

A proteção interamericana do direito humano à liberdade de associação sindical: uma análise comparativa das condutas antissindicais no Brasil¹

The inter-american protection of the human right to freedom of union association: a comparative analysis of anti-union conduct in Brazil

Nívea Maria Santos Souto Maior²

Resumo

Este artigo tem como objetivo verificar a baixa efetividade da garantia da liberdade sindical pela lógica do Direito internacional dos Direitos Humanos. De início, será necessário historicizar o princípio da indivisibilidade e a sua dificuldade prática, principalmente o desprestígio àqueles da segunda dimensão: os Direitos Sociais. Em seguida, serão abordados precedentes históricos da Corte Interamericana que ratificam a liberdade de associação dentro do *corpus* jurídico dos Direitos Humanos, a iniciar pela análise do caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá. Por último, correlaciona-se a Opinião Consultiva nº 27/2021 da Corte IDH ao dispor que é obrigação positiva do Estado a garantia da liberdade sindical. Neste estudo, adotou-se a revisão documental e bibliográfica como técnica de pesquisa, e ainda o método hipotético-dedutivo sobre a seguinte questão: medidas reiteradas de restrição à liberdade sindical no Brasil violam o artigo 8º do Protocolo de San Salvador?

Palavras-chave: Atividade sindical brasileira; Direitos humanos do trabalhador; Liberdade de associação; Sistema Interamericano.

¹ Recebido: 24.01.2024. Aprovado: 19.06.2024.

² Doutoranda em Direito – Universidade Federal de Pernambuco. Mestra em Direito – Universidade Estácio de Sá/RJ. Mestra em Serviço Social - Universidade Estadual da Paraíba. Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho – Universidade Cândido Mendes/RJ. Especialista em Meios Adequados de Solução de Conflitos – ESMA/UEPB. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Trabalho e Proteção Social (GETRAPS/UEPB). Pesquisadora do Grupo de Estudos Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica (UFPE). Membro da Diretoria Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Membro da Comissão da Advocacia Trabalhista – Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Subseção Campina Grande/PB (triênios 2022/2024, 2019/2021 e 2016/2018). E-mail: niveamaior.prof@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4561-8819>.

Abstract

This paper aims to verify the low effectiveness in guaranteeing freedom of association by the logic of international human rights law. At first, it will be necessary to historicize the principle of indivisibility and its practical difficulty, mainly the discredit to those of the second dimension: Social Rights. The next topic, historical precedents of the Inter-American Court will be addressed in which they ratify freedom of association within the legal corpus of Human Rights, starting with the analysis of the case "Baena Ricardo et al versus Panamá". Lastly, Advisory Opinion nº 27/2021 of the Inter-American Court is correlated by stating that it is a positive obligation of the State to guarantee freedom of association. This study adopted the documentary and bibliographical review as a research technique, and also the hypothetical-deductive method on the following question: do repeated measures to restrict trade union freedom in Brazil violate article 8 of the San Salvador Protocol?

Keywords: Brazilian trade union activity; Worker's human rights; Freedom of association; Inter-American System.

Introdução

“Os Direitos Humanos no Brasil são uma questão marcada por contradições. Neste tema, todo passo à frente dado pelo País é seguido por um passo atrás”³. Essa frase foi dita no ano de 2012 por Maurício Santoro, assessor de Direitos Humanos da Anistia Internacional no Brasil. Decorrida uma década, algo mudou nesse cenário? A resposta foge de uma visão maniqueísta, surgindo a partir de avanços e retrocessos tanto no aspecto normativo quanto fático. Assim, o principal desafio no campo dos Direitos Humanos é reduzir o hiato entre um robusto sistema internacional de proteção e a violação de direitos no plano interno.

O assassinato da vereadora carioca Marielle Franco em março de 2018 e as mortes do indigenista Bruno Pereira e do jornalista Dom Phillip em junho de 2022 são provas das frequentes ameaças dirigidas contra os defensores dos Direitos Humanos. Dentre eles, o presente estudo destacará, doravante, um tipo específico de defensor: os líderes sindicais.

³ ROCHA, Maurício Santoro. Direitos Humanos: Brasil é um país contraditório, diz Anistia Internacional. [Entrevista concedida à Carta Capital]. **Carta Capital**, São Paulo, 22 maio 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/anistia-internacional-aponta-brasil-como-pais-contraditorio-em-relatorio-9672/>. Acesso em: 3 jul. 2022.

Em vista disso, tem-se por objetivo analisar – a partir do método hipotético-dedutivo – a baixa efetividade na garantia da liberdade sindical, pela lógica do Direito internacional dos Direitos Humanos (DIDH).

