



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
M O N D L A N E

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

**O Princípio Constitucional da Liberdade Sindical e o Sindicalismo da Função Pública em
Moçambique**

Nelson Jaime Nhacuongue

MAPUTO

Outubro de 2018



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

**O Princípio Constitucional da Liberdade Sindical e o Sindicalismo da Função Pública em
Moçambique**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Direito no
Curso de Mestrado em Direitos Sociais sob orientação
do Doutor Duarte da Conceição Casimiro.**

Nelson Jaime Nhacuongue

MAPUTO

Outubro de 2018

DECLARAÇÃO

Declaro que a presente dissertação nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau e é resultado da pesquisa individual e da rica orientação do meu supervisor. Todas as fontes consultadas estão devidamente citadas no texto, nas notas do pé de página e na bibliografia final. A presente dissertação é apresentada em cumprimento dos requisitos parciais para a obtenção do grau de Mestre, da Universidade Eduardo Mondlane.

Maputo, 01 de Outubro de 2018

(Nelson Jaime Nhacuongue)

EPIGRAFE

“Liberdade parcial não é liberdade.” – Nelson Mandela

DEDICATÓRIA

À minha mãe, que me deu a luz (*In memoriam*).
À mana Ashley, minha primogénita, e sua mãe, minha esposa.

Toda a minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Deus, por todos as bênçãos que me tem concedido.

A lista das pessoas para as quais vão os meus sinceros agradecimentos é bastante extensa mas a ordem de referência não quer estabelecer entre elas, qualquer precedência, sendo meramente casuística. No entanto, não resisti à tentação de agradecer à minha esposa, primeiro, pela paciência e, acima de tudo pelo incentivo. À minha filha por ter tolerado ficar, algumas vezes, sem o seu amigo.

Entretanto, este trabalho não teria sido possível sem o valioso acompanhamento do meu supervisor – Doutor Duarte da Conceição Casimiro – que, até ao último minuto, soube me orientar e despertar em mim o sentido crítico de grande parte dos temas desta dissertação.

Aos meus colegas e amigos, pela força e compreensão.

Não deixaria de agradecer, igualmente, a todos que directa ou indirectamente contribuíram ou permitiram que esta dissertação fosse elaborada com sucesso.

A todos,

O meu muito Obrigado, Kxanimambo, Na bhonga.

MODO DE CITAR

As obras são citadas pelo nome do autor, título da obra, edição, local de publicação, ano, volume e página.

As expressões em latim, bem como as citações *ipsis verbis* estão em itálico.

Os documentos electrónicos são citados pelo nome do autor, título do artigo, sítio na *web* e data da busca

A bibliografia, o conjunto da legislação e documentos electrónicos consultados e citados constam do final do presente trabalho.

SIGLAS E ABREVIATURAS

art. – artigo

CADHP – Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos

CC – Código Civil

Cfr. – Confira

CRM - Constituição da República de Moçambique de 2004

CRM 90 - Constituição da República de Moçambique de 1990

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948

EGFAE - Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto)

LSFP – Lei da Sindicalização da Função Pública (Lei n.º 18/2014, de 27 de Agosto)

LT – Lei de Trabalho (Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto)

Op. cit. – obra citada do mesmo autor

OIT- Organização Internacional do Trabalho

PIDESC- Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966

PIDCP- Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos de 1966

Idem, Ibidem – Citação com referência ao mesmo autor e obra.

RESUMO

A Liberdade Sindical é tida como garantia básica, constitucionalmente consagrada, para o livre e pleno exercício dos direitos sindicais. Ela se funda essencialmente em alguns aspectos notórios, como o facto de todos os trabalhadores, independentemente de qualquer autorização, terem a possibilidade de se organizar em associações profissionais ou sindicatos, as quais podem elaborar normas e comandos próprios de organização, seja para eleição de representantes, seja para manutenção da gestão de forma plena e livre. A liberdade sindical corresponde a eminentes preocupações sociais que encontram alento nos instrumentos internacionais. Em Moçambique, estas preocupações sociais ganham mais relevo quando, analisadas no âmbito da relação jurídica de emprego da Função Pública.

Ora, o Estado exerce e deve exercer um papel preponderante para assegurar este exercício sindical, cujo fim último é prevenir e contrapor a supremacia do empregador, seja ele privado ou Patrão-Estado, nas relações de trabalho.

Palavras-chave: *Princípio constitucional, liberdade sindical, Relações Colectivas de Trabalho, Função Pública.*

ABSTRACT

The freedom of association is considered as a basic guarantee constitutionally consecrated for the free and full exercise of trade unions rights. It is essentially based on some notable aspects such as the fact that regardless of any authorization all employees have the possibility of organize themselves in professional associations or trade unions, which can elaborate norms and organizational commands either for the election of representatives or to maintain management in a full and free way. Freedom of association corresponds to eminent social concerns that find shelter in international instruments. In Mozambique these social concerns are more important when analyzed in the context of the employment relationship of the Public Service. The State must play a preponderant role in securing this union exercise, in purpose of prevent and oppose the supremacy of the employer whether private or State-employer in labor relations.

Keywords: *Constitutional principle, freedom of association, collective labor relations, Public Service.*

ÍNDICE

DECLARAÇÃO	i
EPÍGRAFE	ii
DEDICATÓRIA	iii
AGRADECIMENTOS	iv
MODO DE CITAR.....	v
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT	viii
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Contextualização.....	1
1.2 Delimitação da pesquisa.....	1
1.3 Problema de estudo na presente dissertação	2
1.4 Objectivos do trabalho	2
a) Objectivo geral	3
b) Objectivos específicos.....	3
1.5 Hipótese de pesquisa.....	3
1.6 Motivação.....	4
1.7 Interesse e Justificação do tema.....	4
2. Definições.....	5
3. Metodologia de pesquisa adoptada	5
3.1 Sistematização do nosso trabalho	6
CAPÍTULO I: A LIBERDADE SINDICAL VISTA NO QUADRO DOS DIREITOS.....	8
FUNDAMENTAIS.....	8
4. Compreensão dos Direitos Fundamentais.....	8
5. Princípios Atinentes aos Direitos Fundamentais.....	9
a) Princípio da Igualdade.....	10
b) Princípio da Universalidade	11
c) Princípio da Não Discriminação.....	11
d) Princípio da Dignidade Humana	12
6. Dimensão Objectiva e Subjectiva dos Direitos Fundamentais.....	13
7. Categorias dos direitos fundamentais.....	14

7.1	Direitos Fundamentais Individuais e Direitos Fundamentais Institucionais.....	14
7.2	Direitos de Exercício Individual e Direitos de Exercício Colectivo.....	15
7.3	Direitos de Liberdade e Direitos Sociais.....	16
8.	Protecção e restrições aos direitos fundamentais.....	17
9.	Vinculação dos Poderes Públicos aos Direitos Fundamentais (sociais).....	17
10.	A Limitação dos Direitos Fundamentais e o Princípio da Proporcionalidade.....	18
11.	Tutela dos Direitos Sociais em Moçambique.....	19
CAPÍTULO II: RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO E.....		21
COLECTIVIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA.....		21
12.	Relação jurídica do Emprego Público e Relações Colectivas de Trabalho.....	21
13.	Conceito de Função Pública.....	22
14.	A Crise da Concepção Clássica do Funcionário Público.....	23
15.	Os funcionários e o direito de sindicalização.....	24
CAPÍTULO III: A LIBERDADE SINDICAL E OS INSTRUMENTOS.....		25
INTERNACIONAIS.....		25
16.	Origem Histórica da Liberdade Sindical.....	25
17.	Dimensões da Liberdade Sindical.....	26
17.1	Dimensão individual.....	26
17.2	Dimensão colectiva.....	27
18.	Funções da Liberdade Sindical.....	27
19.	Natureza Jurídica Liberdade Sindical.....	29
20.	Mecanismo de Protecção da Liberdade Sindical das Nações Unidas.....	31
21.	Mecanismo de Protecção da União Africana.....	33
22.	Tratamento da Liberdade Sindical no Direito Comparado.....	33
22.1	Evolução histórica da liberdade sindical em Portugal.....	33
22.1.1	Actividade sindical em Portugal e os regimes específicos.....	35
22.2	A liberdade sindical no Brasil.....	36
CAPÍTULO IV: LIBERDADE SINDICAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO.....		39
MOÇAMBICANO.....		39
23.	História do Movimento Sindical em Moçambique.....	39
24.	O percurso até a criação da Organização dos Trabalhadores de Moçambique.....	40
25.	A Liberdade Sindical na Constituição da República de Moçambique.....	42
26.	Conteúdo da Liberdade Sindical.....	43

27. A liberdade Sindical no Plano Infraconstitucional	44
28. Visão comparatista entre o sindicalismo público e privado em Moçambique.....	45
29. Principais constrangimentos ao pleno exercício da liberdade sindical na Função Pública Moçambicana.....	47
29.1 Exclusão de um determinado grupo de Funcionários do exercício sindical.....	48
29.2 Requisito legal para a Constituição do Sindicato	50
29.2.1 Implicações Jurídicas da Inexistência do Sindicato na Função Pública.....	51
29.3 O Poder Extintivo Reconhecido ao Procurador da República.....	54
29.4 Proibição do Exercício do Direito à Greve.....	55
30. Restrição ou não do exercício de cargos sindicais aos agentes dos Estado: um exercício de interpretação da lei.....	56
31. Do (Ir) Reconhecimento do Direito à Greve na Função Pública Moçambicana	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
RECOMENDAÇÕES.....	66
BIBLIOGRAFIA.....	67
Secção dos Apêndices	1
Apêndice 1- Notas das Entrevistas	1
1.1. Detalhes da entrevista realizada na OTM-CS.....	1
1.2. Lista de Perguntas usadas e Respostas obtidas na entrevista semiestruturada.....	1
1.3. Detalhes da entrevista realizada no SINAFP.....	3
1.4. Lista de Perguntas usadas e Respostas obtidas na entrevista semiestruturada.....	4

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Entre os direitos e deveres económicos, sociais e culturais, a CRM consagra o princípio da liberdade profissional e sindical aos trabalhadores, sem distinguir entre trabalhadores privados e os da função pública. Apesar disso o exercício da liberdade sindical pelos funcionários públicos e agentes do Estado, permaneceu, por muito tempo, como um tabu em Moçambique. Até um passado muito recente, apesar do reconhecimento constitucional da liberdade sindical e direito à greve, e não obstante previsão destes pelo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, não era possível o seu exercício para os funcionários e agentes do Estado (sendo que até hoje mantém-se a objecção quanto ao exercício do direito à greve).

Reconhecemos que o tema que nos propusemos analisar é bastante amplo e presta-se a vários debates doutrinários, razão pela qual não nos propomos a esgotar o seu estudo. Esperamos, porém, trazer um contributo à discussão em matéria de sindicalização da Função Pública em Moçambique e à doutrina pátria sobre o tema que, pouco a pouco, se vai construindo.

1.2 Delimitação da pesquisa

Como o próprio tema sugere, apesar de ter vários pontos de intercepção com as relações colectivas de trabalho, que são um ramo do direito do trabalho, o nosso estudo incide sobre a colectivização das relações do emprego público em Moçambique, numa perspectiva de laboralização da Função Pública, que é um fenómeno cada vez mais crescente em muitos ordenamentos jurídicos, tal é o caso de Portugal. Portanto, o nosso estudo concentra-se nas limitações que os funcionários e agentes do Estado encontram, ainda nos dias de hoje, para o exercício pleno e efectivo da liberdade sindical em Moçambique.

1.3 Problema de estudo na presente dissertação

Para Felipa Lopes dos Reis, o problema é qualquer questão não resolvida e que é objecto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento. Ele focaliza o que vai ser investigado dentro do tema da pesquisa. Assim, qualquer investigação tem por ponto de partida uma situação problemática e que, por consequência, exige uma melhor compreensão do fenómeno observado ou a respectiva explicação¹.

Com efeito, a CRM consagra, nos artigos 86 e 87, a liberdade sindical e direito à greve a todos os trabalhadores sem, no entanto, distinguir entre trabalhadores privados e trabalhadores do sector público. Não obstante essa consagração constitucional do princípio da liberdade sindical, o seu exercício em Moçambique encontra limitações quando se trate de funcionários públicos e agentes do Estado, com as consequências daí decorrentes. Desta exposição extraem-se, por conseguinte, os dois problemas que se pretendem discutir na presente dissertação.

O primeiro, *eminentemente teórico*, prende-se com o alcance do princípio constitucional da liberdade sindical no contexto dos direitos sociais. Relativamente a este, discute-se na doutrina, se o reconhecimento da liberdade sindical e do direito à greve aos trabalhadores, compreende, extensivamente, aos funcionários e agentes do Estado ou aos trabalhadores, no sentido estrito.

O Segundo problema, *de carácter prático* e que se reveste de elevada importância académica, busca saber se os direitos de sindicalização da Função Pública são plenamente efectivados em Moçambique. Por isso, procuraremos, antes de tudo, saber em que consiste o princípio da liberdade sindical e se a liberdade sindical constitui ou não um direito fundamental dos trabalhadores e, bem assim, do servidor público.

1.4 Objectivos do trabalho

O presente trabalho, que é o culminar dos estudos do curso de mestrado em Direitos Sociais, tem os seguintes objectivos:

¹ DOS REIS, Felipa Lopes. *Como Elaborar uma Dissertação de Mestrado segundo Bolonha*, PACTOR, 2.^a Edição,

a) Objectivo geral

Estudar o princípio constitucional da liberdade sindical e a sua influência na sindicalização da Função Pública em Moçambique.

b) Objectivos específicos

Enquadrar a liberdade sindical nos direitos fundamentais;

Discutir as posições doutrinárias em torno das dimensões da liberdade sindical;

Analisar se os direitos de sindicais dos funcionários e agentes do Estado são plenamente efectivados em Moçambique;

Apontar eventuais constrangimentos ao exercício pleno da liberdade sindical no sindicalismo da Função Pública em Moçambique;

Estudar a constitucionalidade ou não da limitação do exercício da liberdade sindical imposta a determinados funcionários e agentes do Estado.

Espera-se que a presente dissertação traga um contributo à doutrina moçambicana, muito concretamente, na construção de um direito sindical moçambicano.

1.5 Hipótese de pesquisa

Citando Gil (1996, p.35), António Henriques Medeiros afirma que a hipótese é uma “proposição testável que pode vir a ser a solução do problema”. Define a hipótese como solução tentativa, que consiste numa suposta resposta destinada a explicar provisoriamente um problema até que os factos venham a contradizê-la ou confirmá-la.² Assim, cabe formular a nossa hipótese de pesquisa nos termos seguintes:

² MEDEIROS, António Henriques João Bosco. *Monografia no Curso de Direito, Trabalho de Conclusão de Curso*, Editora Atlas, 3.^a Edição, 2003, pp. 40-41.

A equiparação constitucional entre trabalhadores privados e os da Administração Pública opera-se, indiferenciadamente, no que se refere à liberdade sindical e direito à greve ou, pelo contrário, a CRM consagra especificamente aqueles direitos aos primeiros em detrimento dos outros ou, ainda, garante de forma diferenciada aqueles direitos conforme se trate de trabalhadores privados ou públicos.

1.6 Motivação

Pode perguntar-se o motivo pelo qual decidimos estudar este tema. A razão é óbvia. O debate da sindicalização da Função Pública em Moçambique, apesar de antigo, a sua elevação à lei é bastante recente, razão pela qual precisa de ser aperfeiçoado.

1.7 Interesse e Justificação do tema

O tema que nos propusemos a pesquisar não é um fim em si mesmo. Antes pelo contrário, pretende-se que abra espaço para uma linha de produção literária e seja um contributo à doutrina pátria sobre a sindicalização da Função Pública. Ele reveste-se de extrema importância prática porquanto aborda um tema novo no funcionalismo público moçambicano que é, também, um dos vários problemas das relações de trabalho. Apesar da consagração constitucional da liberdade sindical em Moçambique, a sindicalização dos funcionários públicos é um fenómeno novo.

A liberdade sindical é o resultado da luta da classe trabalhadora contra o poder exacerbado do empregador, exercendo um papel fundamental no campo da negociação colectiva. E no campo do vínculo de trabalho com o Estado, ganha particular importância na afirmação do direito de sindicalização dos Funcionários e Agentes do Estado.

2. Definições

A compreensão de qualquer trabalho científico passa, necessariamente, pela compreensão do termos que lhe são próprios. Assim, queremos aqui tratar dos *core terms* do presente trabalho.

Desde logo ressalta-nos à vista a compreensão do que seja um *princípio constitucional*. Ora, segundo Gomes Canotilho, a Constituição é uma lei que se encontra no *vértice da ordem jurídica*³ à qual todas as outras devem obediência. A partir daqui, os princípios constitucionais seriam aqueles que, intemporalmente, guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. São valores ou axiomas mais profundos de um sistema jurídico.

Outro conceito que deve ser apreendido é o de *liberdade sindical*. A liberdade sindical é entendida como sendo o direito que os trabalhadores têm de se organizar e constituir livremente sindicatos, sem sofrer qualquer interferência ou intervenção quer do Estado quer do empregador, nem uns em relação aos outros, com o objectivo de promover e defender os seus interesses.

Não raras vezes encontraremos, ao longo da nossa exposição, referencias ao termo *direitos sindicais*, cujo significado jurídico se impõe precisar. E, o termo direitos sindicais está ligado ao sentido subjectivo do direito sindical, este que, para Amauri Nascimento⁴ significa o sector do direito do trabalho voltado ao estudo da organização e da acção sindical. Assim, direitos sindicais corresponderiam aos poderes ou faculdades reconhecidos a cada pessoa (trabalhador) de ingressar ou não num sindicato (bem como dele sair) e contribuir.

3. Metodologia de pesquisa adoptada

Segundo Felipa dos Reis (2010, p. 57), a metodologia pode ser considerada como um sistema de técnicas, métodos e procedimentos utilizados para a realização de uma pesquisa. Assim, descrevemos aqui, os mecanismos que seguimos para a realização do presente trabalho.

³ *Apud* DE MARCO, Carla Fernanda. *Dos Princípios Constitucionais*. Disponível em <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjmn5LJjPffAhUhTBUIHdJPBDQQFjAJegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fpolitano.com.br%2F2010%2F12%2F03%2Fdo-s-principios-constitucionais%2F&usg=AOvVaw3CLy7gPj0qAuxJZPhfrRFT>. Acessado em 23 de Agosto de 2018, às 16h:20minutos.

⁴ Cfr. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*, 7.^a Edição, LTR Editora, 2012, p. 21 e ss.

Desde logo deve reconhecer-se, por razões de honestidade intelectual, a pouca produção literária neste campo em Moçambique. Por esta razão, para a elaboração do presente trabalho servimo-nos de entrevistas pessoais dirigidas à pessoas que trabalham em organizações sindicais moçambicanas nomeadamente os senhores Florêncio Quetane e Fernando Congolo, da OTM-CS e SINAFP, respectivamente. Estes dois cidadãos aceitaram partilhar connosco, de forma desinteressada, o seu conhecimento e opiniões sobre o aspectos que tocam com a nossa pesquisa.

Ainda sobre as fontes moçambicanas, também exerceu influência sobre a nossa análise as opiniões de autores nacionais sobre matérias com alguma proximidade com o nosso objecto de pesquisa, manifestadas em artigos científicos publicados, aos quais dedicamos atenção ao longo deste trabalho. Não deixaremos de nos referir à exploração do conjunto da legislação que regula a matéria, relativamente à qual dedicamos maior enfoque sob ponto de vista interpretativo. Influenciou, igualmente, o nosso exercício no que tange à legislação, o quadro legal internacional sobre a liberdade sindical e direitos sindicais.

A doutrina estrangeira domina maioritariamente os temas aqui tratados, pela razão acima explicitada, mas acima de tudo pelo facto de, no plano internacional, a matéria de sindicalização dos funcionários e agentes do Estado ser objecto de diversas discussões doutrinárias. Assim, para além da referência a alguns manuais que inspiraram, igualmente, o nosso trabalho, várias remissões à artigos electrónicos extraídos de sítios da internet, serão feitas ao longo da nossa exposição.

3.1 Sistematização do nosso trabalho

Para uma melhor compreensão do nosso objecto de pesquisa, estruturamos o nosso trabalho em quatro grandes capítulos, de fácil leitura.

➤ *Capítulo I: A liberdade sindical no quadro dos direitos fundamentais:* neste capítulo dedicámo-nos a estudar o debate doutrinário em torno dos direitos fundamentais, suas características e o seu alcance. Também abordamos as várias categorizações que são feitas aos direitos fundamentais, entre as quais se enquadra a liberdade sindical. Relativamente à liberdade sindical, analisamos a sua natureza jurídica.

