

O novo direito de greve

Antes da Constituinte, torna-se necessário combater a mitologia sobre o fenômeno da greve no serviço público no Brasil. Alguns juristas entendem que o empregado do Estado pode ter este direito

Os violentos episódios ocorridos há pouco tempo em São Paulo, na região dos plantadores de cana, especialmente em Guariba e Franca, com os trabalhadores da indústria de calçados, provocam uma preocupação singular, entre as inúmeras que suscitam a investigação sobre a greve no Brasil, particularmente no período denominado de "pós-milagre".

A greve de Guariba, iniciada basicamente pelos trabalhadores desempregados, lembra as aglomerações parisienses da segunda metade do século passado, quando os sem-emprego se concentravam e promoviam manifestações na "Place de Grève", à cata de trabalho. Por outro lado, o incêndio parcial de canaviais e a depredação de instalações empresariais nas duas greves, respectivamente, assemelham-se às primeiras greves do início do capitalismo europeu, quando os operários, ao suspenderem o trabalho, destruíam as máquinas das indústrias onde trabalhavam. Finalmente, o enfrentamento dos grevistas a paulada reproduz em nosso país as invasões de carabineiros às casas das famílias de "poblaciones" como la Victoria, no Chile de Pinochet, recorda as não longínquas "batidas" ou "blitzes" às favelas e morros cariocas ou revive o passado brasileiro, quando a questão social era classificada como "questão de polícia".

Essas atuais greves de São Paulo servem como exemplo marcante dos problemas que enfrentarão os cientistas sociais em geral e os legisladores em particular, quando se debruçarem togo mais para equacionar a relação entre a prática contemporânea da vida brasileira e o seu enquadramento na norma jurídica constitucional e derivada.

O conjunto dos movimentos idênticos ou similares a essas duas greves expressa a questão astutíssima no Brasil em relação à greve e à Constituinte: Como traduzir na pretendida futura Constituição Brasileira e na legislação ordinária dela decorrente o instituto da greve, tendo em vista a sua riqueza e fertilidade, enquanto manifestação real e considerando os limites de sua possível moldura legal?

A questão não é nova e já foi colocada e discutida por inúmeros especialistas no assunto, no Brasil e fora dele. Contudo, atualmente, se recoloca com vasto leque de implicações. Os constituintes da "Nova República" terão de discutir o "direito de greve" que na legislação brasileira do passado já foi tanto proibido, quanto reconhecido. Hoje está contido na Constituição em vigor (67/69) e na legislação ordinária que o regulamenta, mas profundamente limitado, sobretudo pela segunda. Além disso, a reprodução no Brasil pós-78 do caráter repetitivo da greve exige desde agora uma reflexão séria em torno do problema, tendo em vista as perspectivas constitucionais.

Entendo que as discussões sobre a greve no Brasil atual, para não desaguardem em "vazios" ou "letras mortas", devem considerar três questões essenciais, a saber: a) alguns angulem centrais do fenômeno devem ser objeto das discussões prévias à constituinte, entre os quais a relação entre a realidade e o tratamento jurídico da greve, a complexidade das diferentes situações de trabalho, regionais, setoriais, institucionais etc., a tipologia e natureza das greves e os nexos da greve com o Estado, partidos políticos, sindicatos e outras entidades, b) audiência dos porta-vozes do mosaico de interesses e visões em torno da greve, tais como partidos políticos, entidades gerais e específicas das diferentes categorias de trabalhadores,

entidades representativas dos diferentes ramos do empresariado, instituições estatais dos três poderes que acumularam experiência na relação com a greve, cientistas sociais em geral e particularmente os estudiosos das questões trabalhistas, juristas e jornalistas familiarizados com a questão; e c) manutenção de debate aberto as diferentes interpretações do problema, o que pode ser garantido sobretudo se houver amplo apoio da imprensa para essa discussão.

Como estou mais familiarizado com uma das categorias de trabalhadores que desenvolveram várias peses no país nos últimos anos — a dos servidores públicos federais — sirvo-me deste outro exemplo para ilustrar algumas questões da relação entre greve e constituinte que estão a merecer análise aprofundada em nosso país. Os servidores públicos federais, ainda que considerados somente os assalariados das entidades denominadas de administração direta, estão regidos pelo menos por dois instrumentos jurídicos, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), constituindo duas categorias, a do estatutário e a do celetista. Gozando de direitos e vantagens distintos, estas duas categorias, entre outras semelhanças, não possuem os dois conhecidos direitos coletivos, o de sindicalizado e o de greve. Além disso trabalham em atividades em geral catalogadas como de interesse público, fundamentais ou essenciais, nas quais é vedado o direito de greve, em consequência da legislação draconiana que regulamentou esse direito e estabeleceu quais as atividades essenciais onde a greve é proibida.

