

*O direito de greve nas Constituições
brasileiras: um breve debate sobre o
século XX*

**Gustavo Silveira
Siqueira**

Doutor em Direito pela
Universidade Federal de
Minas Gerais. Professor
adjunto da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro.

**Júlia de Souza
Rodrigues**

Historiadora e doutoranda em
Direito pela Universidade do
Estado do Rio de Janeiro.

Resumo: O presente artigo pretende discutir o direito de greve nas Constituições brasileiras no início do século XX, recorrendo a fontes majoritariamente provenientes do sistema legal brasileiro. Esta delimitação metodológica justifica-se pela brevidade e pela conotação geral do artigo, explicada também pelo objetivo da elaboração e pelo longo período a ser informado. Dessa forma, serão analisadas as alterações jurídico-legislativas no tratamento do direito de greve, que adquire sentidos diversos, conforme o contexto político-jurídico, a partir das Constituições brasileiras do século XX.

Palavras-chave: Direito de greve; Constituição brasileira; história do direito.

**The right to strike in the Brazilian Constitutions: a brief discussion of the
twentieth century**

Abstract: This article discusses the right to strike in the Brazilian Constitutions in the early twentieth century, using mainly from sources in the Brazilian legal system. This methodological definition is justified by the brevity and the general connotation of the article, also explained the purpose of the elaboration of the article and the long period to know. Thus, the legal and legislative changes in the treatment of the right to strike will be analyzed, which acquires different meanings, depending on the political and legal context, from the Brazilian constitutions of the twentieth century.

Keywords: Strike law; Brazilian Constitution; history of law.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma breve noção da alternância no conceito e do direito de greve nas Constituições brasileiras do século XX, para subsidiar uma discussão mais ampla e comparativa que se fará posteriormente com outros pesquisadores.¹

O artigo está inserido em um projeto de pesquisa que estuda o direito de greve no Brasil e que atualmente é financiado pela Faperj – Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Pela brevidade e pela conotação geral do artigo, as fontes utilizadas restringiram-se majoritariamente ao sistema legal brasileiro e a alguns dos debates empreendidos nas Assembleias Nacionais Constituintes que ocorreram durante o período analisado. Consciente do problema desta limitação metodológica, explicada pelo objetivo da elaboração do artigo e pelo longo período a ser informado, não se devem excluir outros tipos de fontes para a abordagem dos temas. A intenção do artigo é simplesmente fornecer um panorama, para pesquisas posteriores mais refinadas.

Desta forma, o artigo trabalha com o direito de greve nos períodos republicanos brasileiros (1889-1988), buscando traçar, conforme o período histórico em questão, como se altera o direito de greve nas Constituições brasileiras do século XX. Para tanto, o texto será estruturalmente organizado da forma que será descrita a seguir.

No primeiro item deste artigo, “Às vésperas do século XX”, discutiremos como na transição do Império para a República a greve pacífica não era compreendida como crime e o direito de greve entendido como um direito pelos trabalhadores, juristas e pelo Poder Judiciário. O Código Penal de 1890 criminalizava apenas a prática de greve violenta e a Constituição de 1891 assegurava o exercício da greve pelos trabalhadores no período, mas, apesar disso, era considerado pelo Executivo como uma “questão de polícia”.

Já no segundo item, “O debate da Constituinte de 33/34”, apresentaremos de modo breve a discussão Constituinte de 1933-34, sobre a positivação desse direito e de suas implicações.

¹ A versão original do presente artigo foi escrita para um projeto de intercâmbio jurídico entre pesquisadores brasileiros e finlandeses.

No terceiro item do artigo analisaremos “A criminalização constitucional da greve: 1937”. O direito de greve será inserido, pela primeira vez na história constitucional brasileira, na Constituição de 1937, porém como algo prejudicial ao país. A greve era considerada um mal social que deveria ser constitucionalmente reprimido. Desse modo, o Código de Penal de 1940 criminaliza a greve violenta. A Lei de Segurança Nacional (Decreto nº 431 de 1938) havia contemplado outras medidas que criminalizavam a greve, sendo apresentada como uma “questão de segurança nacional”.

No item quatro, abordaremos “A primeira constitucionalização do direito de greve: 1946”. O direito de greve é um dos principais temas da Assembleia Nacional Constituinte de 1945 e 1946. E, por conseguinte, o direito de greve é constitucionalizado, pela primeira vez na história do Brasil, por intermédio da Constituição de 1946, sendo assim “reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”.

No item cinco, trataremos do tema do “Direito de greve e ditadura militar (1965-1985)”, período no qual o direito de greve foi extremamente regulado, impedindo a lei, de forma inconstitucional, a prática de greve pelos servidores públicos e nos serviços essenciais. A regulamentação do direito de greve no período era inconstitucional pelos dispositivos da Constituição de 1946, e praticamente tornava ilegal todas as greves.

Finalmente, no item seis, discutiremos uma questão mais contemporânea: “A Constituição de 1988: autonomia dos trabalhadores?”. A Constituição Cidadã de 1988, assim como em 1946, assegurou constitucionalmente o direito de greve, contudo, determinou algumas limitações.

1. Às vésperas do século XX

Por mais que o objeto do artigo seja o direito de greve nas constituições brasileiras do século XX, não é possível ignorar a relevância de alguns dos marcos anteriores à virada do século, assim como, o ano de 1889, que é marcado pela queda do Império e pela proclamação da República.

