

LIBERDADE SINDICAL NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS:
A EXPERIÊNCIA DA OIT

FREEDOM UNIONIZATION IN THE CONTEXT OF THE HUMAN RIGHTS:
THE EXPERIENCE OF THE OIT

*Walküre Lopes Ribeiro da Silva**

Resumo:

O artigo apresenta uma visão crítica das gerações de Direitos Humanos e situa a liberdade sindical na confluência dos direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. Também analisa a regulamentação sindical no âmbito da OIT e as perspectivas da ratificação e aplicação das convenções relativas a direitos fundamentais em matéria de liberdade sindical.

Palavras-chave: Liberdade sindical. Direitos humanos. Organização Internacional do Trabalho. Direito sindical.

Abstract

The article presents a critical vision about the generation of human rights and sets the freedom of association for trade union purposes at the junction of civil and political rights and economic, social and cultural rights. It also examines the ILO regulation and the perspectives of ratification and application of the conventions about fundamental rights concerning freedom of association for trade union purposes.

Keywords: Freedom unionization. Human rights. International Labour Organization. Union right.

1. Gerações de direitos humanos: uma crítica

Antônio Augusto Cançado Trindade relata que o criador da teoria das gerações de direitos humanos, difundida no mundo todo por Norberto Bobbio, foi Karel Vasak que, ao preparar uma palestra a ser proferida no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em 1979, teve a idéia de falar em gerações de direitos, inspirados na bandeira francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Desse modo, os direitos de liberdade e individuais configurariam a primeira geração, os direitos

* Professora Titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

de igualdade e econômico-sociais, a segunda geração, e os direitos de solidariedade, a terceira geração.¹

Contudo, o supracitado autor critica essa teoria das gerações de direitos humanos. Em primeiro lugar porque há direitos que se inserem em mais de uma geração, como o próprio direito à vida. Em segundo lugar porque, por analogia, relaciona-se à idéia de seres humanos que se sucedem no tempo, o que é um equívoco: "quando surge um novo direito, os anteriores não desaparecem. Há um processo de cumulação e de expansão do *corpus juris* de direitos humanos. Os direitos se ampliam e os novos direitos enriquecem os anteriores".²

Outra razão para rechaçar a tese das gerações consiste no fato de que não configura a verdade histórica: "essa conceituação de que primeiro vieram os direitos individuais e, nesta ordem, os direitos econômico-sociais e os direitos da coletividade corresponde à evolução do direito constitucional. No plano internacional, os direitos que apareceram primeiro foram os econômicos e os sociais. As primeiras convenções da OIT anteriores às Nações Unidas surgiram nos anos 20 e 30. O direito ao trabalho, o direito às condições de trabalho é a primeira geração, do ponto de vista do direito internacional".³

Também Mônica Pinto manifesta-se em idêntico sentido, ressaltando que a teoria das gerações não se refere aos direitos humanos propriamente ditos mas às liberdades públicas, cuja consagração nos ordenamentos jurídicos nacionais ocorreu no final do século XVIII e no século XIX: se em vez de considerar o direito interno se tivesse em mente o direito internacional, poder-se-ia afirmar que os direitos econômicos e sociais foram positivados muito antes da Segunda Guerra Mundial.⁴

Na verdade, deve ser lembrado que os direitos sociais foram objeto de duas convenções internacionais do trabalho adotadas em Berna, já em 1905 e 1906. A atuação normativa da Organização Internacional do Trabalho se iniciou em 1921, por meio de convenções e recomendações internacionais do trabalho que

¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Cançado Trindade questiona a tese de "gerações de direitos humanos" de Norberto Bobbio*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/Cancado_Bob.htm>. Acesso em: 24 ago. 2004.

² Id. *Ibid.*

³ Id. *Ibid.*

⁴ PINTO, Mônica. *Temas de derechos humanos*. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 1997. p. 56.

inspiraram diversas passagens da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos.

2. Liberdade sindical na confluência entre os direitos civis e políticos e os direitos sociais, econômicos e culturais

O princípio da liberdade, proclamado pela Revolução Francesa e difundido em todo o mundo, é essencial em qualquer regime democrático e manifesta-se nos diferentes aspectos da vida social. Na esfera das relações de trabalho, expressa-se por meio dos princípios da liberdade de trabalho e da liberdade sindical.

