

A GREVE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Waldir Zagaglia

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

1. ANTECEDENTES

Atribui-se a origem da palavra greve ao fato de se tratar do nome de uma praça em Paris - **Place de Grève** - local de reunião de trabalhadores na época da Revolução Industrial. Lá se reuniam tanto os desempregados, como os que paralisavam seus serviços objetivando melhores condições de trabalho.^{1,2}

São imemoriais as raízes da paralisação do trabalho, como reação coletiva espontânea ou concertada às condições pelas quais se realiza³. Se pretendermos uma investigação histórica mais acurada - o que evidentemente não é objetivo destas considerações - encontraremos alguns movimentos que podem ser apontados como raízes remotíssimas desse fenômeno chamado greve. Tais movimentos cunhavam-se em manifestações de rebelião, motim ou protesto, por vezes violentas, sempre tendo como motivação a reivindicação de melhores condições de trabalho, embora lhes faltassem um razoável sentido de organização coletiva, um caráter objetivo dessas reivindicações e principalmente uma consciência de classe.

Os exemplos mais remotos ficam por conta da rebelião comandada pelo escravo SPARTACUS em 473 a.C., em Cápua, a insurreição chefiada por ARISTÊNIO em 130 a.C., na Ásia, e a retirada dos músicos de Roma em 493 a.C., ao lhes ser negada a prerrogativa da realização de banquetes e oferendas no templo de Juno.^{1,4} Há, ainda, quem aponte o êxodo dos hebreus, ao abandonarem o Egito, ou a retirada dos plebeus para o Monte Arentino, em Roma, rebelando-se contra os privilégios políticos e sociais dos patrícios⁵.

Ainda sem atingir os contornos do que se pode entender por um movimento grevista, já na Idade Média, vamos encontrar as revoltas dos trabalhadores rurais na Rússia, Romênia e Hungria e as ocorridas no século XI na Normandia e na Bretanha.

A partir do século XII, fruto do aprimoramento do sentido corporativista expressado nas chamadas Corporações de Ofício, os movimentos reivindicatórios assumem uma consciência classista e passam a ter sentido objetivo. O maior exemplo disto, naquela época, foi a greve dos impressores em Lyon, na França, que obteve como resultado um aumento salarial decretado por sentença, não obstante fossem os grevistas punidos.

É, porém, com o advento da Revolução Industrial que esses movimentos reivindicatórios começam a desenvolver os contornos do fenômeno social que hoje entendemos como greve organizada. As razões são de

ordem histórica e esses movimentos surgem, agora, como resposta à própria questão social imposta pela burguesia no seu projeto de controle dos meios de produção e conseqüentemente de concentração da riqueza, o que só foi possível com o implemento da Revolução Industrial.

Todavia, não se pode deixar de anotar que a adoção de novas e revolucionárias técnicas industriais impediu a absorção de mão-de-obra excedente, de resto necessária na doutrina primitiva do Capitalismo Industrial, a fim de que pela lei da oferta e da procura os salários se mantivessem em níveis aviltantes.

Como conseqüência natural, uma série de movimentos organizados e muitas vezes violentos aparece como pronta resposta à questão social imposta pela Revolução Industrial.

São conhecidos os episódios acontecidos na Inglaterra, em Londres, a partir de 1816, quando uma multidão saqueou lojas e destruiu máquinas, que culpavam pelo desemprego. Na França, em julho de 1789, em Rouen, uma revolta popular havia destruído o estabelecimento de Brisout e Barneville. Na Itália, entre 1879 e 1899, verificaram-se mais de duas mil paralisações, com perda de seis milhões de dias de trabalho. Nos Estados Unidos, apenas para citar um exemplo, a famosa greve Pullmann, de Chicago, em 1894, causou prejuízos da ordem de oitenta milhões de dólares⁶.

Dessa forma, a Revolução Industrial pagava seu preço como a causadora do grave problema social da época. O grande conglomerado de trabalhadores que vivia em condições miseráveis nas periferias dos centros urbanos industriais reagia à sua moda e como podia ao crescimento da indústria que se fazia em enormes proporções e que na contramão da questão social concentrava cada vez mais os meios de produção, dando surgimento ao chamado Capitalismo Industrial.

É neste contexto que KARL MARX lança, em 1848, o Manifesto Comunista pregando a união das classes operárias contra o regime econômico e social então vigente. Numa abordagem sobre a evolução do trabalho humano não se pode esquecer a importância do Marxismo. Na verdade nem todas as idéias de MARX eram tão originais assim, devia algumas delas a HEGEL, outras a LOUIS BRANC e outras ainda a RICARDO. Contudo, MARX teve o mérito de combiná-las num vasto sistema lógico e dar-lhes seu pleno significado como explicação dos fatos econômicos⁴.

Suas idéias principais são:

1º) A interpretação econômica da história. Todos os grandes movimentos políticos, sociais e intelectuais da História têm sido determinados pelo ambiente econômico em que surgiram;

2º) O materialismo dialético. Todo sistema econômico, baseado em padrões definidos de produção e de troca, tende a crescer até alcançar um ponto de máxima eficiência, quando então dá vez a contradições internas que acarretam sua rápida decadência;

3º) A luta de classes. Toda a História é feita de lutas entre as classes. Na Antigüidade, tratava-se de uma luta entre amos e escravos, entre patrícios e plebeus. Na Idade Média, de um conflito entre mestres e jornaleiros e nos tempos de então o conflito era entre capitalistas e proletariado. A primeira dessas classes compreende aqueles cuja renda principal resulta da posse dos meios de produção e da exploração do trabalho alheio. O proletariado inclui aqueles cuja subsistência depende principalmente de um salário.

4º) A doutrina da mais-valia. Toda riqueza é criada pelo trabalhador. O capital nada cria, mas ele próprio é criado pelo trabalho. O valor de todas as utilidades é determinado pela quantidade de trabalho necessário para produzi-las. O trabalhador, porém, recebe um salário no mais das vezes insuficiente. A diferença entre o valor que o trabalhador produz e o que ele recebe é a mais-valia que é expropriada pelo capitalista.

