



Número 61
Março de 2008

A Convenção 158 da OIT e a garantia contra a dispensa imotivada

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

A Convenção 158 da OIT e a garantia contra a dispensa imotivada

No dia 14 de fevereiro de 2008, o presidente Lula encaminhou para apreciação do Congresso Nacional as convenções 151 e 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Convenção 151 trata da organização sindical e do processo de negociação dos trabalhadores do serviço público, questão analisada na Nota Técnica 60. Já a Convenção 158 tem como tema a garantia do emprego contra a dispensa imotivada.

Esta nota técnica trata da adesão do Brasil a essa última Convenção. Além de esclarecer o movimento sindical sobre o que prevê a Convenção 158, aborda a flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro e discute as reações de trabalhadores e empresários à iniciativa do governo federal de encaminhar esta Convenção ao Congresso Nacional. Inclui ainda uma simulação do impacto econômico das demissões sem justa causa no Brasil.

O que diz a Convenção 158 da OIT

Como toda convenção da OIT, a 158 é bastante genérica, remetendo vários de seus dispositivos à regulamentação em legislação nacional, embora parte dela seja auto-aplicável, como reconheceu o governo por meio do Decreto 1.855/96.

Em síntese, a Convenção proíbe a demissão de um trabalhador, “a menos que exista para isso uma causa justificada, relacionada com sua capacidade ou seu comportamento, ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço” (Art. 4º). Mesmo assim, a relação de emprego não deverá ser finalizada antes que tenha sido dada ao trabalhador a possibilidade de se defender das acusações formuladas contra ele.

Nos casos de dispensas consideradas justificadas por motivos “econômicos, tecnológicos, estruturais e análogos”, determina a observância de vários critérios. Estes vão desde a necessidade de comprovação, por parte do empregador, da “justificabilidade” da dispensa, até o aviso em tempo hábil, fornecimento de informações pertinentes, abertura de canais de negociação com os representantes dos trabalhadores e notificação prévia à autoridade competente.

Além disso, sempre que se sentir vítima de uma dispensa injustificada, o trabalhador pode contestar judicialmente ou recorrer à arbitragem contra a atitude do empregador. Nesses casos, o

ônus da prova ou recaí sobre o empregador ou a decisão deve ser tomada pelo tribunal do trabalho ou árbitro, levando em consideração as provas oferecidas pelas partes, a depender da escolha de uma dessas possibilidades quando da regulamentação da Convenção.

Pela Convenção 158, portanto, existem três situações distintas, relacionadas à possibilidade de término da relação de emprego:

- 1) o término por motivo relacionado ao comportamento do empregado (o que, no nosso caso, equivaleria à “justa causa”);
- 2) o término por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos, a serem previstos na regulamentação da Convenção;
- 3) o término injustificado, que não atende aos quesitos anteriores e que, portanto, deveria levar à readmissão do empregado ou ao pagamento de indenização adequada ou outra reparação que se considerar apropriada.

A flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro

Durante décadas, a maior parcela da sociedade brasileira não se apropriou do crescimento econômico do país, gerando uma economia com enorme concentração de renda. Na década de 1990, esse quadro se agravou com sucessivas crises econômicas e redução do nível de emprego. Mais uma vez, os trabalhadores pagaram a conta, com a elevação do desemprego e redução do rendimento do trabalho.

A retomada do crescimento econômico a partir de 2004 trouxe a melhora da taxa média de desemprego nas seis regiões metropolitanas onde a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é realizada pelo DIEESE, Fundação Seade, com apoio do Ministério do Trabalho e Emprego e parceria com instituições e governos regionais. Essa taxa foi de 15,2% em 2007, o que significou uma redução de 7,7% em relação à taxa de 2006.

O crescimento da economia tem se apresentado de forma sustentável e possibilitado a melhoria de diversos indicadores econômicos e do mercado de trabalho. Embora recente, o debate sobre o desenvolvimento começa a ganhar densidade na opinião pública.