- *Capítulo II: Relação jurídica de emprego público e colectivização da Função Pública:* o grande foco é a análise das características da relação jurídica de emprego público moçambicano e as influências que sofre com o fenómeno da colectivização ante a crise apontada ao modelo clássico do funcionário público.
- *Capítulo III: O princípio da liberdade sindical no quadro dos instrumentos internacionais:* aqui nos concentramos no estudo dos mecanismos internacionais de protecção da liberdade sindical, com destaque para as Convenções da OIT e, bem assim, no tratamento desta no direito comparado, com particular referência aos ordenamentos jurídicos de Portugal e Brasil.
- *Capítulo IV: A liberdade sindical no ordenamento jurídico moçambicano:* é o capítulo central da nossa pesquisa porque reserva-se ao estudo da liberdade sindical no funcionalismo público moçambicano, em comparação com o sindicalismo privado, tendo por base, o quadro legal vigente em Moçambique. Para o efeito, recuamos ao surgimento do movimento sindical moçambicano até a mais recente sindicalização da Função Pública, apontando alguns aspectos que cerceiam o efectivo exercício da liberdade sindical por parte dos funcionários e agentes do Estado.

CAPÍTULO I: A LIBERDADE SINDICAL VISTA NO QUADRO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

4. Compreensão dos Direitos Fundamentais

O Prof. Jorge Miranda define direitos fundamentais como *os direitos ou as posições jurídicas subjectivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material donde direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material*⁵. Para este autor, os direitos fundamentais não se resumem aos que constam do texto constitucional, uma vez que eles representam valores supremos intrínsecos à dignidade humana, cuja validade não carece da consagração em nenhum instrumento jurídico. Eles têm valor em si, existem independentemente da vontade e consciência do seu titular e transcendem a vontade de qualquer ente jurídico.

Discordando desta posição, Gomes Canotilho sustenta que os direitos fundamentais são direitos jurídico - institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente, são direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta⁶. Para este, os direitos fundamentais só existem na relação directa com a Constituição, isto é, na medida em que tenham sido positivados. É preciso constarem da lei fundamental (a Constituição). A positivação dos direitos fundamentais significa, para este doutrinário, a incorporação na ordem jurídica dos direitos considerados “naturais” e inalienáveis do indivíduo.

Portanto, para Gomes Canotilho os direitos fundamentais só existem onde existindo uma Constituição, esta os tenha consagrado e, se justifica citando Cruz Villalon segundo o qual “*onde não existir Constituição não haverá direitos fundamentais (...)*”⁷.

Um outro autor que discute os direitos fundamentais é Vieira de Andrade⁸. Para este, os preceitos relativos aos direitos fundamentais não podem ser pensados apenas do ponto de vista

⁵ MIRANDA, Jorge. *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*, Lisboa, 199, p.11

⁶ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5ª edição, Almedina, Coimbra, p.391 e ss.

⁷ O autor conclui dizendo que os direitos fundamentais são-no, enquanto tais, na medida em que encontram reconhecimento nas Constituições e deste reconhecimento derivarem consequências jurídicas. Vide CANOTILHO, J.J. Gomes. op. cit., p.375.

dos indivíduos, enquanto posições jurídicas de que estes são titulares perante o Estado, designadamente para se defenderem, antes valem juridicamente também do ponto de vista da comunidade, como valores ou fins que esta se propõe prosseguir, em grande medida através da acção estadual.

Para Menezes Cordeiro, os direitos fundamentais correspondem à positivação, nas ordens jurídicas internas do tipo continental, dos direitos do homem. Correspondem às posições jurídicas activas consagradas na Constituição⁹.

Qualquer que seja o entendimento que se tenha dos direitos fundamentais o certo é que, perfilhando o Prof. Jorge Miranda, estes não se esgotam nos consagrados na Constituição (dimensão objectiva), existem outros direitos inerentes à natureza humana para além dos consagrados na Constituição (dimensão subjectiva). Aliás, este foi o entendimento acolhido pelo legislador constituinte moçambicano, ao estabelecer no art. 42 da CRM que “*os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis*”.

5. Princípios Atinentes aos Direitos Fundamentais

No constitucionalismo contemporâneo alguns princípios, como o da igualdade e respeito pela dignidade da pessoa humana, caracterizam os direitos fundamentais. Esses princípios encontram-se reflectidos em todos os diplomas legais que versam acerca da matéria dos direitos fundamentais, com premissa da Constituição.

Ora, num Estado democrático de Direito como o nosso pretende ser são, indubitavelmente, irrenunciáveis tais princípios no quadro geral dos direitos fundamentais.

⁸ DE ANDRADE, J.C. Vieira. *Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3ª edição, Coimbra, 2004, p.115.

⁹ Segundo QUEIROZ, Cristina M.M. *Direitos Fundamentais-Teoria Geral*, Coimbra Editora, 2002, p.49: os direitos fundamentais variam tanto no espaço (isto é, segundo o Estado Constitucional) como no tempo (isto é, segundo o período histórico) no que concerne à distribuição de papéis no seu desenvolvimento jurídico. A dependência destes direitos do texto constitucional contrapõe-se a sua dependência do contexto histórico social em que se movem.

a) Princípio da Igualdade

Um dos princípios estruturantes do regime geral dos direitos fundamentais é o princípio da igualdade, esta entendida, desde logo, como a igualdade formal, isto é, a igualdade jurídica, aquela que surge indissociada da própria liberdade individual¹⁰. O princípio da igualdade surge-nos como um princípio estruturante ou conformador das ordens jurídicas no constitucionalismo moderno e vem proclamado como um valor fundamental não só pelas Constituições dos diferentes países, mas também pela Declaração Universal dos Direitos do Homem¹¹.

Nas sociedades contemporâneas, caracterizadas cada vez mais como plurais, heterogêneas e, por vezes multiculturais, a procura de um equilíbrio entre o bem comum e o interesse de grupos, bem como entre a igualdade e aquilo a que se vem chamando direito à diferença, se tornou a ordem do dia.

O princípio da igualdade concretiza-se pela proibição de todas as formas de discriminação fundadas quer no género, na posição social, etnia, convicção política, religião, raça, idade, ou sexo. Aliás, a Constituição da República moçambicana cuidou de consagrar este princípio no seu art. 35.

Porém, a Constituição, escreve Jorge Miranda¹², não se circunscreve apenas a declarar o princípio de igualdade. Ela vai longe, aplicando-o a zonas mais sensíveis na perspectiva da sua ideia de Direito. Mais do que decorrências puras e simples da igualdade jurídica, encontramos nela preceitos de diferenciação em função de diferenças de circunstâncias, imposições derivadas da igualdade social e discriminação positiva (é exemplo disso o art.37 da CRM). Trata-se aqui, segundo Flávia Piovesani¹³, da igualdade material, correspondente ao ideal de justiça como reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios género, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios).

¹⁰ Cfr. CANOTILHO, J.J Gomes op. cit., p.424.

¹¹ Vide também MAC CRORIE, Benedita Ferreira da Silva., *A vinculação dos Particulares aos Direitos Fundamentais*, Almedina, 1955-2005, p.42

¹² Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2008, pp. 231-232.

¹³ Vide PIOVESANI, Flávia. *Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos*. Artigo disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/ações-afirmativas-da-perspectiva-dos-direitos-humanos>. Acessado a 10 de Setembro de 2018.

A aplicação progressista do princípio da igualdade impõe um dever de tratamento igual não apenas ao Estado, mas outrossim, aos indivíduos e organizações que sejam titulares de algum poder social, nomeadamente empresas, associações profissionais, igrejas¹⁴. Podemos dizer, em conclusão, que este princípio é vinculativo não só ao Estado. Assim também, a aceitação da vigência dos direitos fundamentais nas relações entre particulares pressupõe, por isso, a negação da concepção tradicional destes direitos como direitos oponíveis unicamente frente às entidades públicas¹⁵.

b) Princípio da Universalidade

Segundo Jorge Miranda, todos quanto fazem parte da comunidade política fazem parte da comunidade jurídica e são igualmente titulares dos direitos e deveres aí consagrados. É assim também com os direitos fundamentais, estes têm ou podem ter por sujeitos todas as pessoas integradas na comunidade política.

Ora, embora incidível do princípio da igualdade, o princípio da universalidade não se confunde com aquele. O primeiro apresenta-se essencialmente qualitativo, enquanto o segundo é essencialmente quantitativo, isto é, enquanto aquele consagra que todos têm os mesmos direitos, portanto são iguais, este consagra que esses direitos e deveres são para todos. Não obstante, há direitos que não são para todos, mas se reconhecem para certas categorias de pessoas, em razão de diversos factores, permanentes ou relativos a certas situações: direitos das crianças, direitos dos cônjuges, direitos dos arguidos, direitos dos trabalhadores.

c) Princípio da Não Discriminação

Para Flávia Piovesani a discriminação significa toda distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha por objecto ou resultado prejudicar ou anular o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, económico,

¹⁴ Vide a este propósito QUEIROZ, Cristina M.M. Op. cit., p.106.

¹⁵ Vide BARBAS, Stela Marcos de Almeida Neves. *Direito do genoma humano*, Almedina, 2007, p.14.

social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. Contra estas atitudes proíbe, o art.35 da CRM, todo o *discrimem* fundado, entre outros aspectos na cor, raça, origem étnica e sexo. Como facilmente se pode compreender, a não discriminação é directamente proporcional à afirmação da igualdade.

d) Princípio da Dignidade Humana

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é prólogo de vários textos constitucionais modernos (ex.: art. 1º da Lei Fundamental da República Federal Alemã; art.1º da Constituição Portuguesa; art. 1º da Constituição Espanhola; art. 21 da Constituição Russa; art.1º, III da Constituição do Brasil, etc.). A dignidade da pessoa humana, como princípio constitucional supremo, apresenta-se como norma fundamental e como direito fundamental¹⁶.

Ele alicerça-se na afirmação kantiana de que o homem existe como um fim em si mesmo e não como mero meio (imperativo categórico), diversamente dos seres desprovidos de razão que têm valor relativo e condicionado e se chamam coisas; os seres humanos são pessoas, pois sua natureza já os designa com um fim, com valor absoluto.

Refira-se que o princípio da dignidade não é apenas um conceito constitucional, mas um verdadeiro fundamento do Estado democrático de Direito, atraindo o conteúdo de todos os direitos fundamentais; não é só um princípio da ordem jurídica, é também da ordem económica, política, cultural, com densificação constitucional. A despeito disto Jorge Miranda escreve que os direitos, liberdades e garantias pessoais (e bem assim, os direitos económicos, sociais e culturais) comuns têm a sua fonte ética na dignidade da pessoa, de todas as pessoas¹⁷.

Portanto, é um valor supremo e acompanha o homem até sua morte, por ser da essência da natureza humana. A dignidade não admite discriminação alguma e não estará assegurada se o indivíduo é humilhado, perseguido ou depreciado, sendo norma que subjaz a concepção de pessoa como um ser ético-espiritual que aspira determinar-se e desenvolver-se em liberdade.

O art.1.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra que “*todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência*

¹⁶ BARBAS, Stela Marcos de Almeida Neves, Op. cit. p. 221.

¹⁷ Seguimos a obra Introdução Geral, já citada, p.104.

devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”. Para Miranda a razão e a consciência são o denominador comum a todos os homens e, por isso mesmo, os direitos fundamentais não podem desprender-se da consciência jurídica dos homens e dos povos. A dignidade humana é o critério da fundamentação do Direito em geral, e dos direitos fundamentais em particular, e parte, por isso, das características da liberdade e da racionalidade da pessoa, antropologicamente sustentada numa inserção social, garantindo o seu desenvolvimento pessoal¹⁸.

6. Dimensão Objectiva e Subjectiva dos Direitos Fundamentais

A concepção institucional dos direitos fundamentais, grandemente desenvolvida por Haberle, despertou a atenção para o duplo sentido dos direitos fundamentais, por um lado como direitos jurídico-individuais, na medida em que garantem aos seus titulares um direito subjectivo público (liberdade e autodeterminação individual) e, por outro, como direito institucional objectivo, enquanto garantias constitucionais de âmbitos de vida de liberdade juridicamente ordenados e conformados.

Assim, numa perspectiva de seus titulares, os direitos fundamentais surgem como direitos subjectivos públicos, enquanto que na perspectiva das relações de vida, surgem como institutos, unidos não por uma relação de dependência, complementaridade ou instrumentalidade, mas sim, por uma relação de integração essencial. Para Haberle, *os direitos fundamentais apresentam um “lado” jurídico-individual, enquanto garantem aos seus titulares um direito subjectivo público, e um “lado” institucional objectivo, enquanto garantias constitucionais de âmbitos de vida de liberdade juridicamente ordenado e conformados*¹⁹.

¹⁸ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Almedina, 1955-2005, p.785

¹⁹ Cfr. DE NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2010, pp. 57-80.

7. Categorias dos direitos fundamentais

A análise do catálogo constitucional dos direitos fundamentais de qualquer ordenamento permite-nos, contudo, concluir que a natureza e o tipo dos bens protegidos pelas normas de direitos fundamentais são muito diferenciados: é que podem respeitar a liberdades em sentido restrito, jurídicas ou fácticas, consistindo em faculdades, livres de obstáculos jurídicos ou fácticos, de conduta activa ou de alternativa de comportamento, como acontece no caso da liberdade e expressão. Mas, e não só, também podem respeitar a atributos, valores ou situações do titular do direito fundamental relacionados com a personalidade ou exigências derivadas da autodeterminação sobre a sua esfera pessoal ou da sua integração social, tal como acontece com o direito à vida, ao desenvolvimento da personalidade, ao trabalho e outra infinidade de situações.

Não obstante os direitos fundamentais constituírem, em cada ordenamento constitucional, uma unidade, estes podem ser classificados em categorias diversas²⁰. Contudo, não pretendemos aqui estudar as várias classificações dos direitos fundamentais, interessando-nos apenas algumas classificações que têm interesse para a nossa pesquisa.

7.1 Direitos Fundamentais Individuais e Direitos Fundamentais Institucionais

Para Jorge Miranda, os direitos fundamentais reportam-se à pessoa humana, mas há bens jurídicos da pessoa que só podem ser salvaguardados no âmbito ou através de instituições (associações, grupos de qualquer natureza, instituições *stricto sensu*), dotadas de maior ou menor autonomia frente aos indivíduos que as constituem, tudo na perspectiva de protecção, promoção e realização da pessoa, pela atribuição de direitos a essas instituições (personificadas ou não). É aqui que se justifica a classificação dos direitos fundamentais em individuais e institucionais²¹.

No plano de titularidade, os direitos fundamentais individuais prendem-se com a pessoa singularmente considerada, isto é, são direitos que o Estado atribui ao indivíduo enquanto membro de uma comunidade politicamente organizada. É por isso que, citando Jorge Miranda, a

²⁰ No mesmo sentido, MIRANDA, Jorge. Tomo IV, Op. cit., p.86.

²¹ MIRANDA, Jorge. Tomo IV, Ibidem p.98.

concepção oitocentista dos direitos fundamentais tomava-os como direitos exclusivamente individuais, direitos das pessoas singulares e de exercício individual, voltados para a salvaguarda da liberdade pessoal, tal é o exemplo do direito à vida, a objecção de consciência e ao bom nome, constitucionalmente consagrados nos arts.40 e 41, respectivamente.

Os direitos fundamentais institucionais, por seu turno, reportam-se aos direitos atribuídos às instituições e não às pessoas. E porquê? É que apesar de os direitos fundamentais se reportarem sempre à pessoa humana, existem determinados bens jurídicos da pessoa que só podem ser salvaguardados no âmbito ou através das instituições personificadas ou não (associações, grupos de qualquer natureza, instituições *stricto sensu*), dotadas de maior ou menor autonomia frente aos indivíduos que, em cada momento, as constituem, sempre numa perspectiva da promoção, da realização da pessoa²². Nestes direitos cite-se, a título de exemplo, a liberdade de consciência, de religião e de culto consagrados constitucionalmente às confissões religiosas (art. 54, n° 3), o direito de livre acção das associações (art. 52, n° 2).

7.2 Direitos de Exercício Individual e Direitos de Exercício Colectivo

No plano de exercício, encontramos direitos de exercício individual – que são direitos de existência, direito ao desenvolvimento da personalidade, a liberdade física, a liberdade de consciência, a liberdade positiva e negativa de associação, o direito ao trabalho e, em geral, todos os direitos sociais.

Os direitos de exercício colectivo são aqueles que somente podem ser postos em prática por um conjunto de pessoas, por exemplo: a liberdade de imprensa, de reunião, de manifestação, o direito à greve, o direito de sufrágio. Não obstante, refere Jorge Miranda, em nenhuma circunstância, num Estado de Direito, o exercício colectivo de direitos pode sacrificar a liberdade de escolha individual das pessoas pertencentes à colectividade. É por isso que o direito de manifestação implica o de não participar em manifestações contra a própria vontade, o direito à greve o de não aderir à greve e a liberdade de associação a liberdade negativa de associação.

²² Cfr. MIRANDA, Jorge. *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*. Op. cit., p.79

7.3 Direitos de Liberdade e Direitos Sociais

A concepção dos direitos sociais não acolhe consenso em todos os ordenamentos jurídicos. Se em alguns ordenamentos, estes direitos são encarados como *princípios políticos*, noutros assumem a natureza de *normas programáticas*, de *preceitos indicadores do fins do Estado*, de *princípios jurídicos*, de *normas organizatórias* e, até mesmo de *garantias institucionais*, noutros, contudo raros, são considerados como *direitos subjectivos públicos*²³. No exemplo da Constituição portuguesa, como refere Vieira de Andrade, as normas que preveem os direitos sociais contêm directivas ao legislador, significando que são normas impositivas de legislação, não conferindo, apesar disso, aos seus titulares verdadeiros poderes de exigir. Elas visam, porém, impor ao Estado que tome medidas para uma maior satisfação ou realização concreta dos bens por elas protegidas. Significa que vinculam efectivamente os poderes públicos (embora nem sempre de modo imediato) e não estão revestidos de carácter programático, na medida em que a Constituição fixa critérios para a determinação do conteúdo mínimo dos interesses dos beneficiários.

Estes direitos sociais, tidos como posições subjectivas face à actividade do poder público²⁴, resultam da conquista dos movimentos sociais ao longo dos séculos e, actualmente, são reconhecidos no âmbito do direito internacional em documentos como Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966.

Os direitos de liberdade têm como conteúdo positivo o direito de agir e como conteúdo negativo não sofrer o sujeito interferência ou impedimento. Segundo Jorge Reis Novais, nos direitos de liberdade a norma constitucional de direitos fundamentais cria, ela própria, uma área juridicamente delimitada ou delimitável de livre acesso ou fruição de um bem ou interesse de liberdade protegido pelo direito fundamental, impondo, por conseguinte, aos poderes constituídos a obrigação de acatarem e garantirem a inviolabilidade e possibilidade jurídica de

²³ Sobre a matéria, veja-se DE ANDRADE, José Carlos Vieira. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a Edição, Almedina, 2012, p.358 e ss.

²⁴ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. Op. cit., p.948. No mesmo sentido, FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Direitos Humanos Fundamentais*, 8.^a Edição, Editora Saraiva, 2006, pp.49-50, qualifica os estes direitos, quanto à sua natureza, como direitos subjectivos. Não meros poderes de agir mas sim poderes de exigir. Considera-os de direitos de crédito.

realização e concretização do poder de autodeterminação individual assim, directa ou indirectamente, reconhecido²⁵.

Segundo o Prof. Jorge Miranda, tal como nos direitos de liberdade se recorta uma dimensão positiva, também nos direitos sociais se encontra, pois, uma dimensão negativa. As prestações que lhe correspondem não podem ser impostas às pessoas contra a sua vontade, salvo quando envolvam deveres e, mesmo aqui, com certos limites.

8. Protecção e restrições aos direitos fundamentais

Em matéria de protecção dos direitos fundamentais, vigora o princípio de que os princípios constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam entidades públicas e privadas. Nesta perspectiva, os direitos fundamentais, entendidos como princípios, produzem os seus efeitos em toda a ordem jurídica de tal sorte que Cristina Queiroz atribui-lhes a característica de eficácia expansiva ou, simplesmente, “vis expansiva”²⁶. Esta eficácia expansiva é, por via de regra, característica dos direitos, liberdade e garantias mas será que se passa o mesmo em relação aos direitos sociais?

9. Vinculação dos Poderes Públicos aos Direitos Fundamentais (sociais)

A partir da CRM, o legislador constituinte fixou a força jurídica dos preceitos relativos aos direitos, liberdades e garantias individuais, determinando que o próprio legislador encontrasse vinculado, para além do dever de actuar no sentido da concretização dos direitos fundamentais, à proibição de editar normas que atentem contra o sentido e finalidade das normas consagradoras de direitos fundamentais. Os direitos fundamentais são, nos termos do artigo 56 da CRM, de aplicação imediata e vinculam quer ao Estado quer aos particulares. Assim, na lição

²⁵ Cfr. DE NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit., p.133 e ss.