5º) A teoria da evolução socialista. O capitalismo receberá um golpe de morte do socialismo. O socialismo teria três características básicas: a ditadura do proletariado; a remuneração de acordo com o trabalho realizado e a posse e a administração, pelo Estado, de todos os meios de produção, distribuição e troca. O socialismo, porém, seria um estágio de mera transição para o comunismo, meta final da evolução histórica. O comunismo significaria uma sociedade sem classes. O Estado desapareceria. A essência do comunismo é o pagamento segundo as necessidades, isto é, de cada um a sua possibilidade, a cada um segundo as suas necessidades⁴.

Nessa resenha cabe uma palavra sobre o episódio que ficou conhecido como o massacre de Chicago. Desde a primeira metade do século XIX, havia uma reivindicação pela redução da carga horária e o Congresso Americano, em 1868, aprovou uma lei limitando a jornada de trabalho em oito horas. Esta lei foi submetida a diversas interpretações e finalmente aceita pelos empresários sob a condição de diminuir proporcionalmente os salários. Entre 1871 e 1880, os operários fizeram várias campanhas para que a lei fosse interpretada corretamente.

A FEDERAÇÃO DE GRÊMIOS E SINDICATOS OPERÁRIOS ORGANIZADOS (**FÉDERATION OF ORGANIZED TRADES AND LABOR UNIONS**), fundada em 1881 e então entidade classista minoritária, aprovou, em sua convenção de 1884, a realização, a partir de 11 de maio 1886, de greve geral para conseguir a aplicação da jornada de oito horas.

As manifestações foram mais intensas em Chicago, gerando forte repressão policial. Conta-se que logo no início das manifestações a fábrica de máquinas agrícolas CYRUS MACCORMICK demitiu 1.200 operários.

Cerca de oito mil grevistas protestaram contra a demissão, e a intervenção da polícia foi desastrosa, causando a morte de vários grevistas.

No embate uma bomba explodiu matando vários policiais. No dia seguinte, começou a caçada aos acusados e, a seguir, o processo que se estendeu até outubro de 1887. Dos oito acusados, cinco foram condenados à morte, dois à prisão perpétua e um a 15 anos. Na realidade, no processo não se identificou quem teria jogado a bomba.¹

E no Brasil (?).

A primeira greve ocorrida no Brasil, em 1858, devidamente registrada pela História, foi a dos gráficos liderados pela Imperial Associação Tipográfica Fluminense que, reivindicando melhores salários, paralisaram as oficinas do **Diário do Rio de Janeiro**, **Correio Mercantil** e **Jornal do Commercio**.

Nas três primeiras décadas do nosso século podemos relacionar as seguintes paralisações:

▫ 1900 - janeiro: cocheiros do Distrito Federal, havendo violentos choques entre grevistas e polícia durante os três dias do movimento.

▫ 1903 - agosto: paralisação geral no Rio pela jornada de oito horas e por melhores salários.

▫ 1905 - setembro: carroceiros de Santos e trabalhadores na indústria de cigarro do Recife.

▫ 1906 - junho: ferroviários de Jundiaí, numa paralisação reprimida com extrema violência, ocorrendo mortes, feridos e muitas prisões.

▫ 1906 - outubro: paralisações em São Paulo, Rio, Recife e Rio Grande do Sul.

▫ 1907 - maio: greve geral em São Paulo, com os trabalhadores voltando a reivindicar a jornada de oito horas. O movimento só terminou no mês seguinte com a vitória parcial dos grevistas.

▫ 1908 - conflitos e prisões na greve que paralisou, por cinco dias, a Companhia de Gás do Rio.

▫ 1909 - junho: paralisação em Santos com a intervenção da polícia, que fez mais de duzentas prisões. Greve no Loyd Brasileiro em repúdio às pretensões da empresa, que tencionava rebaixar salários.

▫ 1911 - ano marcado por movimentos grevistas reivindicatórios de melhores salários e inconformidade com a jornada diária, que, muitas vezes, chegava a 14 horas.

▫ 1912 - maio: paralisações generalizadas em fábricas paulistas envolvendo cerca de 10 mil operários.

▫ 1914 - abril: greve geral no Pará pela jornada de oito horas e por melhores salários.

▫ 1916 - fevereiro: intensificação das paralisações em vários pontos do território nacional. No Rio, houve invasão, pela polícia, da sede da Confederação Operária Brasileira.

▫ 1917 - junho: greve das operárias da fábrica de tecidos Crespi, São Paulo, por aumento de 25% nos salários, diante da decisão da empresa em prolongar o trabalho noturno. O movimento atingiu outras indústrias da capital paulista, gerando conflitos de rua.

▫ 1917 - agosto: greve geral em Porto Alegre.

▫ 1917 - setembro: Recife paralisado por greve de ferroviários, que se estende a outras categorias profissionais.

▫ 1918 - agosto: novos movimentos grevistas no Rio.

▫ 1919 - junho: greves em Porto Alegre, Niterói, Curitiba, Salvador e Recife.

▫ 1919 - outubro: amplo movimento grevista em São Paulo.

▫ 1921 - fevereiro: paralisação no Porto do Rio.

▫ 1929 - março: três meses de paralisação dos gráficos de São Paulo, com forte resistência à pressão policial⁷.

No Brasil, não tivemos Revolução Industrial. De um lado, os vícios de uma sociedade escravocrata até praticamente a última década do século XIX e, de outro, uma economia estagnada na monocultura cafeeira, legou-nos um descompasso enorme com relação às causas e reivindicações trabalhistas e suas conquistas ocorridas na Europa no século XIX.