A liberdade sindical foi uma conquista dos trabalhadores, que se organizaram coletivamente para se contrapor às terríveis condições de trabalho ocasionadas pela primeira Revolução Industrial, no final do século XVIII e ao longo do século XIX. Essas organizações nasceram *contralegem*, pois o liberalismo consagrado pela Revolução Francesa e adotado em numerosos países pregava a liberdade de contratar em uma ótica individualista, de modo que qualquer reunião, coalizão ou organização com vistas a interesses comuns era proibida, devendo o ajuste das condições de trabalho dar-se diretamente entre trabalhador e empregador.

Contudo, as leis proibitivas não conseguiram impedir o movimento sindical, o qual encontrou apoio em diferentes ideologias, do comunismo de Karl Marx e Frederich Engels à doutrina social católica, a partir da Encíclica *Rerum Novarum*.

O Estado Liberal gradativamente mudou sua posição. Em um primeiro momento foram revogadas as leis proibitivas que previam pena de prisão, como o Código Penal napoleônico (1810), ou até pena de morte, como os Combination Acts (1799 - 1800) para os casos considerados mais graves e capitulados como delito de conspiração contra a coroa britânica. Em um segundo momento foi reconhecido o direito de constituir sindicatos e atuar por meio deles, podendo ser evocados os exemplos do Trade Union Act (1871) na Grã-Bretanha e da Lei Waldeck-Rousseau (1884) na França.⁵

⁵ CATHARINO, José Martins. *Tratado elementar de direito sindical*. São Paulo: LTr, 1977. p. 24-25.

Ao longo do século XIX, enquanto se desenrolava a luta pelo reconhecimento jurídico dos sindicatos, tornou-se cada vez mais claro que a questão sindical não estava desligada da questão política: de um lado, os trabalhadores se davam conta de que eram cidadãos de segunda classe, pois a igualdade proclamada na lei era meramente formal, desconsiderando-se as distinções fáticas, o que tornava a liberdade de contratar uma miragem; de outro lado, as organizações de trabalhadores eram vistas como uma ameaça ao Estado, sobretudo à luz das ideologias revolucionárias.

Quando o Estado afinal conferiu aos sindicatos o *status* de associações de direito privado, eles se inseriram no contexto das liberdades públicas. O mesmo se deu no plano internacional, no qual diferentes declarações, pactos e convenções evidenciam o vínculo entre a liberdade sindical e as liberdades civis.

Assim, os membros dos sindicatos devem gozar de liberdade e segurança pessoal e serem protegidos contra a detenção e a prisão arbitrárias, bem como gozar de liberdade de opinião e de expressão, de direito de reunião, de direito a processo por tribunais independentes e imparciais, de direito à proteção da propriedade das organizações sindicais.

Os elementos supracitados constam de Resolução adotada em 25 de julho de 1970 pela Conferência Internacional do Trabalho, da OIT, referente aos direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis. Essa Resolução estabelece que "as garantias proclamadas nas convenções internacionais do trabalho e em especial as relativas à liberdade sindical somente poderão ser realizadas na medida em que também sejam reconhecidas e efetivamente protegidas as liberdades civis e políticas consagradas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e demais instrumentos internacionais sobre a matéria".⁶

Portanto, está claro que a liberdade sindical é espécie da qual a liberdade de associação é gênero e que ambas fazem parte das liberdades civis. Tal idéia foi consagrada nos trabalhos preparatórios para a adoção da Convenção n. 87, onde se afirmou que "a liberdade de associação profissional não é mais do que um aspecto da liberdade de associação genérica que deve ser integrado em um vasto

⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles* (adoptada el 25 de junio de 1970). Disponível em: <<http://www.oit.org.pe/sindi/general/documentos/rescit2.html>>. Acesso em: 02 jun. 2005.

conjunto de liberdades fundamentais do homem, interdependentes e complementares umas das outras".⁷