O Código Penal de 1890 criminalizava a prática de greve pacífica ou violenta. Após uma série de greves, ainda no período de *vacatio legis*, o governo republicano alterou o Código Penal e apenas a greve violenta passou a ser tipificada como crime. Através do Decreto nº 1162, dois meses após a promulgação do Código de 1890, os

seus artigos 205 e 206 foram alterados, tendo em vista a possibilidade da redação do Código suscitar “duvidas e interpretações erroneas e para estabelecer a clareza indispensável, sobretudo nas leis penaes”.

A greve pacífica não era crime e o direito de greve passou a ser entendido como um direito pelos trabalhadores, juristas e pelo Poder Judiciário.² Não existia no período regulação nenhuma sobre o direito de greve. A única posituação era aquela que criminalizava a greve violenta.

Durante a Primeira República (1889-1930), período de grande efervescência no movimento operário brasileiro, a demanda por melhores condições de trabalho, regulações e cumprimento das regulações existentes era mesclada com greves e diversas manifestações dos grupos trabalhadores.

A influência do liberalismo no Estado brasileiro no início do século XX parece ser compatível com a concepção de que a greve era um direito. A Constituição de 1891 assegurava o direito de reunião (Art. 72 § 8º), bem como a liberdade de manifestação do pensamento (Art. 72 § 12º), e de profissão (Art. 72 § 24º), o exercício da greve pelos trabalhadores, para a qual inexistia a tipificação no Código Penal, portanto, era um direito. Nesse sentido, “se o trabalhador podia trabalhar, também podia não trabalhar e se reunir para manifestar o seu pensamento” (SIQUEIRA; AZEVEDO, 2013, p. 494).

Na transição do Império para República ocorreu a primeira grande mudança de regime político após a Independência, em 1822. Sobretudo, tratou-se da implantação de um sistema de governo, que tinha como proposta trazer o povo para o palco da atividade política (CARVALHO, 1987, p. 11). O novo regime despertou nos excluídos do sistema monarquista certo entusiasmo quanto às novas possibilidades de participação. Nesse período, pouco após a proclamação da República, houve a referência, em uma publicação do jornal fluminense *Voz do Povo*, que essa era uma nova era para o operário brasileiro (CARVALHO, 1987, p. 12). Desta maneira, os operários, ou parte deles, acreditaram nas promessas do novo regime, tentaram organizar-se em partidos, promoveram greves, seja por motivo político, seja em defesa de seu poder aquisitivo erodido pela inflação (CARVALHO, 1987, p. 25).

Esse período de transição do Império para República também é caracterizado pela violência policial no combate ao direito de greve. Mesmo a greve pacífica sendo reconhecida como direito pelo Poder Judiciário (inclusive pelo Supremo Tribunal

² Para uma maior discussão ver SIQUEIRA, 2014.

Federal em 1922), os movimentos operários são vítima da violência policial que, em diversos momentos, parece ser o braço armado e criminoso das grandes empresas e das grandes fábricas (SIQUEIRA, 2014).

Apesar das ações repressivas empreendidas pelo Estado, os trabalhadores compreendiam a greve como o exercício de um direito, que balizava as suas ações, seja no aspecto ético-moral, seja pela concepção de que este direito estava assegurado pela lei. Os mais diversos segmentos do movimento operário, portanto, compartilhavam dessa compreensão – cooperativistas, socialistas, comunistas, e até mesmo anarquistas, consideravam este pensamento na organização de suas ações. Dessa forma, as greves foram instrumentos de luta amplamente utilizados pelos trabalhadores. Nas duas primeiras décadas do século XX, estima-se que foram organizadas mais de quatrocentas greves no país (GIANOTTI, 2007, p. 63).

Os movimentos de lutas coletivas se multiplicavam no período por intermédio da associação dos trabalhadores urbanos em sindicatos (GIANOTTI, 2007, p. 8). Havia grande agitação nestes meios, com a proliferação de greves gerais e inúmeras insurreições operárias. A despeito da intervenção estatal centrada na repressão policial aos movimentos classistas – compreendidos como uma “questão de polícia” – os trabalhadores apresentavam pautas de reivindicações que abarcavam questões políticas mais abrangentes e reivindicações especificamente trabalhistas, tais como “salários maiores, jornadas menores e condições de trabalho melhores” (MATTOS, 2005, p. 8-10).

Já o discurso oficial sobre o direito de greve afirmava que, desde que pacífico, este era respeitado por todos, assim colocavam doutrinadores, juízes, donos de empresas e governantes. Mas, a análise dos jornais operários e não operários do período, assim como a leitura de inquéritos e processos, ajudam a perceber a discrepância entre discurso e realidade (SIQUEIRA, 2014, p. 497).

A retórica da greve violenta era utilizada para legitimar os atos estatais direcionados para repreender violentamente os movimentos grevistas, ou seja, “a violência seria utilizada contra os grevistas, pouco importa se a greve era pacífica”. Sob a alegação de combater a greve violenta, os baderneiros ou criminosos que se aproveitavam da situação, a polícia impunha sua violência a todos os grevistas e simpatizantes: há relatos de estudantes e advogados presos ou perseguidos por serem simpatizantes do movimento grevista (SIQUEIRA, 2014, p. 497).

