



# Jornada de trabalho, aposentadoria e estabilidade no emprego

*Neuza Caminha Cascudo Rodrigues  
Vera Lúcia Ariza Gonçalves  
Zani Edna Andrade Brei\**

## JORNADA DE TRABALHO

As jornadas de trabalho desde a antiguidade até a idade média se estendiam, quase que sempre, de sol a sol.

Somente a partir da revolução industrial começou-se a pensar na exaustão do trabalhador, vinculada às suas capacidades físicas e mentais o que estimulou, na Inglaterra, os primeiros movimentos que compatibilizavam as aptidões e dignida-

de humanas com a energia dispendida no trabalho.

Robert Owen é classicamente reconhecido como o primeiro estudioso a justificar a necessidade de redução das jornadas de trabalho, através das seguintes observações:

"Porque além de oito horas, a saúde, a inteligência e a tranquilidade de espírito dos empregados se vêem seriamente comprometidas".

"Porque com oito horas de trabalho, e uma boa estruturação industrial, se poderiam criar riquezas suficientes para todos"<sup>(1)</sup>.

Hoje, em quase todos os países do mundo, a jornada de trabalho é de quarenta horas, entretanto, estudos recentes da Universidade de Limburgo, Maastrich (Países Baixos) demonstraram que as jornadas de trabalho em países mais desenvolvidos estão se reduzindo, sensivelmente, não passando de 35 horas semanais.

Nestes países (Canadá, Suécia, Países Baixos, França, República Federal da Alemanha, Japão, Estados Unidos e Inglaterra) as jornadas de trabalho estão se tornando cada vez mais interligadas com a tecnologia/produção, cultura, lazer, mercado de trabalho, necessidades domésticas e pessoais do trabalhador.

Diante destes argumentos o trabalho em regime de jornada parcial vem adquirindo cada vez mais adeptos, principalmente os jovens, que vinculam suas atividades profissionais ao estudo, e as mulheres acima de 35 anos que vinculam suas atividades profissionais às atividades domésticas.

Entende-se aqui por jornada parcial de trabalho, aquela em que o empregado trabalha menos que o número de horas diárias, mas mais tempo que apenas o meio expediente e com um pequeno intervalo para descanso.

\* Resumo de um estudo realizado pela Coordenadoria de Pesquisas — Diretoria de Estudos e Pesquisas da FUNCEP, concluído em maio de 1987.

(1) Sérgio Ferraz — Duração do Trabalho e Repouso Remunerado — Editora Revista dos Tribunais — 1977.

O quadro anexo apresenta o resultado de um estudo realizado por Chris Newbourg<sup>(2)</sup>, cujo objetivo era levantar os índices de crescimento do trabalho em regime parcial.

Vale ressaltar que nestes países o trabalho em tempo parcial está concentrado no setor de serviços, incluindo o serviço público, e não no comércio, indústria ou agropecuária.

Antes de pronunciar-se a favor ou contra a jornada parcial de trabalho, necessário se faz analisar os pontos positivos e negativos que esta traz à organização e ao trabalhador.

*Hoje, em quase todos os países do mundo, a jornada de trabalho é de 40 horas. Entretanto, estudos recentes da Universidade de Limburgo, Maastrich (Países Baixos), demonstram que as jornadas de trabalho em países mais desenvolvidos estão se reduzindo, sensivelmente, não passando de 35 horas semanais.*

#### ALGUMAS VANTAGENS DA JORNADA PARCIAL DE TRABALHO

- a primeira vantagem da carga horária de seis horas corridas de trabalho, com um espaço de 15 a 20 minutos para descanso é a redução do absenteísmo e licenças. Isto ocorre devido ao fato do funcionário possuir mais tempo disponível para realizar seus afazeres pessoais;
- em segundo lugar, podemos indicar a diminuição de gastos com luz, telefone, água, cafezinho, etc.;
- o aumento da motivação do funcionário, devido a adaptação do trabalho a circunstâncias particulares, é outra vantagem;
- diminuição dos períodos ociosos dentro da organização, forçando um ritmo de trabalho em função de metas e não em função da carga horária;
- redução da circulação de veículos em horários de maior tráfego, bem como de gastos com combustível destinado ao transporte de funcionários;

(2) Comparación Cuantitativa Internacional del Trabajo en regime de Jornada parcial-Rev. Internacional del Trabajo-Vol. 104-n.º 4 - Octubre/Diciembre-1985.