²⁶ Para mais desenvolvimento veja-se QUEIROZ, Cristina. *O Princípio da Não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais: Princípios Dogmáticos e Prática Jurisprudencial*, Coimbra Editora, 2006, p. 85.

de Cícero Pereira²⁷, o efeito vinculativo dos direitos fundamentais alcança não apenas as pessoas jurídicas de direito público, mas outrossim as pessoas jurídicas de direito privado. Os direitos fundamentais reputam-se às normas preceptivas e de aplicação imediata.

Decorre daqui que todos os poderes públicos estão proibidos de ingerência não legalmente autorizadas na esfera dos direitos fundamentais dos cidadãos, salvas as situações tipificadas na lei.

10. A Limitação dos Direitos Fundamentais e o Princípio da Proporcionalidade

A par da vinculação dos direitos fundamentais aos órgãos quer públicos quer privados que emana da própria Constituição, não se pode postergar o princípio da proporcionalidade no Estado de Direito. É que, como ensina o Jorge Gouveia²⁸, ele constitui uma limitação material à actuação discricionária dos poderes públicos, isto é, uma proibição da actuação jurídico-pública excessiva, nas suas virtualidades de *adequação*, *necessidade* e *racionalidade*. Adequação porque deve existir uma relação de idoneidade entre uma determinada providência que se pretende tomar e o fim que se propõe alcançar; necessidade porquanto perante uma providência considerada adequada, impõe-se um juízo de valor para aferir a sua indispensabilidade perante outras providências capazes de produzir o mesmo resultado pretendido, sem maiores riscos lesivos e, por fim, racionalidade de que os efeitos escolhidos, perante uma medida considerada adequada e necessária, devem representar um equilíbrio do ponto de vista dos sacrifícios que se impõe fazer e benefícios a atingir.

Assim, no caso do ordenamento jurídico moçambicano, o exercício dos direitos fundamentais só pode ser limitado em razão da salvaguarda de outros direitos e interesses protegidos pela Constituição (art. 56, n.º 2 da CRM) e na medida em que tais limitações ou suspensão sejam transitórias. A CRM (art. 72) encarregou-se de enumerar as situações face as quais, as liberdades e garantias individuais podem ser limitadas, designadamente em situações de excepção: de estado de guerra, estado de sítio e estado de emergência.

²⁷ Cfr. PEREIRA, Cícero Rufino. *Efetividade dos Direitos humanos Trabalhistas*, Editora LTR, São Paulo, 2007, pp. 52-53.

²⁸ Vide GOUVEIA, Jorge Bacelar. Op. cit, pp.824-828.

11. Tutela dos Direitos Sociais em Moçambique

Conforme nos referimos anteriormente ao abordar o tema da vinculação dos direitos fundamentais, contrariamente ao que se passa com os direitos, liberdades e garantias, em que o texto constitucional consagra, a propósito da sua força jurídica, que têm uma eficácia expansiva, a tutela jurídico-constitucional dos direitos fundamentais sociais parece menos expressiva. Tal como em Portugal, a Constituição moçambicana não fornece uma resposta concreta e determinada para o problema de como e em que medida deve o Estado prosseguir a tarefa fundamental de promover a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais.

Não encontramos nela, como se passa com os direitos, liberdades e garantias (aos quais Vieira de Andrade chama de *direitos subjectivos plenos*), um conteúdo determinado ou determinável que permita aos seus titulares a exigência directa do respectivo cumprimento (conforme resulta do art. 56 da CRM). Diferentemente de Moçambique, em Portugal, isto não implica, no entanto, que não possa lançar-se mão de recursos judiciais, tendo em linha de conta que existe uma vinculação jurídica dos poderes públicos e, em especial, do legislador aos preceitos constitucionais relativos aos direitos sociais e, como corolário, através do mecanismo da fiscalização abstracta da *inconstitucionalidade por omissão*²⁹, pode assegurar-se protecção jurídico-constitucional aos direitos sociais.

No caso do constitucionalismo moçambicano não se existe a figura de inconstitucionalidade por omissão. É por isso que, apesar da consagração constitucional, no art. 86, da liberdade sindical e previsão em termos genéricos no EGFAE, durante muito tempo esta não podia ser exercida pelos funcionários e agentes do Estado, devido a ausência de lei que regulasse o respectivo exercício.

Portanto, enquanto em Portugal, a garantia da justiciabilidade dos direitos económicos, sociais e culturais para os cidadãos beneficia da fiscalização da constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional (quer por via da declaração da inconstitucionalidade por omissão, da fiscalização concreta do entendimento interpretativo de uma norma feito por um tribunal num caso concreto)

²⁹ Cfr. DE ANDRADE, José C. Vieira. Op. cit., pp. 382-389. É verdade, porém, que o autor aponta alguma debilidade a este mecanismo pois, segundo ele, se por um lado os titulares dos direitos não dispõem de uma acção constitucional de defesa contra a omissão e têm de esperar ou pedir ao Presidente da República ou ao Provedor da Justiça que suscitem a apreciação pelo Tribunal Constitucional do não-cumprimento da Constituição por omissão legislativa, por outro, este Tribunal não tem poderes senão para comunicar aos órgãos legislativos competentes a existência da declarada inconstitucionalidade.

e, igualmente, de garantias jurídicas, já em Moçambique, parece que a sua efectivação, depende da vontade política, posição sustentada pela própria configuração da disciplina dos direitos sociais, económicos e culturais na CRM.

CAPÍTULO II: RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO E COLECTIVIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA

12. Relação jurídica do Emprego Público e Relações Colectivas de Trabalho

A colectivização das relações de trabalho tem suas bases no Direito Colectivo do Trabalho. O Direito Colectivo do Trabalho é, nas palavras de Gustavo Filipe Barbosa Garcia, “*segmento do direito do trabalho que regula a organização sindical, a negociação colectiva e os instrumentos normativos decorrentes, a representação dos trabalhadores na empresa e a greve.*”³⁰ Assim, as relações colectivas de trabalho nada mais são do que relações jurídicas que têm como pessoas os sindicatos de trabalhadores e sindicatos dos empregadores ou classes e, como fundamento, a protecção dos interesses colectivos dos elementos desses grupos³¹.

Por seu turno, Ana Fernanda Neves define relação jurídica de emprego público como sendo “*aquela em que o indivíduo se relaciona com a Administração como sujeito autónomo, disponibilizando a sua força de trabalho ao serviço dos fins públicos mediante determinada contrapartida remuneratória*”³². No modelo clássico da Função Pública que remota da Revolução Francesa e do Estado Liberal, como apanágio do princípio da separação de poderes públicos, a relação jurídica de emprego público é nuclearmente uma relação baseada na *nomeação*³³ e no *contrato administrativo*. Este é o modelo da Administração Pública moçambicana, consagrado no art. 10 do EGFAE³⁴.

³⁰ Apud ROJAS, Márcia Luciane e DE FARIA, Heraldo Filipe. *Relações Colectivas do Trabalho: implicações atuais acerca da efetividade de direitos*, Judicare, Revista Eletrónica da Faculdade de Direito da Alta Floresta, p.71. Disponível em <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6zuudovffAhUhtHEKHabgCukQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ienomat.com.br%2Frevista2017%2Findex.php%2Fjudicare%2Farticle%2Fdownload%2F22%2F21%2F&usg=AOvVaw3HZS5yfwmTpdWIJUH51OfX>. Acessado em 12 de Setembro de 2018.

³¹ ROJAS, Márcia Luciane e DE FARIA, Heraldo Filipe. Op. cit., Ibidem, p. 72.

³² Apud PAULO DANIEL COMOANE, *A aplicação da Lei do Trabalho nas Relações de Emprego Público*, Almedina, p. 64.

³³ Cfr. CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, p. 655: ensina que a nomeação é “o acto administrativo que provê um indivíduo na qualidade de agente mas ficando a investidura nas funções dependente de posterior aceitação do nomeado”.

³⁴ O n.º 1 do referido art. 10 do EGFAE estabelece as formas de provimento que caracterizam a relação de trabalho com o Estado. Nos termos desta disposição, a relação de trabalho entre o Estado e o cidadão constitui-se, por um lado, através de nomeação e, por outro, através do contrato. Quer um quer outro sujeitam-se à fiscalização do

Apesar da enorme relevância social, provavelmente por influência da concepção clássica, a colectivização das relações de emprego público não é um dado adquirido. A este propósito, Paulo Comoane refere que “no quadro do emprego público, a colectivização das relações constitui um novo desafio; a negociação colectiva, como fonte normativa, pode balancear a natureza estatutária do regime do emprego público mediante a sua aceitação como processo de consulta e participação dos cidadãos na tomada de decisões que lhes dizem respeito”³⁵.

Dessacralizando a natureza estatutária do emprego público, Paulo Comoane defende que o estudo das relações colectivas de trabalho, no campo das relações jurídicas de emprego público, assume muita importância, o que perfilhamos, tendo em conta a crise que se aponta à concepção clássica destas relações, conforme viremos mais adiante.

13. Conceito de Função Pública

O termo *função pública* presta-se à vários sentidos, dos quais se ocupa a doutrina. A noção de função pública surge, como ensina Paulo Comoane ³⁶, no âmbito do estudo dos meios humanos colocados ao serviço da Administração. Segundo este autor, ela designa “*o corpo constituído pelo conjunto de indivíduos que, de forma subordinada e hierarquizada prestam o seu trabalho, como profissionais especializados, no desempenho de funções próprias e permanentes dos diversos serviços e pessoas colectivas públicas*” que integram a administração pública.

Paulo Comoane refere que, no sentido orgânico, encara-se a função pública como um conjunto de pessoas ligadas à administração, submetido a um regime jurídico mais ou menos homogéneo e diversificado. Esta maneira de ver a função pública ressalta a ideia de que “o pessoal da administração é, do ponto de vista jurídico, heterogéneo. Os funcionários públicos constituem a categoria mais importante do pessoal da administração, mas não uma categoria única”. Já no sentido formal, o termo função pública, designa, nas palavras de Paulo Comoane,

tribunal administrativo competente, sob pena de serem anuláveis ou nulo, conforme ensina o professor CAETANO, Marcello. Op. cit., p. 646.

³⁵ COMOANE, Paulo Daniel. Op. cit., pp. 37-38

³⁶ Idem, Ibidem, pp. 111-113.

um regime jurídico particularmente aplicável aos agentes do Estado ou das colectividades territoriais.

Para além dos sentidos acima referidos, a função pública tem um sentido material que, segundo Paulo Comoane citando Jean-Marie Breton, corresponde a uma actividade de natureza original realizada à custa da colaboração permanente e profissional de agentes públicos e à acção dos poderes públicos. Esta perspectiva expressa, segundo Comoane, a Administração Pública em movimento, o desempenho da actividade administrativa. É a própria prestação do serviço público, realizada pelos agentes ao serviço da Administração que determina a noção da Função Pública e sentido material. É neste sentido que revê os agentes administrativos e funcionários públicos, ambos regulados por um regime de direito público, o EGFAE, e cujo exercício de funções é de natureza profissional.

14. A Crise da Concepção Clássica do Funcionário Público

A relação de trabalho na função pública dos sistemas de administração executiva, como é o nosso, é tradicionalmente baseada num vínculo estatutário, diferentemente da generalidade dos trabalhadores por conta de outrem (assentes num contrato de trabalho). Com efeito, no modelo clássico, o Estado surge como um representante do interesse público e o particular, por seu turno, surge-nos como mero agente desse mesmo interesse³⁷.

A relação jurídica de emprego aqui estabelecida é uma relação de carácter orgânico, na qual o agente é visto como elemento da “máquina” administrativa, encarado como um mero e devoto servidor dos fins do Estado e o seu estatuto profissional tem um carácter geral e impessoal, resultante da sua qualidade de membro da organização administrativa de que beneficia indirectamente, como um objecto ou parte integrante, e não enquanto sujeito de direitos. Trata-se de uma relação jurídica de emprego que apresenta um carácter fundamentalmente ético, sem natureza patrimonial. A vida privada do agente também é atingida pela via do não reconhecimento ou de limitação do exercício dos direitos fundamentais. É por esta concepção que no modelo clássico não se reconhecem direitos fundamentais ao funcionário

³⁷ Para mais desenvolvimentos, FERNANDES, Francisco Liberal. *Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração Pública. Crise do Modelo Clássico do Emprego Público*, Coimbra, 1995, pp.78 e ss.

público, porque tem-se que este é um mero servidor que depende da administração pública, pelo que deve-lhe fidelidade.

Todavia, a evolução assistida na Europa Ocidental, sobretudo após a segunda guerra, determinou o enfraquecimento e abandono desta concepção. O reconhecimento universal dos direitos dos trabalhadores, a modernização e democratização da própria administração pública, a privatização das relações jurídicas de emprego (marcadas pelo recurso frequente à celebração dos contratos de trabalho no emprego público) são a manifestação clara da crise do modelo clássico do emprego público.

15. Os funcionários e o direito de sindicalização

Já dissemos acima que, a liberdade sindical é considerada um direito fundamental. Segundo Marcello Caetano³⁸, em muitos países os funcionários associam-se, como tais, para defesa e prossecução dos seus interesses profissionais. No caso de Portugal, o autor cita o artigo 24.º da Constituição que dispõe que “os funcionários públicos estão ao serviço da colectividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares, incumbindo-lhes acatar e fazer respeitar a autoridade do Estado”. Desde cedo, denota-se nesta previsão de que o funcionário é um servidor do Estado, razão pela qual deve-lhe lealdade. Trata-se de uma concepção classista que limita o direito de sindicalização.

No caso de Moçambique, a Constituição, embora não se refira expressamente aos funcionários, reconhece a liberdade sindical e direito à greve aos trabalhadores, sem distinguir entre trabalhadores privados e funcionários. Todavia, aqui também, o exercício da liberdade sindical encontra-se atrelada à legislação específica que regulamenta esse exercício.

³⁸ Cfr. CAETANO, Marcello. Op. cit., pp.787-788.

CAPÍTULO III: A LIBERDADE SINDICAL E OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

16. Origem Histórica da Liberdade Sindical

O movimento sindical está umbilicalmente ligado ao surgimento do próprio Direito de Trabalho. Partindo da origem histórica do Direito do Trabalho, a partir da segunda metade do Séc. XVIII, a doutrina associa a esta a evolução histórica da liberdade sindical. A liberdade sindical, tal como é conhecida hoje, foi bastante influenciada por factos históricos ocorridos na França (a Revolução Francesa de 1789, a *loi Le Chapelier* de 1791).

A revolução industrial e suas consequências fizeram surgir muitos problemas sociais, o que fez nascer movimentos de reivindicação da classe operária contra a injustiça social. É nesse contexto que, influenciada pelas ideias marxistas e doutrina social da igreja, a classe operária francesa conquistou, com a chamada revolução social de 1848, a possibilidade de reunir-se e depois, em 1884, com a lei Waldeck-Rousseau, a base para a consagração do princípio da livre constituição das organizações sindicais³⁹.

Apesar de reconhecer que os fenómenos do associativismo ligados ao trabalho, que surgem como reacção às péssimas condições de trabalho e de vida dos trabalhadores fabris da época, tenham origem bastante remota, Palma Ramalho reconhece dignidade equiparável ao moderno associativismo sindical aos movimentos surgidos após a Revolução Francesa porque, defende ela, só a partir desta época se conjugaram os factores económicos e sócio-políticos que viabilização a actual configuração destas associações⁴⁰. Segundo esta autora, do ponto de vista económico, o associativismo laboral e, designadamente, o associativismo sindical, é viabilizado por dois factores. Por um lado, a massificação do trabalho subordinado fabril na Revolução Industrial que se veio sobrepor ao trabalho artesanal e, por outro, o modelo de organização do trabalho nas fábricas, caracterizado por ser muito rígido e compartimentado, conduziu à

³⁹ DE ALMEIDA, Renato Rua. *A visão histórica da liberdade sindical*. Disponível em http://www.calvo.pro.br/default.asp?site_Acao=MostraPagina&PaginaId=2&mPalestra_acao=mostraPalestra&pa_id=216. Acessado a 05 de Agosto de 2014, 15h:17min.

⁴⁰ Cfr. PALMA RAMALHO, Maria Do Rosário. *Tratado de Direito do Trabalho, Parte III-Situações Laborais Colectivas*, Almedina, 2012, p. 27 e ss.

homogeneização do proletariado, permitindo que a representação colectiva dos operários assumisse um perfil classista, que se mantém hodiernamente. Do ponto de vista sócio-político, o associativismo foi influenciado pela degradação das condições de vida e de trabalho dos operários e pelo surgimento das ideologias marxistas e da doutrina da igreja Católica na segunda metade do Séc. XIX, que lutavam contra o capitalismo económico e o individualismo liberal. Do ponto de vista jurídico, o desenvolvimento das associações passou por três fases: a fase da proibição, a fase da tolerância e a fase do reconhecimento.

17. Dimensões da Liberdade Sindical

Na doutrina clássica, a liberdade sindical, tal como é conhecida hodiernamente, comporta várias acepções a saber: liberdade sindical *como liberdade de associação, liberdade de organização, liberdade de administração, liberdade de exercício das funções e liberdade de filiação e desfiliação*⁴¹. Todavia, sem prejuízo destas concepções, conhecem-se duas vertentes da liberdade sindical: por um lado, a liberdade sindical como significando o livre exercício de direitos sindicais (na sua vertente individual) e também, em outra acepção, como sendo a liberdade de organizar sindicatos para a defesa e promoção dos interesses colectivos (na vertente colectiva).

A vertente individual da liberdade sindical está intimamente ligada à pessoa singularmente considerada e a vertente colectiva, aos grupos profissionais.

17.1 Dimensão individual

A valência individual da liberdade sindical traduz-se, conforme aponta Monteiro Fernandes, na liberdade que o trabalhador tem de participar na constituição de um sindicato, e de se tornar, ou não, sócio de um existente, ou ainda de deixar de ser sindicalizado⁴². Cada trabalhador é assim, livre de ser ou não sindicalizado, podendo, ainda escolher o sindicato de que

⁴¹ Cf. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito Sindical*, 2ª edição, Editora Saraiva, 1991, pp. 114-115.

⁴² Cf. FERNANDES, António Monteiro. *Direito do Trabalho*, 11ª edição, Almedina, p.648.

pretende ser membro, mudar de sindicato ou deixar de pertencer a determinado sindicato, sempre que pretender.

17.2 Dimensão colectiva

O conjunto dos trabalhadores organizados em sindicato é livre de, dentro deste e dos estritos limites legais, se auto reger. Por outras palavras, este conjunto é livre de estruturar o próprio sindicato, de regular o seu funcionamento, de eleger e destituir os seus dirigentes, de associar o sindicato a outros em federações ou uniões, de definir as formas e finalidades da acção colectiva⁴³.

Esta liberdade compreende a liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis, a liberdade de organização e regulamentação interna, o direito de exercício da actividade sindical na empresa e o direito de tendência, nos termos determinados pelos respectivos estatutos.

18. Funções da Liberdade Sindical

A doutrina atribui à liberdade sindical algumas funções, que se traduzem no papel que esta exerce na sociedade e, a partir dos objectivos que a liberdade sindical prossegue, extrai-se-lhe uma primeira função - a *de busca do equilíbrio*⁴⁴. Paloma da Conceição explica esta função referindo que o objectivo da liberdade sindical é compensar a assimetria de poder que existe entre o trabalhador individualmente considerado e o empregador, visto que os trabalhadores se encontram, na maior parte das vezes, em situação inferior perante o empregador em decorrência da subordinação que caracteriza as próprias relações laborais.

A segunda função que se aponta à liberdade sindical, prende-se com a *composição ou*

⁴³ Veja-se também, LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. *Direito do Trabalho*, Almedina, p.523.

⁴⁴ Cfr. DA CONCEIÇÃO, Paloma de Miranda Moutinho. *A Liberdade Sindical no Brasil – a dialéctica da unicidade sindical prevista na Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Convenção n.º 87 da Organização Internacional do Trabalho*, pp. 66-68. Disponível em http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/11441/1/ulfd127247_tese.pdf. Acessado em 30 de Setembro de 2018

pacificação do conflito laboral. Com efeito, em toda a relação laboral existe um conflito de interesses entre trabalhadores e empregadores. Em quanto os primeiros lutam em obter maiores salários e melhores condições de trabalho, os segundos estão, em oposição, preocupados em maximizar os seus ganhos e obter as maiores vantagens. Esse conflito de interesse é na verdade uma consequência natural da própria relação de subordinação que existe na maioria dos vínculos que envolvem o trabalho laboral, dado que uma das partes ordena e a outra obedece. Diante deste conflito, aponta Paloma, justifica-se a existência de um instrumento para processar, canalizar e compor este conflito capaz de tirar dessa relação os resultados mais positivos, e afastar as consequências mais nocivas e, esse instrumento fundamental para funcionalização do conflito são, pois, os sindicatos.

Através do sindicato os trabalhadores conseguem estabelecer uma negociação (convenção coletiva) em condições de maior equilíbrio de forças com o empregador, buscando alcançar melhores condições de trabalho que as acordadas em sede da relação individual do trabalho, por exemplo.