Cabe lembrar ainda o pronunciamento da Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, o qual ressalta: "a própria Comissão de Peritos, a Comissão de Aplicação de Normas da Conferência e o Comitê de Liberdade Sindical assinalaram repetidas vezes a dependência recíproca que há entre as liberdades públicas e os direitos sindicais, reafirmando assim sua convicção de que um movimento sindical verdadeiramente livre e independente somente pode se desenvolver dentro de um clima no qual sejam respeitados os direitos fundamentais".⁸

3. Regulamentação da liberdade sindical no âmbito da OIT

Como destacou David A. Morse, Diretor Geral do Escritório Internacional do Trabalho, da OIT, no relatório apresentado à 52ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1968, quando se comemorava o vigésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a liberdade sindical ocupa um lugar excepcional entre as liberdades e direitos humanos de especial interesse para a OIT porque, "em virtude do caráter tripartite da Organização, constitui uma exigência primordial para o seu bom funcionamento".⁹

3.1. Do Tratado de Versalhes à Declaração da Filadélfia

A versão original da Constituição da OIT, que configurava a Parte XIII do Tratado de Versalhes, dispunha que as Altas Partes contratantes consideravam de "importância particular e urgente" o direito de associação "para todos os fins que

⁷ LIBERTAD sindical y negociación colectiva: estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949. Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, Ginebra, 1994. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1994. p. 14.

⁸ Id. Ibid.

⁹ LA O.I.T. y los derechos humanos: memoria del Director General (parte 1) a la Conferencia Internacional del Trabajo, quincuagésima segunda reunión, 1968. Informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo a la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, 1968. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1968. p. 33.

não sejam contrários às leis" tanto para os trabalhadores como para os empregadores¹⁰

O Preâmbulo da versão final da Constituição da OIT cita o princípio da liberdade sindical entre as medidas que podem melhorar as condições dos trabalhadores e assegurar a paz.¹¹

Em 1921, a OIT adotou a Convenção n. 11, sobre o direito de associação dos trabalhadores agrícolas, a qual assegurou de modo conciso e genérico que os trabalhadores agrícolas têm os mesmos direitos de sindicalização dos trabalhadores do setor industrial. Porém, como assinala Lee Swepston, naquele período a OIT não havia aprovado convenção sobre o direito à liberdade de associação dos trabalhadores do setor industrial: era demasiado difícil chegar a um acordo sobre o tema e somente após a Segunda Guerra Mundial surgiram as condições propícias e então os acontecimentos se desenrolaram com muita rapidez.¹²

Antes mesmo do término da Segunda Guerra Mundial a OIT se preparou para o futuro por meio da Declaração de Filadélfia, de 1944 - anexada à Constituição da OIT em 1946 -, na qual foram previstos os fins e objetivos da Organização para o período pós-guerra: a liberdade sindical foi reafirmada como um de seus princípios fundamentais e qualificada como "condição essencial para o progresso constante".¹³

Outro acontecimento relevante foi a celebração de um acordo entre a recém-criada Organização das Nações Unidas e a Organização Internacional do Trabalho, por meio do qual essa última foi vinculada à primeira como um organismo especializado.

¹⁰ THE VERSAILLES Treaty. Disponível em: <<http://history.acusd.edu/gen/text/versaillestreaty/vercontents.html>>. Acesso em: 02 jun. 2005.

¹¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1998. p. 5.

¹² SWEPSTON, Lee. Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 117, n. 2, p. 190, 1998.

¹³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*, cit., p. 22.

3.2. Convenção n. 87

No início de 1947 a Federação Sindical Mundial enviou carta ao Secretário Geral das Nações Unidas, na qual solicitava que fossem incluídos na ordem do dia do Conselho Econômico e Social dois pontos, um sobre a igualdade de direitos dos trabalhadores imigrantes e outro sobre as garantias para o exercício e o desenvolvimento dos direitos sindicais. Esse último foi objeto de nova carta, na qual foi apresentado um projeto de resolução composto de cinco cláusulas sobre os direitos sindicais.¹⁴

