de ações, mediante cooperação e colaboração, contribui para o aprimoramento (1) da governabilidade, (2) dos mecanismos voltados à inibição de abusos, (3) da observância dos interesses gerais, (4) da qualificação das decisões adotadas, (5) bem como desenvolve a responsabilidade dos cidadãos e (6) confere maior aceitabilidade e obediência aos comandos estatais, realizando, através de tais aspectos, os postulados da eficiência, legalidade, justiça, legitimidade, civismo e ordem, respectivamente." ¹⁵³

Espera-se a providência.

¹⁵² DEMARI, Melissa. *Op cit.* p. 14.

¹⁵³ DEMARI, Melissa. *Op.cit.* p. 189.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pretendeu buscar e demonstrar com a presente pesquisa é o quanto está a classe dos trabalhadores públicos do Brasil vilipendiada em seus direitos fundamentais coletivos do trabalho, aqui analisados sob o espreque da liberdade sindical, o direito à greve e à negociação coletiva.

Longe de ser o funcionário público de hoje aquele privilegiado da Coroa, que obteve o privilégio de trabalhar junto à administração do Império, gozando de regalias da Corte e da sociedade, que sequer podia ser chamado, ou considerado, como uma classe profissional, posto que nem o seu empregador, nem ele próprio e muito menos a sua comunidade assim o percebiam.

Também não há condições de se comparar o funcionalismo contemporâneo àquele que se seguiu na República e na Era Vargas, inclusive no Estado Novo, porquanto àqueles, nos indigitados cortes temporais, não era dado requerer de seu patrão qualquer benfeitoria ou respeito. Pensa-se que talvez ele pensasse em agradecer por poder servir o Estado! Era uma relação não totalmente formalizada, o funcionário não detinha meios de obtenção de melhorias, nem salariais, nem de condições de trabalho.

Não serve de qualquer parâmetro a época em que estivemos sob o cajado do Regime Militar, muito menos para se analisar as condições do funcionalismo estatal. Se o medo e a repressão imperavam nas esquinas, quiçá dentro das repartições. O servidor, por sua vez, calcava na condição de “servidor”, cuja moral talvez não lhe permitisse questionar e buscar um cenário novo.

A Constituição Cidadã de 1988 trouxe em seu bojo um grande progresso, ao Brasil, às instituições, aos funcionários públicos, à sociedade. O sindicalismo que se fazia emergente, do final da década de 70 e início da de 80, através de movimentos envolventes de grandes massas, como no ABC Paulista, fincou suas raízes nas associações então somente assistencialistas, que já se faziam presentes no seio do funcionalismo, dando uma nova cara a esta parcela profissional. Foram observadas greves memoráveis, como a dos professores, de servidores do INSS, da Receita Federal dentre outras, fatos que começaram a romper o grosso invólucro que ainda insiste em embrulhar a categoria dos funcionários públicos num seletivo rol de privilegiados.

Não há nada de errado em obter-se estabilidade no emprego. Errado está a iniciativa privada contratar e dispensar empregados ao seu bel prazer, descartando pessoas, vidas, sonhos, como se joga fora um papel de rascunho. Errado é se nivelar pelo mais baixo. Isso não é sonho absurdo ou instrumento de retórica. A Convenção 158, da OIT, rechaçando as demissões arbitrárias está aí e só não se encontra incorporada ao sistema jurídico nacional por conta de manobras políticas passadas, que demonstram a ausência de vontade no reconhecimento desse elementar direito a todos os trabalhadores.

Não se justificam mais frases nem pensamentos que indiquem que a classe dos empregados públicos deva esperar, sentada, em frente ao telejornal, o anúncio de que o Congresso votou pela correção salarial de 3% naquele ano, quando se acumulam perdas da ordem de 30. Alguém deve estar a postos para falar que a majoração está defasada e outro alguém deve estar a postos para ouvir (e reagir). É o que se espera num âmbito de negociação.