A terceira função reconhecida à liberdade sindical é a *função normativa*, através da qual os sindicatos dos trabalhadores e a classe empresarial regulam as condições de trabalho das várias colectividades laborais de uma empresa ou sector. Busca-se uma ordenação mais uniforme das relações de trabalho, a fim de evitar os efeitos negativos decorrentes de eventual competição dos trabalhadores por um posto de trabalho que ofereça melhores salários e/ou melhores condições de trabalho; e que, ao mesmo tempo, satisfaça os interesses da classe empresarial na medida em que possibilitará a previsibilidade dos custos laborais, além de evitar também a competição empresarial. Esta função assume uma extrema importância nas relações laborais, pois ela permite que os sujeitos coletivos pactuem as condições de trabalho mais adequadas a cada unidade ou sector produto, ou seja, as normas coletivas conseguem ser mais apropriadas a cada categoria, profissão, do que as normas legislativas criadas de forma genérica a todos os trabalhadores.

A quarta função da liberdade sindical é a *função de coesão social* e democracia material que se consubstancia no facto de as organizações sindicais, além de representarem os interesses económicos dos seus representados, representarem também os seus interesses sociais, pois não se limitam a fixar as condições de trabalho, mas se convertem em um elemento importante da democracia social, funcionando como “uma ponte”, um elo de contacto, entre os trabalhadores e

o poder público (sentido político).

A quinta função – a de *vigência real do Direito do Trabalho* - está relacionada mais uma vez à questão da negociação coletiva. Decorre da ideia de que as normas legislativas estabelecerão sempre vantagens a uma das partes, em prejuízo da outra, muitas vezes a parte fraca (exemplo: as normas que fixam os salários mínimos), daí que diante dessa não efectivação, poder-se-iam buscar dois caminhos para assegurar a vigência real das normas laborais. Por um lado através da actuação do Estado, por meio de seus fiscais (inspectores) do trabalho, que iriam inspecionar os postos de trabalho. Por outro, os próprios trabalhadores, através dos sindicatos, poderiam fazer cumprir os seus direitos laborais legalmente previstos e não efectivados pelo empregador. Por exemplo, se o empregador não paga as horas extraordinárias trabalhadas, não concede férias, o sindicato actuará no sentido de exigir que o direito do trabalhador seja respeitado.

Em relação a esta função, entende Paloma que o controle através da actuação dos sindicatos terá muito mais resultado do que o dos fiscais do trabalho (inspectores de trabalho para nós), uma vez que os trabalhadores podem não se sentir à vontade, sentir-se amedrontados, e não denunciar as irregularidades cometidas pelo empregador.

Em jeito de fecho, Paloma refere que da análise destas funções, conclui-se que elas acrescentam mais cinco razões essenciais pelas quais a liberdade sindical deve ser considerado um instrumento fundamental na construção duma sociedade mais participativa, com um maior nível de igualdade, e, portanto, menos excludente. Assim, o sindicalismo livre se apresenta, então, como um componente essencial de democracia.

19. Natureza Jurídica Liberdade Sindical

Segundo Paulo Eduardo Lyra Martins Perreira⁴⁵ a questão da natureza jurídica da liberdade sindical tem como ponto de partida as normas internacionais que dispõem sobre o assunto e, como será tratado ao longo deste trabalho, a liberdade sindical encontra a sua

⁴⁵ Consulte-se PERREIRA, Paulo Eduardo Lyra Martins. *A Liberdade Sindical, Um Direito Humano Fundamental e sua Protecção pela Organização Internacional do Trabalho*, p. 27. Disponível em <http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/44/1/dissertacao%20-%20Paulo%20%20Eduardo.pdf>. Acessado em 27 de Setembro de 2018, às 11h.

disciplina legal, sem embargo dos instrumentos jurídicos internos, em vários instrumentos internacionais como a DUDH, o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Para Paulo Perreira, a questão que se coloca é de saber se a liberdade sindical reveste um carácter de direito cívico e político ou de direito social e económico.

Como o mesmo autor aponta, esse carácter é determinado de acordo com as normas vigentes no direito interno dos países membros dos organismos internacionais. A este respeito, Moçambique situa a liberdade sindical (art.86) nos direitos e deveres económicos, sociais e culturais (Capítulo V), que são parte do direitos e deveres fundamentais (Título III).

Tendo situado a liberdade sindical nos direitos sociais, pode questionar-se o interesse de refletir sobre se a liberdade sindical é ou não um direito fundamental. A razão explica-se pois, como refere Jorge Miranda não faltam autores que somente tomam como direitos fundamentais as *liberdades*, relegando os *direitos sociais* para a zona das imposições dirigidas ao legislador ou para a das garantias institucionais, assim como há aqueles que não admitem verdadeiras liberdades à margem da consecução dos factores de exercício só propiciados pela realização dos direitos sociais⁴⁶.

Miranda arremata, afirmando que quer uns quer outros é inegável reconhecer-lhes a natureza de direitos fundamentais e vai mais longe, ao afirmar que os direitos sociais são direitos de libertação da necessidade e, ao mesmo tempo, direitos de promoção. Segundo J. da Silva “*é direito fundamental de todo cidadão constituir associações, dela participar e dela receber o resultado da negociação colectiva que trate. Os sindicatos se diferenciam das demais associações porque são pessoas de Direito Colectivo, ou seja, a lei reconhece as normas que eles criam em negociação com outros sindicatos*”⁴⁷.

Segundo Manoel Gonçalves Filho, os direitos sociais estão agregados nas contemporâneas liberdades públicas⁴⁸. No alcance destas liberdades públicas, Jean Morange entende estar compreendida a liberdade de se agrupar, fundamento indispensável de maior parte das liberdades colectivas, liberdade essa que está, inevitavelmente, centrada nas associações. Este autor refere

⁴⁶ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, op. cit., p. 36 e ss.

⁴⁷ DA SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2008.

⁴⁸ Cfr. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Direitos Fundamentais*, op. cit., p.28.

que, quanto à sua natureza jurídica, as liberdades públicas traduzem juridicamente, de modo mais ou menos fiel, uma filosofia dos direitos humanos⁴⁹.

Assim, umas das primeiras questões com que a teoria geral das liberdades públicas se debate é, segundo Morange, saber em que nível jurídico se situa o reconhecimento dos princípios dos direitos e liberdades e, hodiernamente, essa consagração deve ser operada ao nível da norma jurídica superior, ou seja, pela própria Constituição⁵⁰ (neste sentido, a CRM situa os direitos, deveres e liberdades fundamentais a partir do art. 35 e seguintes).

Do exposto, podemos concluir que os direitos sociais são uma espécie, de que os direitos fundamentais são género. E, se a liberdade sindical enquadra-se nos direitos sociais, então legítimo se revela concluir que esta é sim um direito fundamental.

20. Mecanismo de Protecção da Liberdade Sindical das Nações Unidas

No plano internacional, a liberdade sindical encontra-se profundamente tratada nos mais diversos instrumentos quais sejam, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, os Pactos Internacionais dela decorrentes (Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, ambos de 1966).

Além destes, particular referência vai para os instrumentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), especificamente: a Convenção n.º 87, de 1948, sobre a liberdade sindical e a protecção do direito sindical; a Convenção n.º 98, de 1949, sobre o direito de organização e de negociação colectiva; a Convenção n.º 135, de 1971, sobre protecção e facilidades a serem dispensadas aos representantes de trabalhadores nas empresas; a Convenção n.º 141, de 1975, sobre organizações de trabalhadores rurais e seu papel no desenvolvimento económico e social; a Convenção n.º 151, de 1978, sobre a protecção do direito de sindicalização e procedimentos para definir as condições de emprego no serviço público; a Convenção n.º 154, de 1981, sobre a

⁴⁹ Cfr. MORANGE, Jean. *Direitos Humanos e Liberdades Públicas*, 5.ª edição, Manole, p. 265. Segundo este autor, o estudo das liberdades públicas consiste em precisar o regime jurídico dos direitos e liberdades de que dispõem os cidadãos de um determinado Estado num certo momento de sua história. Este autor subdivide as liberdades públicas em três grupos: “as liberdades físicas”, “as liberdades intelectuais” e as “liberdades relacionais”.

⁵⁰ MORANGE, Jean, Op. cit., p. 67.

promoção da negociação colectiva; a Recomendação 91, de 1951, sobre contratos colectivos; a Recomendação 143, de 1971, sobre protecção e facilidades a serem dispensadas aos representantes de trabalhadores na empresa; Recomendação 149, de 1971, sobre organizações de trabalhadores rurais e seu papel no desenvolvimento econômico e social; Recomendação 163, de 1981, sobre a promoção da negociação colectiva.

A liberdade sindical encontra-se especialmente consagrada no n.º 4 da DUDH e no artigo 2 da Convenção n.º 87 de 1948, sobre a liberdade sindical e protecção do direito sindical. Esta mesma convenção estabelece no seu artigo 11, o princípio da protecção dos direitos sindicais, que deve ser assumido por todos os Estados membros da OIT.

No caso de Moçambique, apesar de não ter ratificado a Convenção n.º 87, poderíamos concluir que se vincula a esta por via do PIDCP. É que o artigo 22 do PIDCP, além de reconhecer a liberdade sindical, veio elevar o valor daquela Convenção.

Ora, sendo Moçambique parte do PIDCP⁵¹, vincula-se indirectamente da Convenção 87.

Não menos importante, encontramos as Convenções da OIT, 135, de 1971, sobre protecção e facilidades a serem dispensadas a representantes de trabalhadores na empresa, e 154, de 1981, sobre a promoção da negociação colectiva. Ambas contêm importantes disposições visando promover e assegurar a efectiva actuação dos representantes sindicais e dos trabalhadores na empresa.

Algumas disposições destas Convenções merecem nossa especial atenção tendo em conta o seu conteúdo. Na Convenção n.º 151, de 27 de Julho de 1978⁵², particular enfoque vai para o seu art. 4 que recomenda que os todos os trabalhadores da função pública devem beneficiar de uma protecção adequada contra todos os actos de discriminação que violem a sua liberdade sindical em matéria de trabalho.

Os artigos 1 e 11 da Convenção n.º 87, por seu turno, impõem um compromisso a todos os membros da Organização Internacional do Trabalho, para os quais está em vigor a presente Convenção, de, por um lado, tornar efectivas as suas disposições e, por outro, de tomar todas as medidas necessárias e apropriadas para assegurar aos trabalhadores e aos empregadores, o livre exercício do direito sindical, respectivamente. Já o art. 2 que estabelece os trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização

⁵¹Moçambique ratificou o PIDCP através da Resolução nº5/91, de 12 de Dezembro.

⁵² Esta Convenção é relativa à Protecção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho na Função Pública.

prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas e, para assegurar que tal direito se realize, o n.º 2 do art. 3, determina que as autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal.

Uma outra disposição digna de referência é o art. 8 que estabelece uma certa proibição ao dispor, no seu número 2, que a legislação nacional não deverá prejudicar nem ser aplicada de modo a prejudicar as garantias previstas por esta Convenção.

21. Mecanismo de Protecção da União Africana

A Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, adoptada em Junho de 1981, não se refere especificamente à liberdade sindical, tal como acontece com a DUDH. Todavia, no seu artigo 10, a CADHP estabelece que toda pessoa é livre de constituir associações (podendo enquadrar-se aqui as colectividades profissionais).

22. Tratamento da Liberdade Sindical no Direito Comparado

22.1 Evolução histórica da liberdade sindical em Portugal

A evolução do associativismo sindical em Portugal remonta de um passado muito longínquo e, durante este tempo, passou por várias vicissitudes⁵³. A *fase da consolidação do associativismo sindical* pode situar-se a partir de 1891, uma vez que é neste ano que é consagrado o princípio da liberdade sindical e que são instruídas e reguladas as associações de classe-Dec. de 9 de Maio de 1891.

⁵³ Sobre esta matéria veja-se PALMA RAMALHO, Maria do Rosário. *op. cit.*, p. 35 e ss.

Seguiu-se a *fase de publicização das associações sindicais e patronais*, compreendido entre os anos de 1926 e 1974. Este período é marcado pela instituição dos sindicatos únicos e a sua publicização, que ocorre logo em 1933 (com o Dec. n.º 23050, de 23 de Setembro) e o regime de contratação colectiva é aprovado em 1947 (Dec. n.º 36173, de 6 de Março), seguindo os princípios da uniformização da contratação colectiva por área e categoria profissional e prevendo-se o controlo de mérito das convenções colectivas pela tutela. Este regime jurídico da contratação colectiva será substituído apenas em 1969, pelo DL n.º 49212, de 28 de Agosto que é já um pouco mais aberto, e também nesse ano o DL n.º 49058, de 14 de Junho, diminui o controlo do Estado sobre as associações sindicais, dispensando a homologação administrativa das respectivas direcções e autorizando a sua filiação em organizações internacionais.

Com a ruptura político-constitucional de 25 de Abril de 1974, Portugal conheceu uma *fase da privatização das associações sindicais* e, bem assim, de empregadores, caracterizada pela aprovação de novos regimes em matéria vitais para o relançamento do direito das situações laborais colectivas em moldes de plena autonomia e especificamente para a reestruturação e actuação das associações sindicais (é aprovada uma nova lei sindical – DL n.º 215-B/75, de 30 de Abril- que consagrou o princípio da liberdade sindical e os direitos sindicais; um novo regime das associações patronais – DL n.º 215-C/75, de 30 de Abril, que consagrou a liberdade de associação patronal e os direitos destas associações; um novo regime da greve – DL n.º 392/74, de 27 de agosto, que consagrou e regulamentou o direito de greve, atribuindo aos sindicatos a competência para decretar e gerir a greve; e uma alteração ao regime jurídico da contratação colectiva-DL n.º 164-A/76, de 28 de Fevereiro). Nesta mesma época assinala-se a constitucionalização dos principais direitos laborais colectivos, consagrando como direitos fundamentais dos trabalhadores a liberdade sindical e a independência dos sindicatos em relação ao Estado, a autonomia colectiva e o direito de contratação colectiva, bem como o direito de greve. A constituição institucionalizou as comissões dos trabalhadores como novas categorias de representantes colectivos dos trabalhadores.

A *fase pós-constitucional* que se seguiu à aprovação da Constituição de 1976 teve sempre em linha de conta as premissas constitucionais da liberdade e do pluralismo sindical, da autonomia colectiva e do direito de greve.

22.1.1 Actividade sindical em Portugal e os regimes específicos

Inspirado na Convenção n.º 153 da OIT, sobre protecção e facilidades a conceder aos representantes dos trabalhadores na empresa, de 1971, ratificada por Portugal em 1976, o exercício da actividade sindical está constitucionalmente consagrado no art. 55.º, n.º 2, alínea d) da CRP. No plano infra-constitucional, o direito de exercício da actividade sindical é desenvolvido no art. 460.º e ss. do Código de Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro. O exercício da actividade sindical ganha forma nas associações sindicais, que são consideradas como estruturas de representação colectiva com maior relevo tanto histórico quanto prático⁵⁴. Actualmente, as associações sindicais estão consolidadas como a instância de representação profissional dos trabalhadores subordinados por excelência, com a natureza de associação privada, sob o princípio do pluralismo sindical e exercendo a autonomia colectiva, não apenas em representação dos trabalhadores subordinados comuns mas também do sector público, ainda que, em alguns casos, com limites de actuação quanto a estes últimos.

No caso particular do associativismo sindical dos trabalhadores públicos, foi regulado pelo DL n.º 84/99, de 19 de Março, mas hoje, como aponta Palma Ramalho,⁵⁵ o regime aplicável a generalidade dos trabalhadores públicos consta da Lei do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (LCTFP), aprovado pela Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro, que, neste domínio, é aplicável tanto aos trabalhadores que exercem funções públicas em regime de contrato de trabalho, como aos trabalhadores que exercem funções públicas em regime de nomeação.

O exercício da liberdade sindical pelos trabalhadores que exercem funções públicas em regime de contrato de trabalho consta do Título III da LCTFP. Este mesmo regime aplica-se, com as necessárias adaptações, aos trabalhadores que exercem funções públicas na modalidade de nomeação, por força do art. 8, alínea h) da LCTFP⁵⁶. Em termos de matérias nela reguladas, a LCTFP apresenta um regime idêntico ao do Código do Trabalho, aplicável aos trabalhadores

⁵⁴ No entanto, a doutrina aponta para a existência de três tipos de estruturas de representação colectiva dos trabalhadores: *comissões de trabalhadores*, *conselho de empresa* e as *associações sindicais*. Para mais desenvolvimentos veja-se MARTINEZ, Pedro Romano. *Direito do Trabalho*, 5.ª Edição, Almedina, 2010, p.1126 e ss.

⁵⁵ PALMA RAMALHO, Maria Do Rosário. *op. cit.*, p.92 e ss. Ainda sobre esta matéria, para mais desenvolvimentos, veja-se FERNANDES, António Monteiro. *Direito do Trabalho*, 16ª Edição, Almedina, 2012, p. 550 e ss.

⁵⁶ In Parecer do Conselho Consultivo da PGR. Disponível em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/0/f4655b113e1b4d58802575f900469122?OpenDocument>. Acessado em 3 de Setembro de 2018, às 18h:12min.

privados, em matéria de regulamentação do associativismo sindical. O regime difere apenas em relação a algumas categorias especiais de trabalhadores públicos: os militares e os agentes militarizados dos quadros permanentes e em serviço efectivo, e ainda os agentes dos serviços e forças de segurança, cujos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva, bem como o direito de capacidade eleitoral passiva, são passíveis de restrição.

Portanto, para António Roque⁵⁷, em Portugal, a liberdade sindical é um direito constitucionalmente reconhecido aos trabalhadores em geral, na medida em que seja condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses, sendo que os representantes eleitos dos trabalhadores gozam do direito à informação e consulta, bem como à protecção legal adequada contra quaisquer formas de condicionamento, constrangimento ou limitação do exercício legítimo das suas acções.

A propósito do n.º 2 do art. 55, Gomes Canotilho e Vital Moreira que “o n.º 2 garante os direitos e liberdades sindicais aos trabalhadores sem qualquer discriminação. Mais do que a reafirmação do princípio constitucional da igualdade (art. 13, n.º 2), trata-se de não deixar dúvidas – se dúvidas pudesse haver – de que todos os trabalhadores, qualquer que seja a entidade para quem trabalham (seja uma empresa privada, seja uma empresa pública, seja directamente o Estado), e qualquer que seja o sector (indústria, agricultura, etc.), gozam dos direitos e liberdades sindicais, não sendo lícita qualquer interdição legal”⁵⁸.

22.2 A liberdade sindical no Brasil

Vários autores brasileiros dedicam estudo à liberdade sindical, uns de forma mais aprofundada que os outros. Encontramos uma diversidade de artigos na internet sobre esta matéria. Segundo Leonardo Gomes de Aquino⁵⁹ os primeiros passos do sindicalismo no Brasil surgiram após a sua independência, já na sua primeira carta constitucional de 1928, ainda no período imperial. No campo das associações profissionais, esta Suprema Carta refletiu os

⁵⁷ ROQUE, António Mateus. *A Liberdade Sindical dos Trabalhadores da Administração Pública*. Disponível em <https://www.spliu.pt/spliu79.pdf>. Acessado em 3 de Setembro de 2018, às 16h:10min.

⁵⁸ *Apud* Roque, António Mateus. *Ibidem*.

⁵⁹ DE AQUINO, Leonardo Gomes. *A Liberdade Sindical. Universo Jurídico*. Disponível em http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/1724/A_LIBERDADE_SINDICAL. Acessado em 05 de Setembro de 2018, às 17h:35min.

movimentos que ocorriam na Europa, trazendo no seu art. 179 a proibição das corporações de ofício.

Já para Weverson Viegas⁶⁰, o movimento sindical, no Brasil, tem sua origem nas Ligas operárias, que reivindicavam salários e redução da jornada de trabalho. Essas mesmas Ligas, tinham ainda um papel fundamental na questão da assistência como a Liga operária de Socorros Mútuos (1872) e as Ligas de Resistência, que eram mais homogêneas e se desenvolviam e fundavam filiais em outras cidades, como a Liga de Resistência das Costureiras. O autor cita ainda as Uniões como a União dos Trabalhadores em Fábricas de Tecido (1907), União dos Empregados do Comércio (1903).

A designação sindicato, aponta ele, surge em 1903 com o primeiro sindicato que aparece no Estado de São Paulo que é o Sindicato dos Trabalhadores em Mármore, Pedra e Granito (1906). Enquanto que para Gilberto Stürmer⁶¹, somente com a promulgação da actual Constituição Federal, em 05 de Outubro de 1988, é que alguma luz de liberdade sindical surgiu no horizonte, para Weverson, a disciplina legal dos sindicatos começa em 1903, dos rurais, com o decreto 979, que permitiu a associação de trabalhadores da agricultura e indústrias rurais, e em 1907, dos sindicatos urbanos, com o decreto 1.637.