Sobre este tema já nos pronunciamos anteriormente no sentido de que⁸:

Do ponto de vista econômico, como descreve EDUARDO GALEANO, o crescimento industrial na América Latina não decorreu de uma política dirigida ao desenvolvimento nacional, ao contrário, foi conseqüência do desequilíbrio provocado pela queda do comércio exterior agroexportador. Não surge, assim, uma classe industrial livre da dependência tradicional, o grande impulso proveio do capital acumulado dos latifundiários e dos importadores. Não foi diferente no Brasil, a industrialização do país não se deu paulatinamente, inserida dentro de um processo de transformação econômica geral. Antes disto, foi um fenômeno rápido e confuso, que se superpôs à estrutura econômica social preexistente, sem modificá-la por inteiro, dando origem a profundas diferenças setoriais e regionais que caracterizam a sociedade brasileira. NELSON WERNECK SODRÉ, no episódio, aponta as deficiências profundas desse processo industrial. A dispersão é a primeira delas: são parques industriais dispersos, atendendo zonas consumidoras distanciadas umas das outras e servidas por fontes de energia também dispersas em pequenas usinas. O peso do artesanato é muito grande nele: entre milhares de estabelecimentos, as fábricas são centenas, as pequenas oficinas é que são milhares. Por outro lado, não apenas a transferência de renda agrícola possibilitou esse incipiente surto industrial como aduz

GALEANO, pelo menos aqui, grande parte deste desenvolvimento fez-se à custa de salário. Do aspecto político, é certo que a instauração da República, até a década de 30, não consegue resolver a questão da participação, sequer em sua dimensão eleitoral. Não obstante, o movimento operário brasileiro, após a fase inicial de predominância do atraso rural, principal fornecedor da classe operária, e a fase anarquista que expressava a presença do imigrante de origem campesina - notadamente o italiano -, consegue alcançar um grau mínimo de organização no final da década de 10, sendo significativa a greve geral de 1917. Surge, porém, uma nova camada social - o operário fabril - ainda sem identidade política e portanto sem voz. Sua contraparte no processo produtivo, o empresariado, nasce, por definição, dentro de um sistema oligárquico e envolvido em outro conflito distributivo: com a oligarquia exportadora de um lado e com a burguesia compradora de outro. No dizer de WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS, em certo sentido, a revolução de 1930 foi um bem coletivo produzido via setor público. Dela segue-se o ordenamento da produção no segmento privado da economia, a **partilha da população em categorias profissionais**, por decorrência a estratificação da cidadania. Em busca do arrefecimento ao ímpeto participativo das camadas trabalhadoras urbanas, o governo revolucionário pós-1930 ofereceu-lhes o início de uma política social, prefigurada de um Estado de bem-estar, em troca da aquiescência diante da burocracia oficialista no Ministério do Trabalho, então criado. A estratégia governamental era absolutamente clara: política social protecionista em troca da domesticação política. Este esquema decorria mesmo do conflito ideológico em que se punha a burguesia: queria reformas pois só com elas se imporá ao latifúndio, mas temia seu avanço demasiado, pois só mantendo o controle absoluto sobre elas não se sentia ameaçada pelo seu acólito, o proletariado: em suma, queria ir para frente, mas temia romper o passado. Sob o enfoque jurídico, essa proteção social outorgada durante a década de 30 - em troca da domesticação política - com alguma evolução, vem a ser consolidada no início da década de 40 com a Consolidação das Leis do Trabalho. Todavia, as bases em que assentada essa legislação deu-lhe, inevitavelmente, o cunho paternalista de que se revestiu, tratando o trabalhador - no dizer de EVARISTO DE MORAES FILHO - como um permanente tutelado pelo qual os técnicos do Ministério do Trabalho pensavam e proibiam de pensar criticamente ao que lhe era dado. Ao lado disto, não se pode olvidar que a Consolidação surge sob a égide da Constituição de 1937, a qual, vale citar ARION SAYÃO ROMITA, inegavelmente no título da Ordem Econômica encontra direta inspiração na Carta de Lavoro italiana de 21 de abril de 1927, e em alguns dispositivos mais que inspiração ou influência: limita-se a traduzir o texto italiano (arts. 137 e 140).

Com relação à greve, o sistema adotado era o de se lhe reconhecer o direito, mas o de estabelecer tantas restrições e de dotar o Poder Judiciário de uma competência normativa que praticamente frustrava a existência de um tratamento jurídico e democrático à greve no Brasil.

A tal ponto, repare-se, que até o Presidente do Tribunal, órgão do Poder Judiciário, neste caso, tinha legitimidade, ele mesmo, para instaurar a instância, como se dizia, o dissídio coletivo, evidentemente objetivando pôr fim à parede (art. 856 da CLT). (Este dispositivo não foi recepcionado pela nova Constituição, não obstante, nesta questão, não estejamos tão longe das idéias inspiradoras da CLT nos anos 40).

Já quanto aos servidores públicos, a situação era mais crítica, e como já dissemos alhures⁸:

Nessa ordem de idéias, em que: a industrialização se fazia com o acúmulo de capital das oligarquias latifundiárias e como resposta as suas próprias dificuldades econômicas; a classe operária previda por uma escassa e frágil manutenção das instituições políticas recebia como outorga direitos sociais em troca do ostracismo participativo e a ordem jurídica se inspirava no modelo fascista de organização corporativa da sociedade; não havia o menor espaço para que se pensasse num sindicalismo que também incorporasse os servidores públicos. De um lado, porque a esta categoria de uma forma ou de outra e por legislação específica sempre se garantiu certas prerrogativas; de outro, porque ao Estado como entre tutor do trabalhador não interessava o papel de contraponto a nenhuma categoria individualizada. Como assevera RUSSOMANO, a proibição da sindicalização do funcionário público ou autárquico podia ser considerada uma premissa rígida e fundamental do sindicalismo brasileiro.

De parte disto, se o Estado chamou a si a tutela dos conflitos entre capital e trabalho impondo uma regulamentação minudente e com isto impedindo ou pelo menos dificultando propositadamente que a sociedade estabelecesse um pacto social que equacionasse os diversos interesses em jogo - até porque isto só seria possível num quadro de fortalecimento das instituições democráticas e de participação -, a um só tempo, não poderia ser juiz e parte do conflito social.