O funcionário público de hoje não pode mais ser chamado “marajá”, assim como também não é mais um “barnabé”. O primeiro termo, sabe-se, foi utilizado de forma desastrosa pelo então Presidente da República no início dos 90, o hoje Senador por Alagoas, Fernando Collor de Melo, que se auto-intitulou “caçador de marajás”, referindo-se assim a funcionários que ganhavam demais e trabalhavam de menos, o que, sem se adentrar ao mérito da questão, nada mais fez do que jogar a sociedade contra essa classe de também operários, de forma global, sem distinguir o joio do trigo. Juntou-se a esse inflame a percepção que a sociedade tinha (e ainda tem) de que o funcionário público é como que um *amicus curiae*. Plantou-se, adubou-se e regou-se a discórdia.

O funcionário público hoje também não mais merece ser chamado de Barnabé. No jargão popular, o nome refere-se a um funcionário público de baixo escalão e alienado politicamente. Figura inclusive agraciada com uma marchinha de carnaval, composta por Antônio Almeida nos idos de 1947 ¹⁵⁴, que assim diz: “Barnabé o funcionário, ganha só o necessário, pro cigarro e pro café... quando acaba o seu dinheiro, apela pro bicheiro, cerca o grupo do carneiro, dá de tarde o jacaré... ai, ai, Barnabé, todo mundo anda de bonde só você é que anda a pé.”. Aquele que bate o ponto, ganha parcos vencimentos e ali estaciona, encalha, sem motivação e nem percepção da realidade que o cerca.

O mundo pede que a classe dos trabalhadores públicos se mova, igualmente como se moveu o Estado, do liberalismo ao estado globalizado e, quiçá, agora, a um outro patamar econômico, talvez com o fortalecimento do Estado Nacional, que

¹⁵⁴ Disponível em <http://www.lettras.com.br/biografia/antonio-almeida>. Acesso em 30 de agosto de 2009.

sentiu que o mercado não se regula por suas próprias mãos, mas precisa de ingerência.

Os trabalhadores do Estado merecem o mesmo tratamento outorgado aos empregados da iniciativa privada, mormente no que se fala em termos de direitos fundamentais coletivos e do trabalho. Devem gozar de liberdade sindical, a fim de se agruparem em entidades efetivamente atuantes, que lhes conheçam as mazelas, devem ter direito ao exercício da greve, posto que lídimo instrumento de defesa de direitos ultrajados e, por corolário, para se formar o tripé, devem ter direito à negociação coletiva de suas condições de labor. Peculiaridades continuarão a existir, como a observância de prestação de serviços essenciais, o respeito à lei de responsabilidade fiscal. O que não pode continuar e persistir é essa diferenciação, essa discriminação, que põe em cheque o próprio Estado Democrático de Direito, aclamado, festejado e que, sem sombra de dúvidas, merece manutenção.

O interesse individual não ultrapassa o tamanho do Estado, como pretendeu referir Ives Gandra, em texto retro mencionado. Mas a grandeza e o respeito que o Estado tem e trata os seus cidadãos e os seus subordinados, que prestam serviços a esses cidadãos, é que medirá a efetividade desse Estado. Então, não haverá diferença, nem o dizer-se que um interesse sobeja a outro. O Estado não é nada sem o seu cidadão, o cidadão não pode prescindir do servidor estatal que lhe presta serviços e este nada mais é que um cidadão, parte do seu Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AGOSTINHO, Santo. **O livre-arbítrio**. São Paulo: Paulus, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho**. 10ª Ed. Campinas: Cortez, 2005.

_____. **O novo sindicalismo no Brasil**. Campinas: Pontes. 1995.

AQUINO, Tomás de. Santo. **Santo Tomás de Aquino**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

AROUCA. **O Sindicato em um Mundo Globalizado**. São Paulo: LTr, 2003.

AUGUSTO. Ilnah Toledo. **Sindicalismo no Setor Público – Trajetória e Perspectivas**. São Paulo: LTr, 2008.