Há alguns anos no Brasil foi elaborado um anteprojeto de Código do Trabalho, que substituiria a legislação trabalhista em vigor, com fundamentos fixados desde o Estado Novo, aquele bastante mais liberal do que esta, mas que não teve curso definitivo até os nossos dias. Seus autores, não obstante reconhecerem a prescrição do direito de greve na Constituição de 1946, tanto para atividades acessórias quanto para as essenciais, concordavam com a proibição do direito de greve aos funcionários e servidores estatais em geral.

Invocando a opinião de vazios sábios do direito brasileiro e internacional, no entanto, os formuladores do anteprojeto, à época, defendiam o direito de sindicalizado para ases assalariados. Faziam, por outro lado, uma ressalva que releva resgatar: "Excluindo o funcionário público dos titulares do direito de greve, convém que a interpretação seja restritiva, como fax, aliás, a letra d, do art. 14, do anteprojeto do Código do Trabalho: desde que não goze dos benefícios que o equipare à condição de funcionário público é o empregado dos serviços industriais do Estado considerado empregado privado e sujeito à legislação do trabalho". Portanto, já aí, estava o entendimento de que é cabível o direito de greve a determinados tipos de servidor do Estado.

A história recente do país revela que uma grande quantidade de greves do último surto verificado a partir de 1978, até os dias atuais, ocorreu em várias instituições do Estado, desde as de administração direta até as empresas estatais ou mistas, quase todas incluídas na legislação vigente entre as catalogadas pelo governo como essenciais ou fundamentais. Tal fato por si só demonstra a enorme defasagem atual no Brasil entre a realidade da greve e o reconhecimento de sua legalidade pela legislação em vigor.

A política trabalhista e salarial em vigor tem contribuído para a recente "epidemia de greves" no setor público brasileiro.

Os autores do anteprojeto de Código do Trabalho aludido, ao excluírem o direito de greve aos funcionários públicos, argumentavam que, à exceção do México, na legislação de mais de cinquenta países não era concedido o direito de greve a esses funcionários.

No bojo da situação anômala que experimenta hoje o país na matéria, é possível alinhar outros elementos que, a meu juízo, se orientam para o reconhecimento dos direitos de sindicalizado e

greve aos servidores públicos, a título de contribuição às discussões que antecedem o exame dos que ditarão o tratamento que esses institutos terão na próxima Constituinte.

Primeiramente, no plano nacional, entendo que a recente "epidemia de greves" no setor público brasileiro não ocorre por acaso. Está relacionada com a política trabalhista e salarial em vigor, com a estrutura do Estado brasileiro e com a legislação que classifica as atividades e estabelece os regimes jurídicos distintos desses servidores.

Em segundo lugar, no plano internacional, já há algum tempo, existe também uma tendência, entre outras, distinta da defendida pelos autores daquele anteprojeto e que não é estranha ao que ocorre atualmente no Brasil. Com efeito, no livro "Conflitos Coletivos de Trabalho", Alfredo Ruprecht, cotejando as posições favoráveis e contrárias ao direito de greve aos servidores públicos, cita entre outros os argumentos de dois autores que vale a pena transcrever: Tueba Urbina, em seu "Nuevo Estatuto de los Empleados Públicos", México, 1941, afirma: "Com a enorme máquina em que se converteu o Estado, as coisas mudaram de aspecto. Acima de tudo, ele se atribui a responsabilidade de um grande número de atividades que antes pertenciam às empresas privadas e os empregados públicos se tornaram, em geral, os piores remunerados, de maneira que já não se sentem diferentes dos privados, com o que o exercício da greve é por eles reclamado". Numa linha próxima, Despotin, em "Características del Derecho Colectivo del Trabajo", Córdoba, 1961, afirmava: "Funcionários da autoridade são os que em seu desempenho têm o poder de representar a potestade do Estado (um Ministro, um Prefeito Municipal), exercem ata de autoridade e a eles a greve é proibida; funcionários de gestão são os que executam o que é determinado pelos de autoridade (professores de escolas, enfermeiros, ferroviários etc.), estão em relação de subordinação trabalhista e o Estado é seu empregador como um particular. A estes é permitida a greve, com as limitações que se verá ao analisar os serviços públicos". Outro autor aí citado, Pozzo, em "Algunas Consideraciones sobre la Huelga en el Derecho Argentino", comenta: "De nada vale estabelecer a proibição das greves aos que trabalham em serviços indispensáveis para a sociedade: luz, gás, transportes, telefones, bancos, correios e alguns aspectos da alimentação etc. Digo que de nada vale pretender proibições legais, posto que devemos ter em conta a experiência que nos demonstra que os fatos superam as disposições da lei e que as greves se produzem de qualquer maneira".