Ano	Países							
	RFA	Canadá	EUA	França	Japão	Países Baixos	Inglaterra	Suécia
1973-75	12,7	-8,9	2,4	33,7	10,5	33,0	11,9	9,0
1975-77	6,0	14,3	7,9	11,4	-3,9	8,0	1,5	11,2
1977-79	1,1	15,2	5,8	-0,9	8,1	29,6	-7,6	6,9
1979-81	11,0	13,6	1,3	3,6	4,1	169,4	-5,2	5,0
1981-83	23,4	10,9	1,1	30,8	5,9	10,4	24,1	0,8
1973-83	65,4	52,3	19,7	100,1	26,6	453,6	21,9	37,2

(2) Comparación Cuantitativa Internacional del Trabajo en regime de jornada parcial - Rev. Internacional del Trabajo - Vol. 104 - Nº 4 - Octubre/Diciembre-1985.

- aumento da facilidade de controle de entrada e saída do pessoal, por parte das chefias.

#### ALGUMAS DESVANTAGENS DA JORNADA PARCIAL DE TRABALHO

- possibilidade do funcionário reduzir ainda mais, sua jornada de trabalho, se não houver controles rígidos do horário de entrada e saída do local de trabalho;
- desencontro do horário de funcionamento da organização sob o regime parcial, com o horário de outras organizações, ou bancos, comércio, etc.;
- diminuição da produtividade, quando o controle das chefias não são eficientes para garantir o atingimento de metas;
- risco de problemas no mercado de trabalho, devido ao fato de pessoas empregadas no regime de horário parcial serem admitidas em outros locais, vindo a ocupar vagas de outros cidadãos desempregados;
- as jornadas parciais de trabalho, para serem eficazes, dependem do grau de honestidade e responsabilidade dos funcionários que, muitas vezes, não corresponde ao desejável.

#### APOSENTADORIA

O termo "aposentadoria" significa em sua origem "repouso" e objetiva um duplo fim: por um lado, intenta a preservação da eficiência do serviço renovando sua força de trabalho e, por outro, o provimento da justiça social ou da segurança social do trabalhador.

Em relação aos interesses que atende, a aposentadoria pode ser assim classificada:

- a) **facultativa** ou por solicitação, após cumprido o tempo de serviço exigido por lei;

- b) **obrigatória ou compulsória**: por invalidez comprovada (moléstia) ou por incapacidade presumida para a função exercida (limite de idade).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por várias décadas, vem insistindo na redução da duração do trabalho, como um fator de progresso social.

A Conferência Internacional do Trabalho enfatizou em 1976 que o melhoramento das condições e do meio ambiente de trabalho deve prosseguir tanto em período de recessão econômica, quanto em períodos de expansão econômica. Ainda mais recentemente, a Terceira Conferência Regional Européia, sustentou que a redução paulatina da duração do trabalho deveria continuar sendo considerada como um objetivo relevante das políticas nacionais.

O Conselho da Europa, a Comissão das Comunidades Européias e a própria OIT vem defendendo:

- a concessão da aposentadoria antecipada voluntária aos trabalhadores de idade madura;
- a garantia para os mesmos, de salários o mais satisfatórios possíveis;
- a instauração de um regime de transição progressiva entre vida profissional e aposentadoria e do regime de livre atividade;
- a salvaguarda dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição, no caso do aposentado seguir exercendo uma atividade remunerada.

Como se vê, a diminuição da idade normal de aposentadoria faz extensiva a redução da duração do trabalho ao conjunto da vida ativa. Isto, com uma pensão que não implique em redução dos vencimentos, além de não se excluir também a liberdade de retardar a própria aposentadoria se o trabalhador assim o desejar.

O propósito dessas organizações tem sido o de possibilitar que, ao chegar a certa idade, o trabalhador em geral deva po-

der retirar-se livre de necessidades e tanto antes quanto mais penosas tenham sido suas condições de trabalho. Tal empenho se volta para um objetivo social válido por si mesmo, compatível e reconhecido como importante por motivos psicológicos e de gerontologia social.