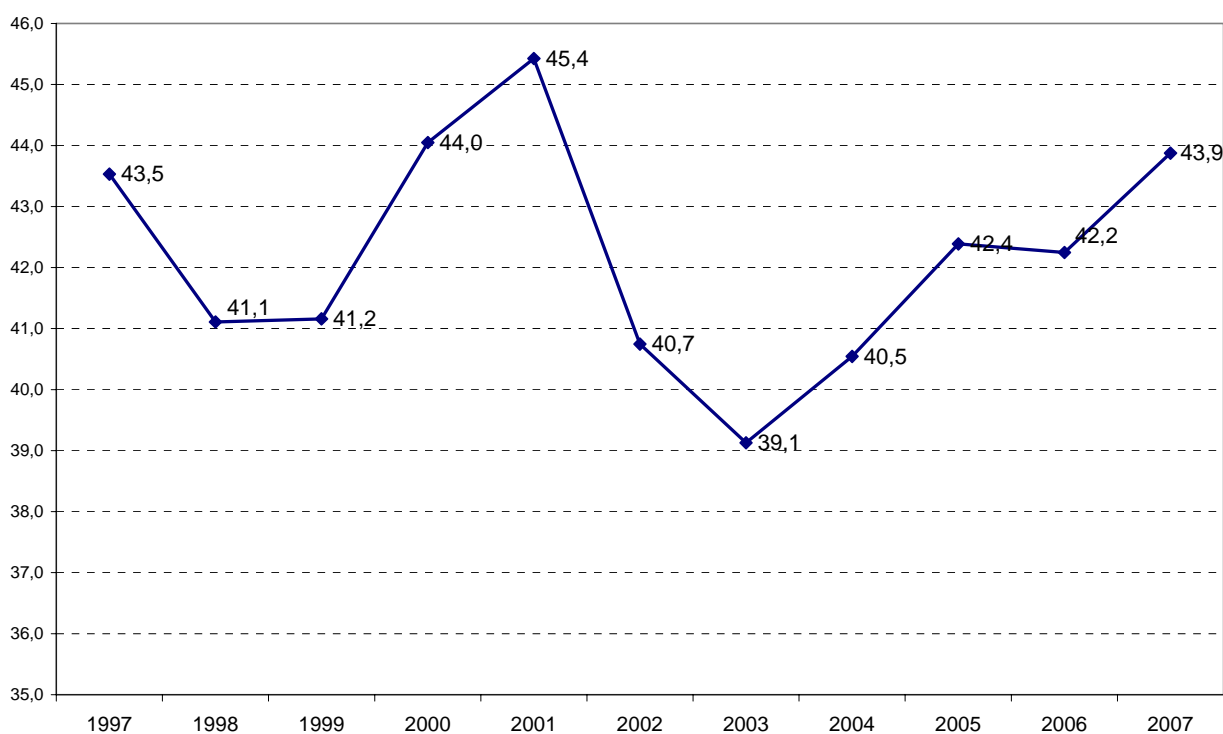
Essa conjuntura mais favorável tem influenciado positivamente o processo de negociações coletivas desde 2004. Em 2007, houve reposição integral do INPC em 97% dos documentos pesquisados pelo Sistema de Acompanhamento de Convenções Coletivas do DIEESE (SACC-DIEESE) e aumento real em 88% nesses mesmos documentos por ocasião da negociação na data-base.

No entanto, parte desses ganhos obtidos nas negociações coletivas é perdida porque existe uma forte rotatividade da mão-de-obra. As empresas anulam parte dos ganhos obtidos nos acordos e convenções coletivas à medida que os trabalhadores são demitidos e novos trabalhadores são contratados por salários menores ou ainda pelo piso salarial.

O mercado de trabalho é bastante flexível em termos quantitativos. Um nível mínimo de rotatividade é aceitável em qualquer mercado de trabalho. No Brasil, contudo, as taxas de rotatividade da mão-de-obra nos últimos 10 anos se mantiveram em patamares elevados, acima de 40% praticamente em todo o período (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
Taxa de rotatividade anual
Brasil - 1997-2007

(em %)



Fonte: MTE. Caged e RAIS

Elaboração: DIEESE

Obs.: Foram excluídos os trabalhadores estatutários do estoque de trabalhadores

Em 2007, 14,3 milhões de trabalhadores foram admitidos e 12,7 milhões foram desligados das empresas. Do total de empregados desligados, 59,4%, ou 7,6 milhões foram dispensados por meio de demissões sem justa causa ou imotivada (Tabela 1).