Pouco tempo depois a central sindical norte-americana (então denominada "American Federation of Labor - AFL") encaminhou ao Conselho Econômico e Social da ONU um amplo projeto de resolução, recomendando que a OIT cuidasse do problema dos direitos sindicais e deliberasse sobre as medidas apropriadas a serem tomadas, nos termos do acordo entre as Nações Unidas e a OIT. Aguardando a decisão do Conselho Econômico e Social, a OIT debateu a liberdade sindical na 30ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 1947.¹⁵

Ainda em 1947 tanto o Conselho Econômico e Social como a Assembleia Geral da ONU deliberaram sobre a questão a foi aprovada uma resolução na qual se reconhecia o princípio da liberdade de associação e se recomendava à OIT que estudasse os mecanismos de controle para a proteção dos direitos sindicais e da liberdade de associação.¹⁶

Seguindo o procedimento de dupla discussão, previsto no artigo 14, número 2, da Constituição da OIT, o Escritório Internacional do Trabalho enviou aos Estados-Membros o resumo dos debates da 30ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, bem como um questionário sobre as medidas a serem tomadas em matéria sindical. As respostas recebidas forneceram os elementos para um relatório e um projeto de convenção, que foram apreciados durante a 31ª

¹⁴ DUNNING, Harold. Orígenes del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 117, n. 2, p. 178, 1998.

¹⁵ Id. *Ibid.*, p. 178-179.

¹⁶ Id. *Ibid.*, p. 180.

Reunião da Conferência, cujo resultado foi a adoção da Convenção n. 87, sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical.¹⁷

A Convenção n. 87 tem redação simples e precisa, abrangendo os variados aspectos da liberdade sindical: liberdade de organização, liberdade de administração, liberdade de exercício de funções e liberdade de filiação.¹⁸

Quanto à liberdade de organização sindical, é assegurado a trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie e sem autorização prévia, o direito de constituir organizações de sua própria escolha (artigo 2º, primeira parte), direito que beneficia também as organizações por eles criadas, as quais podem por sua vez constituir federações e confederações (artigo 5º, primeira parte). Além disso, a aquisição de personalidade jurídica por parte de entidades sindicais não deve ser sujeita a condições que restrinjam a aplicação do disposto nos artigos 2º, 3º e 4º da Convenção, que dizem respeito tanto à liberdade de organização como às demais dimensões de liberdade sindical (artigo 7º).

Quanto à liberdade de administração sindical, garante-se às organizações de trabalhadores e de empregadores o direito de elaborar seus estatutos e regimentos, eleger livremente seus representantes e organizar sua administração (artigo 3º, número 1, primeira parte). Também proíbe qualquer intervenção por parte das autoridades públicas que possa limitar ou cercear o direito supracitado (artigo 3º, número 2). Além disso, estabelece que as organizações de trabalhadores e de empregadores não devem estar sujeitas à dissolução ou suspensão por autoridade administrativa (artigo 4º).

Quanto à liberdade de exercício de funções, é assegurado que as organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de organizar suas atividades e formular seus programas de ação (artigo 3º, parte final). Entre as funções sindicais destacam-se normalmente a negocial, a assistencial, a econômica e a política, bem como a de representação, pressuposto das demais.

Quanto à liberdade de filiação sindical, trabalhadores e empregadores têm o direito de se filiar a organizações de sua escolha (artigo 2º, parte final). Também as organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de se

¹⁷ DUNNING, Harold. op. cit., p. 181.

¹⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. C87 *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.html>>. Acesso em: 02 jun. 2005.

filiar a federações e confederações de sua escolha (artigo 5º, primeira parte) e todas essas organizações, por sua vez, têm o direito de se filiar a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores (artigo 5º, parte final).

Até 2005 a Convenção n. 87 obteve 143 ratificações, o que comprova sua ampla recepção entre os Estados-Membros da OIT. O Brasil não ratificou a Convenção, em virtude da consagração da unicidade sindical no ordenamento jurídico nacional, situação que se iniciou com a previsão do sindicato único por categoria e base territorial na Constituição de 1937 e não foi alterada pela Constituição de 1988.¹⁹

3.3. Convenção n. 98

A Convenção n. 87 estipula de modo breve que todos os Estados-Membros da OIT que a ratificarem comprometem-se a "tomar todas as medidas necessárias e apropriadas para assegurar a trabalhadores e empregadores o livre exercício do direito sindical" (artigo 11). Contudo, a proteção desse direito é tão relevante que se tornou objeto da Convenção n. 98, adotada em 1949.²⁰

A Convenção n. 98 estabelece a proteção contra atos de discriminação e atos de ingerência. O primeiro tipo de proteção apresenta caráter unilateral e tem como destinatário o trabalhador, enquanto o segundo tipo apresenta caráter bilateral e diz respeito às organizações de trabalhadores e de empregadores.