Outro ângulo da questão se coloca na defesa da constatação de que os idosos devem ser estimulados a se aposentarem para que os mais jovens se empreguem, pois enquanto milhões de desempregados buscam trabalho em vão, milhões de assalariados trabalham mais do que desejariam.

Pensando-se na consequência em termos de ônus para os fundos de pensões, alguns estudos contrapõem o fato de que fundos passariam a estar disponíveis como consequência da redução do desemprego por novas entradas de cotizações e maior arrecadação fiscal.

Economistas do Conselho Econômico e Social Irlandês têm considerado bastante provável que a produtividade aumente e que os custos de mão-de-obra se reduzam se a idade de aposentadoria diminuir, pois os jovens trabalhadores são considerados mais produtivos que os de idade avançada e se lhes paga relativamente menos.

Considerando todo esse movimento em favor da redução da idade para aposentadoria e apesar de algumas tendências à essa diminuição, a idade de aposentadoria com percepção de pensão completa é, todavia, segundo estudos da OIT, de 65 anos (60 para mulheres às vezes) na grande maioria dos países e alcança 67 anos na Dinamarca e na Noruega, para os trabalhadores em geral.

Na Itália, a idade normal é de 60 anos no setor privado, considerando-se que aos funcionários públicos e aos trabalhadores que desempenham ocupações penosas, são aplicadas disposições mais vantajosas.

Ainda segundo informações da OIT, alguns países europeus utilizam fórmulas conjugadas de aposentadoria progressiva combinada com uma redução da duração do trabalho. Na Suécia a aposentadoria parcial com horário reduzido — entre 17 e 35 horas semanais — é possível a partir de 60 anos.

Na Áustria os trabalhadores que tenham contribuição por um período de 35 anos podem aposentar-se com salário pleno a partir de 60 anos e na República Federal da Alemanha, com 63 anos.

Na França e nos Países Baixos algumas empresas aplicam a aposentadoria antecipada com manutenção dos salários.

Nos Estados Unidos, também, convênios coletivos existentes em diferentes setores industriais prevêm planos que permitem aposentadoria voluntária com pen-

são plena a partir de 55 anos ou simplesmente sem condição de idade à base de um número mínimo de anos de contribuição.

No Brasil, o limite de idade para permanecer voluntariamente no Serviço Público, está determinado pela Constituição, ainda em vigor, em seus artigos 101, inciso II e 113 § 1º. Esse limite é de 70 anos para homens e mulheres, variando para algumas categorias funcionais como Diplomatas, Professores, Policiais Civis (65 anos), não se aplicando aos cargos de mandato legislativo nem aos de Ministro de Estado.

Quanto ao tempo de serviço, são as seguintes condições:

- na aposentadoria por livre vontade, exigem-se 35 anos de serviços prestados para os homens e 30 anos para as mulheres;
- nas aposentadorias especiais em razão da natureza do serviço, tais limites são variáveis e estabelecidos em lei.

*“Na Austrália, os trabalhadores que tenham contribuído por um período de 35 anos podem aposentar-se com salário pleno a partir dos 60 anos, e na República Federal da Alemanha, com 63 anos”*

#### A ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

O princípio da estabilidade de servidores civis, no Estado contemporâneo, sempre esteve vinculado à questão da continuidade e eficiência da administração pública, historicamente associada ao movimento de regulamentação do funcionalismo e das condições de exercício da função pública.

Surgindo em oposição à prática da “livre demissibilidade” e à desordem administrativa que imperava durante o século XIX, contrapondo-se, igualmente, aos abusos da vitaliciedade, a estabilidade funcional somente se concretiza, em termos mundiais, a partir da 2ª década de nosso século. Atualmente, reconhecida pela OIT como uma “característica essencial do serviço público”, a segurança no serviço constitui uma realidade, principalmente a nível das administrações, instituições ou serviços nacionais, federais ou centrais.

De fato, segundo demonstram os estudos da Comissão Paritária de Serviço

Público, da OIT, o princípio da estabilidade tem estado presente, via de regra, onde quer que se adote um regime jurídico especial para os funcionários, distinto da legislação geral do trabalho, e esta tem sido a fórmula seguida pela maioria dos países da América, Europa, África, Ásia e Oriente Médio, nas últimas décadas. Mesmo onde os funcionários se regem pela legislação geral do trabalho, notadamente em países do bloco socialista, este princípio tem sido preservado, quer pela adoção de dispositivos especiais referentes a certas categorias de funcionários, quer pelo avanço da estabilidade concedida aos trabalhadores em geral.