Neste período, ocorreu um rápido acréscimo populacional na capital da República, o Rio de Janeiro, o que trouxe, dentre outras consequências, o acúmulo de pessoas em ocupações mal remuneradas ou sem ocupação fixa. E, devido à grande visibilidade destinada aos fatos acontecidos nesta capital, que era transformada em foco das atenções em todo país, acontecimentos banais assumiam importância desmedida em função da ressonância produzida pela situação privilegiada em que se achava a cidade. Sendo assim, uma tentativa de assassinato, uma greve, uma revolta no quartel ou navio, dentre outros acontecimentos, que abalasse a capital, reverberavam pelo país. Então, o combate a essas manifestações se fazia necessário numa tentativa de diminuir a visibilidade de tais fatos.³ Nesse cenário, a greve era um direito tratado como crime e, apesar disso, “era um direito consagrado na doutrina, nas classes operárias e na jurisprudência brasileira no início do século XX, apesar do combate violento que o Poder Executivo aplicava. Fazer greve era um direito que era combatido com a força da polícia e do Exército” (SIQUEIRA, 2014, p. 493).

2. O debate da Constituinte de 33/34

Na década de 1930, ocorreram mudanças profundas no cenário político e social brasileiro. A Revolução de 1930 acabou com o ciclo da Primeira República. Getúlio Vargas perde a eleição para Júlio Prestes, mas juntando segmentos contrários ao regime (como parte do Movimento Tenentista, formado por jovens oficiais do Exército) e segmentos insatisfeitos, mesmo pertencendo ao regime, consegue derrubar o presidente Washington Luís e impede a posse do presidente eleito.

Sob a bandeira da modernização e da moralização (entre outras), o presidente temporário Getúlio Vargas é eleito indiretamente pela Assembleia Nacional Constituinte de 1933/34, e a participação do governo é de grande influência nos debates constituintes. O direito de greve era ainda um tema central, que foi amplamente debatido na Constituinte de 1933-34, que tratava da positivação desse direito e de suas implicações (SIQUEIRA; RODRIGUES; AZEVEDO, 2014).

³ Para uma maior discussão: CARVALHO, 1987.

A Constituição de 1934 teve dois anteprojetos e o direito de greve foi incluído no segundo anteprojeto. Nos anais da Constituinte é possível perceber a discussão sobre a manutenção ou não do direito de greve no texto final da Constituição de 1934.

Os argumentos dos representantes dos trabalhadores (a chamada “minoría operária”) eram: a greve era um direito “real e líquido, que não se poderia negar a quem trabalha”, direito já existente e não se poderia negar a positivação de um direito reconhecido e que tal instituto era positivado nas “nações mais cultas”. Para eles, a greve era um direito natural e a positivação evitaria os abusos por parte da polícia (ANAIS, 1937, p. 492 e seguintes). Acreditava-se, assim, que a greve era um direito e a positivação era a garantia do seu respeito.

É interessante perceber que os constituintes já tinham a noção de que um direito independe de uma lei para existir. A positivação, como os argumentos demonstram, seria uma forma de proteger, salvaguardar um direito já existente.

Os representantes das empresas, por outro lado, informavam que o direito de greve não tinha sentido em existir, pois aquela mesma constituição estava criando a Justiça do Trabalho para resolver conflitos entre as duas classes. Alegavam que positar o direito de greve era criar um direito à resistência (SIQUEIRA; RODRIGUES; AZEVEDO, 2014). O argumento era fraco, pois as próprias greves eram “julgadas” em outros países. A ideia era criminalizar a greve, mas não havia possibilidade políticas para tanto. A imagem que se pretendia construir de Getúlio Vargas, necessitava de uma boa relação com os trabalhadores.

No fundo, pouco importava a positivação. Direito positivo ou não, a greve seria combatida. Não era preciso muito para entender. “Imaginando que formalmente existiam 254 constituintes, é flagrante que o debate sobre o direito de greve atraiu poucas atenções” (SIQUEIRA; RODRIGUES; AZEVEDO, 2014, p. 325). Por 99 votos contra 82, o direito de greve foi retirado do texto final. De fato, a positivação do direito de greve não acontece. Entretanto, o direito continuou sendo exercido e combatido. Mesmo que fazer greve não fosse crime, a greve era combatida como crime.

Desta maneira, com o intuito de suprimir movimentos grevistas, além do combate ao ato de greve, houve a construção de uma estrutura sindical vinculada ao Estado e a criação de leis trabalhistas, como a CLT, com o objetivo de desencorajar movimentos grevistas mantendo a harmonia social por meio da eliminação dos conflitos entre o trabalho e o capital, por meio de um pacto social entre as massas trabalhadoras e o Estado. Porém, de encontro com a pretensão do governo, é possível observar em

jornais da época notícias de trabalhadores que foram processados criminalmente por supostamente estarem envolvidos em movimentos grevistas.

3. A criminalização constitucional da greve: 1937

O Governo Vargas começa a se fechar no ano de 1935, entretanto, no início dos anos 1930 pode-se notar a preocupação com a regulamentação da organização dos trabalhadores e seu controle por parte do Estado, que configurariam bases relevantes para os desdobramentos a seguir.

Nesse sentido, o decreto nº 19.770 de 1931 estabeleceu a unicidade sindical, que delimitou um sindicato para cada categoria profissional, ainda que a sindicalização não fosse obrigatória, deveria o sindicato ser registrado no Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio (artigo 2º). Já o decreto nº 21.396 de 1932 determinou a criação, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, das Comissões Mistas de Conciliação, que tinham a incumbência de “dirimir os dissídios entre empregadores e empregados”.