De início, é importante contextualizar que os sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos aliados aos esforços da Organização Internacional do Trabalho (OIT) buscam a consolidação entre os países de um regime de liberdade pessoal e de justiça social, incluindo a estabilização democrática nas relações coletivas de trabalho.

Nesse sentido, existem precedentes históricos na Corte Interamericana que ratificam a liberdade de associação como uma garantia inserida no *corpus* jurídico dos Direitos Humanos, a iniciar pelo caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá, que foi o primeiro litígio sobre o tema o reintegrar 270 funcionários públicos destituídos arbitrariamente por sua opção sindical no ano de 2001.

E independentemente do país onde as entidades sindicais se localizem, a realidade apresenta reiterados casos de condutas antissindicais de restrição à liberdade de associação, como também forçosos silenciamentos sofridos por líderes sindicais. Isso demonstra que os direitos econômicos, sociais e culturais possuem menor aceitação normativa em relação aos direitos civis e políticos. Tal desprestígio evidencia que o princípio da indivisibilidade dos Direitos Humanos não é concretizado na prática.

Ressalta-se ainda a relevância social da pesquisa diante do expressivo aumento de desfiliações, contexto no qual os sindicatos perderam aproximadamente 4 milhões de filiados no Brasil entre 2012 a 2019, conforme dados da PNAD Contínua do IBGE⁴.

Na seção seguinte, será feita uma análise comparada entre o sistema interamericano e o brasileiro sobre a violação do direito à associação sindical e as represálias a que os sindicalistas são submetidos ao desenvolverem suas funções. O cenário brasileiro constitui situações repetidas: desde o assassinato

⁴ CARDOSO, José Álvaro de Lima. Os sindicatos em meio ao temporal. **Outras Palavras**. Publicado em: 8 jul. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/trabalhoeprecariado/os-sindicatos-em-meio-ao-temporal/>. Acesso em: 3 jul. 2022.

da sindicalista rural Margarida Alves em 1983⁵ até os dias atuais com a prisão do líder do movimento dos entregadores de aplicativo Paulo Galo em 2021.

Ao final, as aproximações conclusivas identificam que o Brasil apresenta um relativismo cultural, ao naturalizar medidas de fragmentação dos movimentos coletivos dos trabalhadores, apesar de ser integrante do sistema interamericano e ter ratificado as Convenções de nº 98 e 151 da OIT.

Portanto, é obrigação positiva dos Estados-membros do sistema americano a garantia do direito humano à liberdade de associação sindical, consoante à Opinião Consultiva nº 27/2021 da Corte IDH, devendo igualmente o SIDH monitorar e fiscalizar as arbitrariedades do governo brasileiro tendo como consequência efetivar o princípio universal *Pro Persona*⁶ e dar condições dignas ao sujeito trabalhador que ocupa a centralidade dos Direitos Humanos.

1 A liberdade de associação via princípio da indivisibilidade dos direitos humanos

O filósofo Norberto Bobbio explica que os Direitos Humanos não surgiram prontos e acabados de uma só vez, mas historicamente houve o reconhecimento de cada dimensão de direitos diante de novas circunstâncias sociais e políticas: “os direitos [humanos] não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. [...] Nascem quando criam novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permitem novos remédios para as suas indigências”⁷.

Nesse raciocínio, até o fim da Guerra Fria, a prioridade era o desenvolvimento da proteção individual aos direitos humanos civis e políticos, em detrimento da proteção coletiva aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. A tradicional justificativa dessa assimetria ocorreu devido à construção

⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 31/2020, Caso 12.332. Mérito (Publicação)**. Margarida Maria Alves e familiares. Brasil. 26 de abril de 2020.

⁶ Esse princípio era anteriormente denominado de *Pro Homine*. A mudança de nomenclatura ocorreu para evidenciar que os direitos humanos são direcionados à pessoa, independentemente de gênero. Esse princípio serve como mecanismo de interpretação para normas de Direitos Humanos. O hermeneuta deve sempre dar maior proteção às pessoas que têm seus direitos violados.

⁷ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, p. 6.

paulatina do conceito de cidadania. As tensões sociais que as revoluções trouxeram a partir do século XVIII gradativamente atrelaram uma geração de direitos a uma determinada função do Estado.

Na década de 1970, Karel Vasak, diretor da Divisão de Direitos Humanos e Paz da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), correlacionou os ideais iluministas da revolução francesa às gerações dos Direitos Humanos. A 1ª geração destina-se aos direitos de liberdade, como os civis e políticos, no sentido de o Estado não interferir na órbita individual das pessoas, mas isso não deixa de exigir prestações positivas do Estado no sentido de promover ativamente as condições de acesso aos referidos direitos.