A generalidade da regra não significa, entretanto, que exista em toda parte uma situação ideal quanto à estabilidade funcional.

Deve-se ter presente que a segurança no serviço é sempre relativa. O direito de não ser despedido, salvo no caso de infrações previstas em lei, constitui a fórmula básica da estabilidade, mas variam as cláusulas determinantes de demissão, o pessoal a que se aplica, as condições para sua aquisição, os mecanismos de proteção contra demissões arbitrárias etc. O que tem sido observado pela OIT é que se verificam situações bastante díspares quanto à natureza e a amplitude das garantias oferecidas aos funcionários em cada país. Desse modo, enquanto em países como o México, os Estados Unidos, a Suíça, ou a República Federal da Alemanha, os funcionários gozam de amplas garantias, em muitos outros, as condições deixam muito a desejar.

Por outro lado, o próprio conceito de serviço público e a natureza de sua composição, a partir da distinção entre “funcionário” e “empregado público”, apesar de alguns elementos comuns aos vários sistemas sócio-políticos, são em grande parte determinados pela evolução de cada Estado em particular. Disso resultam também diferenças quanto à amplitude e significação do quadro de funcionários estáveis (efetivos, de carreira ou permanentes), no contexto global do funcionalismo de cada país.

Assim, temos situações como a do Reino Unido em que o “Civil Service”, ao qual se aplicam os regulamentos do “Estacode”, constitui apenas 10% aproximadamente do conjunto de pessoal empregado na administração pública, excluindo-se assim, das garantias específicas, a maior parte do funcionalismo, considerado em sentido lato. Nos Estados Unidos, pelo contrário, o “Competitive Service”, regido pelo “Merit System”, e ao qual se outorga estabilidade aos 2 anos de servi-

ço, representa 90% do serviço público federal.<sup>(3)</sup>

Em que pesem as limitações assinaladas, ou outras que possam ocorrer, a tendência verificada nas duas últimas décadas é de um crescente aperfeiçoamento do instituto da estabilidade, como condição agora, mais do que nunca, reconhecida e necessária ao desenvolvimento da administração pública, a par de uma significativa expansão dos quadros de servidores permanentes, e a consequente redução de pessoal temporário.

Em nenhum momento as mudanças ocorridas na esfera das relações de trabalho no setor público chegaram a alterar essa tendência de afirmação da estabilidade. Mesmo em um país como a França, com uma larga tradição na luta pelo sindicalismo e pela participação dos funcionários na determinação das condições de trabalho e remuneração, a estabilidade funcional permanece intocada. O que tem sido geralmente reconhecido é a permanência da especificidade do Estado como empregador, gerando uma situação jurídica também específica, na qual a estabilidade afigura-se da maior importância, muito além da que lhe possa ser atribuída no setor privado.

***“A segurança no serviço é sempre relativa. O direito de não ser despedido, salvo no caso de infrações previstas em lei, constitui a fórmula básica da estabilidade, mas variam as cláusulas que levam à demissão”***

#### **A ESTABILIDADE FUNCIONAL NO BRASIL**

A estabilidade dos funcionários públicos no Brasil consiste na garantia constitucional de permanência no serviço público, assegurada pelo direito de não ser destituído, salvo mediante processo administrativo ou sentença judicial, garantia essa outorgada ao funcionário que, nomeado em caráter efetivo, tenha transposto o estágio probatório, com desempenho considerado satisfatório.