Já em 1935, a lei nº 38 cria os crimes contra a Ordem Política e Social. Pela primeira vez na história do Brasil, o direito de greve pacífico é criminalizado, pois de acordo com os artigos 18 e 19 desta lei:

Art. 18. Instigar ou preparar a paralysação de serviços publicos, ou de abastecimento da população.

Pena – De 1 a 3 annos de prisão cellullar.

Paragrapho unico. Não se applicará a sancção deste artigo ao assalariado, no respectivo serviço, desde que tenha agido exclusivamente por motivos pertinentes ás condições de seu trabalho.

Art. 19. Induzir empregadores ou empregados á cessação ou suspensão do trabalho por motivos estranhos ás condições do mesmo.

Pena – De 6 mezes a 2 annos de prisão cellullar.

Nos termos da lei nº 38, instigar ou preparar a paralisação de serviços públicos ou de abastecimento, salvo por motivos das condições de trabalho, era crime. Ficava

claro que o Governo Vargas queria criminalizar as greves com motivações políticas, como as greves em solidariedade às prisões arbitrárias.

Em 1935, o decreto legislativo nº 6 de 18 de dezembro, emenda à Constituição Federal, autorizou que a “comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais” fosse “equiparada ao estado de guerra” (emenda nº 1). Diante do exposto na Constituição de 1934, essa equiparação implicava a suspensão das garantias constitucionais que pudessem “prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional” (artigo 161).

Começavam a aparecer as garras do governo que em 1937 daria o golpe: o presidente Getúlio Vargas, sob a pretensão de evitar um golpe comunista no Brasil, em 10 de novembro de 1937 fecha o Congresso Nacional, destitui governadores, prefeitos e decreta o Estado Novo com amplo apoio das Forças Armadas. Oficialmente, o Brasil inaugurava o Estado Novo, a face mais violenta do Governo Vargas.

Como não poderia deixar de ser, o Estado Novo cria uma nova Constituição e, também pela primeira vez na história constitucional brasileira, o direito de greve é inserido em uma constituição. O direito de greve, contudo, é inserido na Constituição de 1937 como algo prejudicial, no mesmo artigo em que a Justiça do Trabalho foi instituída.⁴

Art. 139 [...] A greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.

É interessante que todos os comentaristas e pesquisadores que escreveram sobre a Constituição de 10 de novembro de 1937, na época, creditavam como certa a ação do governo. A greve era prejudicial e deveria ser constitucionalmente repreendida.⁵

O movimento operário viveu um momento de grande repressão. Ao menor sinal de greve, a polícia era enviada. Os jornais do movimento operário,⁶ escritores

⁴ Cabe ressaltar que a Justiça do Trabalho, “para dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social”, estava prevista, anteriormente, no artigo 122 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

⁵ Podemos citar: ALMEIDA, 1938; BARATA, 1938; CASTRO, 1938; LINS, 1938; LOPES, 1938. Pontes de Miranda, o mais importante autor da época, comentou sobre a Constituição de 1937, mas o volume 4, no qual comentaria o direito de greve não foi escrito ou não foi publicado.

⁶ Um dos exemplos é a *Classe Operária* publicado no Rio de Janeiro e em São Paulo.

importantes (AMADO, 2011) e a historiografia relatam a violência que os trabalhadores sofriam. O movimento operário sofreu com as perseguições, prisões e violências, mas resistiu e tentava encontrar lugares de luta nos espaços deixados pela ditadura.

O decreto-lei nº 431 de 1938 punia com maior rigor os crimes relacionados a greve do que a normativa anterior, a lei nº 38 de 1935, pois não reiterou a exceção da sanção ao assalariado, prevista anteriormente, para aquele que instigasse ou preparasse a paralisação de serviços públicos, ou de abastecimento da população, impelido por questões relativas às condições de seu trabalho (art. 3º, § 12) e, também, passou a considerar crime a indução à greve ou ao *lock-out* ocasionada por motivos pertinentes às mesmas condições (art. 3º, § 22).

O decreto que regulamentou a Justiça do Trabalho (decreto nº 1.237 de 1939) também era positivo nos crimes relacionados à greve, o que denota que a repressão era na rua e no Legislativo. As sanções eram administrativas e criminais, sendo que todos aqueles envolvidos no movimento social de greve podiam ser punidos. A punição, pelo *caput* do artigo 83, incluía a greve pacífica. O parágrafo 1º criminalizava a greve violenta e o parágrafo 2º incluía, ao estrangeiro, além da pena de prisão, a expulsão do país após o cumprimento da pena. A greve, sem autorização do tribunal competente, também era considerada um ilícito penal.

Já o Código de Penal de 1940 criminaliza apenas a greve violenta. Elaborado com a presença de juristas de importância na época, o código foi publicado via decreto presidencial, na mesma tradição do antecessor (1890).⁷ Em certo sentido, neste Código Penal a criminalização dos grevistas mostrava-se menos agressiva, sendo até mesmo considerada parcimoniosa, pois a Lei de Segurança Nacional (decreto nº 431 de 1938) já havia contemplado medidas que criminalizavam a greve, como observa Cristiano Fragoso:

[...] as estratégias de criminalização dos movimentos grevistas no vigente Código Penal foram parcimoniosas, seja na extensão do poder punitivo, seja na intensidade das penalidades fixadas. Mas isto também se deve certamente ao fato de que, à época, algumas estratégias de criminalização já estavam em vigor na

⁷ Está em andamento uma pesquisa para saber qual a reação da comunidade jurídica com a promulgação do Código: teria este revogado a legislação de 39 e 35 em relação ao direito de greve? A partir de 1946 parece que sim, até pelo texto constitucional, mas a dúvida está entre 1940 e 1945, quando a Constituição de 1937 estava vigente.