TABELA 1
Movimentação dos trabalhadores, por tipo de desligamento
Brasil - 2007

Trabalhadores Desligados	Nº absolutos	%	Média Salarial
Desligamento por demissão sem justa causa	7.560.676	59,42%	R\$ 742,24
Desligamento por demissão com justa causa	148.684	1,17%	R\$ 622,57
Desligamento por término de contrato	1.993.427	15,67%	R\$ 570,92
Desligamento a pedido	2.700.003	21,22%	R\$ 715,72
Desligamento por aposentadoria	21.705	0,17%	R\$ 1.471,23
Desligamento por morte	38.432	0,30%	R\$ 950,46
Término de contrato de trabalho por prazo determinado	260.970	2,05%	R\$ 603,37
Total	12.723.897	100,00%	R\$ 707,39

Fonte: MTE. Caged
Elaboração: DIEESE

A facilidade para demitir trabalhadores permite que as empresas utilizem esse mecanismo de rotatividade para reduzir os custos salariais, desligando profissionais que recebem maiores salários e contratando outros por menores salários. Os salários dos trabalhadores admitidos no triênio 2005-2007 foram sempre inferiores aos dos trabalhadores desligados (nem todos por justa causa). Os percentuais de redução foram 11,42%, em 2005, 11,06%, em 2006, e 9,15%, em 2007. Ou seja, no momento da contratação, os novos trabalhadores são, na maior parte, contratados com salários menores, o que implica redução gradual do salário médio (Tabela 2).

TABELA 2
Movimentação de Trabalhadores
Brasil - 2005-2007

	2005	2006	2007
Admitidos (Nº absoluto)	12.179.001	12.831.149	14.341.289
Média Salarial dos Admitidos (em R\$)	545,77	593,47	642,67
Desligados (Nº absoluto)	10.925.020	11.602.463	12.723.897
Média Salarial dos Desligados (em R\$)	616,14	667,31	707,39
Saldo (admitidos - desligados) (Nº absoluto)	1.253.981	1.228.686	1.617.392
Variação salarial entre admitidos e desligados (%)	-11,42%	-11,06%	-9,15%

Fonte: MTE/Caged
Elaboração: DIEESE

Mas não são apenas os trabalhadores que perdem com a rotatividade. Os valores previstos para serem desembolsados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para pagamento do seguro desemprego em 2008, e que poderiam ser investidos em outros programas, são da ordem de R\$ 13,2 bilhões. Mesmo com a economia crescendo em torno de 5%, o Ministério do

Trabalho e Emprego e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) estimam que 9,7 milhões de trabalhadores serão demitidos em 2008, o que representa cerca de 30% do mercado formal de trabalho.

TABELA 3
Indicadores do seguro desemprego
Brasil, 2006-2008

Itens	2006 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾	2008 ⁽²⁾
Valores emitidos	R\$ 10,3 bilhões	R\$ 12,2 bilhões	R\$ 13,2 bilhões
Trabalhadores demitidos	9,3 milhões	9,5 milhões	9,7 milhões

Fonte: Codefat/FAT/MTE, 2005, 2006 e 2007

Elaboração: DIEESE

Notas: (1) Valores emitidos

(2) Conforme previsão orçamentária

Por fim, é importante analisar as questões relacionadas à dispensa imotivada, a partir da ótica da produtividade. De um modo geral, a permanência no mesmo emprego traz qualidade ao trabalho e este fato, combinado com investimentos na qualificação, tende a ser um fator determinante para o aumento da produtividade, uma vez que a mão-de-obra mais qualificada é mais preparada para promover a inovação. Por isso, empresas que inovam tecnologicamente contratam e investem em trabalhadores qualificados e tendem a ter maiores ganhos de produtividade.

A ratificação da Convenção 158 pelo Brasil

Embora a discussão sobre a adoção da Convenção 158 da OIT reapareça agora como bandeira levantada pelo movimento sindical na IV Marcha dos Trabalhadores, realizada em dezembro de 2007, em Brasília, essa iniciativa já tem longa história no Brasil.

Conforme prevê a Constituição Federal, a ratificação de uma convenção internacional pelo país depende da aprovação de seus dispositivos pelo Congresso Nacional. No que se refere à Convenção 158 da OIT, essa aprovação já ocorreu em 1992, conforme o Decreto Legislativo nº 68, de 17 de setembro daquele ano.

Aprovada pelo Congresso Nacional, coube ao governo solicitar o registro da ratificação da Convenção junto ao diretor geral da OIT, o que só foi feito na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 5 de janeiro de 1995. A partir desta data, iniciou-se a contagem de 12 meses para que a Convenção 158 entrasse em vigor no país, em 5 de janeiro de 1996.