Note-se que tal fórmula exclui a possibilidade de destituição por motivos não disciplinares ou causas alheias à conduta do servidor (como ocorre em alguns países), o que confere à estabilidade do fun-

cionário brasileiro características bastante satisfatórias. O leque de obrigações e proibições cuja infração é considerada passível de demissão tem sido, entretanto, bastante amplo, abrangendo atualmente desde cláusulas referentes à assiduidade, ao correto exercício das atribuições do cargo, urbanidade, lisura nos negócios públicos etc., até a dedicação ao serviço, o sigilo, a subordinação hierárquica, a lealdade às instituições e regulamentos, exclusividade da função pública e outros (Estatuto dos Servidores Cíveis da União). Desse modo, garante-se à Administração uma larga margem de ação na defesa dos interesses e necessidades do serviço. Deve-se ainda ressaltar que o direito à estabilidade refere-se ao serviço público e não ao cargo. Disso decorre que o funcionário estável não é inamovível: pode ser removido ou transferido pela administração, seguindo as necessidades de serviço.

Pelas amplas garantias que oferece e o equilíbrio na preservação dos interesses da administração, a estabilidade dos funcionários brasileiros se aproxima aos padrões defendidos pela OIT. Ocorre que, em termos de sua abrangência, verifica-se, paradoxalmente, uma grande limitação, em razão da composição atual do quadro geral de agentes da administração pública.

Com efeito, os critérios adotados na expansão da administração direta e indireta no Brasil, nas últimas décadas, levaram a uma situação em que mais de 80% do funcionalismo da União é constituído, atualmente, por empregados celetistas (contratados pelo regime da legislação trabalhista — CLT). Neste contexto, tendo em vista que constitui prerrogativa exclusiva dos funcionários efetivos, a estabilidade refere-se, de fato, a uma parcela muito pequena dos servidores, tomados em sentido lato.

Os fundamentos legais que possibilitaram essa evolução (basicamente: Constituição da República, ainda em vigor, art. 106 e Lei nº 6.185 de 11.02.74) refletem a noção de que as exigências, para o preenchimento dos cargos públicos e as garantias que a Constituição outorga aos funcionários, constituem entraves ao bom desempenho das atividades, assim como o interesse de maior flexibilidade da administração, no confronto com a economia privada, e da possibilidade de alternar políticas de incremento, estabilização ou diminuição dos quadros de servidores, seguindo variações da política econômica do governo.

Todas estas motivações pressupõem uma conotação negativa da estabilidade (antes da consideração de suas vantagens), em flagrante contradição com o reconhe-

cimento de que a mesma constitui condição básica à normalidade da administração pública. Para que a estabilidade se traduza em benefícios reais ao serviço público, torna-se então necessário, mais que o estrito cumprimento da lei que a instituiu, a sua aceitação, a sua assimilação à mentalidade político-administrativa, o que parece não haver ainda ocorrido de forma plena no caso brasileiro.

***“O direito à estabilidade refere-se ao serviço público e não ao cargo. Disso decorre que o funcionário estável não é inamovível: pode ser transferido de acordo com as necessidades do serviço”***

Por outro lado, dada a larga tradição de manipulação do aparelho de Estado em função de interesses partidários ou pessoais, sem que se tenha alcançado condições de equilíbrio entre influência política e autonomia administrativa, sempre podem ocorrer prejuízos ao instituto da estabilidade, quer em sua aplicação, quer em seus efeitos.

Apesar das restrições assinaladas, a trajetória da estabilidade de funcionários em nosso país, desde os decretos pioneiros de 1915 e 1916, configura uma progressiva, embora lenta, efetivação na prática administrativa.

Atualmente evidencia-se uma realidade de maior importância: o quadro de servidores estáveis, embora relativamente restrito, constitui o núcleo básico em que se apóia a continuidade da ação governamental e a partir do qual se equacionam as perspectivas de sua modernização e valorização. Isto pode ser observado no atual movimento de reforma administrativa, com a preocupação de reestruturação do funcionalismo com melhor aproveitamento das vantagens que oferece a estabilidade, em termos das possibilidades de um sistema de carreira compatível com as atuais necessidades de aperfeiçoamento do serviço público federal.

*\* Neuza Caminha Cascudo Rodrigues é mestre em Antropologia Cultural e técnica em pesquisa da Funcep;*

*Vera Lúcia Ariza Gonçalves é psicóloga e especialista em administração e planejamento de RH, e coordenadora de Pesquisa da Funcep;*

*Zani Edna Andrade Brei é pedagoga e especialista em planejamento de RH, e técnica em pesquisa da Funcep.*

(3) OIT — Comissão Paritária de Serviço Público, Terceira Reunião, Informe II. Genebra, OIT, 1983.