2. A NATUREZA JURÍDICA E FUNÇÃO SOCIAL DA GREVE

O que devemos entender por greve (?). CALAMANDREI ensina que a conceituação da greve como fato jurídico vai depender do sistema político adotado. Assim, apresenta três tipos de greve.

A) A greve-delito. Concepção paternalista e autoritária do Estado, ou seja, regimes corporativos aparelhados de órgãos destinados a solucionar

por via impositiva os conflitos coletivos de trabalho (Competência normativa da Justiça do Trabalho)

(Aqui abrimos um parêntesis para esclarecer que, muito embora permaneça em nosso sistema o poder normativo da Justiça do Trabalho, não se pode falar em greve-delito no Brasil, à luz da previsão constitucional, art. 9º e art. 37, VI).

B) Greve-liberdade. Concepção liberal do Estado, que se desinteressa da greve, tida como fato socialmente indiferente sujeita apenas à punição quando enseja violência ou atos de perturbação da ordem pública. Enquanto mero episódio de luta entre classes, o Estado assiste como mero espectador.

C) Greve-direito. Concepção social democrata do Estado - a greve é considerada socialmente útil e é protegida pelo ordenamento jurídico⁹.

Qualquer que seja o enfoque, pode-se dizer que a greve consiste na abstenção coletiva do trabalho deliberada por uma pluralidade de trabalhadores (do setor público ou do privado), para a obtenção de um fim comum⁹.

Doutrinariamente - não mais se discute. A teoria predominante é a que vê a greve como um direito e não apenas como um fato social imune à repressão penal⁹.

Quanto à natureza jurídica deste direito, há divergências.

Para alguns autores, quanto ao seu conteúdo, a greve seria um direito potestativo, porquanto seu titular teria a possibilidade de modificar uma situação jurídica pelo simples exercício da vontade sem que o outro titular, no caso o empregador, pudesse se opor, estando, pois, em estado de sujeição quanto aos efeitos dela decorrentes. Já do ponto de vista do direito protegido, a greve seria um direito subjetivo coletivo, porquanto atribuído do indivíduo trabalhador para a proteção de um direito coletivo do qual é participante⁹.

Outras teorias existem tentando explicar a natureza jurídica do direito de greve. Surgiram tais teorias na tentativa de adequar este direito a categorias que não têm como contraponto outra coletividade que se possa chamar de empregadora, tais como os profissionais liberais e os servidores públicos. E, ainda, para justificar o direito de greve além das reivindicações trabalhistas propriamente ditas.

Assim, fala-se na Teoria da Greve como um Direito Absoluto da pessoa. Seria um direito da pessoa.

Por essa teoria o exercício do direito de greve, como direito absoluto protegido pela Constituição, não só libera o trabalhador de prestar o serviço enquanto perdurar a greve, como também o habilita, como membro de um grupo organizado de pressão, a influir sobre as decisões de política econômica adotada pelo governo. A greve ultrapassa os limites do contrato

de trabalho e a contraparte deixa de ser apenas o empregador - o antagonista natural - para ser também o próprio Poder Público⁹.

Outra teoria é a que vê a greve como um Direito de Liberdade. O Direito de greve seria um direito subjetivo absoluto, da espécie dos direitos subjetivos públicos, enquadrado dentro do direito à liberdade, isto é, atribuído ao indivíduo em face do Estado, oponível ao Poder Público, com a consequente impossibilidade de o Poder Público tipificar a greve como um delito.

Podemos ainda elencar a TEORIA DA GREVE como um DIREITO de AUTOPROTEÇÃO, como prevê GHIDINI. Seria a greve um direito subjetivo individual, com o exercício condicionado à simultaneidade de exercício por parte de outros trabalhadores.

A greve há de ser vista como um **mero fato jurídico**. Neste sentido, qualquer abstenção de trabalho por um grupo organizado de trabalhadores constitui-se numa greve. O que a caracteriza não é a manifestação de vontade de paralisação, mas o comportamento do qual decorre o efeito jurídico da suspensão do trabalho.

Diante de tais considerações, podemos, então, concluir, citando ARYON SAYÃO ROMITA, que:

A) O Direito de greve, ainda que considerado direito subjetivo de titularidade e de exercício individuais, encontra origem em uma autonomia coletiva sindical ou de órgão análogo ou de coalizção momentânea;

B) O Direito de greve, enquanto considerado o direito à abstenção lícita do trabalho, importa na suspensão do contrato de trabalho; e

C) O Direito de greve, ou por outra, seu exercício, em tese, admite a satisfação de pretensões que se encontrem ou não na disponibilidade do sujeito passivo - o empregador⁹.

A FUNÇÃO SOCIAL DA GREVE¹⁰

A questão que se põe é: Há uma Função Social para a greve?

Se a greve pode ser elevada à categoria de um direito, como já vimos, será um direito instrumental, um direito meio e não um fim em si mesmo. Repugna a todos a velha expressão da "Greve pela Greve". Enquanto um direito, embora fundamental e inserido nas garantias e liberdades, quanto ao seu exercício e pela sua instrumentalidade é catalogado e estudado, isto é tratado no Direito Coletivo do Trabalho.

Todavia, numa concepção metajurídica, a greve é instrumento de luta, de luta de classes ou, como podemos dizer de uma maneira mais moderna, **meio de conflito de interesses de classes**. Daí porque, a greve incomodar politicamente e por isso ser praticamente proibida, precisamente, nos regimes políticos que reprimem a luta de classes, como os fascistas, ou nos que idealizam o desaparecimento das classes, como nos regimes ditos comunistas.

Só podemos justificar uma função social para a greve num regime democrático. Isto é, numa concepção de Estado social que reconheça realisticamente a desigualdade da sociedade, fruto das discrepâncias econômicas. Assim, justifica-se a greve como instrumento de modificação econômica e social, às vezes política, da sociedade e outras tantas do próprio Estado.