O autor aponta que no período de 1890 a 1920, surge o anarcossindicalismo, que influenciou grandemente o sindicalismo revolucionário. Esse movimento centrava-se nos seguintes pontos: combate ao capitalismo, desnecessidade de leis, evanescência do Estado, combate ao governo e à autoridade. Todavia, esse movimento acabou dando causa a uma campanha anti-sindicalista.

A partir de 1930, Getúlio Vargas impôs o modelo corporativista italiano. Atribuindo aos sindicatos funções de colaboração com o Poder Público, com a publicização dos sindicatos. Em 1931, foi promulgada a Lei dos Sindicatos, que sustentava tais princípios.

⁶⁰ VIEGAS, Weverson. *Liberdade Sindical*. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/4063/liberdade-sindical/2#ixzz39Qk60KE>. Acessado em 03 de Setembro de 2018, às 15h:20min.

⁶¹ STÜRMER, Gilberto. *As Relações Colectivas de Trabalho, a liberdade sindical e o poder normativo da Justiça do Trabalho*. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2520. Acessado em 13 de Setembro de 2018, às 14h:34min.

O texto de 34 estabeleceu, pela primeira vez, os princípios da liberdade e autonomia sindical para além de reconhecer o princípio da pluralidade sindical, já que assim dispunha o parágrafo único do art. 120: *"A lei assegurará a pluralidade e a completa autonomia dos sindicatos"*.

No entanto, o Decreto n.º 24.694, de 12 de Julho de 1934 limitou a possibilidade de criação dos sindicatos em até três (03), representativos de uma mesma categoria numa mesma base territorial estabelecida bem como a implementação das Juntas de Conciliação e Julgamento. Posteriormente, estas conquistas dos sindicalistas foram suprimidas por causa da nova Constituição de 1937, que implementou o Estado-Novo.

Esta Constituição proibiu a pluralidade sindical, passando assim a reconhecer senão um único sindicato por cada profissão, ou seja, restabelece a unicidade sindical e os interesses dos particulares ficam submetidos aos interesses do Estado. Assim para os sindicatos terem existência legal, necessitavam de serem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho.

Em 1943 é promulgado o Decreto Lei 5452 de 01 de Maio, que aprova a Consolidação das Leis de Trabalho, de conteúdo espelhado no texto constitucional vigente. Todas as mudanças constitucionais do Brasil até 1969 não trouxeram alteração às normas de direito do trabalho. Contudo, a de 1988 trouxe uma grande evolução do direito sindical, pois, concede a liberdade sindical, proibindo a interferência do Estado na organização dos sindicatos, mas, no entanto, mantém alguns resquícios da Carta de 1937 (unidade sindical, sindicalização por categoria, etc.).

CAPÍTULO IV: LIBERDADE SINDICAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO MOÇAMBICANO

23. História do Movimento Sindical em Moçambique

A liberdade sindical está intimamente ligada ao associativismo sindical. O associativismo sindical surge, tal como em outro momento tivemos a oportunidade de nos referir, num contexto de transformações sociais, como instrumento na mão da classe trabalhadora para fazer face à debilidade negocial que os operários encontravam nas negociações contratuais de trabalho.

O movimento sindical em Moçambique remonta do período colonial. Em 1943 e 1944, constituíram-se o Sindicato Nacional dos Empregados do Comércio e Indústria e o Sindicato Nacional dos Motoristas e Ferroviários de Moçambique⁶². Todavia, a génese dos sindicatos desta época era meramente *corporativa*, que consiste na característica da constituição dos sindicatos por profissões, tal que, numa empresa poderia haver vários sindicatos em função do número de profissões. Estes “*sindicatos atuavam no sentido do enquadramento dos trabalhadores brancos no sistema*” e eram “*estritamente controlados pela administração colonial*”.

Como aponta Florêncio Quetane⁶³, ao sistema corporativo de organização dos sindicatos apontam-se várias críticas do ponto de vista de negociação colectiva e defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores. Desde logo, se, por um lado, são vários sindicatos na mesma empresa a negociarem condições de trabalho melhoradas e outros direitos com o empregador, por outro, o empregador pode furtar-se às exigências dos seus trabalhadores representados por um ou por outro sindicato com a desculpa de estar ainda em negociação, sobre os mesmos aspectos, com um e outro sindicato, quando, efectivamente, não está a resolver as preocupações nem de um nem do outro. Uma outra crítica que é feita aos sindicatos corporativos da era colonial, é que os requisitos de admissão como membro por parte dos então operários moçambicanos centravam-se, essencialmente, na qualidade de “assimilados” e, porque, eram

⁶² Cfr. RIBEIRO, Fernando Bessa. *Do Esgotamento revolucionário à Liberalização: o movimento sindical face às privatizações em Moçambique*. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v28n74/0103-4979-ccrh-28-74-0369.pdf>. Acessado em 30 de Agosto de 2018, às 15h:13min.

⁶³ Chefe do Gabinete do Secretário-Geral da Organização dos Trabalhadores de Moçambique-Central Sindical, em entrevista concedida no dia 26 de Setembro de 2018, na Sede da OTM-CS, Rua Augusto Macamo, n.º 36, Cidade de Maputo.

poucos os moçambicanos que alcançavam este estatuto social, poucos também integravam esses sindicatos.

Por causa destes constrangimentos, foram surgindo, um pouco por todas as grandes companhias de produção da era colonial, várias revoltas da classe operária, algumas vezes com paralisação de trabalho, com destaque para os operários dos CFM e dos Ferro-Carris, das plantações da cana-de-açúcar de Xinavane. Estas revoltas, que marcam o início do movimento sindical em Moçambique, mereceram penas severas por parte do regime colonial.

O movimento sindical do período pós-independência foi continuidade dos sindicatos corporativos da época colonial. Com a proclamação da independência, o novo Estado escolheu como novo regime político a vigorar no país o socialismo, que preconiza que os meios de produção pertencem ao Estado. Assim, de 1975 até 1976, assistiu-se um abandono massivo e sabotagem das unidades fabris por parte dos proprietários portugueses.

24. O percurso até a criação da Organização dos Trabalhadores de Moçambique

Face à sabotagem dos portugueses, obrigados abandonar o país, o Governo do dia incumbiu aos trabalhadores o desafio de defender as unidades fabris e reorganizar a economia. Neste contexto, no dia 13 de Outubro de 1976, o Presidente Samora Moisés Machel reúne-se com os representantes dos trabalhadores moçambicanos em Lourenço Marques⁶⁴ para os incumbir a tarefa de se organizarem, em cada empresa, em grupos de defesa da economia. Na mesma reunião, constituiu-se um núcleo coordenador, encabeçado por um operário muito activo dos CFM, o Sr. Augusto Macamo, hoje considerado embondeiro do movimento sindical em Moçambique. Foi neste contexto que surgiram os “Grupos Dinamizadores (GD)” e “Milicianos” que eram estruturas políticas compostas por trabalhadores treinados para defenderem as fábricas da sabotagem dos patrões portugueses em fuga e divulgar a política da Frelimo. O grupo de coordenação criou os Conselhos de Produção (CP)⁶⁵, que se encarregaram de reorganizar o sector e, grande parte dos trabalhadores moçambicanos que integram estes CP, foram os

⁶⁴ Para mais desenvolvimentos veja-se RIBEIRO, Fernando Bessa. Op. cit., p.376.

⁶⁵ Idem, Ibidem, p. 376. A constituição dos CP foi preconizada na reunião realizada no dia 13 de Outubro de 1976, na Escola Secundária Josina Machel, dirigida pelo Presidente Samora Machel com os membros dos GD, tendo como desígnio o aumento da produção e produtividade nacional.

primeiros gestores das empresas estatais da época. Mais tarde, a partir de 1983, era cada vez mais evidente que a “*década do desenvolvimento não se concretizaria, arrastando consigo o projecto socialista de transformação radical*”⁶⁶ inicialmente adoptado. Assim, após sete anos de seu funcionamento, os CP são transformados na OTM, isto é, em Novembro de 1983 é fundada a OTM.

A partir de 1987 (altura em que Moçambique passa do regime socialista para o capitalismo e adopta a economia do mercado) até a década de 90, começaram a surgir, vários sindicatos ramais. Entre os movimentos sindicais conhecidos da época encontramos o Sindicato da Metalurgia, o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Caju (Sintic), o Sindicato do Aparelho do Estado⁶⁷. A constituição dos sindicatos desta época passa a respeitar o sistema de aglutinação,⁶⁸ abandonando o corporativismo transitado do período colonial.

Na década de 1990, a OTM transforma-se numa estrutura de topo e, através da Resolução n.º 20/90, de 5 de Novembro, é reconhecida a sua personalidade jurídica⁶⁹. Seguiram-se momentos de afirmação do movimento sindical em Moçambique, que não estiveram isentos de momentos conturbados e de recuo, contudo, apesar dos erros e fracassos que não deixaram de marcar o percurso, o movimento sindical moçambicano prosseguiu com as suas lutas e, conforme aponta Fernando Ribeiro, em 1999, a greve geral realizada foi uma prova de afirmação sindical de um movimento que se suplantando até aos dias de hoje.

⁶⁶ RIBEIRO, Fernando Bessa. Op. cit., p. 374.

⁶⁷ O Sindicato do Aparelho do Estado existe desde o período colonial e pós-independência (enquadrado no ramo 5) mas sempre evoluiu muito lentamente. Depois da Independência, principalmente influenciado pela orientação socialista comunista que Moçambique seguiu, o entendimento de que não se pode combater o Patrão-Estado, característico do período pós-independente, contribuiu, ainda mais, para a lenta evolução.

⁶⁸ Este sistema engloba todas as profissões existentes numa determinada empresa, que são representadas por um único sindicato, diferentemente do sistema corporativo em que, na mesma empresa existiriam tantos sindicatos quanto o número de profissões existentes.

⁶⁹ O que distingue a actuação da OTM nascida em 1983 e a de 1990, é o facto de que esta passa a ser apartidária, sem qualquer ligação com o Estado e os Partidos políticos, além de que este passa a ser o centro de convergência dos vários sindicatos ramais, deixando de ter como membros os trabalhadores.

25. A Liberdade Sindical na Constituição da República de Moçambique

Na história do constitucionalismo moçambicano, a liberdade sindical tem na *Constituição de 1990*⁷⁰ os seus primórdios. Rompendo com a sistematização da *Constituição de Tofo*⁷¹, o art. 90 da CRM90 veio consagrar expressamente e pela primeira vez, no seu n.º1 que “os trabalhadores têm a liberdade de se organizarem em associações profissionais ou em sindicatos”. Este plasmado marca o início da era dos direitos sindicais dos trabalhadores em Moçambique.

Com a consagração da liberdade sindical, o legislador constituinte de 1990, reconheceu aos trabalhadores, igualmente, o direito à greve, embora remetesse ao plano da lei ordinária a regulamentação do respectivo exercício (conforme resulta do n.º 1 do art. 91 da CRM90). Por razões de “salvaguarda das necessidades inadiáveis da sociedade”, o constituinte fixou uma limitação constitucional do exercício do direito à greve nos “serviços e actividades essenciais” (n.º 2 do referido art.91).

Actualmente, a liberdade sindical, no nosso ordenamento jurídico, é constitucionalmente proclamada no *artigo 86* que faz parte do *capítulo V dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais* que são parte dos *direitos, deveres e liberdades fundamentais do título III da CRM*⁷². Esta forma de sistematizar os direitos, deveres e liberdades fundamentais adoptada pelo legislador constituinte moçambicano permitiu afastar, desde cedo, a tentativa doutrinária de considerar a liberdade sindical como espécie do género de liberdade de associação⁷³, até mesmo porque, a liberdade de associação em Moçambique encontra-se especialmente regulada pela Lei n.º 8/91 de 18 de Julho.

Na verdade, além de a origem da liberdade sindical não coincidir com a liberdade de associação, tal como fundamenta a doutrina que rejeita que a liberdade sindical seja espécie da liberdade de associação, o legislador constituinte moçambicano distanciou estas duas liberdades,

⁷⁰ Aprovada pela Assembleia Popular aos 2 de Novembro de 1990 e publicado no BR n.º 44, I Série, de 2 de Novembro de 1990.

⁷¹ Designação apelidada à CRPM, aprovada pelo Comité Central da Frente de Libertação de Moçambique, aos 20 de Junho de 1975 e publicada no BR n.º 1, I Série, de 25 de Junho de 1975.

⁷² A CRM actualmente em vigor foi aprovada pela Assembleia da República aos 16 de Novembro de 2004 e publicada no BR n.º 51, I Série, de 22 de Novembro de 2004.

⁷³ Sobre esta matéria veja-se FERNANDES, António Monteiro. *Direito do Trabalho*, 15ª edição, Almedina, p.711.

enquadrando a liberdade de associação (art.52) no capítulo II dos direitos, deveres e liberdades e manteve a liberdade sindical no capítulo dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais.

26. Conteúdo da Liberdade Sindical

Faz carreira entre os doutrinários que a liberdade sindical comporta, por um lado, um conteúdo positivo e, por outro, um conteúdo negativo. A partir do n.º 1 do art. 86 da CRM, pode entender-se a liberdade sindical como sendo a liberdade que os trabalhadores têm de se organizarem em associações profissionais ou sindicatos. Segundo Romano Martinez, a liberdade sindical não compreende apenas a possibilidade de constituir sindicatos.

Esta liberdade pode ser *positiva* ou *negativa*⁷⁴. O conteúdo positivo da liberdade sindical consiste, em primeiro lugar, na liberdade de inscrição e de escolha do sindicato a que o trabalhador quer pertencer, isto é, o trabalhador é livre de se inscrever num determinado sindicato (liberdade proclamada na primeira parte do n.º 1 do art. 143 da nossa Lei do Trabalho), porém esta liberdade comporta, por seu turno, duas excepções: por um lado a proibição de dupla inscrição, ressalvando-se a situação em que o trabalhador exerça duas actividades representadas por sindicatos diversos e, por outro, a não permissão de inscrição em sindicato que não represente a categoria ou ramo de actividade do trabalhador.

O conteúdo negativo da liberdade sindical tem a ver com a não obrigatoriedade de um trabalhador se filiar a um determinado sindicato, ou seja, consiste na inexistência de constrangimentos, sejam eles directos ou indirectos, e baseia-se na proibição de discriminação fundada na filiação ou não sindical. A este respeito, a segunda parte do n.º 1 do art. 143 da nossa Lei do Trabalho estabelece de forma inequívoca a proibição de qualquer discriminação em razão de não filiação do trabalhador nos respectivos organismos representativos.

⁷⁴ Cfr. MARTINEZ, Pedro Romano. *Direito do Trabalho*, 6ª edição, Almedina, 2013, pp. 1159-1160.

27. A liberdade Sindical no Plano Infraconstitucional

No entanto, o exercício da liberdade sindical em Moçambique não se resume na proclamação constitucional. Esta é regulada por normas infra-constitucionais. Ao nível infra constitucional, a liberdade sindical encontra protecção especial no art. 142 e seguintes da Lei do Trabalho, aprovada pela Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto. Todavia, o regime jurídico da LT apenas aplica-se aos trabalhadores, não abrangendo os funcionários da Administração Pública.

Apesar da consagração constitucional e não obstante a Convenção n.º 151, de 27 de Julho de 1978⁷⁵, recomendar no seu artigo 4 que, todos os todos os trabalhadores da função pública devem beneficiar de uma protecção adequada contra todos os actos de discriminação que violem a sua liberdade sindical em matéria de trabalho, o exercício da liberdade sindical pelos funcionários e agentes do Estado em Moçambique é bastante recente. Até 2014, a liberdade sindical dos funcionários públicos era um mito, não obstante porém, o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE), até então em vigor,⁷⁶ estabelecer, no seu art. 76, que *“a criação, união, federação e extinção das associações sindicais e profissionais na Função Pública, bem como as respectivas garantias de independência e autonomia, relativamente ao Estado, aos partidos políticos, às igrejas e confissões religiosas, com vista à promoção da estabilidade laboral e na resolução de conflitos entre o Estado e os funcionários ou agentes do Estado, são regulados por lei”*.

A ausência de um regime jurídico que regulasse o exercício da liberdade sindical pelos funcionários e agentes do Estado, transformava aquela disposição do EGFAE numa *Fictio iuris*. Prova evidente do que dissemos é que, da leitura do art. 42 do referido EGFAE, que fixava os direitos dos funcionários não consta qualquer referência à liberdade sindical ou pretensão direito sindical. Portanto, podemos dizer que a consagração daquele Capítulo XIII no EGFAE, sobre a liberdade sindical e greve, podia se equiparar à não consagração ou não reconhecimento de qualquer liberdade sindical aos funcionários e agentes do Estado.

⁷⁵ Esta Convenção é relativa à Protecção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho na Função Pública.

⁷⁶Referimo-nos ao EGFAE aprovado pela Lei n.º 14/2009, de 17 de Março, revogado pela Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, que aprova o novo EGFAE.

28. Visão comparatista entre o sindicalismo público e privado em Moçambique

Como viremos mais adiante, o direito de sindicalização decorre mesmo da CRM laboral. A partir do art. 86 da CRM, reconhece-se aos trabalhadores, sejam eles do sector privado quanto do público, a liberdade sindical. O direito de sindicalização dos trabalhadores privados, resulta expressamente da combinação da alínea j) do n.º 5 do art. 54 com o art.143, ambas da LT e encontra a sua expressão mais alta nas mais diversas organizações sindicais existentes, de acordo com os ramos de actividade em que os trabalhadores estão enquadrados e na OTM-CS.

Já em relação aos funcionários públicos e agente do Estado com algumas reservas se pode dizer o mesmo. Se olharmos para o regime jurídico que regula os funcionários e agentes do Estado (referimo-nos ao EGFAE) é irrefutável concluir que o legislador sempre tratou esta matéria com excessiva superficialidade. Da leitura do art. 42 do EGFAE revogado, não se extrai qualquer reconhecimento expreso do direito dos funcionários e agentes do Estado se sindicalizarem. Tudo que encontramos é uma previsão abstracta de que a criação e extinção de associações sindicais e profissionais na Função Pública, bem como o exercício do direito à greve pelos funcionários são regulados por lei⁷⁷. A mesma redação foi transplantada para o EGFAE vigente, conforme resulta dos artigos 88 e 89, com o condão de que, já vem consagrar expressamente a liberdade sindical como direito dos funcionários e agentes do Estado no capítulos dos direitos⁷⁸.

Assim, defensável se revela afirmar que, em Moçambique, apesar da consagração constitucional da liberdade sindical, o direito sindical dos funcionários e agentes do Estado somente nasceu com a aprovação da Lei n.º 18/2014, de 27 de Agosto, que aprova a primeira Lei de Sindicalização da Função Pública e veio estabelecer o regime jurídico para o exercício da liberdade sindical na Administração Pública.

Mesmo com a aprovação desta lei não se pode falar de um exercício pleno da liberdade sindical na Administração Pública⁷⁹, em toda a sua extensão, apesar de se reconhecer nela um marco considerável para a construção do sindicalismo da Função Pública em Moçambique.

⁷⁷ Vide artigos 76 e 77.

⁷⁸ Cfr. Alínea y) do n.º 1 do art. 47 do EGFAE em vigor.

⁷⁹ Apesar da aprovação da Lei da Sindicalização da Função Pública, Moçambique ainda mantém objecção ao exercício da greve por parte dos funcionários públicos.

Basta, por conseguinte, considerar as limitações que a própria lei estabelece no seu art. 4 para justificar esta nossa posição.

O art. 4 da Lei da Sindicalização da Função Pública fixa um extenso grupo de funcionários da Administração Pública, cujo exercício da liberdade sindical, não encontra nesta lei abrigo legal. Esses funcionários, estabelece aquela disposição que rege-se-ão por regimes especiais, ainda não aprovados, são:

- a) *Qualquer dirigente superior do Estado e/ou entidade nomeada pelo Presidente da República;*
- b) *Funcionário ou agente que se encontre no exercício de cargos de direcção;*
- c) *Funcionário ou agente no exercício de cargo de chefia;*
- d) *Funcionário ou agente no exercício de cargo de confiança;*
- e) *Funcionário ou agente no exercício de cargo ou funções e carreiras diplomáticas nas forças paramilitares, incluindo os guardas e/ou fiscais florestais;*
- f) *Funcionário ou agente no exercício de funções de inspecção;*
- g) *Funcionário ou agente no exercício de funções na Presidência da República;*
- h) *Funcionário ou agente no exercício de funções nas Forças Armadas de Defesa;*
- i) *Funcionário ou agente no exercício de funções nas forças policiais;*
- j) *Funcionário ou agente no exercício de funções nos serviços de migração;*
- k) *Funcionário ou agente no exercício de funções nos serviços penitenciários;*
- l) *Funcionário ou agente no exercício de funções nos serviços de salvação pública;*
- m) *Funcionário ou agente no exercício de funções nas magistraturas;*
- n) *Funcionário ou agente no exercício de funções na entidade encarregue de administração e cobrança dos impostos internos e do comércio externo;*
- o) *Funcionário ou agente no exercício de funções nos serviços de prevenção e combate às calamidades naturais;*
- p) *Funcionário ou agente no gozo de licença ilimitada e registada.*

Esta solução do legislador moçambicano, de excluir um grupo de funcionários e/ou agentes do Estado do âmbito pessoal de aplicação da LSFP explica-se se considerarmos que o exercício da liberdade sindical está intrinsecamente ligado ao exercício do direito à greve⁸⁰. Só

⁸⁰ No mesmo diapasão escreve FERNANDES, António Monteiro. *Direito do Trabalho*, 16.ª edição, ob. cit., p. 582.

assim pode compreender-se que o legislador tenha decidido adiar o exercício da liberdade sindical por parte daquele grupo de funcionários, quiçá por desempenharem funções muito específicas no funcionamento da Administração Pública consideradas sensíveis, como o são a segurança do Estado, a protecção dos recursos florestais e o controlo do movimento fronteiriço. Contudo, é nossa opinião que, ao fixar o afastamento do grupo de funcionários descritos no artigo 4 da LSFP do exercício da liberdade sindical, o legislador não só afronta a CRM laboral que reconhece, no seu art. 86, a todos os trabalhadores, sem distinguir, nas palavras de Paulo Comoane, entre *trabalhadores da Administração e os trabalhadores do sector privado*⁸¹, como também se ocupa de estabelecer restrições que a própria Constituição já cuidou de o fazer ao consagrar limitações ao exercício do direito à greve nos serviços e actividades essenciais, no interesse das necessidades inadiáveis da sociedade e da segurança nacional⁸².

