

O DIREITO DE GREVE E SUAS IMPLICAÇÕES NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS

THE RIGHT TO STRIKE AND ITS IMPLICATIONS IN THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES AND IMPLEMENTATION OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS

Luis Alberto da Costa

RESUMO

O presente trabalho propõe uma discussão sobre as limitações que o exercício do direito de greve impõe à prestação de serviços públicos, de modo a interferir na concretização dos direitos sociais amplamente dispostos no nosso texto constitucional. Parte-se de uma breve análise histórica do direito de greve, que evidencia seu caráter revolucionário de promoção da justiça social, o que aponta para uma estreita relação com os objetivos expressos na Constituição, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Todavia, constata-se inevitáveis contradições entre o exercício do direito de greve e a necessidade de uma adequada prestação de serviços públicos essenciais à população, contradições essas que devem ser compreendidas dentro de um contexto de aplicação do direito fundado e integrado na normatividade da Constituição e em seu aspecto de *topos* hermenêutico fundamental.

Palavras-chave: Direito de greve. Direitos sociais. Constituição dirigente.

ABSTRACT

This paper proposes a discussion about the limitations that to exercise the right to strike imposes on the provision of public services so as to interfere in the implementation of the social rights extensively disposed in our Constitution. It starts with a brief historical analysis of the right to strike, which highlights its revolutionary character of promotion of social justice, which points to a close connection with the objectives expressed in the Constitution, of constructing a free, just and solidary society. However, there are also inevitable contradictions between the exercise of right to strike and the need for adequate provision of essential public services to the population, these contradictions must be understood within the context of application of the law based and integrated in the normativity of the Constitution and in its aspect of fundamental hermeneutical *topos*.

Keywords: Right to strike. Social rights. Normative-leader Constitution.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 garante aos trabalhadores o direito de greve, dando-lhes a prerrogativa de decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e os interesses a serem por meio dele defendidos¹. Por definição legal, greve é a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador². O direito de greve dá ao trabalhador um instrumento vital para lutar por seus direitos, por melhores condições de vida, por justiça social, neste processo civilizatório que caracteriza a história das sociedades.

Em muitas ocasiões as greves deram grandes contribuições a conquistas civilizatórias de valor imensurável. Vale lembrar, p. ex., a histórica greve, em 1968, das 187 mulheres operárias de uma fábrica da Ford, na cidade de *Dagenham*³, Inglaterra, que provocou a paralisação das atividades produtivas da fábrica. As operárias reivindicavam a equiparação salarial com os homens, o que na época parecia inconcebível. A greve resultou num expressivo aumento salarial (chegando ao equivalente a 92% do salário dos homens), e, posteriormente, na criação de uma lei⁴, em 1970, pelo parlamento inglês, que previa a equiparação salarial então reivindicada, numa época em que a desigualdade salarial entre homens e mulheres era institucionalizada, situação, inclusive, declaradamente aceita pelos sindicatos, cujos dirigentes, evidentemente, eram todos do sexo masculino.

No Brasil, pode-se citar o exemplo da Greve Geral de 1917, uma das mais abrangentes e importantes da nossa história, por meio da qual se reivindicava, p. ex., garantia do direito de associação dos trabalhadores, jornada de oito horas, adicional por trabalho extraordinário e proibição de trabalho de menores de 14 anos e do trabalho noturno de menores de 18 anos, direitos que hoje são reconhecidos em nossa legislação, mas que exigiram duras lutas para serem conquistados, num processo em que as greves exerceram papel essencial.

Em nossa Constituição, o direito de greve está previsto Capítulo II – Direitos Sociais, do Título II – Direitos e garantias fundamentais. Portanto, podemos afirmar que se trata de um direito social fundamental. Contudo, é manifesto que o exercício da greve, por vezes, acaba por provocar a paralisação na prestação de serviços públicos essenciais à população.

1 Art. 9º, CF 88: “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”.

2 Art. 2º, da Lei 7.783/89: “Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”.

3 A história é retratada no filme *Revolução em Dagenham*, 2010, produção britânica.

4 Em 1970 o parlamento inglês aprovou a *Equal Pay Bill*, que proibia o tratamento discriminatório entre homens e mulheres no que se refere aos salários, o que, aliás, já era previsto, há muito tempo, no Tratado de Versalhes, de 1919, que criou a Organização Internacional do Trabalho – OIT, em seu art. 427, n.º 7 da Parte XIII: “o princípio do salário igual, sem distinção de sexo, para um trabalho de igual valor”.