Os de 2ª geração implicavam nos direitos de igualdade material, consubstanciados no Estado Social. Por último, a 3ª geração era relacionada aos direitos atinentes à noção de fraternidade ou de solidariedade, dos quais o povo de modo difuso é o titular, a exemplo do direito a um meio ambiente equilibrado. Como os Direitos Humanos são inesgotáveis e não há limites para o reconhecimento de novos direitos, na atualidade há doutrinadores⁸ que elencam uma 4ª e até mesmo uma 5ª geração relacionadas à manipulação genética e à realidade virtual, respectivamente⁹.

Ocorre que a supramencionada classificação geracional limita a atuação prática do princípio da indivisibilidade dos Direitos Humanos. Essa característica é usada na defesa dos Direitos Humanos como um complexo único de proteção, inexistindo hierarquia entre as dimensões, de modo que não se sucedem e possuem igual grau de importância. O saudoso jurista e ex-presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Cançado Trindade, lançava críticas à classificação geracional: “A fantasia nefasta das chamadas ‘gerações de direitos’, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma

⁸ BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 82–93, 2008.

⁹ FONSECA, Reynaldo Soares da. Direitos de fraternidade na teoria das gerações de direitos fundamentais. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 122–131, 2019, p. 125.

visão fragmentada ou atomizada dos direitos humanos, já se encontra definitivamente desmistificada”¹⁰.

A indivisibilidade tem razão de ser, pois é impossível a plena realização de um direito humano individualmente considerado sem a efetivação dos demais. Trata-se de um conjunto de normas interdependentes. O referido princípio é afirmado desde a primeira conferência das Nações Unidas sobre o tema, *in verbis*: “Proclamação de Teerã – parágrafo 13 – Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais torna-se impossível”¹¹.

Um exemplo concreto da indivisibilidade é justamente a garantia da liberdade sindical: ao dar proteção aos direitos sociais dos sindicalistas de exercerem suas atividades, ocorrerá uma proteção indireta dos direitos civis (que têm a liberdade como principal valor), confirmando também a ideia da interdependência.

A dificuldade de indivisibilizar o tratamento de todas as dimensões dos Direitos Humanos é problematizada no plano interno de cada país, como também entre os sistemas regionais de proteção, haja vista a não implementação dessas garantias ditas de 2ª geração em vários lugares, cujo padrão diferenciado em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais pode ser explicado pelas seguintes argumentações:

a) a crença de que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais têm realização mais cara que os direitos humanos civis e políticos, o que faria com que os governos nacionais procurassem se precaver em relação a épocas de incerteza econômica, comprometendo-se apenas com normas com um certo grau de generalidade e exigibilidade relativa; b) a incapacidade dos governos adotarem planos, programas e instrumentos jurídicos nacionais destinados a proteger os direitos humanos econômicos, sociais e culturais; c) a ideia de que os direitos “sociais” não são direitos fundamentais, mas um plus na vida de

¹⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Fabris, 1997, v. 1, p. 390.

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Proclamation of Teheran**, Final Act of the International Conference on Human Rights. Teerã, 22 abr.-13 maio 1968, p. 4, tradução nossa. Disponível em: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf. Acesso em: 3 jul. 2022.

sociedades que alcançam um determinado padrão de desenvolvimento econômico¹².

Não obstante as justificativas na concreta aplicação da indivisibilidade, registra-se que o dever de afastar a visão fragmentada das gerações dos Direitos Humanos cabe primordialmente aos Estados. Tal obrigação implica na adoção de políticas públicas internas que visem à realização de todos os Direitos Humanos sem distinções sobre a que geração pertença. Consequentemente, o sistema internacional de proteção – em âmbito seja global, seja regional (interamericano, europeu, africano)¹³ – atua de forma subsidiária¹⁴ e complementar, haja vista a responsabilidade primária dos Estados-membros em promover a efetivação dos Direitos Humanos em favor de seus nacionais e de estrangeiros que transitem por seus territórios¹⁵.

Ou seja, apenas nas hipóteses de erro ou omissão no plano interno, deverão ser acionados os sistemas de proteção internacional. Para tanto, a edição de um código legislativo era um dos passos necessários para a internacionalização dos Direitos Humanos e para que os Estados cumprissem essa obrigação geral da indivisibilidade.

O primeiro documento de uma multiplicidade de instrumentos que se sucederam foi a Carta Internacional dos Direitos Humanos, composta pela Declaração Universal (1948), pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966), pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) e por dois protocolo facultativos.

Foi, assim, possível, alcançar uma Declaração Universal no mundo profundamente dividido do pós-guerra; foi igualmente possível, em

¹² BENVENUTO, Jayme. Perspectiva comparada da proteção dos direitos humanos pelos sistemas europeu e interamericano via o princípio da indivisibilidade. **Revista CEJIL Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano** [on line], n. 2, p. 31-50, 2006, p. 33.