AVELLAR. Hélio de Alcântata. TAUNAY. Alfredo D'Escragnoille. **História Administrativa do Brasil**. São Paulo: Diasp, 1974.

BASTOS. Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BASTOS. Celso Ribeiro. MARTINS. Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1992.

BASBAUM. Leôncio. **Historia Sincera da República**. 5ª ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

BELTRAN. Ari Possidonio. **Direito do Trabalho e Direitos Fundamentais**. São Paulo: LTr, 2002.

BLAINEY. Geoffrey. **Uma Breve História do Mundo**. São Paulo: Fundamento, 2008.

BOBBIO. Norberto. **O Futuro da Democracia**. 9ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **A Era dos Direitos.** 19ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 1992.

_____. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** Brasília: UNB, 1996.

BRASIL. Constituição do. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. <http://letras.terra.com.br>

_____. <http://www.econ.puc-rio.br>

_____. <http://apeoespsub.org.br>

_____. <http://www.sindsaude.org.br>

_____. <http://www.servidorpublico.net/search?SearchableText=greve>

_____. <http://www.conjur.com.br/2003-jul-21/>

_____. <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/10/04/.asp>

_____. http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno08.PDF

_____. <http://www.unicamp.br/unicamp/imprensa/clipping-unicamp/2009/julho-2009/31-de-julho-de-2009/31-de-julho-de-2009-textos-completos>

_____. <http://www.dieese.org.br/>

_____. http://www.ifch.unicamp.br/ael/website-ael_publicacoes/cad-12/Artigo-3-p73.pdf

_____. http://www.oab.org.br/hist_oab/inicio.htm#criacaoordem

_____. <http://www2.camara.gov.br/>

_____. <http://www.stf.jus.br>

CAMPOS FILHO. Vicente. **O galinho que se fez de morto e virou funcionário público.** Literatura de Cordel.

CARDOSO. Fernando Henrique. **A Arte da Política: a história que vivi.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARONE. Edgard. **Movimento Operário no Brasil (1877-1944)**. São Paulo: Difel, 1979.

CARVALHO. José Murilo de. **Os Bestializados**. 3ª Ed. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

_____. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CATHARINO. José Martins. **Tratado Elementar de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 1977.

COMIN. Álvaro Augusto. A experiência de organização das Centrais Sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA. Carlos Alonso Barbosa de *et al* (orgs.) **O mundo do trabalho**. Campinas: Editora Página Aberta, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

COSTA. Cândida. **Nem vítima nem vilão. Reflexões sobre o Serviço Público no Brasil**. 2ª ed. São Luís: Mestrado em Políticas Públicas, 1997.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

_____. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

DELGADO. Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 4ª Ed. São Paulo: LTr. 2005.

DEMARI. Melissa. **Negociação Coletiva no Serviço Público**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FAORO. Raymundo. **Os Donos do Poder**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO. Boris. **História do Brasil**. 12ª Ed.. São Paulo: Edusp, 2004.

_____. **História Concisa do Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Edusp, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FRANÇA. Bárbara Heliodora. **O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público**. São Paulo: Cortez, 1993.

GASPARI. Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

_____. **A Ditadura Encurralada**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

GASPARINI. Diógenes. **Direito Administrativo**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

GONZALEZ, Everaldo T. Quilici. **A Concretização dos Direitos Humanos: os direitos fundamentais no pensamento jurídico de Norberto Bobbio**. Disponível em <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais>.

GRAMSCI. Antonio. BORDIGA. Amadeo. **Conselhos de Fábrica**. Tradução de Marina Borges Svevo. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. **Sobre Democracia Operária e Outros Textos**. Tradução de João Ferreira Duarte. Lisboa: Ulmeiro, 1976.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extermos. O breve século XX – 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos. Acessível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm.

LOPES. José Reinaldo de Lima. **Curso de História do Direito**. São Paulo: Método, 2006.

MAGANO. Octávio Bueno. **Sindicalizações e direito de greve dos servidores públicos**: curso de direito constitucional do trabalho. Estudos em homenagem ao prof. Amauri Mascaro Nascimento. São Paulo: LTr, 1991.