Na ocasião, entretanto, boa parte do empresariado e de sua assessoria jurídica reagiu à entrada em vigor da Convenção 158, alegando que sua aplicação dependeria da regulamentação do inciso I do Art. 7º da Constituição Federal. Diante do debate aí instalado, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso expediu o Decreto 1.855, de 10 de abril de 1996, determinando que “A Convenção 158 da OIT deverá ser executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”. A Confederação Nacional dos Transportes (CNT), entidade patronal, entrou, então, com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), para contestar a vigência e a auto-aplicabilidade da Convenção 158.

Porém, antes mesmo que o Judiciário se pronunciasse sobre a matéria, o governo editou novo decreto (Decreto 2.100/96), em novembro do mesmo ano, denunciando a Convenção 158, o que, na linguagem jurídica, significa declarar encerrado o compromisso anteriormente assumido de cumprir os seus dispositivos¹. A alegação do governo foi a de que manutenção da adesão à Convenção 158 acarretaria ao Brasil perda de competitividade internacional, além de a medida estar gerando confusão jurídica, devido às conflitantes decisões dos tribunais durante o curto espaço de tempo em que vigorou no país.

A iniciativa do movimento sindical e a reação empresarial

Nos últimos anos, no mês de dezembro, o movimento sindical tem realizado a Marcha dos Trabalhadores a Brasília, ocasião em que apresenta ao governo suas principais reivindicações. A IV Marcha dos Trabalhadores, realizada em dezembro de 2007, definiu como prioridade, entre outras reivindicações, a adesão do Brasil às Convenções 151 e 158 da OIT. Em resposta à reivindicação, o presidente Lula enviou ao Congresso, no último dia 14 de fevereiro, o pedido de ratificação da Convenção 158.

Após a decisão do governo, declarações empresariais têm procurado indispor o trabalhador em relação à Convenção 158, ao afirmar que sua adoção acarretaria o fim da indenização de 40% sobre o saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em caso de demissão por iniciativa do empregador. O argumento subjacente seria o de que, uma vez regulamentadas as situações em que se justificariam demissões por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos, não faria mais sentido a existência dessa indenização, já que as demissões assim procedidas estariam em conformidade com a nova legislação.

¹ A Convenção 158 prevê a possibilidade, a cada 10 anos, contados da data em que passou a ter vigência internacional e por um período de 12 meses, de um país signatário denunciar a Convenção, deixando de cumprir seus dispositivos. Se não o fizer neste prazo, o país signatário fica obrigado a cumprir a Convenção por mais 10 anos. No caso brasileiro, o registro da denúncia foi feito em 20 de novembro de 1996, o que permitiu que o país ficasse desobrigado dos termos da Convenção 158 a partir de 20/11/97, 12 meses depois (Cf. Decreto 2.100, de 20/12/1996).

Essa argumentação, contudo, não resiste a uma análise comparativa. O fato de o empregador brasileiro, pela atual legislação, poder demitir sem justa causa não o exime do pagamento da compensação de 40% do saldo do FGTS ao trabalhador. Em síntese, atualmente é legal demitir sem justa causa, mas tem que indenizar o trabalhador demitido. Do mesmo modo, uma futura regulamentação da garantia contra a dispensa imotivada pode prever situações em que é lícito demitir em algumas circunstâncias (motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos bem definidos), desde que se pague ao trabalhador uma compensação pela perda do emprego. Se a compensação será menor, igual ou até mesmo maior do que a atual, só a lei complementar definirá.

Um exercício do custo da demissão no Brasil

A seguir será apresentada uma estimativa do custo mínimo da demissão sem justa causa no Brasil.

A) Custo do aviso prévio

Em 2007, foram demitidos 7,56 milhões de trabalhadores sem justa causa no Brasil, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). A média de salários desses trabalhadores foi de R\$ 742,24 (Tabela 1). Admitindo-se que as empresas pagaram esse valor médio de aviso prévio para cada empregado demitido, chega-se ao montante total no ano de **R\$ 6,06 bilhões, incluindo os 8% do FGTS**.