Antes de tudo, é preciso lembrar que as conquistas sociais da modernidade caracterizam-se pela expressiva ascendência de princípios constitucionais como justiça social e solidariedade⁵. Nesse sentido, a garantia de implementação de direitos sociais a toda população passa à condição de pressuposto basilar e de objetivo máximo do Estado e da sociedade. Evidentemente, para isso há de se garantir efetividade e continuidade às prestações de serviços que concretizam esses direitos, tais como saúde, segurança pública, educação, transportes, saneamento, dentre muitos outros. O direito de greve, por sua vez, não obstante consistir em um direito social, tem a característica de interferir, direta ou indiretamente, na prestação desses serviços à população.

É nesse sentido que se estabelecem as limitações ao direito de greve, conforme dispõe o texto constitucional, “art. 9º: É assegurado o direito de greve [...] § 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”. Por seu turno, a Lei 7.783/89, em seus artigos 10 a 13, prevê quais são essas atividades essenciais e dispõe sobre regras básicas de atendimento desses serviços.

Muito embora tenhamos esse regramento específico, em muitas situações são evidentes as possibilidades de conflitos entre o exercício do direito de greve e a prestação de serviços básicos à população, que visam, sobretudo, ao atendimento de seus direitos sociais, dispostos na Constituição, nota essencial do contemporâneo Estado social democrático. Basta lembrar a hipótese das greves no serviço público de saúde. Afinal, nesse caso, qual seria o nível ou índice percentual a ser determinado para o atendimento inadiável das necessidades da população, quando sabemos que mesmo funcionando na totalidade de sua capacidade o serviço ainda se mostra inadequado? Haveria, enfim, uma forma de se compatibilizar o exercício da greve e uma adequada prestação de serviços públicos?

Portanto, para compreendermos o direito de greve de modo adequado a um modelo de Estado que tem a pretensão de construir uma sociedade justa, solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme seu art. 3º, I e III, exige-se considerar tanto o conteúdo histórico de construção e consolidação do direito de greve, quanto às normas constitucionais que orientam nosso ordenamento e são pressupostos fundamentais de interpretação/aplicação de todo o direito, de modo a se garantir o respeito ao legítimo exercício da greve, sem atentar contra direitos fundamentais da população.

5 Art. 3º, CF 88: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]”.

2 UM BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DO DIREITO DE GREVE

A toda evidência, manifestações de insatisfação, com o fim de resguardar interesses coletivos, nas diversas formas de agrupamento humano, sempre existiram ao longo de nossa história. A primeira greve de que se tem registro histórico⁶ consistiu num movimento organizado ocorrido no Império Egípcio, na virada do século XII a.c, quando, em virtude das péssimas condições de trabalho e da falta de pagamentos, os trabalhadores se recusaram a executar suas atividades na construção da tumba de um faraó.

Historicamente, conforme leciona Sérgio Pinto Martins (2011, pp. 863-864), a greve foi entendida ora como delito, em sistemas corporativos ou regimes autoritários, ora como uma liberdade, nos Estados regidos pela doutrina liberal, sendo hoje considerada um direito fundamental nos regimes democráticos.

Das rebeliões de escravos, na antiguidade, e das nas medievais revoltas de servos e camponeses, tais manifestações coletivas foram assumindo formas distintas de organização e se adaptando a cada ambiente histórico-cultural, até se chegar às greves modernas e contemporâneas, sobretudo com os movimentos operários surgidos na França no período da revolução industrial, passando-se a tratar a greve como um problema jurídico trabalhista.

Contudo, já na Antiguidade e Idade Média, inclusive no Direito romano, a greve era considerada um delito, situação que permaneceu mesmo após a Revolução Francesa, pois o Código Penal de Napoleão, de 1810, previa pena de prisão e multa para trabalhadores que entrassem em greve. Na mesma época, a greve também era considerada crime na Inglaterra, conforme previa o *Combination Act*, de 1800 (Martins, 2011, p. 863).

A partir de 1924, as reuniões e associações de trabalhadores foram descriminalizadas na Inglaterra, mas na França, somente em 1864 a simples coalizão de trabalhadores deixou de ser considerada crime (Morais, 2000, p. 667). A conquista do direito de greve se iniciou, na Inglaterra, já em 1871, quando o parlamento britânico promulgou uma lei que autorizava piquetes pacíficos, e a Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a reconhecer o direito de greve como garantia coletiva dos trabalhadores (Maranhão e Carvalho, 1993, p. 366). Ao longo do século XX diversos países passaram a prever em seus ordenamentos o direito de greve, o que nos países democráticos passou a ser, comumente, garantido em seus textos constitucionais, ou seja, elevado à condição de direito fundamental.