Os atos de discriminação são disciplinados no artigo 1º da Convenção, correspondendo a todo ato que vise sujeitar o emprego de um trabalhador à condição de que não se filie ou deixe de ser membro de um sindicato, bem como despedir um trabalhador ou prejudicá-lo de qualquer outra forma por causa de sua filiação ou de sua participação em um sindicato fora do horário de trabalho ou durante esse, com o consentimento do empregador.

Os atos de ingerência, por sua vez, estão previstos no artigo 2º da Convenção, que veda a interferência das organizações de trabalhadores nas

¹⁹ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Ratifications of the last twelve months*. May 2005. Disponível em: <www.webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>. Acesso em: 02 jun. 2005.

²⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. C98 *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949*. Disponível em: <www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp2.htm>. Acesso em: 02 jun. 2005.

entidades patronais e vice-versa, quer se realize diretamente que se realize por intermédio de seus agentes ou membros, na constituição, funcionamento ou administração das referidas entidades.

Contudo, a Convenção n. 98 dá especial ênfase aos atos de ingerência praticados por um empregador ou uma organização de empregadores, assim entendidas as medidas que visem incentivar a constituição de organizações de trabalhadores ou sustentá-las economicamente ou por outra forma, de modo a colocar essas organizações sob o controle patronal.

Enfim, a Convenção n. 98 aponta claramente que a proteção da liberdade sindical deve incluir tanto as medidas unilaterais como as bilaterais, pois tanto os trabalhadores individualmente considerados como as organizações sindicais precisam de garantias para o exercício do direito de sindicalização.

Havendo se difundido esse entendimento, os ordenamentos jurídicos nacionais passaram a utilizar a expressão atos ou condutas anti-sindicais ao disciplinar os dois tipos de proteção.

Até 2005 a Convenção n. 98 foi ratificada por 154 Estados-Membros da OIT, superando o número de ratificações obtido pela própria Convenção n. 87, que ela complementa. O Brasil ratificou a Convenção n. 98 em 1952.²¹

A Convenção n. 87 determina que a legislação nacional deve definir se suas disposições são aplicáveis às forças armadas e à polícia (artigo 9º, número 1), enquanto a Convenção n. 98 estabelece que suas disposições não são aplicáveis aos servidores públicos (artigo 6º).

À luz do disposto na Convenção n. 98 muitos entenderam que os servidores públicos, quer civis quer militares, não gozariam do direito de sindicalização, o que se justificava pelo fato de que suas relações com o Estado teriam caráter estatutário, enquanto aquelas envolvendo os trabalhadores e os empregadores teriam caráter contratual.

Contudo, deve ser ressaltado que a Convenção n. 87 não proíbe a sindicalização de servidores públicos, autorizando a legislação nacional a excluir apenas as forças armadas e a polícia. Em estudo geral sobre a liberdade sindical e a negociação coletiva, a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenção e

²¹ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Ratifications of the last twelve months*. May 2005. Disponível em: <www.webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>. Acesso em: 02 jun. 2005.