B) Custo da multa do FGTS

Para o cálculo do valor pago como multa do FGTS (50%), foram utilizados os dados do FGTS de 2006 como aproximação do valor para o ano de 2007. O montante do saque do FGTS foi de R\$ 29,68 bilhões. Desse valor, 67,2% foram sacados devido à demissão sem justa causa, o que resulta em um total de **R\$ 19,95 bilhões**.

Como o empregador paga 50% de multa sobre o valor do saque, estima-se que o total pago pelos empregadores referente à multa do FGTS foi de **R\$ 9,975 bilhões**.

C) Custo total da demissão

Com base nos cálculos anteriores, estimou-se um total de **R\$ 16,035 bilhões** gastos pelas empresas com a demissão de trabalhadores sem justa causa.

D) A redução de custo salarial das empresas com a rotatividade

Os empregados admitidos ao longo de 2007 receberam salários menores que os empregados desligados no mesmo período.

Para o cálculo a seguir, foram assumidas algumas premissas:

- ❖ os 7,56 milhões de trabalhadores demitidos sem justa causa recebiam igual à média salarial de R\$ 742,24 em 2007 (Tabela 1).
- ❖ 7,56 milhões de trabalhadores foram contratados para ganhar o valor de R\$ 642,67, média recebida pelos admitidos em 2007 (Tabela 2), permanecendo empregados por 12 meses (recebendo também o 13º salário e 1/3 de férias).
- ❖ A diferença entre o salário dos trabalhadores admitidos e desligados foi de R\$ 99,57.

Com base nessas premissas, estimou-se uma redução de custo de R\$ 752,847 milhões/mês para as empresas.

O custo salarial anual reduzido das empresas, nesse exercício, seria de R\$ 10,012 bilhões.

Considerações finais sobre a ratificação da Convenção 158

O capitalismo é um sistema econômico caracterizado fundamentalmente pela relação de trabalho assalariada, na qual se encontram, em desigualdade de poder no mercado de trabalho, pessoas que detêm o capital (os empregadores) e pessoas que, para sobreviverem, dependem exclusivamente da venda sistemática de sua força de trabalho (os assalariados). Por esse motivo, o emprego assume importância vital para os trabalhadores, constituindo-se mesmo em pré-condição para o gozo da cidadania política e social.

Devido à centralidade do emprego nas sociedades contemporâneas, os sistemas de relações de trabalho mais desenvolvidos buscam assegurar condições para que o trabalhador encontre emprego e nele permaneça por um longo período, caso esse seja seu interesse. O comportamento e o desempenho profissional do trabalhador ou os justificados motivos de natureza econômica ou tecnológica da empresa podem, porém, motivar o término da relação de emprego por iniciativa do empregador.

Regulamentar a garantia contra a dispensa imotivada ou arbitrária implica uma tentativa de buscar equilíbrio entre um sistema rígido, que impede qualquer tipo de dispensa, exceto a da “justa causa”, e um sistema, como o brasileiro, que garante ampla liberdade do empregador na demissão do empregado. É razoável reconhecer a possibilidade de dispensa em algumas situações, mesmo na ausência de “justa causa”. Todavia, não se pode esquecer o sentido social da proteção e segurança do emprego, a menos que se queira relegá-lo ao mero jogo das forças econômicas. Assim, a busca permanente de equilíbrio entre a segurança no emprego e a liberdade de dispensa dos trabalhadores deve ser assumida como um objetivo da sociedade brasileira.

A importância do tema é tão grande que a OIT adotou, em 1963, a Recomendação 119, sobre o término da relação de trabalho. Em 1982, esta recomendação foi convertida na Convenção 158, sobre a mesma matéria, que passou a ter vigência internacional em novembro de 1985, após ser ratificada pelos dois primeiros países membros, como é de praxe. Hoje em dia, são 34 os países signatários, entre os quais estão incluídos França, Portugal, Espanha, Suécia, Austrália, Finlândia, Turquia, Marrocos e Venezuela.