6 Segundo registros do Papiro de Harris, por volta do final de seu reinado, o Faraó Ramsés III foi obrigado a enfrentar uma greve dos trabalhadores que construíam sua tumba. Eles alegavam falta de trigo e até de óleos para o corpo, além da falta de pagamentos. Cf. MELLA, Federico A. Arborio. O Egito dos faraós: história, civilização, cultura. 1998.

A conquista do direito de greve guarda estreita relação com as reações e adaptações provocadas pelas insustentáveis condições de exploração do trabalho que marcaram o período da revolução industrial, o que coincide com o período de ascensão e consolidação do capitalismo como sistema predominante nas relações de produção das sociedades modernas. Lutas implacáveis foram necessárias para que os trabalhadores conseguissem se livrar de muitas das penosas condições de extrema exploração que enfrentaram naquele período.

No Brasil, o surgimento do instituto da greve se relaciona à consolidação da relação de emprego, já no final do século XIX, após a abolição da escravatura (1888), quando então a relação empregatícia passou a vincular o trabalho e o sistema produtivo, possibilitando o surgimento dos diversos institutos justralhistas (Delgado, 2004, p. 1438).

As Constituições brasileiras de 1891 e 1934 não mencionavam qualquer dispositivo de regulação do direito de greve, não obstante o fato de que naquela época greves importantes já haviam ocorrido, como a greve geral de 1917, uma das mais importantes da história do país. Por sua vez, a Carta de 1937, dispôs sobre a greve e o *lockout*, definindo-os como instrumentos contrários aos interesses sociais, perniciosos ao trabalho e ao capital, sendo, assim, atos ilícitos. Já o Código Penal da época previa a greve como crime.

Com o desenvolvimento da indústria nacional, e a redemocratização do país após o fim da segunda guerra mundial, o direito de greve no ordenamento brasileiro teve surgimento então na Constituição Federal de 1946 e no Decreto-lei 9.070/46. Embora com muitas limitações, foi então disciplinada a suspensão ou abandono do trabalho, para fins de reivindicações de interesses do trabalhador. Posteriormente, a Lei 4.330, de 1964, ainda com restrições, passou a regular o direito de greve. A Constituição de 1967, já no regime de governo militar, manteve reconhecido o direito de greve, mas com exceção dos serviços públicos e das atividades essenciais, o que foi mantido pela Emenda de 1969.

Finalmente, a Constituição de 1988 assegurou o direito de greve, dispondo que cabe aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses a serem defendidos, prevendo também a responsabilização dos responsáveis por abusos. A definição dos serviços e atividades essenciais, e o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade ficaram remetidos à legislação ordinária, o que se implementou com a edição das Medidas Provisórias de nº 50 e nº 59, que por sua vez foi substituída pela Lei nº 7.783/89.

De fato, o instituto da greve, no decorrer de um extenso processo de formação e desenvolvimento, seja como direito, seja como um fenômeno de cunho político ou social, ou ainda, como um ato ilícito, ou como uma liberdade do trabalhador, sempre suscitou graves polêmicas. Mas, fundamentalmente, em todo caso, o exercício dos movimentos grevistas foi

crucial para a conquista de muitos dos direitos do trabalhador que hoje são considerados como direitos fundamentais previstos nas Constituições de diversos países.

Todas essas conquistas de direitos, bem como a própria compreensão do direito de greve, e os limites do seu exercício, sempre estiveram vinculados a condições histórico-factuais específicas, seja de ordem jurídica, política ou social, numa espécie de disputa velada entre o capital e o trabalho, em que o trabalhador sempre busca melhoria em suas condições de vida, e o capital tenta preservar sua estrutura de produção de bens e serviços.

Entretanto, no mesmo espaço em que se dá esse jogo de forças, Estado e sociedade civil atuam no sentido de busca por condições de vida adequadas para toda a população, mormente os objetivos traçados no texto constitucional, em seu extenso rol de direitos sociais. A prestação de serviços à população é pressuposto fundamental do tipo de organização estatal definido pelo nosso constituinte, pois sabemos que a grande maioria da população depende desses serviços, para que obtenham as mínimas condições de subsistir como um mínimo de dignidade, ou seja, para obter o seu mínimo existencial.

Trata-se, portanto, de complexas relações, em que é tênue a linha entre o equilíbrio e o caos, vale dizer, se o exercício do direito de greve será considerado abusivo ou não, prejudicial ou benéfico para a sociedade, isso dependerá, em cada situação específica, de uma compreensão alicerçada nos princípios que orientam a nossa organização político-jurídica, enfim, o nosso Estado social democrático e a nossa Constituição social-dirigente.