Nesse contexto, a greve reconhecida como um direito pelo Estado passa a ser a greve instrumento de atuação da justiça social. E, nesta visão, como afirma GIUSEPPE BRANCA, se a greve é um instrumento da justiça social, pouco importa que do outro lado figurem uma empresa privada, o Estado ou outra entidade qualquer⁹.

Particularmente e mormente num país como o nosso, de instituições políticas tão frágeis, não vamos tão longe. Entretanto, não podemos deixar de aceitar que num regime democrático a greve é, isso sim, elemento essencial da negociação coletiva, em qualquer nível que essa negociação se ponha.

Como magistralmente alude o Professor ARYON SAYÃO ROMITA: "Se se pretende implantar o método da negociação coletiva para solucionar os conflitos de trabalho, será indispensável assegurar a liberdade sindical, pois sem direito de greve, não pode haver negociação coletiva digna deste nome"¹⁰.

E nisto consiste ou consistiria a função social da greve.

3. A GREVE NA CONSTITUIÇÃO

A) DIREITO COMPARADO¹¹

Em termos de direito comparado, isto é, de comparação com outros sistemas constitucionais e embora não seja escopo destas considerações, apenas a título de ilustração, podemos aludir que:

Na **Alemanha** - a LEI FUNDAMENTAL DE BONN DE 1948 - art. 9º, nº 3, reconhece aos trabalhadores o direito de associar-se para a defesa e melhoria das condições de trabalho, mas não lhes assegura **explicitamente** e a nível constitucional o direito de greve.

Este reconhecimento decorre da incorporação ao direito interno alemão da CARTA SOCIAL EUROPÉIA de 1961, que consagra o direito de greve, a par disto, a jurisprudência alemã pacificou-se no entendimento de que o texto constitucional, ao garantir a liberdade sindical, implicitamente, autorizou o exercício do direito de greve, limitado porém a pretensões trabalhistas. Como conseqüência, são ilegais as greves de solidariedade e as greves políticas.

Na **França**, prevê-se que o direito de greve se exerce de acordo com as leis que o regulamentam. É o que dispõe a alínea 7ª, do PREÂMBULO

DA CONSTITUIÇÃO DE 1946, regra esta recepcionada pela CONSTITUIÇÃO de 1958. Para o setor público existem restrições diversas, impostas pela Lei de 31 de julho de 1963. No setor privado, são proibidas as greves-surpresa (sem-aviso) e as greves rotativas, em que ocorre revezamento combinado entre vários setores de um mesmo estabelecimento. Por construção jurisprudencial, a licitude da greve de solidariedade dependerá do conflito principal.

A **Itália** adota o mesmo tratamento da **França**, remetendo o exercício do direito de greve para as leis que o regulamentam (art. 40 da CONSTITUIÇÃO de 1948). Curioso que não há até hoje regulamentação do direito de greve na **Itália**, o que vem sendo suprido por decisões judiciais.

Na **Espanha**, a CONSTITUIÇÃO de 1978 reconheceu o direito de greve (art. 28, alínea 2ª), dispondo que a lei que regular o exercício deste direito estabelecerá as garantias necessárias para assegurar o funcionamento dos serviços essenciais à comunidade.

Em **Portugal**, o art. 58, da CONSTITUIÇÃO de 1976, garante o direito à greve, competindo aos trabalhadores definir o âmbito de interesses a defender através da greve, não podendo a lei infraconstitucional limitar esse âmbito.

Para fechar este tópico, uma última palavra sobre a posição da ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. A OIT não aprovou ainda qualquer convenção que enfrentasse convenientemente a questão da greve. Todavia, a CONVENÇÃO de nº 87, de 1948, que dispõe sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização, assegura às organizações de trabalhadores o direito de formular seu programa de ação com o objetivo de fomentar e defender os interesses dos trabalhadores. Este texto tem sido interpretado como reconhecimento, por parte da OIT, da greve como instrumento de reivindicação dos trabalhadores.

Assim é que o Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT reconhece que "o direito de greve dos trabalhadores e suas organizações constitui um dos meios essenciais de que dispõem para promover e defender seus interesses profissionais."¹²

B) A GREVE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Declara o art. 9º da atual Constituição:

É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Dentro das classificações teóricas antes mencionadas, não resta dúvida de que a intenção do constituinte foi o de considerar a greve um direito. Repare-se que não obstante o **caput** do art. 9º acenar com a expectativa de um direito que reconhece a greve como útil à sociedade, dentro da concepção social-democrata do Estado, visto que a um só tempo assegura a escolha da oportunidade da deflagração da greve e a extensão de seu âmbito, os parágrafos mitigam a expectativa criada pelo **caput**, na medida em que remetem para lei ordinária a definição dos serviços essenciais que não podem ser atingidos pela greve bem como estabelecem a previsão de penalidades pelo abuso do direito assegurado.

Em suma: parece que o **caput** foi idealizado por uma corrente de pensamento e os parágrafos impostos por outra antagônica.

Daí resulta que não se pode falar no Brasil de um direito de greve reconhecido constitucionalmente como um direito absoluto, não obstante o inegável avanço em relação à Constituição anterior que ao revés de assegurar o direito enunciava a proibição conforme dispunha o art. 162: "Não será permitida greve nos serviços essenciais".

Tratando-se, pois, de um direito não absoluto, encontra-se a greve sujeita a limitações diversas, que podem ser classificadas em duas ordens: **limitações explícitas e limitações implícitas.**

São limitações explícitas ao exercício do direito de greve: A) as que devem ser observadas quando o seu exercício envolver atividades essenciais; B) as que dizem respeito ao conceito de abusividade; C) as eventualmente decorrentes da jurisprudência construída pela Justiça do Trabalho e em certa medida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, visto que é um direito que se assenta constitucionalmente.

São limitações implícitas ao exercício do direito de greve: A) as que dizem respeito à natureza das reivindicações (e aqui abro um parêntese, pois se adotarmos uma concepção mais abrangente, liberal e progressiva para a natureza jurídica da greve justifica-se a paralisação ainda que por reivindicações de outra categoria que não trabalhista) e B) as que resultam da colidência com outros direitos fundamentais, como por exemplo o direito de propriedade e o direito ao trabalho. É claro que a pretexto de se estar exercendo um direito constitucionalmente assegurado não se pode agredir a propriedade alheia nem cercear o direito ao trabalho de quem não queira aderir à parede⁴.