Lei de Segurança Nacional, o dec. 431/38. Não se criminalizaram as associações operárias (coalizões), nem a greve pacífica; que também, [...] não estiveram criminalizadas no dec. 431/38. Era natural que não se criminalizasse a greve realizada em desacordo com formalidades legais, pois, se a greve era proibida à época da edição do CP, a lei não poderia estabelecer formalidades para realizar greve, que, conseqüentemente, não poderiam ter sua validade e sua eficácia defendidas sob ameaça de pena (FRAGOSO, 2001, p. 256).

O tratamento da questão social como um problema de “segurança nacional” estava associado com a eliminação dos indecisos e dos adversários no processo de preparação para o golpe de 1937, e com a ascensão do político pernambucano Agamenon Magalhães na pasta do Trabalho: “Não haveria competição entre propostas concorrentes, nem lutas nos sindicatos ou nas ruas”. A repressão ao comunismo teria inviabilizado as ações independentes por parte das classes trabalhadoras.⁸ Deste modo, nas lutas dos trabalhadores, “um longo silêncio teve início em 1935, reforçando-se em 1937 e perdurando praticamente até 1942” (GOMES, 2012, p. 178).⁹

É importante assinalar que a historiografia mais recente questiona através da utilização de novas fontes – arquivos judiciais e policiais – a concepção consolidada de que o Estado controlava efetivamente as mais diversas esferas da vida em sociedade, pois o controle estatal não suplantou por completo a resistência do operariado.

A Consolidação das Leis Trabalhistas (decreto-lei nº 5452, de 1943) manteve o mesmo sistema de “contenção” das greves. Entretanto, a CLT se preocupava com as punições administrativas. As punições penais estavam estabelecidas no Código Penal de 1940. De fato, havia uma proposta de legislação trabalhista que deveria regular as relações de trabalho, tendo em vista evitar os conflitos e coagir as classes sociais a se enquadrarem no novo regime. Entretanto, os esforços direcionados pelo governo para estabelecer essa legislação e assegurar a sua aplicação não obtiveram êxito no sentido de estruturar o projeto corporativista, afastando as tensões sociais e, especialmente, a mobilização do operariado. Mesmo que essa legislação tenha ampliado os benefícios

⁸ A autora associa esses elementos também à aprovação da Lei de Segurança Nacional (abril de 1935), ao fracasso da Aliança Nacional Libertadora (fechada em julho de 1935) e do levante comunista (novembro de 1935), a intervenção direta nos sindicatos e ao Estado De Sítio (1935-1937). GOMES, 2012, p. 177.

⁹ A autora apresenta ainda nesse período a articulação do projeto da Igreja como outra possibilidade de identidade e organização classista, mas que não conseguiu adesão dos trabalhadores.

sociais, limitado à autonomia sindical e a luta independente dos trabalhadores, e o Ministério do Trabalho, com seus órgãos auxiliares, forjado uma estrutura sindical oficial, não houve a adesão esperada por parte dos trabalhadores. Por conseguinte, não houve o completo desmantelamento das possibilidades destes recorrerem a antigas práticas de luta como a greve (SOUZA, 2007, p. 101-102).

De modo sintético, duas dificuldades foram submetidas às mobilizações empreendidas pelos trabalhadores: a forte repressão policial que recaía sobre os sindicatos e as manifestações dos trabalhadores, sobretudo, as greves; e a implantação de uma estrutura sindical oficial. Contudo, tais obstáculos não foram suficientes para que os trabalhadores abandonassem o cenário político. Os trabalhadores recorriam a sabotagens, greves e paralisações, ou seja, antigas práticas autônomas como recursos fundamentais para a resistência ao projeto corporativista do Estado (AREAS, 1996, p. 321).

Nesse cenário de incompletude do projeto corporativista, os grupos sociais encontravam brechas no controle estatal para expressar sua insatisfação com a situação vigente. Essas ações eram menos expressas em resistência aberta, como por exemplo, comícios e passeatas, mas a sobrevivência dessas práticas pode ser observada em documentos policiais. Isso mostra ainda que não havia um atrelamento automático do proletariado aos sindicatos. Os trabalhadores poderiam realizar greves, mesmo sem o apoio dos sindicatos, pois, devido à intensificação do controle sobre tais entidades após 1935, a organização e mobilização autônomas tornaram-se um dos poucos espaços de manifestação autônoma da classe.

Nesse contexto, as ações empreendidas pelos movimentos grevistas assumiam formas diversas, que incluíam desde manifestações associadas a uma perspectiva político-partidária, até instrumentos de luta tradicionalmente utilizados pelos trabalhadores, tais como greves e seus correlatos (AREAS, 1996, p. 321).

4. A primeira constitucionalização do direito de greve: 1946

Em 29 de outubro de 1945, o presidente Getúlio Vargas é deposto por militares e oficialmente tem fim o Estado Novo. Diversos são os fatores que influenciaram a queda do regime: militares insatisfeitos, decadência da ditadura, pressão popular e de grupos oposicionistas, desgastes do governo, dentre tantos outros. Mas a figura de Vargas ainda

era forte. A propaganda e todas as criações feitas pelo Estado Novo resistem por décadas, e facilmente Vargas faz seu sucessor: Eurico Gaspar Dutra.