3 O DIRIGISMO SOCIAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA ESTREITA RELAÇÃO COM O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE

Buscando ambientar-se num processo hermenêutico coerente com nossa realidade histórica e com nossa pré-compreensão autêntica, no sentido *gadameriano*⁷, é preciso questionar as condições históricas e paradigmáticas que condicionam a interpretação do que estamos investigando, o que proporciona uma adequada perspectiva da realidade.

No nosso caso, tal perspectiva é possibilitada pelos princípios que conformam a estrutura do Estado brasileiro, que visam à promoção das condições básicas inerentes aos direitos sociais fundamentais, muitos dos quais ainda não concretizados. Conforme assevera Lenio Streck (2011, p. 171), “no texto da Constituição de 1988, há um núcleo essencial, não

7 “Não é a história que pertence a nós, mas nós é que e ela pertencemos”, [...] “só podemos compreender algo quando questionamos aquilo que está além do que foi dito”, cf. GADAMER, Hans-Georg. Verdade e Método. 1998, p. 415 e 544.

cumprido, contendo um conjunto de promessas da modernidade, que deve ser resgatado”. E, se esse núcleo de direitos sociais ainda não foi adequadamente concretizado, é necessário se ter como princípio fundante e estruturante de toda interpretação jurídica o texto do artigo 3º da Constituição, que são os fins da própria sociedade brasileira, enfim, os direitos sociais não são simples indulgências do constituinte, ou meras concessões estatais, mas sim verdadeiros e legítimos pressupostos de toda a nossa organização política e social.

Assim, inevitável é a constatação de que o Constitucionalismo brasileiro, entendida a nossa Constituição como dirigente-compromissória e adequada a países de modernidade tardia, deve tratar da construção das condições para o resgate das promessas da modernidade (Streck, 2011, p. 168-170), mormente a enorme dívida quanto à eficácia dos direitos sociais.

Daí, pode-se afirmar que uma adequada perspectiva de compreensão do direito de greve vincula-se a essa ideia de constitucionalismo social-dirigente, pois a Constituição constitui o agir político, jurídico e social. Com isso, toda e qualquer aplicação do direito de greve submete-se ao pressuposto da concretização dos direitos sociais e deve encontrar na Constituição suas apropriadas condições de interpretação. Ademais, é nota essencial do constitucionalismo contemporâneo a obrigação de que todas as leis sejam interpretadas em conformidade com as normas constitucionais.

Notadamente, as greves, de um modo geral, são prejudiciais, e por vezes penosas, aos usuários de serviços públicos, como saúde, transportes, educação e saneamento. Enfim, interesses difusos, coletivos e individuais de toda a sociedade são atingidos, em face do comprometimento do acesso aos serviços públicos que acaba por ser vetado, em grande parte dos casos, pela greve, ou seja, por conta da defesa de interesses de uma determinada classe ou categoria profissional, que não obstante serem também direitos sociais, pois são direitos do trabalhador, acabam por entrar em conflito, ou possibilidade de conflito, com o pressuposto constitucional de concretização dos direitos sociais.

Evidentemente, em uma sociedade democrática, o direito de greve não pode ser absoluto e irrestrito, e suas limitações devem ser regulamentadas por lei. Portando, sem se negar o direito de greve, pode-se, e deve-se, adequar o seu exercício aos princípios que regem nossa comunidade política, de modo que possamos afirmar seguramente, em cada caso concreto, que o direito de greve esteja sendo exercido sem qualquer caráter abusivo.

Decerto, não se pode olvidar da legitimidade do direito de greve, é sem dúvida alguma um direito fundamental do trabalhador, expresso no art. 9º da Constituição. Vale lembrar, por oportuno, que no plano internacional, esta garantia fundamental do trabalhador se faz presente em muitos textos legais, destacando-se a ementa 363: "o direito de greve dos trabalhadores e

suas organizações constitui um dos meios essenciais de que dispõem para promover e defender seus interesses profissionais", bem como a ementa 364: "o comitê sempre estimou que o direito de greve é um dos direitos fundamentais dos trabalhadores e de suas organizações, unicamente na medida em que constitui meio de defesa de seus interesses", ambas do Comitê de Liberdade Sindical da OIT⁸.

No entanto, é também incontroverso que a Constituição brasileira, ao tratar da greve, dispõe que deve ser preservado o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade em relação aos serviços e atividades essenciais, matérias reguladas pela Lei 7.783/89. Mas é preciso ainda lembrar que além dessas limitações, a própria Constituição contém regras e princípios que devem ser respeitados em face do exercício da greve, assim como do exercício de qualquer direito, podendo-se citar, dentre muitos outros, o direito à vida, à liberdade e à segurança, e o direito de não sofrer tratamento desumano ou degradante (Süssekind, 1991, P. 1243). Conforme comenta Sérgio Pinto Martins (2011, p. 870), "greves que venham a violar esses direitos já estarão excedendo os limites constitucionais". Enfim, o próprio texto constitucional traz em si certas limitações ao direito de greve, que decorrem da pretensão de efetividade dos direitos fundamentais.