¹³ Até a presente data, inexistiu sistema regional de proteção nos países asiáticos e árabes. O sistema global é capitaneado pela ONU, que, dentre suas 15 agências especializadas, possui a Organização Internacional do Trabalho (OIT) atinente ao objeto ora em análise.

¹⁴ A regra da subsidiariedade implica na exigência do esgotamento de todos os recursos internos, salvo duas exceções: a demora injustificada ou o desrespeito ao devido processo legal, a exemplo do caso brasileiro Maria da Penha, no qual houve a demora de 15 anos. Em razão disso, a Comissão Interamericana admitiu petição contra o governo brasileiro, precedente que reverberou nas denúncias de violência doméstica contra a mulher.

¹⁵ No Brasil, apesar de constar no texto constitucional redação expressa de que os direitos e garantias fundamentais são assegurados "aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País" (artigo 5º, *caput*), é pacífico na jurisprudência que os estrangeiros não residentes também são titulares de direitos fundamentais humanos.

plena guerra-fria, adotar os dois Pactos de Direitos Humanos em votação à qual concorreram países tanto ocidentais quanto socialistas, com regimes socioeconômicos antagônicos, sem falar no chamado terceiro mundo. Em meio a tantos antagonismos da época, foi possível afirmar a indivisibilidade de todos os direitos humanos¹⁶.

Nos dois pactos acima referidos, o direito à associação foi incluído no *corpus* jurídico dos Direitos Humanos. Isso significa que, a depender das circunstâncias fáticas em que o indivíduo esteja, o direito à associação será considerado ora como um direito humano civil, ora como um direito humano social:

Artigo 22 1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses.

2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos a liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia.

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam - ou aplicar a lei de maneira a restringir - as garantias previstas na referida Convenção.¹⁷

Artigo 8º. 1. Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a garantir:

a) o direito de toda pessoa de fundar com outros sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente a organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;

b) o direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito desta de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas;

c) o direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas;

¹⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O legado da Declaração Universal de 1948 e o futuro da proteção internacional dos Direitos Humanos. **AJURIS**, Porto Alegre, v. 25, n. 73, p. 379-419, 1998b, p. 9.

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

d) o direito de greve, exercido de conformidade com as leis de cada país.

2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da política ou da administração pública.

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que os Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venha a adotar medidas legislativas que restrinjam - ou a aplicar a lei de maneira a restringir - as garantias previstas na referida Convenção.¹⁸ (ONU, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966).

Dito isso, a liberdade de associação sindical é preconizada na Carta Internacional dos Direitos Humanos, dada a relevância dos sindicatos como interlocutores sociais que promovem uma simetria de diálogo na luta de classes e viabilizam condições mínimas para um trabalho digno, que são preceitos elementares do Estado de Direito (*rule of law*).

2 O tratamento normativo interamericano à liberdade de associação

Antes da vigência do primeiro Protocolo Adicional à Convenção Americana (apelidado de Protocolo de San Salvador) no ano de 1988, o campo normativo interamericano continha apenas uma diretiva genérica para a garantia da liberdade de associação e a aplicação progressiva dos direitos sociais – conforme artigos 16 e 26, respectivamente. Desse modo, somente a partir do Protocolo de San Salvador, o princípio da indivisibilidade alcançou impacto legal entre os direitos econômicos e sociais para igual exercício dos direitos civis e políticos. Nesse documento, dentre outros conteúdos, houve a explicitação das garantias do direito ao trabalho e aos direitos sindicais:

Artigo 8º. Direitos sindicais

1. Os Estados Partes garantirão:

a. O direito dos trabalhadores de organizar sindicatos e de filiar-se ao de sua escolha, para proteger e promover seus interesses. Como projeção desse direito, os Estados Partes permitirão aos sindicatos formar federações e confederações nacionais e associar-se às já existentes, bem como formar organizações sindicais internacionais e

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)**. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024.

associar-se à de sua escolha. Os Estados Partes também permitirão que os sindicatos, federações e confederações funcionem livremente;

b. O direito de greve.

2. O exercício dos direitos enunciados acima só pode estar sujeito às limitações e restrições previstas pela lei que sejam próprias a uma sociedade democrática e necessárias para salvaguardar a ordem pública e proteger a saúde ou a moral pública, e os direitos ou liberdades dos demais. Os membros das forças armadas e da polícia, bem como de outros serviços públicos essenciais, estarão sujeitos às limitações e restrições impostas pela lei.

3. Ninguém poderá ser obrigado a pertencer a um sindicato¹⁹.

O sindicato – enquanto forma de agrupamento de trabalhadores – recebeu a outorga interamericana como parte legítima para reivindicar direitos humanos, conforme a Opinião Consultiva OC-22/16 da Corte IDH. Em consequência disso, os sindicatos foram reconhecidos como sujeitos coletivos de direitos humanos perante tal sistema regional, possuindo titularidade na defesa da própria entidade como de seus associados.