A Constituinte de 1946 é marcada por uma pluralidade de participantes. O recém-legalizado Partido Comunista tem a representação de ilustres personalidades brasileiras que lutaram contra a ditadura de Getúlio Vargas: Jorge Amado, Luís Carlos Prestes e Carlos Marighella, entre outros.

O direito de greve é um dos principais temas da Assembleia Nacional Constituinte de 1945 e 1946. Durante o período da Assembleia, diversas greves são deflagradas no Brasil, e estas greves constantemente são motivos de debate entre os constituintes.

Pela primeira vez na história do Brasil, o direito de greve, por força do artigo 158 da Constituinte, é constitucionalizado. Fazer greve, depois dos anos de Governo Vargas, volta a ser um direito, agora, um direito expresso na Constituição.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946, consagrou o direito de greve em seu artigo 158, sendo assim “reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”. O artigo seguinte conformava a liberdade de associação profissional ou sindical, do mesmo modo, regulada por lei:

Art. 159. É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.

Interessante perceber que o artigo usa o verbo reconhecer: “Art 158. É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”. A Constituição de 1946 reconhece um direito que já existia e que era criminalizado em tempos passados.

No artigo 28 do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT), foi concedida anistia aos trabalhadores que sofreram qualquer tipo de punição pela prática de greves até a promulgação da carta: “Art 28. É concedida anistia a todos os cidadãos considerados insubmissos ou desertores até a data da promulgação deste Ato e igualmente aos trabalhadores que tenham sofrido penas disciplinares, em consequência de greves ou dissídios do trabalho”.

A constituição anistiava os grevistas por seus atos até setembro de 1946. Grandes movimentos grevistas que aconteceram entre 1945 e 1946, entre eles a grande greve dos bancários que paralisou o sistema nacional por diversos dias, e os grevistas no Estado Novo estavam anistiados.

Ocorre que a constitucionalização do direito de greve na constituição de 18 de setembro de 1946 e o clima de reconciliação, típico de um processo de anistia, não impediram a violência do governo contra os grevistas, tal como no Governo Vargas e na Primeira República.

O clima de guerra fria e a posterior cassação do Partido Comunista do Brasil, indicavam que os tempos não seriam de respeito dos direitos aos grevistas. Por mais que o direito fosse constitucionalizado.

5. Direito de greve e ditadura militar (1965-1985)

No período compreendido entre março e abril de 1964, um movimento das Forças Armadas derruba o presidente João Goulart e inicia uma das mais violentas ditaduras da América do Sul. Os militares buscavam garantir a “democracia” e a “probidade da administração pública”, drenando o “bolsão comunista” e eliminando o governo que supostamente “se dispunha a bolchevizar o país”.¹⁰ Tal período, que vai até meados da década de 1980, acaba sendo um dos períodos mais autoritários da história brasileira, marcado por violência contra os direitos civis e políticos, cassação de juízes e parlamentares e uma série de arbitrariedades que trouxeram incontáveis mazelas à sociedade brasileira.

Em primeiro de junho de 1964, poucos meses depois do golpe, o governo promulgava a lei nº 4.330, que limitava o direito de greve. Este direito, na forma do artigo 158 da Constituição Federal, foi regulamentado pela lei nº 4.330, que dispôs acerca da suspensão ou abandono coletivo do trabalho, bem como revogou o decreto-lei nº 9.070 de 1946. Seria considerado legítimo somente o exercício do direito de greve quando realizado em conformidade com as disposições legais (artigo 1º), que configuravam empecilhos diversos para a sua realização. O processo para a declaração de greve consistia em etapas complexas para o atendimento de formalidades e posterior efetivação da cessação do trabalho.

¹⁰ Conforme o texto do Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

No que tange à ilegalidade da greve, a mesma seria reputada ilegal, conforme o disposto no artigo 22, quando “não atendidos os prazos e as condições estabelecidas nesta lei”, se as suas reivindicações julgadas forem consideradas improcedentes pela Justiça do Trabalho, quando se der por motivações “políticas, partidários, religiosos, sociais, de apoio ou solidariedade”, sem vínculo com os interesses daquela categoria profissional e quando tiver por objetivo “condição constante de acordo sindical, convenção coletiva de trabalho ou decisão normativa da Justiça do Trabalho em vigor, salvo se tiverem sido modificados substancialmente os fundamentos em que se apoiam”.

A lei prevê sanções disciplinares por parte dos empregadores aos grevistas em decorrência de eventuais excessos, até mesmo a rescisão do contrato de trabalho. O empregado acusado de crime relacionado à greve poderia ser suspenso pelo empregador, até a decisão final da justiça criminal. Estipula nos artigos 29 e 30 que configuraria crime contra a organização do trabalho, além dos crimes já previstos no Código Penal:

Art. 29. Além dos previstos no TÍTULO IV da parte Especial do Código Penal, constituem crimes contra a organização do trabalho:

I – promover, participar o insuflar greve ou *lock-out* com desrespeito a esta lei;

II – incitar desrespeito à sentença normativa da Justiça do Trabalho que puser termo à greve ou obstar a sua execução;

III – deixar o empregador, maliciosamente, de cumprir decisões normativas da Justiça do Trabalho, ou obstar a sua execução;

IV – iniciar à greve ou *lock-out*, ou aliciar participantes quando estranho à profissão ou atividades econômicas;

V – onerar a despesa com dívidas fictícias ou de qualquer modo alterar maliciosamente os lançamentos contábeis para obter majoração de tarifas ou preços;

VI – adicionar aos lucros ou fazer investimentos com os rendimentos obtidos com revisão tarifárias ou aumento de preços especificamente destinados a aumentos salariais de empregados;

VII – praticar coação para impedir ou exercer a greve;

PENA: Reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa de Cr\$5.000,00 (cinco mil cruzeiros) a Cr\$100.000,00 (cem mil cruzeiros). Ao reincidente aplicar-se-á a penalidade em dobro. Parágrafo único. Os estrangeiros que infringirem as prescrições desta lei serão passíveis de expulsão do território nacional a juízo do Governo.