Por óbvio, dada a complexidade da questão da implementação de direitos sociais, em contraponto com as inúmeras variáveis que envolvem o exercício da greve, e, ainda, sempre considerando que as situações fáticas são invariavelmente mais complexas do que qualquer preceito normativo, ou qualquer estrutura normativa prévia, forçoso reconhecer que o regramento estabelecido nos artigos 10 a 14 da Lei 7.783/89⁹ nem de longe oferece todos os elementos necessários para uma compreensão do direito de greve compatível com a eficácia

8 Cf. CESÁRIO, João Humberto. O direito constitucional fundamental de greve e a função social da posse.

9 Lei 7.783/89: "Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II - assistência médica e hospitalar; III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV - funerários; V - transporte coletivo; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; VII - telecomunicações; VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo; XI - compensação bancária.

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Art. 13. Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.

Art. 14. Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho".

dos direitos sociais fundamentais. Isso não quer dizer que a referida lei não deva ser cumprida, afinal é óbvio que em um Estado Democrático de Direito sempre se parte do pressuposto de que as leis têm de ser cumpridas. O que ocorre neste caso é a simples carência, ou insuficiência, de parâmetros da lei para, em determinadas situações concretas, adequar, ou equacionar, a aplicação do direito de greve aos requisitos de eficácia de direitos sociais impostos pela própria Constituição.

É preciso lembrar ainda que a Lei nº 7.783/89 não inclui no rol do art. 10 todos os serviços públicos previstos na Constituição, como, p. ex., o serviço educacional e os serviços postais. Além disso, no caso dos servidores públicos, a Constituição prevê que o seu direito de greve (cf. art. 37, VII) “será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”, a qual, lamentavelmente, não foi ainda editada pelo Congresso Nacional.

Muito embora o Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos dos Mandados de Injunção 670 e 712, em 2007, por maioria de votos, tenha decidido pela aplicação, no que couber, da Lei n.º 7.783/89, como solução para a omissão legislativa referente ao artigo 37, VII, com vistas a dar eficácia ao preceito constitucional, é fácil constatar que tal lei não regula adequadamente a greve de servidores públicos, pois é incontestável a enorme diferença entre o regime jurídico que regula as relações trabalhistas, regidas pela CLT, e o regime jurídico dos servidores públicos (estatutários), regidos por leis específicas de cada esfera da administração pública, o que torna bastante problemática a aplicação da Lei 7.783/89 na regulação das greves de servidores públicos.

Portanto, percebe-se que há notórias dificuldades de delimitação dos campos de legitimidade ou de abusividade no exercício do direito de greve, estando tais campos em constante instabilidade, o que exige, na interpretação/aplicação desse direito, uma redobrada atenção aos princípios constitucionais que dirigem todo o nosso ordenamento.

4 O PROBLEMA DA APLICAÇÃO DAS NORMAS LIMITADORAS DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE EM FACE DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS.

Por óbvio, não se poderia neste breve tópico abordar todas as situações juridicamente conflituosas que possam surgir nas correlações entre do direito de greve e a prestação de serviços públicos, e, claro, nem poderíamos ter tal pretensão. É possível, porém, ainda que sem nos aprofundarmos na matéria, tentar empreender algumas discussões sobre hipóteses

relevantes para a compreensão de possíveis situações conflituosas nesse campo.

Certamente, tais situações conflituosas serão mais frequentes nas greves de servidores públicos, não obstante poderem ocorrer também nas greves de trabalhadores da iniciativa privada, já que os serviços públicos também podem ser executados por empresas privadas. Por isso, é preciso lembrar que existem sensíveis distinções entre essas duas modalidades de movimento grevista, mas a nota comum e essencial a ambas as situações é predominância do interesse social. Vale citar, por oportuno, as palavras do ilustre ex-Ministro do STF Eros Grau, em trecho de seu voto no julgamento do Mandado de Injunção 712: “A greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público”. Assim, este interesse dos cidadãos também pode estar presente em greves do setor privado, que venham a atingir de alguma forma a prestação de serviços públicos.

No mesmo voto, o ex-Ministro Eros Grau assinala ainda que sobre a greve no âmbito administração pública não se deve aplicar apenas as disposições da Lei nº 7.783/89, mas é necessário assegurar a “coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura”. O interesse social, mormente a prestação de serviços que garantem o exercício dos direitos sociais constitucionais, portanto, constituem a nota distintiva desta hipótese de greve, seja ela promovida por servidores estatutários ou por empregados de empresas privadas prestadoras de serviços públicos.