Recomendações explicou que o relatório sobre a liberdade sindical apresentado à 30ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 1947, deixava claro que as garantias da futura Convenção n. 87 deveriam abranger tanto os trabalhadores do setor privado como os do setor público e que a própria Comissão "sempre considerou a negação do reconhecimento do direito de sindicalização aos servidores públicos contrária às disposições da Convenção".²²

3.4. Convenção n. 151

A partir dos anos 60, com o surgimento de movimentos reivindicatórios de servidores públicos, que pleiteavam direitos já consagrados no setor privado, diferentes ordenamentos jurídicos nacionais estenderam o direito de sindicalização aos servidores públicos civis, o que gerou condições propícias para a apresentação de um projeto de convenção sobre a proteção do direito de sindicalização e os procedimentos para determinar as condições de trabalho na administração pública, o qual foi adotado pela Conferência Internacional do Trabalho em 1978 e tornou-se a Convenção n. 151.²³

O artigo 1º, números 2 e 3, da Convenção n. 151 permite que a legislação nacional determine até que ponto suas disposições são aplicáveis aos servidores públicos de alto nível e às forças armadas e à polícia. O artigo 3º, por sua vez, reconhece as organizações de servidores públicos como toda organização, qualquer que seja a sua composição, que vise fomentar e defender os interesses desses servidores.

De outro lado, a Convenção n. 151 estende aos servidores públicos e suas organizações a proteção contra atos de discriminação e atos de ingerência, nos mesmos termos da Convenção n. 98 (artigos 4º e 5º).

Cabe ainda destacar o artigo 9º da Convenção, o qual estipula que os servidores públicos, "do mesmo modo que os demais trabalhadores, devem gozar dos direitos civis e políticos essenciais para o exercício normal da liberdade sindical,

²² LIBERTAD sindical y negociación colectiva: estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, cit., p.24-25.

²³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. C151 *Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública*, 1978. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2005.

sob reserva apenas das obrigações que decorram de sua condição e da natureza de suas funções".

Em 25 de junho de 1970 a Conferência Internacional do Trabalho já havia adotado Resolução sobre os direitos sindicais e sua relação com as liberdades civis, na qual "reconhece que os direitos conferidos às organizações de trabalhadores e de empregadores se baseiam no respeito às liberdades civis enumeradas, em particular, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e que o conceito de direitos sindicais carece totalmente de sentido quando não existem tais liberdades civis".²⁴

Portanto, nada mais natural do que o reconhecimento na Convenção n. 151, adotada após a supracitada Resolução, de que também os servidores públicos devem desfrutar dos direitos civis e políticos necessários ao exercício da liberdade sindical.

Até 2005 a Convenção n. 151 obteve 43 ratificações, número muito baixo se comparado àqueles relativos às Convenções n. 87 e n. 98, o que aponta a persistência de restrições à sindicalização de servidores públicos em numerosos países. O Brasil não ratificou a Convenção n. 151, embora tenha consagrado o direito de sindicalização dos servidores públicos civis no artigo 37, inciso VI, da Constituição Federal de 1988.²⁵

3.5. Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento

Ericson Crivelli explica que a partir dos anos 70, quando já apareciam os sinais de mudanças profundas no processo produtivo e na economia internacional, a OIT ensaiou os primeiros passos na formulação de novas políticas normativas, como evidencia a Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social. Outras iniciativas ocorreram nos anos 90, já no contexto de questionamento do papel e eficácia da atuação normativa da

²⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles* (adoptada el 25 de junio de 1970), cit.

²⁵ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Ratifications of the last twelve months*. Disponível em: <www.webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>. Acesso em: 02 jun. 2005.

Organização, entre as quais se destaca a adoção da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, em 1998. Em 1995 o Conselho de Administração selecionou sete convenções internacionais de trabalho para compor o conjunto de normas e direitos fundamentais no trabalho, entre as quais as Convenções n. 87 e n. 98.²⁶

Ainda em 1995 o Diretor Geral do Escritório Internacional do Trabalho iniciou uma campanha para levar os Estados-Membros a ratificarem as convenções relativas aos direitos fundamentais, mas um grupo de representantes dos empregadores manifestou sua preferência pela adoção de uma Declaração sobre esses direitos, idéia que foi acatada. Depois de intenso debate sobre o mecanismo de controle da futura Declaração, se de supervisão ou de promoção de normas, optou-se pelo sistema promocional, pois vários representantes governamentais argumentaram que o sistema de supervisão exporia os Estados que não tinham ratificado as convenções referentes a direitos fundamentais a uma situação que violava o direito de se obrigarem mediante adesão voluntária a um tratado, enquanto os Estados que já houvessem ratificado essas convenções acabariam submetidos a um duplo controle, o regular previsto na Constituição da OIT e o específico a ser inserido na futura Declaração, o que feria o princípio do *non bis in idem*.²⁷