No Brasil, a garantia do emprego contra a dispensa arbitrária teve início em 1923, quando a lei Eloy Chaves criou, inicialmente só para os ferroviários, o estatuto da estabilidade no emprego após 10 anos de trabalho na empresa. Esse direito, posteriormente estendido a todos os assalariados e inserido na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), vigoraria até o final de 1966, quando, com a aprovação da Lei 5.107, foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Pelo novo sistema, o empregador é obrigado a recolher mensalmente a quantia equivalente a 8% do salário do empregado a uma conta individual, aberta em nome deste. A este montante o trabalhador só pode ter acesso em caso de demissão sem justa causa por iniciativa do empregador e em algumas outras modalidades². A partir de então, em caso de demissão do empregado por iniciativa do empregador, podem ocorrer duas situações:

- a) a rescisão do contrato de trabalho reveste-se do caráter de demissão por “justa causa”, situação em que o empregado é demitido sem direito a movimentar seu FGTS³;
- b) a demissão ocorre sem justa causa, situação em que o empregado, além da autorização para movimentação do seu FGTS, faz jus a uma compensação equivalente a 40% de seu saldo acumulado desde o início de sua relação com aquele empregador⁴.

O dispositivo atual, portanto, assegura ao empregador amplo poder sobre a relação de emprego, dispensando-o da obrigação até de explicar o motivo de uma demissão sem justa causa, o que confere às relações de trabalho brasileiras um enorme grau de flexibilidade.

A Constituição Federal de 1988, em consonância com os princípios da Convenção 158 da OIT, estabeleceu no Art. 7º, Inciso I, do capítulo dos direitos sociais: “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”. O legislador constituinte, portanto, assegurou o princípio geral, deixando sua regulamentação para posterior detalhamento em

² Também é possível ao trabalhador sacar o saldo de seu FGTS em casos de aposentadoria, casamento, aquisição de casa própria e em decorrência de acometimento por algumas doenças graves, como câncer e AIDS.

³ A “justa causa” é prevista no Art. 42 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e se refere a situações como roubo, agressão a superior, abandono do emprego e alguns outros casos de vultosa gravidade.

⁴ Esta indenização devida pelo empregador em caso de demissão sem justa causa foi inicialmente fixada em 10% do saldo do FGTS, pela Lei 5.107/66, que instituiu o Fundo de Garantia. A partir de outubro de 1988, a Constituição Federal ampliou-a para 40%, no artigo 10 do Ato das Disposições Transitórias. Posteriormente, a Lei Complementar 110/2001 fixou-a em 50%, sendo 40% para o trabalhador e 10% para capitalização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

legislação complementar, o que ainda não foi realizado. Definiu, entretanto, nas Disposições Transitórias da Constituição que “até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o Art. 7º, I, da Constituição”, essa proteção “fica limitada” a uma multa de 40% sobre o saldo do FGTS depositado pela empresa em nome do trabalhador, numa clara indicação de que a proteção deverá ser ampliada, quando de sua regulamentação em lei complementar.

É nesse contexto que se coloca a oportunidade de adoção – ou melhor, de readoção - da Convenção 158 no Brasil, tema discutido já há bastante tempo pela sociedade brasileira.

DIEESE

Direção Executiva

João Vicente Silva Cayres – Presidente
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC
Carlos Eli Scopim – Vice-presidente
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região
Tadeu Morais de Sousa - Secretário
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de São Paulo e Mogi das Cruzes
Antonio Sabóia B. Junior – Diretor
SEE Bancários de São Paulo, Osasco e Região
Alberto Soares da Silva – Diretor
STI de Energia Elétrica de Campinas
Zenaide Honório – Diretora
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo (Apeoesp)
Pedro Celso Rosa – Diretor
STI Metalúrgicas, de Máquinas, Mecânicas, de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas de Curitiba
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor
Sindicato dos Eletricistas da Bahia
José Carlos de Souza – Diretor
STI de Energia Elétrica de São Paulo
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor
Femaco – FE em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo
Mara Luzia Feltes – Diretora
SEE Assessoramentos, Perícias, Informações, Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul
Josinaldo José de Barros – Diretor
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel
Eduardo Alves Pacheco – Diretor
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes da CUT - CNTT/CUT

Direção técnica

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico
Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento
Nelson Karam – coordenador de relações sindicais
Francisco J. C. de Oliveira – coordenador de pesquisas
Cláudia Fragoso – coordenadora administrativa e financeira

Equipe técnica

Adriana Marcolino
Carlindo Rodrigues de Oliveira
Carlos Eduardo Noronha Roesler
Fausto Augusto Junior
Frederico Luiz Barbosa de Melo
Jefferson José da Conceição
Mariana Riscali (estagiária)
Patrícia Lino Costa
Patrícia Toledo Pelatieri
Regina Coeli Moreira Camargos
Sergio Arbulu Mendonça
Iara Heger (revisão)