A atual lei que rege a greve para os trabalhadores em geral, excetuados os servidores públicos, de quem falaremos adiante, é a Lei nº 7.783/89. Por essa lei, consideram-se serviços essenciais: A) tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustível; B) assistência médica e hospitalar; C) distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; D) serviços funerários; E) transporte coletivo; F) captação e tratamento de esgoto e lixo; G) telecomunicações; H) guarda e controle de substâncias radioativas, equipamentos e

materiais nucleares; I) processamento de dados ligados a serviços essenciais; J) controle de tráfego aéreo; K) compensação bancária (art. 10 da Lei nº 7.783/89).

A greve em atividades essenciais jamais poderá ser total. Nos termos do art. 11 da Lei exige-se a continuidade do atendimento dos serviços inadiáveis da comunidade. A lei prevê inclusive a transferência para o poder público da incumbência de assegurar à população a prestação de tais serviços, valendo-se inclusive do instituto do direito administrativo da requisição. Exige-se ainda o pré-aviso de setenta e duas horas para os serviços essenciais, enquanto para os demais o pré-aviso é de quarenta e oito horas.

O atual regime constitucional e infraconstitucional trocou a ilegalidade da greve pela abusividade, vale dizer, trocou-se seis por meia dúzia, eis que os efeitos práticos e jurídicos são os mesmos.

Chama-se abuso de direito o uso imoderado, indevido, irregular ou anormal de um direito, capaz de ocasionar prejuízos a outrem⁴.

O abuso no exercício de qualquer direito é ato ilícito e portanto, ilegal. Assim o é também e não poderia deixar de ser quando se trata de abusar do direito de greve.

Consideram-se abusivas as greves deflagradas consoante as seguintes hipóteses: A) que não observem as normas e os prazos legais; B) as que continuem após a celebração de convenção, acordo ou decisão da Justiça do Trabalho; C) as deflagradas na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa, salvo a alteração substancial das condições vigentes, determinada pela supervivência de fato novo ou acontecimento imprevisível; D) a deflagrada sem autorização da assembléia de associados ou sem respeito ao **quorum** estabelecido; E) a deflagrada antes de tentada a negociação coletiva.

C) OS SERVIDORES PÚBLICOS

A esta altura da narrativa, parece estar claro que o princípio maior a ser cumprido é o de que capital e trabalho precisam caminhar conciliados. No atual estágio dos países ditos democráticos ou que pretendam sê-lo, não há como defender-se a supremacia do capital sobre o trabalho ou vice-versa.

O esquema político-institucional e jurídico brasileiro para instrumentalizar esta conciliação entre capital e trabalho é extraído da Constituição Federal através do processo da interpretação sistêmica no seu elemento teleológico.

Este sistema é trifásico, ou triangular. Isto é, repousa necessariamente em três fases ou se complementa em três faces que convergem para

um ponto comum que pretende ser a conciliação entre as forças da produção, o capital e o trabalho.

Assim é que numa face está o preceito constitucional que reconhece os acordos e as convenções coletivas de trabalho como direitos do trabalhador (art. 7º, XXVI), na segunda face, o direito à sindicalização sem as amarras do passado que nos levaram ao peleguismo (art. 8º da Constituição Federal) e, na terceira face, o direito de greve. Ou seja: o instrumental posto à disposição da sociedade para atingir a **meta optata** - onde essas três faces se encontram e que é a conciliação entre capital e trabalho - são os acordos e as convenções coletivas de trabalho, o direito à sindicalização e o direito de greve.

Ocorre que o nosso triângulo é como se tivesse uma quarta face, e aí é que a coisa se complica um pouco, o poder normativo da Justiça do Trabalho. Não há triângulo com quatro lados e é por isso que muitas propostas modernizadoras tendem a excluir este poder normativo do Poder Judiciário - Justiça do Trabalho - quando se trate de instrumentalizar na sociedade a busca do equilíbrio entre capital e trabalho.

Com relação aos servidores públicos, o sistema só tem dois lados. Isto porque a Constituição reconheceu-lhes o direito à sindicalização e o direito à greve (art. 37, VI e VII), porém não inclui entre os direitos sociais dos trabalhadores extensíveis aos servidores públicos o reconhecimento dos acordos e das convenções coletivas de trabalho (conforme o § 2º do art. 39 da Constituição Federal).

E não o fez porque não poderia fazê-lo, uma vez que impôs à Administração Pública e aos servidores públicos uma verdadeira proibição implícita de praticarem tais ajustes, não só excluídos este item do § 2º do art. 39, como também ao impor, através do art. 61, parágrafo primeiro, que qualquer vantagem pecuniária ou não referente aos servidores públicos dependerá sempre de lei de iniciativa do Poder Executivo. Ademais disto, a quarta face, peculiar no Direito Brasileiro, qual seja o poder normativo da Justiça do Trabalho, também não foi conferida no caso dos servidores públicos. Daí decorre a impossibilidade da instauração de dissídios coletivos de servidores públicos, eis que podem fazer ajustes ou acordos com a Administração Pública a que estejam vinculados, além da incompetência da Justiça do Trabalho para exercer poder normativo com relação a servidores públicos, de resto, regidos por vinculação estatutária de cunho administrativo e não por contrato de trabalho típico.

Ademais, não poderia mesmo ter a Justiça do Trabalho ou qualquer outra Justiça, vale dizer, o Poder Judiciário, atuação com caráter normativo em eventuais e hipotéticos dissídios coletivos de servidores públicos, quanto menos não seja, por faltar à jurisdição nesta hipótese o caráter substitutivo que lhe é inerente, uma vez que não pode o Judiciário substituir o Executivo na emanção de uma vontade que por força de óbice constitucional nem o próprio Executivo pode, senão com o **placet** do Legislativo.