Assim, a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, que veio a ser adotada em junho de 1998, estabelece em anexo um mecanismo promocional, do qual faz parte o seguimento das convenções não ratificadas, mediante a elaboração de um relatório anual pela Comissão de Peritos Conselheiros, com base nos relatórios apresentados pelos Estados-Membros nos termos do artigo 19, parágrafo 5º, letra "e", da OIT; a apresentação de um relatório global anual pelo Diretor Geral do Escritório Internacional do Trabalho e a definição de prioridades de cooperação técnica e planos de ação.²⁸

²⁶ CRIVELLI, Ericson. *A OIT e o futuro das normas internacionais do trabalho na era da globalização*, 2004, f. 179. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

²⁷ Id. *Ibid.*, f. 179-181.

²⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*. Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=SP&var...>. Acesso em: 02 jun. 2005.

A letra "a" do artigo 2º da Declaração insere entre os princípios e direitos fundamentais a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva. Cabe acrescentar que o *caput* do artigo 2º estipula que os Estados assumem o compromisso, enquanto membros da OIT, de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e segundo a Constituição, os princípios e direitos fundamentais reafirmados na Declaração, quer tenham ratificado ou não as convenções a eles pertinentes.

4. Perspectivas de ratificação e aplicação das convenções relativas a direitos fundamentais em matéria de liberdade sindical

Embora os mecanismos de controle das normas aprovadas no âmbito da OIT, tanto o disciplinado na sua Constituição como o estabelecido na Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais, não prevejam a aplicação de sanção ao Estado-Membro que as violarem, é possível afirmar que essas normas têm contribuído para o aperfeiçoamento dos ordenamentos jurídicos e do próprio processo democrático em muitos países.

Ericson Crivelli aponta como exemplo a Convenção n. 87, que se tornou padrão internacional em matéria de liberdade sindical: em 1995, quando a Organização iniciou a campanha em prol da ratificação das sete convenções relativas a princípios e direitos fundamentais, 114 países a haviam ratificado; em 1998, quando foi adotada a Declaração, o número de ratificações chegou a 122. Atualizando os dados do autor, verifica-se que em 2005 o número de ratificações subiu para 143.²⁹

Outro aspecto a ser considerado é a aplicação das convenções ratificadas. Nos termos do artigo 22 da Constituição, os Estados-Membros obrigam-se a apresentar ao Escritório Internacional do Trabalho relatório anual sobre as medidas adotadas para aplicar as convenções que tenham ratificado.

Lee Swepston informa que a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações analisa os relatórios anuais dos Estados-Membros e formula as observações oportunas. Os casos mais difíceis são encaminhados à

²⁹ CRIVELLI, Ericson. op. cit. f. 244. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Ratifications of the last twelve months*. May 2005. Disponível em: <www.webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>. Acesso em: 02 jun. 2005.

Comissão de Aplicação de Normas, de caráter tripartite, constituída anualmente durante a Conferência Internacional do Trabalho.³⁰

Os mecanismos de supervisão da OIT incluem os procedimentos de reclamação, a ser apresentada por uma organização de trabalhadores ou de empregadores contra Estado-Membro que não tenha tomado as medidas para o cumprimento satisfatório de uma convenção que tenha ratificado (artigo 24, Constituição), e de queixa, a ser apresentada por um Estado-Membro contra outro Estado-Membro que não tenha tomado as medidas para o cumprimento satisfatório de uma convenção que ambos tenham ratificado (artigo 26, Constituição).