29. Principais constrangimentos ao pleno exercício da liberdade sindical na Função Pública Moçambicana

A aprovação da LSFP constitui, para o caso particular de Moçambique, um ganho considerável, rumo à defesa e desenvolvimento dos direitos e interesses sócio-profissionais dos trabalhadores da Administração. Todavia, apesar disso, o caminho para a afirmação dos direitos colectivos dos funcionários e agentes do Estado continua sinuoso, porquanto se apontem alguns constrangimentos que decorrem da própria lei.

Para além dos constrangimentos que dedicamos alguma atenção especial mais abaixo, não menos importante, podemos apontar o constrangimento legal que os funcionários e agentes do Estado encontram no que à participação nas reuniões diz respeito. É que o n.º 1 do art. 23 da LSFP estabelece que, nas instituições de trabalho, as reuniões para exercício de actividades sindicais devem ser realizadas fora do horário normal de expediente. Embora, em termos gerais vigore o mesmo princípio no sector privado, a diferença é que, o n.º 4 do art. 159 da LT permite que as reuniões possam ter lugar no horário normal do expediente, mediante acordo prévio com o empregador. À par deste constrangimento e dos que, com alguma profundidade, analisaremos

⁸¹ COMOANE, Paulo Daniel. Op. cit., p. 59.

⁸² Vide o n.º 2 do art. 87 da CRM.

mais adiante, a falta de regulamentação da própria LSFP, inviabiliza a efectivação do exercício sindical por parte dos funcionários e agentes do Estado.

29.1 Exclusão de um determinado grupo de Funcionários do exercício sindical

Corolário do art. 86 da CRM que veio consagrar que os trabalhadores, sem distinguir entre privados e públicos, têm direito de se organizarem em associações profissionais ou em sindicatos, o art. 137 da Lei do Trabalho (LT)⁸³, aplicável, por um lado, às relações jurídicas de trabalho subordinado estabelecidas entre empregadores e trabalhadores, nacionais e estrangeiros, de todos os ramos de actividade, que exerçam a sua actividade no país, bem como, por outro, às relações jurídicas de trabalho constituídas entre pessoas colectivas de direito público e os seus trabalhadores, desde que estes não sejam funcionários do Estado ou cuja relação não seja regulada por legislação específica⁸⁴, estabelece que aos trabalhadores é assegurado, sem discriminação, o direito de se constituírem em organizações de sua escolha e nelas se filiarem para a defesa e promoção dos seus direitos e interesses sócio-profissionais.

Não é por mero acaso que sublinhamos o termo “sem discriminação”. É, na verdade pela elevada importância que ele carrega quando se pretende comparar o sindicalismo do sector privado ao da função pública em Moçambique.

Não se compreende, pelo menos em termos académico-científicos, porque é que o legislador moçambicano excluiu do seu âmbito pessoal, nos termos do art. 4 da LSFP, do exercício da liberdade sindical por esta lei e CRM proclamados, um grupo de funcionários cujo exercício da liberdade sindical remete à legislação especial por aprovar.

Numa clara contradição, que não se conhece igual em todo o sistema jurídico moçambicano, o legislador, depois de consagrar, no art. 3 da LSFP, que esta lei abrange os funcionários e agentes dos Estado, no activo ou aposentados, que prestam serviços na Administração directa e indirecta do Estado e nas autarquias locais, nos termos do regime do EGFAE, veio afastar, no art. 4 da mesma LSFP, do seu âmbito de aplicação, um grupo de funcionários, cujo exercício da liberdade sindical remete à legislação especial (ainda inexistente).

⁸³ Aprovada pela Lei n.º 23/2007 de 1 de Agosto, publicada no BR n.º 31, I Série, de 1 de Agosto de 2007.

⁸⁴ Conforme resulta do âmbito de aplicação desta lei, constante do seu art. 2.

Paradoxalmente, nas suas disposições finais, a LSFP ressuscita o princípio de que todos os funcionários e agentes do Estado podem, ao abrigo desta, exercer a liberdade sindical, permitindo que, nos termos do art. 57, aqueles possam, querendo, constituir associações sócio-profissionais e nelas se filiarem, apenas mantendo a limitação quanto aos funcionários referidos nas alíneas *d)* e *e)* do art. 4, designadamente, os funcionários e agentes do Estado que exerçam cargos de confiança e cargos ou funções e carreiras diplomáticas nas forças paramilitares, incluindo os guardas e ou fiscais florestais, respectivamente. Não se compreende, por conseguinte, se a LSFP aplica-se a todos os funcionários e agentes do Estado, ou se a todos com excepção dos referidos no art. 4 ou, ainda, se a todos com excepção apenas dos referidos na alíneas *d)* e *e)* do art. 4.

Independentemente de estarem excluídos todos os funcionários e agentes do Estado descritos no art. 4 ou se, apenas, os referidos no art. 57, ambos da LSFP, o facto é parecem-nos aquelas disposições discriminatórias face ao princípio constitucional da liberdade sindical, extensivo a todos os trabalhadores, sem qualquer distinção (como se passa com os trabalhadores do sector privado), podendo aventar-se, inclusivamente, a sua pretensa inconstitucionalidade.

O problema se torna ainda maior quando, o funcionário impedido do exercício da liberdade sindical se encontra enquadrado nas carreiras e categorias em vigor no aparelho do Estado⁸⁵, mas se vê impedido do exercício da liberdade sindical pelo simples facto de estar a exercer funções nos órgãos cujos funcionários não estão abrangidos pela LSFP, descritos no art. 4.

Assim, em nosso entendimento, a limitação do exercício da liberdade sindical por parte de um grupo de funcionários, além de ser discriminatória, constitui um constrangimento ao exercício sindical por parte deste grupo de profissionais da Administração.

⁸⁵ Tomamos o exemplo de um tradutor intérprete ou médico consultor (de acordo com os qualificadores profissionais de carreiras, categorias e funções de direcção, chefia e confiança em vigor no aparelho do Estado, do Sistema de Carreiras e Remunerações, aprovado pelo Dec. n.º 54/2009, de 08 de Setembro e publicado no BR n.º 35, I série) mas que se encontrem em exercício de funções na Presidência da República.

29.2 Requisito legal para a Constituição do Sindicato

Um outro grande constrangimento ao efectivo exercício da liberdade sindical reconhecida aos funcionários públicos e agentes do Estado, no ordenamento moçambicano, prende-se com os requisitos estabelecidos pela LSFP para a constituição dos sindicatos.

O n.º 1 do artigo 37 da LSFP estabelece que “*a associação sindical pode constituir-se em sindicato quando seja representativa de um número de funcionários e agentes não inferior a 5% do total dos funcionários e agentes do Estado*”. Ora, dados estatísticos, posteriores a 2015, indicam que actualmente estima-se que estejam registados no sistema de cadastro electrónico, cerca de 357.430 funcionários e agentes do Estado.

A razão lógica para que o Sindicato Nacional da Função Pública (SINAFP) não esteja, até hoje, regularmente constituída, volvidos cerca de 4 anos desde a aprovação da LSFP, prende-se com a exigência legal da percentagem dos funcionários e agentes do Estado. Aliás, deve dizer-se, a bem da verdade, que o legislador foi demasiado infeliz naquela redacção do n.º 1 do art. 37 ao impor, para a constituição do sindicato, uma percentagem bastante elevada calculada sobre a *totalidade dos funcionários e agentes do Estado*, sendo certo que, entretanto, num outro momento e na mesma lei (*máxime*, art. 4), o mesmo legislador limitou o exercício da liberdade sindical a uma parte do universo dos funcionários e agentes dos Estado.

Assim, parece-nos não estar claro o total de funcionários e agentes do Estado a considerar para efeitos de cálculo da quota exigível (que em si já é elevada) para a constituição dos sindicatos. Se é o total de todos os funcionários e agentes do Estado existentes ao longo de toda a extensão territorial e suas representações no exterior ou se este, mas subtraídos os funcionários e agentes do Estado não abrangidos pela LSFP, nos termos do respectivo art. 4.

Solução diferente parece ter o regime português porque, segundo Palma Ramalho, “*a constituição da associação sindical depende da iniciativa dos trabalhadores e deve ser feita de acordo com as normas constantes do art. 447º do CT, em moldes não discriminatórios (...)*”⁸⁶. Ressalta à vista a preocupação que o legislador português teve de prevenir situações de discriminação, o que contraria a forma de estar do legislador moçambicano quando, logo à partida, exclui do exercício da liberdade sindical, um grupo de funcionários e agentes do Estado,

⁸⁶ Veja-se RAMALHO, M. Palma. op. cit., p. 62.

discriminando-os em função do cargo que exercem e do órgão da Administração Pública em que exercem a sua actividade profissional.

Contrariando o n.º 2 do nosso art. 9 que determina que as deliberações respeitantes à constituição da associação sindical, devem ser tomadas por maioria qualificada dos participantes, o n.º 1 do art. 447.º do CT português, atribui competências aos representantes dos associados para deliberar validamente sobre a constituição da associação sindical⁸⁷.

Fazendo um paralelismo com o regime jurídico de constituição de associações sindicais, no âmbito da relação jurídica de trabalho privada reguladas pela LT, somos impelidos a concluir que a exigência do número mínimo de funcionários e agentes do Estado para a constituição de sindicatos, na função pública, é *sui generis*. Da leitura das disposições combinadas do art. 146, n.º 1, alínea b) e art. 152, n.º 2, ambas da LT, conclui-se que a deliberação de constituição das associações sindicais é validamente feita tendo em conta o número dos membros presentes na assembleia constituinte.

No caso das associações sindicais dos trabalhadores privado, a LT não cuidou de determinar o número mínimo de membros necessários à constituição, o que nos conduz à considerar subsidiariamente o número mínimo de dez fundadores necessário à constituição das Associações, no geral, fixado pela alínea a) do art. 4.º da Lei das Associações⁸⁸, que se aplica por força do n.º 2 do art. 146 da LT.

29.2.1 Implicações Jurídicas da Inexistência do Sindicato na Função Pública

Reconhecendo o papel reservado aos sindicatos na defesa e promoção dos direitos e interesses dos respectivos membros (os trabalhadores), pode imaginar-se as implicações da inexistência do sindicato na Função Pública.

Vários são os autores que reconhecem ao sindicato um conjunto de funções que justificam a sua existência. Com efeito, apesar de tantas outras funções, Amauri Nascimento

⁸⁷ RAMALHO, M. Palma, op. cit., p. 62..

⁸⁸ Lei n.º 8/91, de 18 de Julho, aprovada pela Assembleia de República e publicada no BR n.º 29, I Série, Suplemento.

aponta ao sindicato uma função *negocial, assistencial, de arrecadação, colaboração e representação*⁸⁹.

A *função negocial*, ou *regulamentar* na qualificação Paloma⁹⁰, é a materialização da autonomia garantida aos sindicatos de negociarem, buscando a criação de normas que traduzem os interesses dos seus representados. Esta função ocupa uma importância elevadíssima na modelação dos conflitos laborais colectivos, tendo em conta a supremacia das negociações colectivas sobre as normas legais. Márcia Rojas refere que “*o princípio da criatividade jurídica da negociação colectiva caracteriza o entendimento de que os processos negociais colectivos e seus instrumentos têm efectivos poderes de originarem normas jurídicas*”⁹¹. Como reflexo desta função, a alínea e) do n.º 2 do art. 37 da LSFP dispõe que é atribuição do sindicato representar os funcionários e agentes do Estado na celebração de acordos, na discussão dos problemas sócio-profissionais do seu local de trabalho.

Para Amauri Nascimento a *função assistencial* do sindicato consiste “*na atribuição que lhe é conferida por lei ou pelos seus estatutos, para prestar serviços aos seus representados, contribuindo para o desenvolvimento integral do ser humano*”⁹². Trata-se, segundo Paloma, de uma função através da qual o sindicato presta assistência aos seus membros, e/ou, em certos casos, todos os trabalhadores integrantes da classe que ele representa. Esta função extrai-se da alínea a) do n.º 2 do art. 37 da LSFP que é atribuição do sindicato promover e defender os interesses dos funcionários e agentes do Estado que exerçam a mesma profissão ou que se integrem no mesmo ramo, sector ou área de actividade ou actividade afim.

A *função de representação* confunde-se com o próprio conceito de sindicato, pois, sendo defensor dos direitos de uma determinada classe de profissionais, significa que o sindicato representa os interesses dos integrantes dessa classe. Esta função também foi acolhida pelo legislador moçambicano ao consagrar nas alíneas b) e e) do n.º 2 do art. 37 da LSFP que o sindicato representa os funcionários e agentes do Estado nos processos de consulta e na celebração de acordos, na discussão e solução dos problemas sócio-profissionais do seu local de trabalho, respectivamente.

⁸⁹ NASCIMENTO, Amauri Amaro. *Curso de Direito Sindical*, 27.^a Edição, Editora Saraiva, 2012, pp. 1335-1338.

⁹⁰ DA CONCEIÇÃO, Paloma. Op. cit., pp. 40-47.

⁹¹ ROJAS, Márcia Luciane e DE FARIA, Heraldo Felipe,. Op. cit., p.73.

⁹² *Apud* DA CONCEIÇÃO, Paloma. Op. cit., p.46.

A *função de arrecadação*, por seu turno, corresponde ao que Paloma denomina *função económica*. Sobre esta, ela afirma que é vista de formas diferentes pelos autores, havendo alguns como Magno, que consideram esta como os meios que os sindicatos se utilizam para obter as receitas de que necessitam para o seu funcionamento. Portanto, é notório que estas funções do sindicato são reconhecidas também no nosso ordenamento jurídico e estão reflectidas em várias disposições da nossa LSFP.

Como defende Márcia Cunha “a actuação de entidade sindical legalmente reconhecida é imprescindível para a caracterização dos conflitos colectivos”⁹³ e, acolhendo a imprescindibilidade do reconhecimento legal das associações sindicais para reconhecimento da qualidade de sujeito da relação negocial colectiva, o legislador moçambicano impôs para a negociação colectiva com o Governo a exigência de registo legal, nos termos do n.º 1 do art. 49 da LSFP.

Portanto, a não existência legal do sindicato da Função Pública, limita o exercício da liberdade sindical por parte dos funcionários e agentes do Estado na medida em que, não estando reconhecido o respectivo sindicato, os funcionários públicos e agentes do Estado não tem como desencadear qualquer processo de negociação colectiva com o Estado, para fazer valer os seus direitos.

A este respeito, Paulo Comoane ensina que, no “a negociação colectiva, como fonte normativa, pode balancear a natureza estatutária do regime do emprego público mediante a sua aceitação como processo de consulta e participação dos cidadãos na tomada de decisões que lhes dizem respeito”⁹⁴ e, pode estar aqui a explicação de porquê até hoje, o SINAFP não estar constituído legalmente. Na verdade, o Estado sempre confundiu-se, ele próprio, com o patronato, razão pela qual sempre protelou a autorização da sindicalização da Função Pública por receio de que, julgamos nós, ao permitir a constituição de um sindicato representativo dos funcionários públicos e agentes do Estado passará a ter um interlocutor muito forte no diálogo social e o maior de todos, tendo em conta a sua composição. Este sindicato, de âmbito nacional,

⁹³ TEXEIRA, Márcia Cunha. *A Negociação Colectiva no Serviço Público*, 2007, p. 21. Disponível

https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjarpn2svf fAhUMfBoKHW2SDuQQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.theses.usp.br%2Ftheses%2Fdisponiveis%2F2%2F2138%2Ftde-13122007-114804%2Fpublico%2FMarcia_Cunha_Teixeira.pdf&usg=AOvVaw0-dDn6CbNYs1HL4tIZ4pPI . Acessado em 28 de Setembro de 2018, às 22h:16min.

⁹⁴ COMOANE, Paulo Daniel. Op. cit., pp. 37-38.

pressionaria sobremaneira o Estado, o que pode explicar o facto de até hoje não ter sido legalmente autorizado.

No entanto, enquanto não for reconhecida a personalidade jurídica do SINAFP, as preocupações dos funcionários e agentes do Estado permanecem atreladas à luta da OTM-CS, que, por seu turno, não lhe é reconhecida legitimidade para representar os interesses daquele grupo de profissionais.

29.3 O Poder Extintivo Reconhecido ao Procurador da República

Entre as formas de extinção das associações sindicais previstas nos termos do art. 17 da LSFP, clama particular atenção, a extinção por decisão judicial. Com efeito, a alínea a) do n.º 2 desta disposição estabelece que a decisão judicial de extinção das associações sindicais é proferida em acção movida pelo Procurador da República do correspondente escalão territorial, com fundamento na existência, por tempo superior a um ano, de um número de funcionários e agentes do Estado inferior ao exigido para a constituição da associação sindical.

Este regime foi transplantado do regime geral das Associações que estabelece a mesma solução nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 10 da Lei das Associações. Parece-nos a prerrogativa conferida ao Procurador da República em matéria de extinção das associações sindicais, no sindicalismo da Função Pública moçambicana, pôe em causa um dos princípios estruturantes da sindicalização, mormente a liberdade de organização, que veda qualquer actuação do Estado, capaz de interferir na organização e funcionamento das associações sindicais⁹⁵. Este mesmo princípio vigora no plano do exercício da liberdade sindical dos trabalhadores privados, considerando que o n.º 3 do art. 138 da LT impõe às autoridades públicas que se abstenham de qualquer intervenção susceptível de limitar o exercício dos direitos sindicais reconhecidos aos trabalhadores ou capazes de impedir o seu exercício legal.

Socorrendo-se das palavras de Paulo Comoane, o Estado de justiça social, como o nosso se declara ser, assenta na ideia de intervenção na sociedade, através dos seus órgãos, com vista a interferir positivamente na vida dos cidadãos, sendo de justiça que os avanços legislativos

⁹⁵ Cfr. n.º 2 do art. 13 da LSFP.

conseguidos na vida laboral do sector privado sejam transpostos e/ou aceites pelo próprio Estado-Administração a favor dos seus funcionários. Se é assim, olhando para o regime jurídico das associações sindicais constituídas no âmbito das relações jurídicas de trabalho privado, constata-se que a LT fixa uma solução diferenciada no que à extinção das associações sindicais diz respeito.

Da leitura da alínea j) do art. 148 e dos n.º 3 respectivamente dos artigos 150 e 152, extrai-se e conclui-se que a LT reserva a matéria de extinção aos respectivos estatutos das associações sindicais. Só em último recurso se pode recorrer ao regime geral da lei das associações, subsidiariamente aplicável por força do n.º 2 do art. 146 da LT.

Julgamos que esta solução legal pode, igualmente, comprometer o sindicalismo na Função Pública, tendo em conta o percurso do movimento sindical que se conhece. Numa combinação de factores, o facto de até hoje o SINAFP não ter conseguido se registar, por um lado por não ter conseguido reunir o número mínimo de membros aderentes e, por outro, o decurso do tempo legal estabelecido para a constituição, pode comprometer em definitivo a sua personalidade jurídica e existência legal.

Assim estamos numa situação em que estão reconhecidos os direitos sindicais mas não estão constituídos os veículos para a sua efectiva implementação. É por isso que Jean Morange defende que mais do que uma consagração das liberdades públicas, para que elas se tornem efectivas será preciso estabelecer um conjunto de garantias de que disporão os cidadãos de um dado país⁹⁶.