Importante anotar também que o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 22, prevê que “os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”. Isso implica que seja quem for o executante dos serviços essenciais, sempre haverá a obrigação de manter sua continuidade, com adequação, eficiência e segurança.

Dentre os serviços inadiáveis mencionados na Lei 7.783/89, há de se destacar os serviços de assistência médico-hospitalar. Aliás, ainda que não fizessem parte do rol do art. 10 da citada lei, sua interpretação como serviço essencial e inadiável teria de decorrer do próprio texto constitucional, pois é inviolável o direito à vida (art. 5º, *caput*, CF/88), e a saúde é direito de todos (art. 196, CF/88). Por óbvio, os serviços dessa natureza são inadiáveis, pois ainda que não se verifique algum grau de urgência ou de emergência, a demora ou a falta de atendimento poderá agravar a doença ou causar outros riscos ao usuário dos serviços.

Por sua vez, os Tribunais, para a manutenção e garantia de continuidade das atividades

inadiáveis, têm decidido por fixar determinados percentuais de servidores, os quais devam permanecer trabalhando durante a greve, muito embora o art. 11 da Lei 7.783/89 preceitue que para esse atendimento deva haver uma deliberação, de comum acordo, entre os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores.

Pois bem, no caso dos serviços de assistência médico-hospitalar poderia haver algum percentual de servidores que pudesse atender com segurança, adequação e eficiência as necessidades inadiáveis da população? Será que 50%, 60% ou 70% dos servidores de uma unidade hospitalar pública de urgência e/ou emergência seriam o suficiente para atender adequadamente todos os que necessitam desses serviços? A resposta parece óbvia, pois, decerto, não existem percentuais seguros, que deixassem de oferecer riscos aos usuários dos serviços de saúde pública nessas situações. Por outro lado não se pode alegar que sendo o sistema já insuficiente, mesmo contando com 100% de sua capacidade, uma eventual redução dessa capacidade em caso de greve poderia ser legítima. Ora, se o nosso sistema de saúde, mesmo na plenitude de sua capacidade, ainda é inadequado, isso não quer dizer que possa haver alguma possibilidade jurídica de se reduzir essa capacidade sem que se esteja a ofender o direito fundamental aos serviços de saúde (art. 196, CF/88), pois o que existe nesse caso é uma notória obrigação do poder público em promover a melhoria do serviço, mas jamais se poderia deduzir daí qualquer possibilidade de sua redução na capacidade de atendimento.

Já a greve na segurança pública também provoca sérios danos a direitos fundamentais. Como se sabe, a segurança pública não faz parte do rol do art. 10 da Lei 7.783/89, já que é atividade exclusiva do Estado, contudo, basta lembrar que o art. 144 da Constituição¹⁰ dispõe que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida pelas polícias federal, rodoviária federal, civil, militar e corpo de bombeiros. Pode-se então facilmente se constatar que se trata de um serviço essencial e de uma necessidade inadiável da população, afinal, segurança é uma necessidade permanente em qualquer sociedade, sobretudo naquelas em que a criminalidade atinge níveis alarmantes, como no nosso caso. A polícia militar e o corpo de bombeiros são abrangidos pela vedação do art. 142, § 3º, IV, CF/88: “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”. Nesse sentido, as greves promovidas por essas corporações têm sido declaradas ilegais pelo Poder Judiciário. De fato, não seria razoável dizer que, p. ex., um certo percentual do efetivo de uma determinada corporação de policiais militares ou corpo de bombeiros fosse suficiente para atender as

10 Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;

necessidades da segurança da população. Certamente, qualquer greve que cause a paralisação, ainda que parcial, na segurança pública há de causar grave prejuízo à população e inevitável risco à segurança de toda a coletividade, e isso inclui também as polícias civis, federal e rodoviária federal, pois a paralisação de suas atividades atinge diretamente o direito à segurança pública, disposto no art. 144 da Constituição, um direito de toda a sociedade.

Do mesmo modo os serviços judiciários, também de prestação exclusiva do Estado, são indubitavelmente serviços essenciais, pois o acesso à justiça é direito fundamental (art. 5º, XXXV, LXXIV e LXXVII, CF/88). Uma paralisação no Sistema Judiciário causa danos de difícil reparação, ou até mesmo irreparáveis, em certos casos. Adiamiento de apreciação judicial, suspensão de prazos, audiências, julgamentos, enfim, uma grave ofensa ao direito dos cidadãos que estão, justamente, pedindo ao Poder Judiciário que decida sobre a violação ou ameaça a seus direitos. Prejuízos irreparáveis como o adiamiento de medidas judiciais, muitas delas urgentes, irão recair sobre os cidadãos que reclamam seus direitos ao judiciário.