MARTINS. Humberto Falcão. **A Construção do Estado Moderno e da Burocracia Profissional no Brasil**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, março/abril/maio, 2005.

MARTINS. Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MASCARENHAS. Angela Cristina Belém. **Desafiando o Leviatã. Sindicalismo no Setor Público**. Campinas: Alínea, 2000.

MAXWELL. Kenneth. **Marquês de Pombal. Paradoxo do Iluminismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MISAILIDIS. Mirta Lerena de. **Os desafios do sindicalismo brasileiro diante das atuais tendências**. São Paulo: LTr, 2001.

MORAES. Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000,

_____. **Direito Constitucional**. 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direitos Humanos Fundamentais. Teoria Geral. Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 13ª Ed., São Paulo: Saraiva, 1997.

NETO. Manoel Jorge e Silva. **Direitos Fundamentais e o Contrato de Trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

NOGUEIRA. Arnaldo J.F. Mazzei. Emergência e Crise do Novo Sindicalismo no Setor Público Brasileiro. *In* RODRIGUES. Iram Jácome. **O Novo Sindicalismo Vinte Anos Depois**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 68.

NORONHA. Eduardo Garuti. Greves e Estratégias Sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA. Carlos Alonso Barbosa de *et al* (orgs.) **O mundo do trabalho**. Campinas: Editora Página Aberta, 1994.

OCKHAM. Guilherme de. **Brevilóquio sobre o Tratado Tirânico**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA. Carlos Alonso Barbosa de. **Processo de Industrialização. Do capitalismo originário ao atrasado**. Campinas: Unesp, 2004.

OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros Ensaios de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PESSOA. Flávia Moreira Guimarães. **Curso de Direito Constitucional do Trabalho**. Bahia: Editora Podivm, 2009.

PESSOA. Robertônio Santos. **Sindicalismo no setor público**. São Paulo: LTr, 1995.

PRADO JÚNIOR. Caio. **História Econômica do Brasil**. 12ª Ed. São Paulo: Brasiliense. 1970.

_____. **Evolução Política do Brasil**. 3ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

RAPASSI. Rinaldo Guedes. **Direito de Greve de Servidores Públicos**. São Paulo: LTr, 2005.

RODRIGUES, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. 4ª Tir. São Paulo: LTr, 1996.

RODRIGUES, Iram Jacome. **O Novo Sindicalismo Vinte Anos Depois**. Petrópolis: Vozes. 1999.

RODRIGUES. Leôncio. **Conflito Industrial e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966.

ROMITA, Arion Sayão *et al.* **A Greve no Setor Público e nos Serviços Essenciais**. Curitiba: Gênese, 1997.

_____. **Servidor Público, negociação coletiva, conflitos coletivos, direito de greve**. Revista LTr nº 56-8. São Paulo: LTr, julho de 1992.

RÜDIGER, Dorothee Susanne. **O contrato coletivo no direito privado**. São Paulo: LTr, 1999.

RUPRECHT. Alfredo J. **Relações Coletivas de Trabalho**. São Paulo: LTr, 1995.

SCHUMPETER. Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA. José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA NETO. Manoel Jorge. **Direitos fundamentais e o contrato de trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

SKIDMORE. Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

STOLL. Luciana Bullamah. **Negociação Coletiva no Setor Público**. São Paulo: LTR, 2007.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. 2ª ed., São Paulo: LTr, 1998.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT e Outros Tratados**. 3ª ed. São Paulo, LTr, 2007.

SÜSSEKIND, Arnaldo. MARANHÃO, Délio. VIANNA, Segadas. **Instituições de Direito do Trabalho**. 13ª ed.. SP: LTr, 1993.

VAINFAS. Ronaldo. **Dicionário do Brasil Imperial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

WEBER. Max. **Economia e Sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

ZANGRANDO. Carlos. **Curso de Direito do Trabalho**. Tomo III. São Paulo: LTr, 2008.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.