

SINDICALIZAÇÃO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA

Ricardo José Macedo de Britto Pereira*

Sr. Presidente, Exmo. Sr. Ministro Barros Levenhagen, Diretor da Enamat, Exmo. Sr. Vice-Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, na pessoa de quem cumprimento todos os Ministros, Exmos. Srs. Horácio Guido e Mário Ackerman, é uma honra, para mim, participar de um painel com juristas internacionalmente consagrados, Exmos. Srs. membros da OIT, magistrados, colegas do Ministério Público do Trabalho, advogados, sindicalistas, servidores e estudantes.

Depois dessas exposições sobre a importância das normas internacionais do trabalho, cabe-me falar sobre a aplicação delas no Direito Brasileiro. Início considerando que é necessário romper barreiras. Temos uma tradição, baseada no Direito Individual do Trabalho, de uma forte intervenção do Estado. O direito coletivo figura como um acessório, um complemento, e ele se baseia na não intervenção.

Podemos dar alguns exemplos. Essa tradição se reflete na organização dos Tribunais e do próprio Ministério Público. Nos Tribunais, temos órgãos especializados em matéria individual, que estão abarrotados de processos, enquanto órgãos especializados em matéria coletiva se restringem a examinar uma atuação, o poder normativo da Justiça do Trabalho que foi severamente limitado na Emenda Constitucional nº 45/04.

No Tribunal Superior do Trabalho, por exemplo, sabemos que isso é por questão de procedimento, uma questão de representatividade sindical, uma questão de greve, uma ação civil pública; caso haja divergência entre as Turmas, será julgada pelo órgão especializado em matéria individual.

Apesar de ser uma questão de procedimento, isso pode gerar a impressão de que os problemas no mundo do trabalho são individuais, e não coletivos. Isso tem uma relação com a influência do Direito moderno na sociedade.

* *Procurador Regional do Trabalho; coordenador de Liberdade Sindical do Ministério Público do Trabalho.*

O Direito moderno propôs a eliminação dos conflitos e das rebeliões na sociedade para circulação dos interesses, para o progresso das ciências, mas não se conseguiu desenvolver uma capacidade para controlar os resultados e, a cada dia, a sociedade se torna mais complexa e os conflitos estão mais presentes. E os conflitos são importantes. Como diz Dahrendorf: “Os conflitos asseguram a ilegitimidade potencial de toda a relação de dominação”. E, no direito coletivo do trabalho, dá-se uma atenção muito maior à superação dos conflitos, aos mecanismos de resolução dos conflitos do que à abertura de espaço para o desenvolvimento dos conflitos, que é essencial ao direito coletivo do trabalho.

A partir dessas considerações, entro diretamente no tema e quero abordar a relação entre os atores sociais dos sindicatos, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Eu falava da organização nos tribunais e falo agora da organização do Ministério Público. Temos várias coordenadorias nacionais, mas, curiosamente, a Coordenadoria Nacional de Promoção de Liberdade Sindical foi criada recentemente, no ano passado. Sabemos que não há nenhum propósito deliberado por parte dos tribunais, por parte do Ministério Público contra o direito coletivo, mas isso resulta dessa tradição individualista com forte intervenção do Estado. E o discurso do movimento sindical muitas vezes não coincide com o discurso do Ministério Público e do Judiciário: o movimento sindical com uma linguagem predominantemente política e o Judiciário e o Ministério Público com uma linguagem jurídica.

O movimento sindical, na sua maioria, defende a unicidade e a contribuição previstas em lei. Só que esse discurso, apesar de estar conforme a Constituição, é ambíguo porque não há autonomia com a unicidade e a contribuição prevista em lei. A presença do Estado é essencial para garantir a unicidade, e o movimento sindical reclama da presença do Ministério Público do Trabalho por meio da Portaria nº 186, mas o Ministério do Trabalho está cumprindo o seu papel de controlar a proibição de criação de mais de um sindicato numa base territorial para representar uma categoria profissional ou econômica.