Art. 30. Aplicam-se, no que couber, as disposições desta lei à paralisação da atividade da empresa por iniciativa do empregador (*lock-out*).

Interessante notar que, logo nos primeiros meses, o direito de greve já seria extremamente regulado, impedindo a lei, de forma inconstitucional, a prática de greve pelos servidores públicos e nos serviços essenciais. A regulamentação de 1964 era flagrantemente inconstitucional pelos dispositivos da Constituição de 1946 e praticamente tornava ilegal todas as greves.

O ato institucional número 2, de 27 de outubro de 1965,¹¹ mudou a competência constitucional para o julgamento das greves. A Justiça Federal passou a julgar os casos que eram antes repetidos para a Justiça do Trabalho.

Mesmo prometendo manter a Constituição de 1946, em março de 1967, a ditadura militar, pressionando o Congresso que seria fechado em 1968, promulga uma nova Constituição. O direito de greve é então proibido para os serviços públicos e para os serviços essenciais: “Art. 157, § 7º – Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei”.

O decreto-lei nº 1.632, de 4 agosto de 1978, passou a definir os serviços essenciais. Praticamente todos os serviços imagináveis eram essenciais.¹² Em 17 de dezembro de 1978, a lei nº 6620 trouxe mais um tipo penal para a história do direito de greve: artigo 42, inciso IV, “realizar greve proibida”, pena de 1 a 3 anos de reclusão.

Na realidade, a ditadura militar através das leis inviabilizou o direito de greve legalmente. Isso porque era muito difícil existir uma greve legal. O que não significa

¹¹ Ato Institucional foi uma criação jurídica da ditadura militar. Os atos revogavam a constituição e eram impostos pela força militar.

¹² Art 1º – São de interesse da segurança nacional, dentre as atividades essenciais em que a greve é proibida pela Constituição, as relativas a serviços de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes, comunicações, carga e descarga, hospitais, ambulatórios, maternidades, farmácias e drogarias, bem assim as de indústrias definidas por decreto do Presidente da República.

que as greves deixaram de existir, pois centenas delas ocorreram durante o período ditatorial. Muitas delas com violência e morte de trabalhadores. Com efeito, fazer greve era um atentado contra a segurança nacional e a repressão da ditadura não tardava a perseguir os trabalhadores.

6. A Constituição de 1988: autonomia dos trabalhadores?

A ditadura civil-militar brasileira perdia seu poder e um presidente civil é eleito, ainda indiretamente pelo Congresso Nacional em 1985. No contexto vivido pelo país, o conservadorismo da elite ditatorial e a perseguição aos movimentos sociais impulsionaram os movimentos por uma redemocratização no país.

Em 5 de outubro de 1988, é promulgada a Constituição Cidadã, que decretava definitivamente o fim da ditadura militar. Fruto de uma intensa participação popular e de um país que vivia oprimido por anos de ditadura militar, a Constituição é extensa e tem uma grande gama de direitos que costumeiramente eram violados nos anos do regime anterior. Assim, as forças dos movimentos sociais e todos os anos de lutas pela legalidade de seus direitos, pela autonomia e construção de uma prática democrática são retomados partir de então.¹³

Em relação ao direito de greve, como em 1946, ele é garantido pela Constituição de 1988, mas com algumas limitações:

Art. 9º. 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.

§ 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.

¹³ NASCIMENTO, Mariana Lucena. O processo constituinte de 1987/1988 e a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional: uma conquista de direitos fundamentais. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF, 4 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45381&seo=1>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

O direito de greve é assegurado aos trabalhadores, competindo a eles, e não ao Poder Judiciário ou qualquer outro poder, a decisão da prática de greve e dos interesses que os trabalhadores com ela pretendam defender, sejam eles funcionários públicos ou não, a greve é um direito de todos os trabalhadores civis.¹⁴ A Constituição reconhece, portanto, que a greve é um direito utilizado para defender outros direitos.

A lei nº 7783, de 28 de junho de 1989, aprovada pelo Congresso Nacional, eleito por representantes do povo, definiu as regulações para a greve nos serviços essenciais, que podem sim acontecer. Depois de quase cem anos de história, o direito de greve firma-se como um direito constitucional e com limitações que visam coibir os abusos do direito.

Todos os tipos penais sobre greve no Brasil foram revogados, com exceção daqueles constantes no Código de 1940. E, por mais que ainda conviva com uma lei de um período ditatorial, a greve é um direito inquestionável juridicamente do ponto de vista constitucional.

Isso não significa que os movimentos grevistas no Brasil tenham seus direitos automaticamente respeitados pelo Estado. O direito de greve é um direito incômodo, gera distúrbios sociais, é um direito caro, gera prejuízos financeiros, atrasos etc... Mas é um direito dos trabalhadores que precisa ser utilizado para garantir outros direitos.