Ainda nesse contexto interamericano, a relevância dada ao sindicalismo é igualmente ratificada ao constatar que apenas dois direitos sociais gozam do privilégio especial perante a CIDH, de modo a serem tuteláveis pelo sistema de petição individual, pois um deles é o direito à associação sindical:

[...] A única menção a um sistema de controle e supervisão internacional mais rígido é a do artigo 19, item 6, que estabelece uma ação de responsabilidade internacional do Estado por violação do direito à livre associação sindical e o direito à liberdade sindical (direitos mencionados no artigo 8, alínea a do Protocolo) e por violação ao direito à educação, nos termos do artigo 13 do Protocolo. Para tais direitos, admite-se o uso do sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos, inclusive através do sistema de petições individuais e uso da solução judicial²⁰.

¹⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). 1988. Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm . Acesso em: 15 jul. 2022.

²⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. p. 349.

Em fevereiro de 1994, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), por meio de sua Comissão²¹, recebeu o primeiro litígio, que tinha como objeto a violação do direito humano à liberdade de associação. Tratava-se de um grupo de 270 servidores públicos e dirigentes sindicais – encabeçado pelo funcionário Leônidas Baena Ricardo – que foram arbitrariamente demitidos, como forma de represália por uma greve de 24 horas e pela participação em marcha de trabalhadores que reivindicavam reajuste salarial.

A citada marcha ocorreu em 4 de dezembro de 1990 e, 10 dias depois, houve a sanção da Lei Nº 25 pelo presidente à época – Guillermo Endara –, dispondo sobre a sanção administrativa de todos os trabalhadores envolvidos naquele episódio. Em âmbito interno, houve o ingresso com uma série de medidas judiciais, inclusive três ações de inconstitucionalidade, porém nenhuma obteve êxito.

Em janeiro de 1998, a Corte IDH recebeu o relatório da comissão e, após instrução do caso, prolatou decisão no sentido de reconhecer o direito à liberdade sindical como inerente ao direito humano do trabalhador, como também de considerar que o Governo do Panamá violou os artigos 9º (princípio da legalidade e da retroatividade), 10º (direito à indenização), 16 (direito à liberdade de associação), dentre outros da CADH.

Destaca-se, ainda, trecho da decisão em que foi declarada a real intenção da legislação que validou a demissão arbitrária das vítimas: “§90º O objetivo da Lei nº 25 não era enfrentar uma situação de emergência, mas, sim, punir funcionários públicos, [...] foi aplicada uma medida punitiva através de legislação excepcional”²².

Além disso, o Estado foi condenado a: reintegrar nos cargos os 270 funcionários públicos destituídos, no prazo 12 meses; pagar US\$ 3.000,00, a

²¹ A título de informação, a Comissão (CIDH) tem natureza executiva e a legitimidade de acesso é franqueada para qualquer grupo de pessoas, tem a composição de 7 membros e sede em Washington DC, EUA. Uma das principais tarefas da CIDH é o assessoramento, em tarefas como: solicitar informações, reunir provas, realizar visitas *in loco*, uma “função similar à do Ministério Público Brasileiro” (Ramos, **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. p. 83).

²² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá (2001)**. Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022, p. 79, tradução nossa.

título de indenização por dano moral, a cada funcionário, no prazo de 90 dias, US\$ 100.000,00 pelos gastos gerados às vítimas, e US\$ 20.000,00 pelas custas dos processos envolvidos.

Após sete anos sem cumprir a decisão acima relatada, a Corte IDH realizou o mecanismo da supervisão em 2008 como forma de cumprimento das sentenças e, ao final, ocorreu o efetivo adimplemento das obrigações internacionais impostas ao Estado denunciado.

Após o desfecho desse inédito caso no SIDH, uma série de decisões²³ consubstanciadas no direito à liberdade de associação tem consubstanciado um redimensionamento nas legislações trabalhistas em nível nacional, na busca de um padrão verdadeiramente efetivo de validação dos direitos humanos da classe trabalhadora.

Recentemente, a Comissão Interamericana solicitou parecer consultivo cujo requerimento questionava o alcance das obrigações dos Estados-membros no tema liberdade sindical contido no artigo 26 da Convenção Americana (CADH). A Corte IDH em resposta, emitiu a Opinião Consultiva nº 27/2021 e dispôs que a criação de sindicatos, a democracia interna, a negociação coletiva e a greve são obrigações positivas dos Estados na garantia da liberdade sindical. Nesse documento, reconhece-se a importância social dos sindicatos em virtude da pressão que exercem na elaboração das políticas públicas de seus países para, ao final, privilegiar medidas restritivas:

11. A liberdade sindical constitui um ponto de convergência entre os direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. É importante para o exercício das liberdades individuais e coletivas, bem como pela busca da justiça social. Conta com uma perspectiva positiva, que é a autorregulação dos interesses coletivos, e uma negativa, que é a impossibilidade de intervenção externa nas entidades sindicais.