Há um procedimento especial para os casos relacionados à liberdade sindical e negociação coletiva. Em janeiro de 1950 o Conselho de Administração da OIT criou a Comissão de Investigação e Conciliação em matéria de Liberdade Sindical e, em novembro de 1951, instituiu o Comitê de Liberdade Sindical, para fazer um exame prévio dos casos apresentados à supracitada Comissão.³¹

Uma vez que a Comissão de Investigação e Conciliação somente pode analisar um caso quando o governo contra o qual foi formulada a queixa dá o seu consentimento, ela não atuou até 1964. Por esse motivo, o Comitê de Liberdade Sindical, que não precisa da anuência do governo acusado, passou a ser um órgão independente e examinou cerca de 2 mil casos.³²

Nicolas Valticos invoca alguns casos famosos apreciados pelo Comitê, como o da Espanha em 1967, o do Chile em 1973 e o da Polônia, em dois momentos, quando surgiu o movimento Solidariedade e em 1984, quando foram apresentadas propostas para solucionar os graves problemas do país. Deve ser explicado que, caso o Estado-Membro não tenha ratificado a convenção, o Comitê fundamenta sua atuação na própria Constituição da OIT, que prevê o princípio da liberdade sindical e obriga o Estado-Membro que a subscreveu ao ingressar na Organização.³³

Valticos ressalta ainda que a atuação da OIT "baseia-se em um método (que combina o caráter tripartite dos órgãos de controle) e em um espírito

³⁰ SWEPSTON, Lee. *op. cit.* p. 195.

³¹ Id. *Ibid.*

³² Id. *Ibid.*

³³ VALTICOS, Nicolas. Normas internacionales del trabajo y derechos humanos: cómo estamos en vísperas del año 2000? *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 117, n. 2, p. 163, 1998.

(consistente em efetuar um exame objetivo das situações e em buscar as soluções possíveis no marco dos princípios de liberdade e de progresso que a Organização propugna)".³⁴

Como se observa, a OIT tem buscado superar as deficiências de sua atuação, geradas pela preservação da soberania nacional dos Estados-Membros. Tem sido extremamente útil a composição tripartite de seus órgãos, a qual propicia o diálogo social e, conseqüentemente, soluções para as resistências à aprovação e ratificação das convenções relativas aos princípios e direitos fundamentais. Quanto à observância dessas normas, em que pese a atuação conscienciosa e criativa dos órgãos de controle da OIT, deveria ser criado um tribunal internacional nos moldes daquele dedicado à matéria penal.

São Paulo, maio de 2005.

Referências

CATHARINO, José Martins. *Tratado elementar de direito sindical*. São Paulo: LTr, 1977.

CRIVELLI, Ericson. *A OIT e o futuro das normas internacionais do trabalho na era da globalização*, 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

DUNNING, Harold. Orígenes del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 117, n. 2, 1998.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Ratifications of the last twelve months*. May 2005. Disponível em:

<www.webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>. Acesso em: 02 jun. 2005.

LIBERTAD sindical y negociación colectiva: estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949. Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, Ginebra, 1994. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1994. p. 14.

³⁴ VALTICOS, Nicolas. op. cit.

LA O.I.T. y los derechos humanos: memoria del Director General (parte 1) a la Conferencia Internacional del Trabajo, quincuagésima segunda reunión, 1968. Informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo a la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, 1968. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1968. p. 33.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. C151 *Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978*. Disponível em:
<<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2005.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. C87 *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948*. Disponível em:
<<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.html>>. Acesso em: 02 jun. 2005.

_____. C98 *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949*. Disponível em:
<www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>. Acesso em: 02 jun. 2005.

_____. *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1998. p. 5.

_____. *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*. Disponível em:
<http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=SP&var...>. Acesso em: 02 jun. 2005.

_____. *Resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles* (adoptada el 25 de junio de 1970). Disponível em:
<<http://www.oit.org.pe/sindi/general/documentos/rescit2.html>>. Acesso em: 02 jun. 2005.

PINTO, Mónica. *Temas de derechos humanos*. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 1997.

SWEPSTON, Lee. Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 117, n. 2, 1998.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Cançado Trindade questiona a tese de "gerações de direitos humanos" de Norberto Bobbio*. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/Cancado_Bob.htm>. Acesso em: 24 ago. 2004.

VALTICOS, Nicolas. Normas internacionales del trabajo y derechos humanos: cómo estamos en vísperas del año 2000? *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 117, n. 2, 1998.

THE VERSAILLES Treaty. Disponível em:

<<http://history.acusd.edu/gen/text/versaillestreaty/vercontents.html>>. Acesso em: 02 jun. 2005.