O Estado arrecada a contribuição sindical e repassa essa contribuição para os sindicatos. Esse sistema de organização sindical dá margem a uma série de abusos: sindicatos de fachada, sindicatos sem representatividade, sindicatos que querem só arrecadar. Isso é muito forte, ainda que não seja a maioria do movimento sindical. É um seguimento que acaba manchando de alguma maneira a imagem do movimento sindical como um todo e cria uma reação

por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário, uma atuação de jurisprudência de correção. O sindicato atua como substituto processual, mas alguns não repassam os valores para os trabalhadores. Então, vem a jurisprudência limitando a substituição processual do sindicato, que depois foi revista.

Os sindicatos querem colocar um número enorme de trabalhadores na direção, a fim de conferir uma proteção àqueles trabalhadores, para desviar, não é para administrar, mas proteger aqueles trabalhadores em relação à dispensa do empregador. E, para corrigir esses abusos, limita-se o número de dirigentes sindicais a sete.

Alguns sindicatos exercem o direito de greve de forma abusiva, reconhece-se a possibilidade de aplicar o interdito proibitório. E por aí vai.

Essa jurisprudência, que dá respaldo a essa atuação, se associa à ausência de medidas legislativas, à omissão do legislador para ajustar a organização sindical ao que está na Constituição. Então, como não temos parâmetros, aplicamos aquilo que está na Consolidação das Leis do Trabalho e que, em vários de seus dispositivos, contraria a Constituição.

Quanto a essa jurisprudência e quanto a essa atuação, temos também o exemplo da contribuição assistencial. Os sindicatos querem cobrar abusivamente dos trabalhadores não filiados a contribuição assistencial porque eles se beneficiam também nas negociações coletivas.

Então, quando se junta toda essa atuação e toda essa jurisprudência de correção, cria-se um espaço extraordinário para o poder econômico, limitando a atividade sindical como um todo, não só dos sindicatos de fachada, mas de todo o movimento sindical. E isso acaba sendo prejudicial aos trabalhadores, isso acaba sendo uma intervenção do Estado, que cria obstáculos para a organização e ação eficaz dos trabalhadores.

Enquanto o movimento sindical não tomar uma posição no sentido de refletir, de pensar sobre o nosso sistema, sobre a unicidade sindical e os malefícios que ela traz para os próprios trabalhadores, não vislumbro a possibilidade de reverter esse quadro por parte do Ministério Público e por parte do Poder Judiciário, porque existe um confronto: a desconfiança. Se não houver essa reflexão por parte do movimento sindical, os atores continuarão distantes. É necessária uma aproximação.

Com a criação da Coordenaria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical, passamos a buscar essa aproximação com o movimento sindical, inclusive, aprovamos orientações – uma delas foi drasticamente criticada por vários colegas –, que tratam da contribuição assistencial prevendo o direito de

oposição, como era antigamente, o Precedente Normativo nº 74 da SDC. E, com isso, pretendemos uma maior aproximação do movimento sindical para que, juntos, possamos fazer essa reforma, porque, se não houver essa aliança, não haverá possibilidade de reformar esse quadro. Então, é uma sinalização que o Ministério Público dá – não é um desafio –, para ver se, com essa aproximação, os atores, juntos, possam modificar esse sistema de organização sindical, que considero modelo de transição.

Ainda que esteja na Constituição, é contraditório a limitação de um direito fundamental. Imaginem se a liberdade de expressão fosse acompanhada de um inciso estabelecendo que uma única ideia pode ser manifestada em determinada localidade. Vejam que absurdo, mas é o que acontece com a unicidade sindical. Defendo a ideia de que temos de estabelecer, implantar um modelo de organização sindical que consagre a liberdade plena.

Com relação à liberdade sindical no serviço público, as barreiras são maiores, porque sabemos que há resistência muito grande ao reconhecimento de conflitos no setor público. O trabalhador, inclusive, não é um sujeito de direitos pela concepção tradicional, e sim uma ferramenta que auxilia a administração a alcançar o seu objetivo.