12. A liberdade sindical é de suma importância para que os interesses coletivos sejam adequadamente defendidos, e para que os trabalhadores tenham os meios para agir no sentido de equilibrar a relação de trabalho. A organização e a ação coletiva são mecanismos importantes para que os trabalhadores possam propor melhores

²³ À guisa de outros precedentes na Corte Interamericana sobre liberdade sindical, citam-se os casos: *Isaza Uribe y otros vs. Colombia*; e *Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú*.

condições de trabalho tanto para seus empregadores, bem como o próprio Estado.²⁴

A análise desse conteúdo serve de orientação em matéria sindical para os países que aceitaram a competência da Corte IDH, como também o caso Baena Ricardo ensina que as vítimas de violações de direitos humanos terão proteção do Sistema Interamericano não apenas em relação às questões civis e políticas, mas também econômicas, sociais e culturais.

3 Os atentados à liberdade sindical no Brasil: a história se repete de Margarida Alves a Paulo Galo

Nas linhas seguintes, serão feitas mediações entre os ordenamentos legais interno e interamericano sobre o Direito Humano à liberdade de associação sindical, na medida de suas limitações e potencialidades para a busca da efetiva proteção ao ser humano trabalhador.

O caso panamenho Baena Ricardo, analisado anteriormente, possui semelhança com casos reiterados no Brasil, com destaque para os obstáculos que servidores públicos enfrentam para reivindicar direitos por meio de greve e movimentos coletivos. Apesar dos julgamentos dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, até a presente data inexistem leis específicas que regulamentem o direito de greve dos servidores públicos. Esse direito social permanece há mais de 30 anos como norma constitucional de eficácia limitada – a teor do artigo 37, VII, da Constituição Federal/88.²⁵

Aliás, as negociações coletivas para a categoria do servidor público brasileiro também são objetos de violações às normas internacionais, a exemplo da Convenção 151 da OIT (ratificada pelos Decretos nº 7.944/2013 e 10.008/2019). Nesse sentido, o servidor público não possui a liberdade sindical de livremente negociar cláusulas das suas condições de trabalho, sendo tal

²⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Opinião Consultiva OC-27/21**. Emitida em 5 de maio de 2021, p. 3-4. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_3_2019_por.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

negociação restrita às cláusulas de natureza social sem repercussão econômica²⁶, cuja restrição foi denunciada pelos sindicatos do setor público²⁷.

As condutas antissindicais no Brasil inserem-se também no setor privado, de forma estrutural, quiçá naturalizada. Na década de 1980, a senhora Maria Margarida Alves – presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais da cidade de Alagoa Grande, Paraíba – foi brutalmente assassinada (tiros de arma de fogo em sua cabeça), após sofrer várias ameaças de morte em razão de suas atividades. O Poder Judiciário brasileiro apenas investigou um dos executores, que, ao final, foi absolvido, permanecendo impunes os mentores do crime.²⁸

O caso foi submetido à Comissão interamericana, que em seguida o encaminhou para a Corte IDH, conforme relatório emitido em dezembro de 2020. Nesse documento, ficou expresso que o direito de associação tem dupla dimensão: a coletiva, para permitir que um grupo alcance fins em conjunto, e a individual, para que o Estado não restrinja a liberdade de se associar com os outros.

Segundo indicado pela CIDH, o livre e pleno exercício da liberdade de associação impõe aos Estados o dever de criar condições legais e fáticas nas quais as defensoras e defensores possam desenvolver livremente sua função, prevenir os atentados contra esta liberdade, bem como proteger quem a exerce e investigar as violações dessa liberdade. Estas obrigações positivas devem ser adotadas, inclusive,

²⁶ Conforme Orientação Jurisprudencial nº 5, da Seção Especializada em Dissídios Coletivos (SDC) do Tribunal Superior do Trabalho (TST). A respeito do tema, existe uma proposição legislativa em tramitação - Projeto de Lei nº 711/2019 do Senador Antônio Anastasia (PSDB/MG) – ampliando a margem de negociação coletiva no setor público, com limites orçamentários e obediência às regras de responsabilidade fiscal.