Incômodo que muitas vezes encontra no Poder Judiciário um dos seus maiores cerceadores. Poucas vezes o Judiciário brasileiro tem tido a sensibilidade para perceber a densidade das greves.¹⁵ O mesmo cidadão juiz que deseja um país com mais investimento em educação, transporte público, saúde etc. muitas vezes é a voz do Judiciário que declara ilegal a greve e não percebe a inconstitucionalidade das condições de trabalho, dos salários, do transporte público, da educação e da saúde no Brasil.

Este juiz, do seu gabinete, nega a constitucionalidade e a legalidade daqueles que lutam nas ruas por melhores condições de trabalho, de transporte público, de vida.

Nesta faceta, o Judiciário, muitas vezes, é um braço armado para legitimar a violência, que não poucas vezes o Estado emprega contra os grevistas. Violência nas suas mais diversas formas: aquela que faz com que o salário de um professor seja aproximadamente o valor de uma bomba de gás lacrimogênio, aquela que viola direito, tortura, bate...

¹⁴ A Constituição veta a sindicalização e a greve dos servidores militares.

¹⁵ A competência para julgar as ações que envolvam o direito de greve volta à Justiça do Trabalho.

Quando isto acontece, o Judiciário é retrogrado e impede as alterações que a sociedade tanto precisa. Esquece, algumas vezes, que inviabilizar a luta dos trabalhadores é inviabilizar aqueles que lutam por melhores condições, nos setores citados acima. Ou seja, assim como todo o processo constitucional e democrático é construído dentro dos limites contextuais e a partir de uma prática contínua, uma cultura, assim é a garantia constitucional do direito de greve, com o direito sendo um processo contínuo de luta. O reconhecimento de um direito só vem com a luta pelo seu reconhecimento. Em direitos, como o direito de greve, a luta ainda é uma luta constante.

Palavras finais

Este artigo tentou, de maneira singela e rápida, sem maiores pretensões, mostrar uma parte da longa, tortuosa e inacabada história do direito de greve no Brasil. Composta de diversos atropelos, mudanças de sentidos e contradições, juridicamente a greve foi direito no início do Brasil República, foi criminalizada no Governo Vargas, passou a ser direito constitucional após 1946, foi novamente criminalizada na ditadura militar e, no texto constitucional de 1988, consagrou-se a greve como um direito novamente.

Além do exemplo do direito servir para entendermos a lógica de um direito, que tem sua construção e sua afirmação junto com um longo processo de luta, a história do direito de greve nos ajuda a entender um pouco mais da história do Brasil.

Costumeiramente tratada como um incômodo, a greve é um dos direitos que mais ajudam a entender as formatações de um Estado de Direito. Explicamos: por ser um direito que vive na tensão entre duas classes diferentes, por usualmente ter um custo significativo e por incomodar o comum andamento da sociedade, a greve é um direito que ao ser exercido provoca e tenciona com uma série de outros direitos. Daí uma das primeiras ações de todas as ditaduras ser criminalizar, proibir ou tentar controlar o direito de greve.

A história brasileira mostra que as tentativas de eliminar o direito de greve foram acompanhadas de greves e de lutas pelo direito.

Certamente a história do direito de greve nos ajuda a problematizar o presente e, como diria Koselleck, alterar o horizonte de expectativas. As greves e a luta pelo direito

de greve são ensinamentos, vivências e experiências que ajudam o presente, mas que essencialmente fomentam o debate e a construção de projetos e vivências futuras.

Estudar o direito de greve no Brasil é conhecer um pouco do passado, mas é especialmente projetar experiências para o entendimento e a luta deste direito.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Antônio Figueira de. *A Constituição de 10 de novembro explicada ao Povo*. Rio de Janeiro: DIP, 1938.

AMADO, Jorge. *Subterrâneos da liberdade: a luz no túnel*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ANAIS (1937). *Annaes da Assembléa Nacional Constituinte 1933*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XXI.

AREAS, Luciana Barbosa. *A redenção dos operários: o Primeiro de Maio no Rio de Janeiro durante a República Velha*. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Estadual de Campinas, 1996.

BARATA, Júlio. *O espírito da Nova Constituição*. Rio de Janeiro, 1938.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1938.

FRAGOSO, Christiano. *Repressão penal na greve: uma experiência antidemocrática*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2001.

GIANOTTI, Vito. *História das lutas dos trabalhadores no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica da história dos conceitos*. Trad. Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto e Ed. PUC-Rio, 2006.

LINS, Augusto E. Estellita. *A nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: José Cofino, 1938.

LOPES, Helvécio Xavier. A greve e o “lock-out” como recursos antissociais. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano XXXV, v. LXXII, fascículo 417, mar. 1938.

MATTOS, Marcelo Badaró. *O sindicalismo brasileiro após 1930*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. *História do direito pelos movimentos sociais: cidadania, antropofagia e experiências jurídicas nas estradas de ferro (Brasil, 1906)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

_____; AZEVEDO, Fátima Gabriela Soares de. República e greve no início do século XX: um debate entre a greve de 1906 e a história do direito. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 18, n. 3, p. 474-491, nov. 2013.

_____; RODRIGUES, Júlia da Souza; AZEVEDO, Fátima Gabriela Soares de. O direito de greve nos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 312-327, mai.-ago. 2014. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/revistapassagens/sumarios.php>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

SOUZA, Samuel Fernando de. *“Coagidos ou subordinados”*: trabalhadores, sindicatos, Estado e leis do trabalho nos anos 1930. Tese (Doutorado em História), Universidade Estadual de Campinas, 2007.