29.4 Proibição do Exercício do Direito à Greve

O legislador moçambicano reconhece a liberdade sindical aos funcionários e agentes do Estado sem, no entanto, reconhecer-lhes o direito à greve, não obstante a importância de que esta reveste na composição dos conflitos colectivos. Segundo Palma Ramalho, a greve consiste na *“recusa voluntária da prestação de trabalho por um conjunto de trabalhadores e com um*

⁹⁶ MORANGE, Jean. Op. cit., p.267.

objectivo comum, no âmbito de uma situação conflitual”⁹⁷. Assim, Palma Ramalho reconhece a greve como o conflito laboral colectivo por excelência.

A greve é um importante instrumento de pressão, exercido quando as normas vigentes não atendem às exigências do grupo social, adquirindo uma importância ainda maior quando exercida por servidores públicos⁹⁸. Entretanto, o n.º 3 do art. 7 da LSFP estabelece que “o exercício do direito à greve pelos funcionários e agentes do Estado é regulado por lei específica”.

Ora, a disposição remete a uma legislação própria que, além de não existir, não se conhece qualquer esforço para a fazer aprovar. Sendo o direito à greve um prolongamento necessário da liberdade sindical e da negociação colectiva, cujo exercício constitui uma relevante modalidade da acção sindical, conforme ensina Palma Ramalho, a ausência de um regime jurídico próprio para o seu exercício pelos funcionários e agentes do Estado limita o exercício efectivo da liberdade sindical por parte destes profissionais.

30. Restrição ou não do exercício de cargos sindicais aos agentes dos Estado: um exercício de interpretação da lei

Reza o brocardo latino “*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, significando que onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir. A aplicação deste princípio tem um efeito prático quando se trata de saber quem pode exercer cargos sindicais na Administração Pública.

É que o n.º 2 do art. 18 da LSFP estabelece e passamos a citar “*só podem ser designados para o exercício de cargo sindical os associados que, nos termos da lei, tenham a qualidade de funcionário*”. Ora, se por um lado, o âmbito pessoal da LSFP abrange tanto os funcionários

⁹⁷ PALMA RAMALHO, Maria do Rosário. Op. cit., p.

⁹⁸ DA SILVA, António Ferreira. *O direito de greve no serviço público e a liberdade sindical*. Disponível em <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAADuQAG/direito-greve-no-servico-publico-a-liberdade-sindical>. Acessado em 04 de Setembro de 2018, às 14h:23min.

quanto os agentes do Estado⁹⁹, por outro o conceito de funcionário não coincide com o do agente.

O n.º 1 do art. 3 do EGFAE determina que “*é funcionário do Estado, o cidadão provido para o quadro de pessoal, que exerce a actividade nos órgãos centrais e locais do Estado (...)*”. Por seu turno, o agente do Estado, é o cidadão contratado ou designado nos termos do próprio EGFAE ou por outro título não compreendido no citado n.º 1, para o desempenho de certas actividades nos órgãos centrais e locais do Estado. No glossário da LSFP, o *agente do Estado* é definido como “o cidadão contratado ou designado nos termos da lei ou por outro título, mas que não seja nomeado para os quadros de pessoal dos órgãos centrais e locais do Estado, para o desempenho de certas funções na Administração Pública” enquanto que o funcionário do Estado é o “cidadão nomeado para lugares do quadro de pessoal e que exerce actividades nos órgãos centrais e locais do Estado”. Assim, quer nos parecer que o legislador moçambicano cuidou de distinguir funcionários dos agentes do Estado. Só que apesar de serem diferentes, o funcionário e agente têm de comum, o exercício de funções ao serviço de uma pessoa colectiva de direito público, distinguindo-se quanto ao carácter público ou privado do título pelo qual o indivíduo exerce a sua actividade¹⁰⁰. A propósito disto, Paulo Comoane afirma que a qualidade de funcionário adquire-se pelo provimento (acto de designação para o preenchimento de lugares, nos quadros de pessoal da Administração Central ou Local do Estado). A doutrina fala de “*agentes administrativos*¹⁰¹”, considerados como tais “*os indivíduos que por qualquer título exerçam actividade ao serviço das pessoas colectivas de direito público*”¹⁰² em contraposição dos funcionários.

Compreendida a diferença entre funcionário e agente e ficando assente que não correspondem a mesmas realidades, parece poder defender-se que o art. 18 da LSFP afasta os

⁹⁹ Cfr. o art. 3 da LSFP.

¹⁰⁰ A propósito disto, o art. 10 do EGFAE estabelece que a relação de trabalho entre o Estado e o cidadão constitui-se através de nomeação ou de contrato.

¹⁰¹ CAETANO, Marcello. Op. cit., p.641- define agentes administrativos, como os indivíduos que por qualquer título exerçam actividade ao serviço das pessoas colectivas de direito público, sob direcção dos respectivos órgãos. Em outro desenvolvimento, COMOANE, Paulo Daniel. Op. cit., p.123 e ss, conclui poder afirma-se que, no direito moçambicano são agentes administrativos aqueles indivíduos que, ocupando lugares no quadro de pessoal das Pessoas Colectivas de Direito Público, desempenham funções correspondentes à satisfação de necessidades permanentes e próprias da Administração Pública, participando directamente na satisfação do interesse geral, tenham ou não a qualidade designada por agentes administrativos funcionários.

¹⁰² CAETANO, Marcello. Op. cit., pp. 641-643 - explica que o termo agente é usado pela doutrina para se referir genericamente a todos aqueles que prestam serviços a pessoas colectivas de direito público.

agentes do Estado da possibilidade de exercício de cargos sindicais, ao que desde logo, lança-se uma crítica, se tivermos em linha de conta o âmbito pessoal e a finalidade da liberdade sindical, resultantes, respectivamente, dos artigos 3 e 5 da LSFP. Parece-nos, estarmos diante de uma discriminação que não encontra na própria lei explicação alguma pois, apesar da LSFP aplicar-se quer aos funcionários quanto aos agentes do Estado e reconhecer a ambos, em igualdade de circunstâncias, os mesmos direitos sindicais, reservou o exercício de cargos sindicais exclusivamente aos funcionários, restringindo o mesmo direito aos agentes.

No entanto, interpretando a LSFP, no seu todo e tendo em conta a unidade do sistema, critérios recomendados pelo art. 9.º do CC, parece-nos legítimo presumir que o legislador caiu no erro comum de se referir a todos os que prestam actividades à Administração Pública, como funcionários, apesar de, entre eles existirem funcionários e agentes do Estado.

31. Do (Ir) Reconhecimento do Direito à Greve na Função Pública Moçambicana

Palma Ramalho defende que o direito à greve é um prolongamento necessário da liberdade sindical e da negociação colectiva, cujo exercício constitui uma relevante modalidade da acção sindical. O tratamento jurídico da greve em cada sistema está intrinsecamente ligado à evolução sócio-política desse sistema. Se no liberalismo e nos regimes socialistas totalitários, a greve não era admitida, nos sistemas democráticos, a greve está hoje em desenvolvimento, a ponto de merecer consagração constitucional¹⁰³.

No caso concreto de Moçambique, o debate sobre a legitimidade ou não do exercício do direito à greve pelos funcionários públicos não colhe consenso. Se, por um lado, os que não reconhecem o direito à greve na Função Pública justificam-se, substancialmente, no facto de, na óptica deles, tal direito não estar expressamente plasmado e estabelecido por lei, por outro, os que defendem a legitimidade do direito à greve invocam a interpretação extensiva do art. 87 da Constituição da República¹⁰⁴. Perfilhando estes últimos, Paulo Comoane defende que a entrada

¹⁰³ Para melhores desenvolvimentos sobre esta matéria veja PALMA RAMALHO, Maria do Rosário. Op. cit., p. 411 e ss e FERNANDES, A. Monteiro. 16.ª edição, Op. cit., p. 745 e ss.

¹⁰⁴ Sobre esta dicotomia veja-se CHAMUÇO, Têlio. *Sobre o Direito à Greve na Função Pública*. Boletim Informativo. Ordem dos Advogados de Moçambique. Edição 12. Abril de 2013, pp.10-11. Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewir5Mz>

em vigor da CRM 90, com as alterações que lhe foram introduzidas em 2004, enformada pelos princípios de democracia e de protecção dos direitos humanos, veio consagrar direitos fundamentais dos trabalhadores, sem se importar em distinguir entre trabalhadores públicos e privados.

Assim, entre os direitos fundamentais dos trabalhadores resultantes do que Paulo Comoane chama de CRM laboral, elenca-se o direito à greve que, por força do art.87, é reconhecido a todos os trabalhadores, entendendo-se como tais tanto os do sector privado, bem como os do sector público. A solução que o legislador adoptou, conforme defende Têlio Chamuço, foi reservar às leis ordinárias a regulamentação do exercício deste direito (art. 87, n.º 1, *in fine*) e, o reconhecimento deste direito no EGFAE é prova evidente de que não foi pretensão do legislador restringir, ablatar esse direito aos funcionários públicos.

Por conseguinte, legítimo se torna afirmar que o direito à greve encontra-se reconhecido aos funcionários e agentes do Estado em Moçambique e este direito apenas cede à exigência de assegurar serviços e actividades considerados essenciais realizados no interesse das necessidades inadiáveis da sociedade e da segurança nacional, relativamente aos quais, o seu exercício pode ser limitado¹⁰⁵. Para Paulo Comoane, basta assumir que as necessidades de segurança nacional são tarefas de soberania e, portanto, tradicionalmente reservadas às forças de defesa e segurança nacional, para concluir que aquela previsão abrange também os funcionários públicos (doutro modo, não teria o legislador limitado o direito à greve nos serviços exclusivamente reservados à segurança nacional, se aquele direito não fosse extensivo aos funcionários públicos)¹⁰⁶.

Todavia, não obstante poder afirmar-se, sem receio de errar, haver um reconhecimento aos funcionários públicos do direito à greve, o constrangimento nasce quando, à matéria de regulamentação do seu exercício, encontra-se um vazio legal. Assim, ao reconhecer a liberdade

[VI_ffAhXjXxUIHdfjBj0QFjABegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oam.org.mz%2Fwp-content%2Fbi%2FBoletimInformativo-12Edicao.pdf&usg=AOvVaw3dfRjyP3JzZVZpcMJkDIQ.](http://www.oam.org.mz/wp-content/uploads/2013/02/BoletimInformativo-12Edicao.pdf)

¹⁰⁵ No mesmo sentido, SARAIVA, Laurindo. *Legalidade ou Ilegalidade da Greve? Uma reflexão Jus Académica*. Boletim Informativo, Ordem dos Advogados de Moçambique, Edição 10, Fevereiro de 2013, pp. 6-7. Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjg6r62lvffAhUDWhUIHQBEbu0QFjACegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.tta-advogados.com%2Ffiles%2FBoletimInformativo-10Edicao.pdf&usg=AOvVaw0-CidPM6vn2bD--eCYjztd>. O autor defende que a greve constitui um direito subjectivo negativo, que não pode e nem deve ser proibido ou impedido, muito menos ser forçado a terminar, com eficácia externa imediata, quando exercido ao abrigo da lei, como quando os grevistas observam a prossecução dos interesses inadiáveis da sociedade e dos cidadãos, sem excluir os interesses do próprio Estado.

¹⁰⁶ Veja-se COMOANE, Paulo Daniel. Op. cit., pp. 37-62.

sindical aos funcionários e agentes do Estado, sem que estes possam exercer o direito à greve, a LSFP não só limita o exercício pleno da liberdade sindical como afronta a CRM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegados a este ponto algumas conclusões se mostram possíveis de fazer. Desde logo extrai-se da nossa exposição que ao tratar-se da liberdade sindical, percebe-se que este tema abrange amplos sentidos de acordo com os princípios da doutrina de direito do trabalho, mostrando, constantemente, a autoridade outorgada aos sindicatos para, em representação dos seus membros, defender os direitos e interesses de certa classe profissional de trabalhadores. É assim que à liberdade sindical é reconhecida dignidade constitucional de um direito fundamental dos trabalhadores.

O reconhecimento constitucional da liberdade sindical envolve um conjunto de garantias que devem espelhar as grandes orientações e os pilares dos instrumentos internos e internacionais que regulam esta matéria. Assim, como foi largamente debatido neste trabalho, a CRM consagra nos artigos 86 e 87, os princípios de liberdade sindical e dito à greve, a todos os trabalhadores, sem distinguir entre trabalhadores privados e funcionários e agentes do Estado, de maneiras que se alcança que aquela consagração abrange a todos.

Por força da própria Constituição, as associações sindicais regem-se pelos princípios da organização e gestão democráticas e baseiam-se na activa participação dos seus membros, na independência em relação aos empregadores, ao próprio Estado, aos partidos políticos, igrejas e confissões religiosas. Já para o caso do direito a greve, no que toca aos limites ou restrições ao seu exercício, a própria CRM cuidou de determinar que somente sofre restrições em face das necessidades inadiáveis da sociedade e de segurança nacional.

A liberdade sindical é, como considera Francisco de Melo e Santos, um pilar estruturante do direito colectivo, considerado como um dos três vértices que consubstanciam o triângulo em que se traduz a essência do direito colectivo do trabalho, sendo os outros dois vértices a negociação colectiva e o direito à greve (encontrando-se todos os vértices interligados entre si)¹⁰⁷.

No entanto, durante muito tempo, o exercício da liberdade sindical esteve vedado aos funcionários e agentes do Estado em Moçambique e apesar da actual abertura, o modelo clássico e estatutário que ainda enforma e predomina na Função Pública moçambicana, apesar de, como faz carreira na doutrina, se encontrar hoje em crise, influencia negativamente para a efectivação

¹⁰⁷ Cfr. DE MELO E SANTOS, Francisco Daniel. *Quem goza de Liberdade Sindical?*, p. 19

dos direitos das relações colectivas, negociação colectiva e conflitos laborais no emprego público moçambicano.

O que prova isso é o facto de que apesar de ter sido aprovada a lei da LSFP em 2014, decorridos cerca de quatro (4) da sua implementação ainda não se sente o seu impacto, porque, nem mesmo o Sindicato Nacional da Função Pública conseguiu se constituir legalmente, por causa dos constrangimentos legais que encontra na própria lei. Se, por um lado, o n.º 1 do artigo 37 da LSFP estabelece que “*a associação sindical pode constituir-se em sindicato quando seja representativa de um número de funcionários e agentes não inferior a 5% do total dos funcionários e agentes do Estado*”. Por outro, o legislador foi demasiado infeliz na redacção do n.º 1 do art. 37 ao impor, para a constituição do sindicato, uma percentagem bastante elevada calculada sobre a *totalidade dos funcionários e agentes do Estado*, (que se estima em cerca de 357.430 funcionários e agentes do Estado), sendo certo que, entretanto, num outro momento e na mesma lei (*máxime*, art. 4), o mesmo legislador limitou o exercício da liberdade sindical a uma parte do universo dos funcionários e agentes dos Estado, sem esclarecer qual é o total de funcionários e agentes do Estado a considerar para efeitos de cálculo da quota exigível para a constituição dos sindicatos.

Se é o total de todos os funcionários e agentes do Estado existentes ao longo de toda a extensão territorial e suas representações no exterior ou se este, mas subtraídos os funcionários e agentes do Estado não abrangidos pela LSFP, nos termos do respectivo art. 4. Mais ainda, se já a partir daquele art. 4 não resulta claro qual número de funcionários considerar para efeitos de constituição do sindicato dos funcionários e agentes do Estado, os cálculos se complicam ainda mais, se tivermos em conta que nas suas disposições finais, a LSFP ressuscita o princípio de que todos os funcionários e agentes do Estado podem, ao abrigo desta, exercer a liberdade sindical, permitindo que, nos termos do art. 57, aqueles possam, querendo, constituir associações sócio-profissionais e nelas se filiarem, apenas mantendo a limitação quanto aos funcionários referidos nas alíneas *d)* e *e)* do art. 4, designadamente, os funcionários e agentes do Estado que exerçam cargos de confiança e cargos ou funções e carreiras diplomáticas nas forças paramilitares, incluindo os guardas e ou fiscais florestais, respectivamente.

Esta disposição só vem confundir ainda mais o interprete pois, não se compreende se a LSFP aplica-se a todos os funcionários e agentes do Estado, ou se a todos com excepção dos referidos no art. 4 ou, ainda, se a todos com excepção apenas dos referidos na alíneas *d)* e *e)* do

art. 4. Quanto a nós, o que se nos oferece dizer é que, independentemente de estarem excluídos todos os funcionários e agentes do Estado descritos no art. 4 ou se, apenas, os referidos no art. 57, ambos da LSFP, o facto é parecem-nos aquelas disposições discriminatórias face ao princípio constitucional da liberdade sindical, extensivo a todos os trabalhadores, sem qualquer distinção (como se passa com os trabalhadores do sector privado), podendo aventar-se, inclusivamente, a sua pretensa inconstitucionalidade.

Comparando este regime com o regime jurídico de constituição de associações sindicais, no âmbito da relação jurídica de trabalho privada reguladas pela LT, somos impelidos a concluir que a exigência do número mínimo de funcionários e agentes do Estado para a constituição de sindicatos, na função pública, é *sui generis*. Da leitura das disposições combinadas do art. 146, n.º 1, alínea b) e art. 152, n.º 2, ambas da LT, conclui-se que a deliberação de constituição das associações sindicais é validamente feita tendo em conta o número dos membros presentes na assembleia constituinte.

No caso das associações sindicais dos trabalhadores privado, a LT não cuidou de determinar o número mínimo de membros necessários à constituição, o que nos conduz à considerar subsidiariamente o número mínimo de dez fundadores necessário à constituição das Associações, no geral, fixado pela alínea a) do art. 4.º da Lei das Associações, que se aplica por força do n.º 2 do art. 146 da LT.

Um outro constrangimento que se aponta ao efectivo exercício da liberdade sindical por parte dos funcionários e agentes do Estado em Moçambique, à luz da LSFP, prende-se com o poder extintivo conferido ao Procurador da República, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 17 da LSFP. É que, por força desta disposição o Procurador da República do correspondente escalão territorial, pode requerer a extinção das associações sindicais, em acção judicial para esse intentada com fundamento na existência, por tempo superior a um ano, de um número de funcionários e agentes do Estado inferior ao exigido para a constituição da associação sindical. Em sentido diverso deste, tratando-se do sector privado, da leitura da alínea j) do art. 148 e dos n.º 3 respectivamente dos artigos 150 e 152, extrai-se e conclui-se que a LT reserva a matéria de extinção aos respectivos estatutos das associações sindicais.

O rol das situações que constituem constrangimento ao normal exercício da liberdade sindical pelos funcionários e agentes do Estado estende-se à interferência que a própria lei faz na organização e gestão das associações sindicais. É que o n.º 2 do art. 18 da LSFP estabelece que

“só podem ser designados para o exercício de cargo sindical os associados que, nos termos da lei, tenham a qualidade de funcionário”. Ora, se por um lado, o âmbito pessoal da LSFP abrange tanto os funcionários quanto os agentes do Estado, por outro o conceito de funcionário não coincide com o do agente. O *agente do Estado* é, como resulta da própria lei, definido como “o cidadão contratado ou designado nos termos da lei ou por outro título, mas que não seja nomeado para os quadros de pessoal dos órgãos centrais e locais do Estado, para o desempenho de certas funções na Administração Pública” enquanto que o funcionário do Estado é o “cidadão nomeado para lugares do quadro de pessoal e que exerce actividades nos órgãos centrais e locais do Estado”.

Atendendo ao princípio da igualdade entre trabalhadores da Administração e trabalhadores do sector privado que temos estado a defender ao longo da nossa exposição, não se compreende porque teríamos de o admitir na confrontação entre aqueles e estes e não entre os funcionários e agentes do Estado, compreendidos dentro da categoria dos trabalhadores da Administração. É que a nosso ver, parece-nos que a admitir que somente os funcionários possa aceder aos cargos sindicais entre detrimento dos agentes do Estado, conflituaria com a igualdade constitucional que se propugna. Valem aqui os mesmos fundamentos quando, quanto ao exercício do direito à greve, aos funcionários e agentes do Estado diz respeito.

Como se disse acima, o direito à greve é um prolongamento necessário da liberdade sindical e da negociação colectiva, cujo exercício constitui uma relevante modalidade da acção sindical. E se assim é, a sua consagração constitucional como direito de todos os trabalhadores, compreendidos estar abrangidos os funcionários e agentes do Estado, através do princípio de igualdade, então podemos concluir que ao reconhecer a liberdade sindical aos funcionários e agentes do Estado, sem os reconhecer direito à greve, a LSFP afronta a CRM, até porque, como defendido por alguns autores, a própria constituição cuidou de limitar o exercício do direito a greve apenas nos casos de serviços e actividades essenciais, no interesse das necessidades inadiáveis da sociedade e da segurança, sendo que, de contrário, se este direito não fosse extensivo aos funcionários públicos não precisaria de ter limitado o seu exercício às actividades que tradicionalmente lhes são reservadas.