²⁷ Nos últimos anos, existe um aumento das denúncias de violação à Convenção nº 151 da OIT, por conta do desrespeito à liberdade sindical e de negociação coletiva no serviço público (MELIM, Tatiana. Organizações denunciam governo brasileiro na OIT por descumprir Convenção 151. **CUT - Central Única dos Trabalhadores**, São Paulo, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/organizacoes-denunciam-governo-brasileiro-na-oit-por-descumprir-convencao-151-0e5b>. Acesso em: 3 jul. 2022). Em junho de 2022, houve o protocolo de mais uma denúncia, feita pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (SINDILEGIS) contra o governo brasileiro perante a 110ª Conferência Internacional da OIT em Genebra.

²⁸ “A Comissão considera que todos estes elementos tomados em conjunto permitem concluir que existiu participação do Estado na morte de Margarida Maria Alves. A Comissão recorda adicionalmente que o Estado não realizou uma investigação com devida diligência e, como se analisou anteriormente, as autoridades judiciais não analisaram nem determinaram com seriedade a participação direta, aquiescência ou colaboração de agentes estatais no cometimento do crime” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 31/20, Caso 12.332. Mérito (Publicação). Margarida Maria Alves e familiares**. Brasil. 26 de abril de 2020, , p. 34).

na esfera de relações entre particulares, se o caso assim merecer [...] em virtude disso, a CIDH conclui que o Estado brasileiro é responsável internacionalmente pela violação do direito à liberdade de associação previsto no artigo XXII da Declaração Americana em prejuízo de Margarida Maria Alves²⁹.

Antes do assassinato de Margarida Alves, já havia o registro de mortes violentas de outros líderes sindicais: “de 1961 a 1988, foram mortos 75 sindicalistas, 14 advogados, 07 pessoas religiosas, 463 líderes de lutas coletivas, no Brasil”³⁰. Nesse quantitativo de 75 sindicalistas, inclui-se o cruel assassinato de Chico Mendes, líder sindical do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasileia, Acre, morto em dezembro de 1988 – sua vida era constantemente ameaçada devido à atuante luta pelo meio ambiente e por melhores condições de trabalho para os seringueiros.

Mesmo após quase quatro décadas do caso Margarida Alves, a história se repete com o aumento da escalada de violência contra dirigentes sindicais. Apesar de disporem do reconhecimento jurídico, os sindicatos brasileiros têm uma liberdade apenas parcial para seu funcionamento, haja vista a limitação imposta no artigo 8º, II, da Constituição Federal/1988, que proíbe a existência de vários sindicatos referente a uma mesma base territorial, em contradição à Convenção nº 98 da OIT³¹, que preconiza a liberdade de organização e negociação coletiva.

²⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 31/20, Caso 12.332. Mérito (Publicação). Margarida Maria Alves e familiares**, p. 25.

³⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Sales Pimenta Vs. Brasil (2022). Sentença de 30 de junho de 2022 Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_454_por.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022, p. 2.

³¹ A Convenção nº 98 da OIT foi ratificada pelo Brasil pelos Decretos nº 33.196/1953 e 10.088/2019, sendo expressa na garantia de liberdade na organização coletiva dos trabalhadores, *in verbis*: “Artigo 1º. 1. Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego. 2. Tal proteção deverá, particularmente, aplicar-se a atos destinados a: a) subordinar o emprego de um trabalhador à condição de não se filiar a um sindicato ou deixar de fazer parte de um sindicato; [...] Artigo 2º 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas e outras, quer diretamente quer por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionamento e administração” (BRASIL. **Decreto Nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 20 jul. 2024).

Em julho de 2021, o *motoboy* Paulo Roberto da Silva Lima (apelidado de Paulo Galo) foi preso após organizar as greves dos entregadores de aplicativo, chamadas de #BrequeApp, com o objetivo de reivindicar direitos trabalhistas para essa categoria. A prisão temporária foi revogada somente no mês seguinte, episódio no qual ficou evidenciada uma criminalização dos movimentos sociais, dada a estreita relação de sua prisão com a natureza política de suas atividades sindicais, conforme trecho da decisão abaixo transcrito:

Não há razões jurídicas convincentes e justas para manter essa prisão, conforme a legislação em vigor e a jurisprudência torrencial desta Casa. A decretação desse encarceramento, a meu sentir, parece ter se preocupado mais com o movimento político de que o paciente participa — atividade que, em si, não é, em princípio, ilegal —, do que com os possíveis atos ilícitos praticados por ele, que até os confessou à autoridade policial a que espontaneamente se apresentou.³²

Diante dos elementos fáticos e jurídicos acima analisados, observa-se a necessidade de um maior diálogo do Direito do Trabalho brasileiro com os tratados internacionais de Direito Humanos, sobretudo com o artigo 8º do Protocolo de San Salvador, com o intuito da “interamericanização” do direito doméstico³³ para promover-se uma efetiva garantia de liberdade das atividades sindicais.