Tais prejuízos podem ainda ter como consequência graves riscos à sobrevivência, à saúde ou a segurança dos indivíduos, como, por exemplo, o atraso na apreciação de pedidos liminares de alimentos, ou para obtenção de medicamentos ou assistência médica, ou de pedidos cautelares que visem salvaguardar a integridade física de pessoas, ou seja, são diversos direitos indisponíveis que poderão estar sendo sonegados à população. Portanto, quando o amplo acesso ao Judiciário fica impedido por movimentos grevistas, que paralisam o funcionamento de Juízos e Tribunais, toda a coletividade sofre graves prejuízos, com milhões de processos parados, configurando-se uma situação notadamente abusiva.

As greves nos transportes coletivos, por sua vez, sempre causam sérios transtornos a uma imensa parcela da população que necessita desses serviços, para se deslocar para o trabalho, ou para escola, ou ter acesso a outros serviços públicos, como, p. ex., para buscar atendimento médico-hospitalar. Enfim, são essenciais no cotidiano da maioria da população.

Obviamente, não podemos esquecer que a greve é um direito constitucionalmente assegurado ao trabalhador, e, mesmo havendo restrições no caso das atividades e serviços essenciais, o direito ao exercício da greve nos transportes públicos é inquestionável, ficando, nesse caso, os empregadores, trabalhadores e sindicatos obrigados a garantir os serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade, e se essas necessidades não são atendidas, entende-se que o Judiciário deva adotar as medidas necessárias para que isso aconteça.

De fato, sem um transporte coletivo adequado, sobretudo nas grandes cidades, as atividades sociais paralisam-se e a vida da coletividade pode se transformar num caos. O

problema então consiste em como se estabelecer critérios para manter-se uma frota razoável de veículos que continuem operando durante a greve, de modo a preservar a eficiência, segurança e adequação dos serviços, como dispõe o art. 22 do CDC. Todavia, os sistemas de transporte coletivo invariavelmente operam no limite da demanda de usuários, ou seja, sempre que se reduz a frota o serviço deixa de ser adequado, seguro e eficiente.

Como se sabe, a greve é um instituto jurídico que põe em evidência o conflito entre trabalho e capital, tendo de um lado, o interesse do empregador, que é o lucro, e do outro lado, o legítimo interesse dos trabalhadores em melhoras suas condições de vida. Entretanto, no caso dos transportes coletivos, no meio desse conflito, o grande prejuízo, o maior ônus, é suportado pela coletividade de usuários do serviço, em sua maioria, a população mais pobre.

Vale mencionar ainda, o problema das greves nos serviços de ensino, pois o art. 205 da Constituição dispõe que “a educação é direito de todos e dever do Estado e da família”, entretanto, o serviço educacional não está previsto no rol de serviços essenciais do art. 10 da Lei nº 7.783/89. É sabido que ao fim de toda greve de professores as aulas devem ser repostas para que se cumpra o calendário letivo, como determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Todavia, algumas greves no setor da educação se prolongam por tanto tempo que o prejuízo para os alunos acaba sendo, por vezes, irreparável, ainda que, com algumas ou com muitas dificuldades, os dias letivos venham a ser repostos, pois quando um aluno fica, p. ex., 3 ou 4 meses fora da escola, o prejuízo à sua formação já estará consolidado, ou seja, o estrago já estará feito. É preciso lembrar que estamos falando de um dos direitos fundamentais dos mais importantes em um Estado democrático, pois a educação possibilita a cada indivíduo as mínimas condições para participar efetivamente do processo democrático.

Sem negar o direito de greve à classe dos professores, que legitimamente lutam por seus direitos, e que merecem, sem dúvida alguma, ser mais valorizados, não só pelo poder estatal, como também pela própria sociedade, deve-se pensar, contudo, e seriamente, na criação de mecanismos capazes de proporcionar ou possibilitar soluções mais rápidas e eficazes para esses conflitos, pois estes geram graves danos a toda a sociedade.

Não há, em todas essas hipóteses, respostas definitivas ou roteiros de interpretação prévia. Ademais, cada situação concreta trará novos desafios, e novas implicações, sempre pondo em confronto o direito de greve e os direitos metaindividuais consubstanciados na prestação de serviços públicos, vale dizer, na concretização dos direitos sociais fundamentais. Contudo, no confuso estado hermenêutico em que vivemos, submetidos à discricionariedade e à imprevisibilidade judiciais, é de extrema importância a construção de uma compreensão jurídica alicerçada na coerência e integridade do direito, como propõe Dworkin (2007, pp.