A questão da incidência dos direitos fundamentais no trabalho e na Administração Pública ainda é um desafio que estamos enfrentando. A Administração Pública está sendo reformada com uma frequência muito grande. O mundo todo passa por reformas administrativas e buscando o quê? A flexibilidade, eliminando aquele modelo rígido, hierárquico, baseado na autoridade, buscando implantar modelos de gestão em rede, em que há a participação dos trabalhadores. Isso ocorre nas empresas privadas e no setor público. Só que essa participação dos trabalhadores é individualizada. Não se permite a organização, porque nesse caso é possível controlar os trabalhadores e os servidores.

A ratificação da Convenção nº 151, pelo Decreto Legislativo nº 206, de 08 de abril de 2010, é um passo importante para a implementação da liberdade sindical no serviço público, a incidência dos direitos fundamentais, a própria Convenção nº 151 trata dessa questão, e o decreto legislativo fez ressalvas que, na verdade, não são ressalvas; isso constitui uma antecipação de possível interpretação que vai ser adotada pelo Poder Judiciário.

Quais são os trabalhadores abrangidos pela Convenção nº 151? São praticamente todos os empregados públicos, servidores estatutários, federais, estaduais e municipais.

Diz-se também que deve se observar o art. 8º, a questão de como a convenção é incorporada no ordenamento interno, se ela vale tanto quanto à

Constituição, vale mais ou vale menos, se tem o mesmo valor da lei. Essa questão já foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, houve mudança na sua jurisprudência e, com a lei ordinária, saímos do critério da paridade para o da supralegalidade. Uma jurisprudência importantíssima para as convenções internacionais da OIT.

A partir de agora, todas as convenções ratificadas pelo Brasil têm primazia em relação à legislação do Estado, qualquer uma, a ordinária ou a complementar; a legislação internacional só não vale mais do que a Constituição. Essa é a jurisprudência do Supremo que está prevalecendo no momento. Foi ela que eliminou a possibilidade de prisão do depositário infiel, que tem previsão na Constituição, mas o Brasil ratificou o pacto de São José da Costa Rica, que prevê somente a prisão civil para o devedor de alimentos, e não faz menção à prisão do depositário infiel. Então, a partir de agora, temos um campo muito amplo para a aplicação das convenções da OIT.

É importante ressaltar que essa Convenção nº 151 não está solta, ela se vincula à Convenção nº 154, que fala de negociação coletiva no setor público e na iniciativa privada; ela complementa, como foi dito aqui, as Convenções ns. 98 e 135, e, evidentemente, vincula-se à base de todas elas, que é a Convenção nº 87. Portanto, ao se aplicar indiretamente todas essas convenções está-se aplicando a Convenção nº 87.

Temos de pensar num sistema de organização sindical que valorize a liberdade, que está prevista na Constituição. A liberdade é o princípio fundamental. A unicidade é uma restrição prevista em um dispositivo. Não é possível dar um valor à unicidade que elimine a liberdade prevista no *caput*. Esta interpretação é equivocada: uma unicidade que garanta a sobrevivência de um sindicato não representativo. Você estará violando a liberdade prevista no *caput*, que está ligada à democracia, à dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho.

Então, a partir da ratificação da Convenção nº 151, temos um campo enorme para aplicar os direitos previstos no serviço público, garantir a incidência dos direitos fundamentais, como foi dito aqui: não há liberdade sindical sem direitos fundamentais e não há direitos fundamentais sem liberdade sindical.

Quero encerrar ressaltando a importância deste Fórum Internacional, realizado na mais alta Corte de Justiça Trabalhista do nosso país, que é justamente por onde podem entrar essas convenções internacionais nas interpretações que vão modificar realidades em todo o país. Este Seminário fala em desenvolvimento sustentável. E eu gostaria de terminar citando uma passagem de Amartya Sen, que diz: “As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas, sobretudo, os seus principais meios”.