No mesmo sentido, Melo e Santos, defende que a liberdade sindical é um direito, liberdade e garantia dos trabalhadores que goza de uma protecção reforçada de que são dotados os demais direitos, liberdades e garantias que, no caso moçambicano, é assegurada pelo art. 56

da CRM. Como tal, é directamente aplicável e não está dependente de intermediação legislativa (prevalecendo, segundo o autor, sobre qualquer lei que se lhe oponha) e vincula quer as entidades privadas quer as públicas. Assim, só poderá ser restringido nos termos da lei e nos casos expressamente previstos na CRM, cujas restrições somente serão tidas como admissíveis se apenas se limitarem ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e revestirem um carácter geral e abstrato.

Parece-nos, por conseguinte, na nossa desarmada e humilde opinião, que a LSFP foi aprovada para aniquilar e retroceder todos os esforços e pressão para a colectivização das relações públicas na medida em que tudo que esta lei tem de permissivo senão tolerante, no que ao exercício da liberdade sindical pelos funcionários e agentes do Estado diz respeito, tem (até demais) de condicionalismos que, em última análise, impedem o exercício efectivo desse direito por aquela classe de trabalhadores, que enfrenta uma luta milenar, não para ver “reconhecido” mas regulamentado o exercício sindical e da greve. Dizemos regulamentado porque partimos do pressuposto de que a sua liberdade sindical e direito à greve estão reconhecidos e garantidos constitucionalmente pelos artigos 86 e 87. O que lhes falta é uma lei instrumental sobre como aqueles devem exercer os seus direitos sindicais.

Como vimos, o surgimento e a actuação das colectividades sindicais reveste-se de tamanha importância, na medida em que estas colectividades permitem reequilibrar a relação de forças entre os trabalhadores (funcionários) e os empregadores (Administração Pública), que, por si só, os princípios da liberdade e da igualdade dos entes jurídicos não são capazes de assegurar, tendo em conta a disparidade do poder económico das duas partes no vínculo laboral. Este reequilíbrio alcança-se de duas formas: por um lado, só a partir deste associativismo se permite ultrapassar a debilidade da posição do trabalhador (funcionário) na discussão/negociação das suas condições de trabalho, ao mesmo tempo que uniformiza as condições de trabalho dos trabalhadores (funcionários) da mesma profissão ou categoria profissional. Por outro, através do recurso à greve, que funciona como um eficaz meio de pressão sobre os empregadores no sentido da alteração das condições de trabalho e que é também controlado pelas associações sindicais.

RECOMENDAÇÕES

Tendo se buscado demonstrar os constrangimentos que os funcionários e agentes do Estado enfrentam, em Moçambique, para exercer plenamente os direitos sindicais e com o único objectivo de contribuir para o desenvolvimento do sindicalismo da Função Pública moçambicana, algumas recomendações se fazem necessárias.

Desde logo, há que reconhecer que o reforço da garantia de um exercício pleno da liberdade sindical por parte dos trabalhadores da Administração Pública em Moçambique, passa por reconhecer a necessidade da revisão urgente da LSFP. Nesse processo de revisão da lei recomenda-se, por conseguinte, a remoção da exigência legal dos 5% (ou redução da percentagem) dos funcionários e agentes do Estado, para efeitos da constituição dos sindicatos, até porque a própria lei cuidou de excluir parte desses funcionários e agentes do Estado do exercício da liberdade sindical ao seu abrigo.

No mesmo sentido, recomenda-se a retirada da prerrogativa conferida ao Procurador da República em matéria de extinção das associações sindicais que, pretendendo se constituir, não consigam reunir o número exigível de membros, decorrido o prazo de um ano.

Não menos importante, recomenda-se a eliminação da discriminação que a LSFP promove entre os funcionários e agentes do Estado, no que quanto ao exercício de cargos sindicais diz respeito ao estabelecer, no n.º 2 do art. 18, que somente os associados que tenham a qualidade de funcionário podem ser designados para o exercício de cargos sindicais.

E porque uma norma de direito fundamental impõe sempre ao Estado um dever jurídico relativo à protecção de um bem, de onde resulta, directa e indirectamente, uma garantia efectiva ou potencial de acesso, por parte dos cidadãos, ao bem protegido pela norma, impõe-se ao Estado o dever de tudo fazer para permitir o gozo efectivo desse direito por parte do cidadão, é, por conseguinte, obrigação do Estado moçambicano legislar, urgentemente, sobre o exercício do direito à greve pelos funcionários e agentes do Estado.

Impõe-se, igualmente, ao Estado moçambicano um *desafio* - o de reconhecer urgentemente a personalidade jurídica o SINAFP, por forma que este passe a integrar, de forma autónoma, o diálogo social, como outro dos interlocutores do Governo.

BIBLIOGRAFIA

1. BARBAS, Stela Marcos de Almeida Neves; *Direito do genoma humano*, Almedina, 2007.
2. CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra.
3. CANOTILHO, J.J. Gomes; *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.^a Edição, Almedina, Coimbra.
4. COMOANE, Paulo Daniel; *A aplicação da Lei do Trabalho nas Relações de Emprego Público*, Almedina.
5. DA SILVA, J. A.; *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 31.^a Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2008.
6. DE ANDRADE, José Carlos Vieira; *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a Edição, Almedina, 2012.
7. _____ *Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.^a Edição, Coimbra, 2004.
8. DE NOVAIS, Jorge Reis; *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2.^a Edição, Coimbra Editora, 2010.
9. DE OLIVEIRA, Sílvio Luiz; *Metodologia Científica Aplicada ao Direito*, Thomson.
10. DOS REIS, Felipa Lopes; *Como Elaborar uma Dissertação de Mestrado segundo Bolonha*, 2.^a Edição, PACTOR, 2010.
11. FERNANDES, António Monteiro; *Direito do Trabalho*, 16.^a Edição, Almedina, 2012.
12. _____ *Direito do Trabalho*, 15.^a Edição, Almedina
13. _____ *Direito do Trabalho*, 11.^a edição, Almedina.
14. FERNANDES, Francisco Liberal; *Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração Pública. Crise do Modelo Clássico do Emprego Público*, Coimbra, 1995.
15. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira; *Direitos Humanos Fundamentais*, 8.^a Edição, Editora Saraiva, 2006.
16. GOUVEIA, Jorge Bacelar; *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Almedina, 1955-2005.
17. LEITÃO, Luís Manuel Telles de Menezes; *Direito do Trabalho*, Almedina.
18. MAC CRORIE, Benedita Ferreira da Silva; *A vinculação dos Particulares aos Direitos Fundamentais*, Almedina, 1955-2005.
19. MARTINEZ, Pedro Romano, *Direito do Trabalho*, 6.^a Edição, Almedina, 2013.

20. _____ *Direito do Trabalho*, 5.^a Edição, Almedina, 2010.
21. MEDEIROS, António Henriques João Bosco; *Monografia no Curso de Direito, Trabalho de Conclusão de Curso*, Editora Atlas, 3.^a Edição, 2003.
22. MORANGE, Jean; *Direitos Humanos e Liberdades Públicas*, 5.^a Edição, Manole.
23. MIRANDA, Jorge; *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 4.^a Edição, Coimbra Editora, 2008.
24. _____ *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, 2002.
25. _____ *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*, Lisboa, 1999.
26. NASCIMENTO, Amauri Mascaro; *Compêndio de Direito Sindical*, LTR Editora, 7.^a Edição, 2012.
27. _____ *Curso de Direito Sindical*, 27.^a Edição, Editora Saraiva, 2012.
28. _____ *Direito Sindical*, 2.^a Edição, Editora Saraiva, 1991.
29. PALMA RAMALHO, Maria do Rosário; *Tratado de Direito do Trabalho, Parte III- Situações Laborais Colectivas*, Almedina, 2012.
30. _____ *Direito de Trabalho*, Parte I-Dogmática Geral, 2.^a Edição, Almedina, 2009.
31. PEREIRA, Cícero Rufino; *Efetividade dos Direitos humanos Trabalhistas*, Editora LTR, São Paulo, 2007.
32. QUEIROZ, Cristina M.M.; *O Princípio da Não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais: Princípios Dogmáticos e Prática Jurisprudencial*, Coimbra Editora, 2006.
33. _____, *Direitos Fundamentais-Teoria Geral*, Coimbra Editora, 2002.

Textos Legais

1. MOÇAMBIQUE, Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966.
2. MOÇAMBIQUE, Constituição da República de Moçambique, Imprensa nacional, 2004, Maputo.

3. MOÇAMBIQUE, Lei n.º 18/2014, de 27 de Agosto que aprova a Lei da Sindicalização da Função Pública, publicada no BR n.º 69, I Série, Imprensa Nacional de Moçambique.
4. MOÇAMBIQUE, Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto que aprova o Estatuto Geral dos funcionários e Agentes do Estado, publicada no BR n.º 119, I Série, Imprensa Nacional de Moçambique.
5. MOÇAMBIQUE, Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto que aprova a Lei do Trabalho, publicada no BR n.º 31, I Série, Imprensa Nacional de Moçambique.
6. MOÇAMBIQUE, Lei n.º 8/91, de 18 de Julho que aprova a Lei das Associações, publicada no BR n.º 29, I Série, Imprensa Nacional de Moçambique.
7. MOÇAMBIQUE, Resolução n.º 20/90, de 5 de Novembro que reconhece personalidade jurídica à OTM, publicada no BR n.º 44, I Série, 2.º Suplemento, Imprensa Nacional de Moçambique.

Outra Legislação

1. Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, a 10 de Dezembro de 1948.
2. Resolução nº9/88, de 25 de Agosto; Ratifica a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.
3. Resolução nº5/91, de 12 de Dezembro; Ratifica o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.
4. Convenção n.º 87, de 1948, sobre a liberdade sindical e a protecção do direito sindical.
5. Convenção n.º 151, de 27 de Julho de 1978, relativa à protecção do direito de organização e aos processos de fixação das condições de trabalho na função pública.
6. Lei n.º 14/2009, de 17 de Março, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, publicado no BR n.º 10, I Série, 3.º Suplemento, Imprensa Nacional de Moçambique (revogado).

Artigos e Revistas electrónicos

- a) CHAMUÇO, Télió. *Sobre o Direito à Greve na Função Pública*. Boletim Informativo. Ordem dos Advogados de Moçambique. Edição 12. Abril de 2013, pp.10-11. Disponível em https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwir5MzVl_ffAhXjXxUIHdfjBj0QFjABegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oam.org.mz%2Fwp-content%2Fbi%2FBoletimInformativo-12Edicao.pdf&usg=AOvVaw3dfIRjyP3JzZVZpcMJkDIQ.
- b) DA CONCEIÇÃO, Paloma de Miranda Moutinho; *A Liberdade Sindical no Brasil – a dialéctica da unicidade sindical prevista na Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Convenção n.º 87 da Organização Internacional do Trabalho*. Disponível em http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/11441/1/ulfd127247_tese.pdf.
- c) DA SILVA, António Ferreira; *O direito de greve no serviço público e a liberdade sindical*. Disponível em <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAADuQAG/direito-greve-no-servico-publico-a-liberdade-sindical>.
- d) DE ALMEIDA, Renato Rua; *A visão histórica da liberdade sindical*. Disponível em http://www.calvo.pro.br/default.asp?site_Acao=MostraPagina&PaginaId=2&mPalestra_acao=mostraPalestra&pa_id=216.
- DE AQUINO, Leonardo Gomes; *A Liberdade Sindical. Universo Jurídico*. Disponível em http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/1724/A_LIBERDADE_SINDICAL.
- e) DE MARCO, Carla Fernanda. *Dos Princípios Constitucionais*. Disponível em <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjmn5LJjPffAhUhTBUIHdJPBDQQFjAJegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fpolitano.com.br%2F2010%2F12%2F03%2Fdos-principios-constitucionais%2F&usg=AOvVaw3CLy7gPj0qAuxJZPhfrRFT..>

- f) DE MELO E SANTOS, Francisco Daniel; *Quem goza de Liberdade Sindical?*. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/30069/1/Quem%20goza%20de%20liberdade%20sindical.pdf>.
- g) PERREIRA, Paulo Eduardo Lyra Martins; *A Liberdade Sindical, Um Direito Humano Fundamental e sua Protecção pela Organização Internacional do Trabalho*. Disponível <http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/44/1/dissertacao%20-%20Paulo%20%20Eduardo.pdf>.
- h) PIOVESANI, Flávia. *Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos*. Artigo disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/ações-afirmativas-da-perspectiva-dos-direitos-humanos>.
- i) RIBEIRO, Fernando Bessa; *Do Esgotamento revolucionário à Liberalização: o movimento sindical face às privatizações em Moçambique*. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v28n74/0103-4979-ccrh-28-74-0369.pdf>.
- j) ROJAS, Márcia Luciane e DE FARIA, Heraldo Filipe; *Relações Colectivas do Trabalho: implicações atuais acerca da efetividade de direitos*, *Judicare*, Revista Eletrónica da Faculdade de Direito da Alta Floresta. Disponível em <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6zuudovffAhUhtHEKHabgCukQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ienomat.com.br%2Frevista2017%2Findex.php%2Fjudicare%2Farticle%2Fdownload%2F22%2F21%2F&usg=AOvVaw3HZS5yfwmTpdWIJUH51OfX>.
- k) ROQUE, António Mateus; *A Liberdade Sindical dos Trabalhadores da Administração Pública*. Disponível em <https://www.spliu.pt/spliu79.pdf>.
- l) SARAIVA, Laurindo. *Legalidade ou Ilegalidade da Greve? Uma reflexão Jus Académica*. Boletim Informativo, Ordem dos Advogados de Moçambique, Edição 10, Fevereiro de 2013,

pp. 6-7. Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjg6r62lvffAhUDWhUIHQBEbu0QFjACegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.tta-advogados.com%2Ffxms%2Ffiles%2FBoletimInformativo-10Edicao.pdf&usg=AOvVaw0-CidPM6vn2bD--eCYjztd>.

m) STÜRMER, Gilberto; *As Relações Colectivas de Trabalho, a liberdade sindical e o poder normativo da Justiça do Trabalho*. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2520.

n) STIFTUNG, Friedrich Ebert; *Significado da liberdade sindical*. Disponível em library.fes.de/fulltext/bueros/saopaulo/00658001.htm.

o) STIFTUNG, Friedrich Ebert; *Evolução das dimensões da liberdade sindical*. Disponível em library.fes.de/fulltext/bueros/saopaulo/00658002.htm.

p) TEXEIRA, Márcia Cunha; *A Negociação Colectiva no Serviço Público*, 2007. Disponível em https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjarpn2svffAhUMfBoKHW2SDuQQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.teses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F2%2F2138%2Ftde-13122007-114804%2Fpublico%2FMarcia_Cunha_Teixeira.pdf&usg=AOvVaw0-dDn6CbNYs1HL4tlZ4pPI.

q) VIEGAS, Weverson; *Liberdade Sindical*. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/4063/liberdade-sindical/2#ixzz39Qk60KEn>.

Secção dos Apêndices

Apêndice 1- Notas das Entrevistas

1.1. Detalhes da entrevista realizada na OTM-CS

Tabela A. Detalhes da entrevista realizada na OTM-CS – Cidade de Maputo

(Fonte: Elaborado pelo Autor)

Data	26 de Setembro de 2018
Local	OTM-CS
Hora	09 horas e 05 minutos
Duração	2 hora e 55 minutos
Tipo de Entrevista	Entrevista Semiestruturada
Entrevistado	Florêncio Quetane Chefe do Gabinete do Secretário Geral da OTM-CS
Objectivos	Obter informação sobre a sindicalização no sector privado moçambicanos Fazer uma análise comparativa com a sindicalização na Função Pública Conhecer os instrumentos legais que regem a actividade sindical.

1.2. Lista de Perguntas usadas e Respostas obtidas na entrevista semiestruturada

Tabela A1. Lista de perguntas e respostas da entrevista realizada na OTM-CS

(Fonte: Elaborado pelo Autor)

Pergunta 1: Qual é a experiência do sindicalismo do sector privado?
Resposta 1: O movimento sindical em Moçambique data do tempo colonial. Os sindicatos dessa altura caracterizavam-se pelo seu corporativismo e dificilmente podiam integrar-se neles os negros. Os poucos que integravam esses sindicatos eram os assimilados. Porque estes sindicatos não

representavam os interesses dos operários, foram surgindo várias revoltas nas grandes companhias em repúdio aos maus tratos e, estas revoltas impulsionaram o movimento sindical moçambicano.

Os mesmos movimentos e revoltas de operários começaram a combater o colono, até o surgimento da FRELIMO que, com a ideologia da autodeterminação. Com a conquista da independência e adopção do novo modelo económico, o movimento sindical intensificou-se, nesta fase, os operários passam assumir a direcção das fabricas. Nessa altura os operários organizam-se em grupos para defender as fabricas contra a sabotagem dos portugueses que estavam em fuga. Os milicianos eram operários que tinham a missão de defesa da economia. Estes grupos de operários foram mais tardes transformados em Conselhos de Produção (os CP), cuja missão era defender e organizar a economia que estava em perigo devido ao abandono e vandalização das fábricas pelos portugueses que estavam em debandada.

Mais tarde, nos anos de 1983, os CP foram transformados na Organização dos Trabalhadores moçambicanos. Nesta primeira fase a OTM surge como um sindicato cujos membros eram os próprios trabalhadores. Com adopção da ideologia da economia do mercado, alguns trabalhadores começaram a autonomizar-se e dar lugar a outros vários sindicatos ramais. A partir dos anos de 1990, a OTM é transformada numa estrutura do topo e deixa de ter como membros os trabalhadores, passando a ser integrado por sindicatos ramais. Portanto, o movimento sindical não é de hoje e já desde o tempo colonial, era conhecido o sindicato dos funcionários do Estado, considerado do ramo 5, mas o seu crescimento foi sempre o mais lento e não acompanhou a implantação dos outros que foram surgindo.

Pergunta 2: De que forma a OTM assegura os direitos e interesses dos trabalhadores no sector privado?

Resposta 2: Entre os vários assuntos que o nosso entrevistado falou, retemos que o diálogo social é característica principal da actuação sindical moçambicana, de tal maneira que, em toda a história da existência da OTM, referiu-se a uma única greve geral que foi por este convocada. O modelo diferente é o sul africano em que a greve é a primeira arma dos sindicatos e só depois se segue o diálogo.

Pergunta 3: Quais são os instrumentos que regem a actividade sindical no sector privado?

Resposta 3: A OTM, tal como é conhecida nos dias de hoje, foi criada pela Resolução n.º 20/90, de 5 de Novembro, embora já existisse desde os anos de 1983 e tivesse passado por todas as transformações.

Pergunta 4: Como é que o sindicalismo privado pode influenciar a consolidação do sindicalismo na Função Pública?

Resposta 4: A OTM sempre liderou um movimento visando o reconhecimento do sindicato da função pública. No entanto, o Estado nunca viu com bons olhos o reconhecimento deste sindicato, provavelmente por receio de que no dia que o reconhecer passará a contar com um interlocutor muito forte, atendendo ao número de membros que representa. Também apontou para um problema de consciência em que os próprios funcionários não se filiam ao sindicato, porque, ainda prevalece a ideia de que não se pode combater o próprio Estado.

1.3. Detalhes da entrevista realizada no SINAFP

Tabela B. Detalhes da entrevista realizada no SINAFP– Cidade de Maputo

(Fonte: Elaborado pelo Autor)

Data	26 de Setembro de 2018
Local	SINAFP
Hora	12 horas e 15 minutos
Duração	55 minutos
Tipo de Entrevista	Entrevista Semiestruturada
Entrevistado	Fernando Congolo Membro do Secretariado Nacional do SINAFP
Objectivos	Obter informação sobre a sindicalização na Função Pública moçambicana Conhecer os instrumentos legais que regem a actividade sindical Questionar sobre os mecanismos utilizados para a defesa dos direitos e interesses dos funcionários e agentes do Estado

1.4. Lista de Perguntas usadas e Respostas obtidas na entrevista semiestruturada

Tabela B1. Lista de perguntas e respostas da entrevista realizada no SINAFP

(Fonte: Elaborado pelo Autor)

Pergunta 1: O Sindicato da Função Pública está legalmente reconhecido? Se sim quais os instrumentos legais regem a sua actividade?
Resposta 1: Ao falar do sindicalismo na Função Pública deve se ter presente que este é um direito que decorre das convenções internacionais da OIT e da CRM.
Pergunta 2: Tendo sido aprovada a LSFP, como é que avalia o exercício da liberdade sindical pelos funcionários e agentes do Estado em Moçambique?
Resposta 2: Apesar da aprovação da LSFP ainda não se sente o seu impacto, na medida em que o próprio SINAFP ainda não foi reconhecido legalmente. É por isso que, logo a seguir à aprovação da LSFP solicitou-se a revisão da lei e submeteu-se queixa às instituições internacionais.
Pergunta 3: Quais são os principais constrangimentos para o exercício dos direitos sindicais pelos funcionários e agentes do Estado?
Resposta 3: Apontam-se vários impedimentos, a começar pelos requisitos legais para a constituição do sindicato. O impedimento do exercício da greve é outro entrave.