Nada obstante, os servidores públicos hoje estão dotados de dois dos principais instrumentos para participar da harmonização entre capital e trabalho, quais sejam, o direito à sindicalização e o direito de greve, este ainda não regulamentado.

Essa discussão foi alvo de acirrados debates por ocasião do julgamento da ADIN 492-1, na qual o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL julgou inconstitucionais as alíneas "d" e "e" do art. 240 da Lei nº 8.112/90 - novo regime jurídico único da União Federal, dispositivos que previam a possibilidade de dissídios coletivos de servidores públicos federais e atribuíam competência para dirimi-los à Justiça do Trabalho.

O que se coloca em sentido contrário e diante de tudo que dissemos até agora é que não faz o menor sentido a Constituição Federal conferir aos servidores públicos o direito à sindicalização e o direito de greve, se não lhes permite o acordo e a convenção coletiva de trabalho nem a instauração de dissídio coletivo. Isto torna tais direitos inócuos e inoportunos, pois de que valem os instrumentos se por óbices constitucionais os servidores públicos não podem participar da integração entre capital e trabalho?

A situação é mais complexa do que aparentemente pode parecer. E aqui estamos nos referindo ao ainda não regulamentado direito de greve dos servidores públicos, o qual dependerá de lei complementar (inciso VI do art. 37 da Constituição Federal).

Ao contrário do que alguns açodados comentaristas pensam, essa lei terá que enfrentar não apenas aspectos formais ou declarações de exigências para manutenção de serviços públicos essenciais, do que aliás a lei ordinária já cuida.

A lei que se atrever a regulamentar o direito de greve do servidor público terá que resolver o verdadeiro **imbroglio** em que se enredou a Constituição Federal ao conferir a sindicalização e o direito de greve aos servidores públicos vedando-lhes, porém, o reconhecimento de acordos e convenções coletivas de trabalho e inadmitindo dissídios coletivos.

É que, no nosso sistema, a quarta face intervém dirimindo o conflito que chegou à greve, de alguma forma, pondo-lhe fim. Ou seja, a greve é reconhecida como elemento lícito de pressão na fase de negociação coletiva e mesmo enquanto pendente o julgamento do dissídio nos tribunais trabalhistas. Mas como operar esse sistema quando se tratar de servidores públicos, eis que a greve está assegurada como direito e como elemento lícito de pressão, mas pressão a quê (?), se não há possibilidade de negociação coletiva, nem de uma corrida ao Judiciário para que este julgue e normatize as novas condições de trabalho (?).

E não é só. Anote-se que, sendo o nosso sistema o da intervenção do Poder Judiciário julgando o conflito coletivo e de uma forma ou de outra pondo fim à greve (relembre-se que é abusiva a continuação da greve após a decisão do dissídio - arts. 10 e 14 da Lei), teríamos, ou teremos uma

dicotomia inconcebível no sistema, porquanto, com relação aos servidores públicos, se regulamentado o direito de greve, a esta categoria, justamente a dos trabalhadores do setor público, não haverá a possibilidade de intervenção do Judiciário para dirimir o conflito e, o que é pior, nem mesmo a possibilidade de autocomposição na solução do conflito coletivo, pois, como já vimos, qualquer alteração nas condições estatutárias só é possível mediante e através de lei e de iniciativa do Executivo.

O absurdo da proposição dispensa maiores comentários, pois não é crível que tenhamos dois sistemas a regular questão social de tal importância, isto é, a possibilidade de ida ao Judiciário para normatizar novas condições de trabalho no caso dos empregados privados, pondo-se fim à greve, e justamente, no setor público a inércia do Estado, no sentido da impossibilidade da intervenção do Judiciário para dirimir o conflito coletivo.

Poder-se-ia argumentar que este óbice estaria transposto desde que se dotassem as Justiças Federal e Estadual comuns de Poder Normativo à semelhança da Justiça do Trabalho, quando se tratasse de conflito coletivo entre servidores públicos e a Administração a que estejam vinculados.

Ainda assim, essa solução seria inócua. Em primeiro lugar, isto não poderia ser tratado apenas na lei complementar regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos. E isto por uma razão elementar, é que é a própria Constituição que dota a Justiça do Trabalho de competência normativa (art. 114), isto é, tratando-se de competência de justiça, melhor dizendo, de jurisdição e não de competência, tal atribuição precisa estar expressamente prevista no próprio texto constitucional, vale dizer: haveria necessidade de alteração do capítulo do Poder Judiciário, para dotar as justiças mencionadas do mesmo Poder Normativo conferido à Justiça do Trabalho, só que no caso restrito a questões coletivas que envolvessem servidores públicos.

Mas mesmo que isso se pudesse fazer, ainda assim, óbices constitucionais existiriam, porquanto se se dotasse o Poder Judiciário de competência normativa para dirimir conflitos coletivos de servidores públicos, esta competência estaria manietada porque o estabelecimento de melhorias das condições de trabalho continuaria dependendo de lei de iniciativa do Poder Executivo, além de permanecer a proibição da celebração de acordos e de convenções coletivas de trabalho.

Em suma: ou se altera todo o sistema e se opta pela não participação do Estado — através do Poder Judiciário, retirando-se a competência normativa da Justiça do Trabalho, isto é, a quarta face, para os trabalhadores privados e se inclui nesse regramento também os servidores públicos, permitindo-se e reconhecendo-se a negociação coletiva do setor, ou o direito de greve conferido aos servidores públicos na Constituição Federal dificilmente poderá ser convenientemente regulamentado pela anunciada e esperada lei complementar.

Averbe-se que, do jeito como posta a questão na própria Constituição Federal, por ora o único efeito que vislumbramos para o declarado direito de greve do servidor público é o de que não poderá lei infraconstitucional alguma tipificá-lo como crime, uma vez que o reconhecimento do direito de greve, ademais em texto constitucional, por óbvio, afasta a possibilidade de tipificá-lo como crime.