Considerações Finais

“Indivisíveis são todos os direitos humanos, tomados em conjunto, como indivisível é o próprio ser humano, titular desses direitos”³⁴. Aristóteles defendia a teoria da não contradição: algo não pode ser e deixar de ser, ao mesmo tempo. Sob esse ponto de vista, não existe um ser humano pela metade. Assim, a existência humana somente fará sentido em sua inteireza. A indivisibilidade dos Direitos Humanos invoca essa máxima filosófica e embasa a defesa da inserção

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Habeas Corpus Nº 684227 - SP (2021/0245398-1)**. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/08/stj-paulo-galo-prisao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

³³ PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 6, n. 2, p. 142-154, 2014.

³⁴ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998a, p. 120.

da garantia da liberdade sindical num complexo único de proteção de todas as dimensões dos Direitos Humanos, inclusive em seu aspecto social.

Logo, apesar da evolução tecnológica dos povos e das formas de trabalho, velhas estratégias de fragmentação do movimento coletivo dos trabalhadores persistem, desde o assassinato da sindicalista rural Margarida Alves em 1983 até os dias atuais, com a prisão do líder do movimento dos entregadores de aplicativo Paulo Galo, em 2021.

O ordenamento doméstico vigente carece de reais mecanismos de proteção ao direito humano da liberdade sindical previsto no artigo 8º do Protocolo de San Salvador. Tal constatação é verificada diante da pouca combatividade para reprimir as condutas antissindicais dos empregadores.

O paradigmático Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá e a elaboração da Opinião Consultiva 27/2021 da Corte IDH são precedentes internacionais do SIDH que ratificam a necessidade de um controle de convencionalidade das normas trabalhistas brasileiras, frente às Convenções nº 98 e 151 da OIT, como também justificam um maior rigor na punição e combate aos atos contra a liberdade sindical.

Como dito alhures, existe historicamente um hiato entre o sistema internacional de proteção e a violação de direitos no plano interno, em particular entre o sistema interamericano e as condutas antissindicais no Brasil. A solução desse problema jurídico envolve o diálogo transconstitucional para efetivamente promover um diálogo entre a legislação doméstica e a internacional, fomentando-se, assim, uma única ordem jurídica.

Referências

BENVENUTO, Jayme. Perspectiva comparada da proteção dos direitos humanos pelos sistemas europeu e interamericano via o princípio da indivisibilidade. **Revista CEJIL Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano** [on line], n. 2, p. 31-50, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 82–93, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto Nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Habeas Corpus Nº 684227 - SP (2021/0245398-1).** Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/08/stj-paulo-galo-prisao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997):** as primeiras cinco décadas. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998a.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O legado da Declaração Universal de 1948 e o futuro da proteção internacional dos Direitos Humanos. **AJURIS**, Porto Alegre, v. 25, n. 73, p. 379-419, 1998b.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Fabris, 1997. v. 1.

CARDOSO, José Álvaro de Lima. Os sindicatos em meio ao temporal. **Outras Palavras.** Publicado em: 8 jul. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/trabalhoeprecariado/os-sindicatos-em-meio-ao-temporal/>. Acesso em: 3 jul. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).** 1988. Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 31/20, Caso 12.332. Mérito (Publicação).** Margarida Maria Alves e familiares. Brasil. 26 de abril de 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá (2001).** Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Sales Pimenta Vs. Brasil (2022)**. Sentencia de 30 de junho de 2022

Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_454_por.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH).

Opinião Consultiva OC-22/16. Emitida em 23 de fevereiro de 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH).

Opinião Consultiva OC-27/21. Emitida em 05 de maio de 2021. Disponível

em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_3_2019_por.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022

FONSECA, Reynaldo Soares da. Direitos de fraternidade na teoria das gerações de direitos fundamentais. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 122-131, 2019.

MELIM, Tatiana. Organizações denunciam governo brasileiro na OIT por descumprir Convenção 151. **CUT - Central Única dos Trabalhadores**, São Paulo, 11 dez. 2018. Disponível em:

<https://www.cut.org.br/noticias/organizacoes-denunciam-governo-brasileiro-na-oit-por-descumprir-convencao-151-0e5b>. Acesso em: 3 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)**. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)**. Disponível em:

<https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights**. Teerã, 22 abr.-13 maio 1968. Disponível em:

http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf. Acesso em: 3 jul. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 6, n. 2, p. 142-154, 2014.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ROCHA, Maurício Santoro. Direitos Humanos: Brasil é um país contraditório, diz Anistia Internacional. [Entrevista concedida a Carta Capital]. **Carta Capital**, São Paulo, 22 maio 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/anistia-internacional-aponta-brasil-como-pais-contraditorio-em-relatorio-9672/>. Acesso em: 3 jul. 2022.