Observe-se também que duas entre as inúmeras decisões do Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incluídas na publicação "Libertad Sindical", de 1972, orientam-se no mesmo sentido: "O Comitê considerou que não estava demonstrado que a Casa da Moeda, a Agência Gráfica do Estado e os monopólios estuais do álcool, do sal e do fumo constituíssem serviços verdadeiramente essenciais conforme o critério expressado. Embora possa firmar-se que as greves declaradas pelos respectivos trabalhadores podem causar problemas ao público, não parece possível considerar que prejudicariam gravemente os interesses da coletividade"; e "embora reconhecendo que a suspensão do funcionamento de serviços ou empresas tais como as empresas de transporte, ferrocarris, telecomunicações ou eletricidade poderia conduzir a uma perturbação da vida normal da comunidade, resulta difícil admitir que a suspensão de ditos serviços ou empresas conduza necessariamente a uma crise nacional aguda. O Comitê estimou, em consequência, que a mobilização (pelo Estado) dos trabalhadores adotada por ocasião de conflitos nesses serviços restringia o direito de greve destes como meio de defesa de seus interesses".

Finalmente, outros ventos internacionais favoráveis à greve dos servidores públicos sopram do país muitas vezes adotado como modelo a ser seguido pelo Brasil. No livro "The Strike — For and Against", N.Y., 1971, há pelo menos três depoimentos, do conjunto de doze autores, nesse sentido. O primeiro é de Robert Walsh, redator da direção do jornal "Boston Globe", ao afirmar: "Os servidores públicos não deveriam ter um direito de greve incondicional, mas deveria ser

permitido a eles exercerem este direito sob certas circunstâncias". O segundo é de Eugene McCarthy, senador, quando declara: "Em primeiro lugar, nos anos recentes, a greve não tem os efeitos adversos que muitos atribuem a ela. Algumas têm causada grande frustração, inconveniência e algum prejuízo à saúde pública, especialmente nos casos das greves dos policiais, bombeiros, garis e outras. Mas, não houve epidemia, nem aumento de crimes por causa da greve na polícia, nem a cidade parou". Por último, Victor Gotbaum, Vice-Presidente do Conselho Sindical Central da Cidade de Nova Iorque, AFL-CIO, opina: "Nossa preocupação com os efeitos mais do que com as causas das greves tem impedido o crescimento da maturidade das relações sindicais no serviço público".

Como se vê, esta categoria, adotada como ilustração, quer porque a conheço mais, quer porque suscita mais polêmicas e ainda porque as idéias veiculadas entre nós sobre a greve no serviço público têm sido muito vagas, encerra em si quase todas as questões que alinhei como essenciais e que permeiam a relação entre greve e constituinte no país. O precipício entre a realidade e a lei, a experiência acumulada e as distintas opiniões, a nível nacional e internacional estão aí. É necessário levar tudo isso em conta, única forma de, antes da constituinte, desmistificar a mitologia prevalecente sobre o fenômeno da greve no serviço público no Brasil, sobretudo no plano da opinião pública.

O desafio está também posto. A generalização das questões levantadas em relação à greve de servidores públicos aponta para demandas muito semelhantes às já destacadas sobre a greve em geral. Entre a organizada "operação-tartaruga" do operário do ABC e as explosões momentâneas do trabalhador do norte-nordeste ou do interior de São Paulo, entre o comportamento pacífico ou guerreiro do empresário ou do Estado frente às greves, entre a infinita variedade dos tipos de greve e as simplificadoras propostas de diferenciação de greves "trabalhistas" e "políticas", entre a opinião prévia favorável à greve em geral ou no particular, está o largo caminho que se há de percorrer para exorcizar os fantasmas amiúde rondantes em torno desse fenômeno entre nós.

Em minha opinião é um dos temas pré-constitucionais mais candentes e ao mesmo tempo um tema muito em aberto. Algumas linhas de orientação para a sua abordagem no debate público que está a exigir e o meu posicionamento atual frente à greve estão expostas neste artigo. O desdobramento das propostas e posições aqui colocadas ou de possíveis alternativas a estas depende do espaço dedicado pelos meios de comunicação de massa, mas igualmente de estarmos desarmados de preconceitos ao encarar a questão da greve. Afinal, ela não é um monstro nem um fim em si mesmo. Historicamente, no plano das instituições ou das sociedades como um todo, suas manifestações mais profundas já serviram de ante-sala tanto ao equilíbrio quanto ao desequilíbrio das relações sociais e este em diferentes sentidos. No limiar das dúvidas que ainda tenho e sobre as quais continuo meus estudos, está a maior certeza de que é urgente ampliar a discussão do assunto, até porque pode ser muito ruim com a greve, mas também pode ser muito pior sem ela.

PEDRO DE CASTRO

Professor na Universidade Fluminense

(Página 5 — Especial)