Pior que isto, é a inocuidade de um direito que é por excelência instrumental se se impede, na própria Constituição que o assegura, que seus titulares utilizem a prerrogativa para o fim a que se destina.

E não há interpretação constitucional que consiga explicar este enigma.

Uma última referência quanto aos servidores militares. Os militares são também servidores públicos. Contudo, ante a especialidade da função e por motivos óbvios, estão proibidos - e aí a Constituição acertou - tanto de se sindicalizarem como de fazerem greve, nos termos do art. 42, § 5º, da Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO

1. Toda tentativa de dar tratamento jurídico à greve não pode perder de vista a evidência de que, enquanto fato social, a greve eclode se propícias as condições, qualquer que seja o tratamento jurídico conferido.

2. Isto decorre, como bem alude JEAN CRUET, da circunstância de que a evolução da greve deu-se por fora da legalidade estrita. No início, a greve era crime. Foi a resistência dos trabalhadores que se sobrepôs à omissão dos legisladores transformando um delito generalizado em direito³.

3. Tendo como fonte inspiradora a norma do art. 58 da CONSTITUIÇÃO DE PORTUGAL de 1976, é como um direito, ainda que não absoluto, que a greve foi concebida pelo constituinte brasileiro de 1988.

4. Todavia, embora este direito esteja assegurado de maneira ampla na Constituição, eis que se deferiu aos trabalhadores a decisão sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses a serem por ele defendidos, permaneceu a greve submetida ao modelo autoritário e corporativista ao atribuir-se à JUSTIÇA DO TRABALHO competência para impor decisão sobre as reivindicações, a fim de extingui-la. Vale citar ORLANDO TEIXEIRA DA COSTA, para quem "a Constituição criou uma imagem ilusória que não chega a ser percebida, a não ser quando seu texto é interpretado organicamente"³.

5. Com relação aos servidores públicos, esta imagem ilusória é mais cruel ainda, na medida em que, por força de óbices, vedações e restrições postas na própria Constituição, não é possível regulamentar-se este direito, pela natural impossibilidade de restringir seu exercício sequer à mitigação autoritária e corporativista a que submetidos os demais trabalhadores,

porquanto, nem mesmo a intervenção do Poder Judiciário é viável quando se trate de greve de servidores públicos.

6. Nesse passo, qualquer regulamentação do direito de greve de servidores públicos, em nosso entendimento, só será possível se e quando alterado todo o sistema do tratamento jurídico dado à greve, que passa necessariamente pela eliminação do Poder Normativo da Justiça do Trabalho, a fim de que não se estabeleça uma dicotomia de sistemas absolutamente indesejável e inconcebível, no trato de questão social das mais relevantes.

BIBLIOGRAFIA E NOTAS

(1) ZANGRANDO, Carlos Henrique da Silva, **A Greve no Direito Brasileiro**, Rio de Janeiro, Forense, 1994, pp. 1, 3 e 7.

(2) NOTA: A Praça da Greve, em Paris, era o antigo nome da Praça dos Paços do Conselho (Hotel de Ville, 1806). Este nome **greve** origina-se de sua localização à margem do rio e foi sede da corporação da venda de água que constituiu a primitiva administração municipal de Paris. Em 1357, a Casa das Pilastras tornou-se a sede dos prebostes (magistrados militares que havia nos navios e que superintendiam os delitos cometidos pelas praças) e dos serviços municipais. Em 1673, LE POLETHIER, preboste dos mercadores, mandou construir o cais que depois de ter seu nome, passou a se chamar de **caes des grèves**. Neste Local, eram realizadas as festas populares e localizava-se o cadafalso. Por extensão e por causa da Praça da Greve, onde se reuniam os operários sem trabalho, a paralisação do trabalho passou a ser conhecida como greve. (ENCICLOPÉDIA e DICIONÁRIO Internacional; Vol. IX, WM JACKSON, INC editores, New York e Rio de Janeiro).

(3) COSTA, Oriando Teixeira da, in **Direito Coletivo do Trabalho e Crise Econômica**, São Paulo, LTR, 1991, pp. 177, 194, 203 e 287. **NOTA:** O autor citado classifica as limitações ao direito de greve em explícitas e implícitas.

(4) MACNALL, Edward Burns, in **Western Civilizations, Their History and Their Culture**, WW NORTON & CO INC, New York, tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro, 7ª ed., Porto Alegre, Editora Globo, 1970, p. 222.

(5) RUSSOMANO, Mozart Victor, **Princípios Gerais de Direito Sindical**, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1995, p. 242.

(6) SUSSEKIND, Arnaldo Lopes **et alii**, **Instituições de Direito do Trabalho**, 11ª ed., vol. II, São Paulo, Editora LTR, 1991, p. 1071.

(7) Conforme levantamento feito por BRASIL, Murilo e GONÇALVES, Vilma em **Três Mil Anos de Sindicalismo**, Rio de Janeiro, Edições Trabalhistas, pp. 51 e 52.

(8) ZAGAGLIA, Waldir, in "Sindicalização e Dissídio Coletivo de Servidor Público", in **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, vol. 47, pp. 39-41.

(9) ROMITA, Aryon Sayão, in **Os Direitos Sociais na Constituição e outros Estudos**, Capítulo XI - "Natureza Jurídica da Greve", pp. 243, 244, 246 e 247. **NOTA:** Assim o autor citado define greve: "É apenas uma abstração coletiva do trabalho deliberada por uma pluralidade de trabalhadores (do setor público ou privado) para a obtenção de um fim comum".

(10) **NOTA:** O tema é objeto de profícuo estudo do Professor ROMITA, **ob. cit.**, p. 242 e ss., traz-se aqui o tema com o propósito de discutir a questão num sistema constitucional, que alija os servidores públicos de participarem, pela greve, do confronto entre capital e trabalho.

(11) Ver "Greve de Solidariedade", em que o Professor ROMITA apresenta uma excelente resenha sobre o assunto, **ob. cit.** pp. 254 e ss.

(12) Convenção nº 87 da OIT.