271-273), no sentido de uma prática jurídica que identifica direitos e deveres em continuidade com passado e futuro, como construção de uma mesma comunidade jurídica, atuando em seu conjunto, e tendo a Constituição como o seu *locus* de compreensão e integração.

5. CONCLUSÕES

Considerando as limitações e a brevidade do presente estudo, propõe-se, a partir das observações empreendidas, algumas derradeiras considerações à guisa de conclusão.

O exame histórico do instituto da greve nos possibilita uma compreensão do seu caráter adaptativo em face de um conjunto de condições histórico-culturais que condicionam a estrutura político-jurídica de cada sociedade. Assim, o desenvolvimento do direito de greve acompanha a processo de evolução das formas de organização estatal, mormente a construção do que entendemos hoje como um regime democrático contemporâneo.

Nesse mesmo sentido, o constante processo de conquista e consolidação dos direitos sociais consagrados no texto constitucional, pressupostos para um desenvolvimento civilizatório da nossa sociedade, demanda uma efetiva prestação de serviços públicos, com adequação, eficiência, segurança e continuidade.

Daí, pode-se dizer que são inevitáveis os conflitos entre os movimentos grevistas e a prestação de serviços públicos, pois se aqueles consistem na paralisação, total ou parcial, das atividades dos trabalhadores (ou servidores), os serviços públicos, para que sejam prestados de forma adequada, conforme determinam a Constituição e as Leis, exigem o emprego do máximo de recursos disponíveis, isto é, toda paralisação de um serviço público, ainda que parcial, sempre trará prejuízo à coletividade, e, em muitos casos, a população é atingida exatamente em seus direitos mais caros, ou seja, seus direitos fundamentais, como saúde, educação, segurança, transportes, saneamento, dentre muitos outros.

Não há, evidentemente, soluções apriorísticas para estes conflitos. Não há fórmulas ou esquemas predeterminados que possam garantir equilíbrio a esta difícil relação entre greve e serviço público. A importância de se estudar tal problemática está justamente na compreensão daquilo que devemos buscar preservar ao máximo, isto é, o exercício do direito de greve, quando estritamente necessário à preservação dos direitos dos trabalhadores, tendo em contrapartida o máximo respeito aos direitos sociais fundamentais da população. Vale dizer, há um intrincado processo que se desenvolve em cada situação fática específica, tendo como pressupostos, o respeito à Constituição, o cerne de compreensão do Direito, e atenção não só

aos direitos dos empregadores e empregados, mas também aos direitos de toda a coletividade.

Nesse contexto, podem ser viáveis e apropriados quaisquer mecanismos ou recursos que possibilitem uma solução voltada para a máxima priorização dos direitos fundamentais envolvidos, incluindo o próprio direito de greve. Como exemplo, pode-se citar a mediação e a arbitragem, instrumentos ainda pouco utilizados em nosso país, mas que podem oferecer soluções consistentes e bastante vantajosas para todas as partes envolvidas.

Por fim, é preciso ter na Constituição o alicerce e a diretriz de compreensão e interpretação/aplicação do direito de greve, e de preservação e concretização dos direitos sociais. E não podemos esquecer que essa concretização é condição necessária e essencial para a promoção da justiça social, entre outros objetivos expressos no art. 3º da Carta de 1988, os autênticos objetivos da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>>. Acesso em: 5 out. 2012.

BRASIL. Lei 7.783 de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 jun. de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm>. Acesso em: 5 out. 2012.

BRASIL. Lei 8.078. 11 de setembro 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 7 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo n.º 480. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/arquivo/informativo/documento/informativo.htm>>. Acesso em: 6 out. 2012.

CESÁRIO, João Humberto. O direito constitucional fundamental de greve e a função social da posse. Um novo olhar sobre os interditos possessórios na Justiça do Trabalho brasileira. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1604, 22 nov. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10683>>. Acesso em: 8 out. 2012.

DELGADO. Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2004.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo, Martins Fontes, 2007, p. 271-273

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

MARANHÃO, Délio; CARVALHO, Luiz Inácio Barbosa. **Direito do trabalho**. 17. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 366.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MELLA, Federico A. Arborio. **O Egito dos faraós: história, civilização, cultura**. São Paulo: Hemus, 1998.

MORAIS, Antonio Carlos Flores de. **Introdução ao direito do trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2000.

SÜSSEKIND, Arnaldo L. **Instituições de Direito do Trabalho**. 11. ed.; São Paulo, LTr, 1991.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.