

Rumo à Política de Valorização de Recursos Humanos

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

No cenário do mundo atual o problema de aproveitamento de recursos humanos, de maneira a mais nacional, econômica e proveitosa possível, assume importância cada vez maior. E isto tanto no plano doutrinário, quanto na órbita de trabalhos de programação e planejamento nacionais, enfim, no âmbito de realizações pragmáticas de índole normativa e administrativa.

Não se trata aqui, como às vêzes acontece, de uma inexpressiva inovação semântica, apenas, de um simples rótulo recém-inventado capaz, sómente, de definir melhor o que na realidade já existiu no passado. Como o ressaltarão as considerações formuladas a seguir, é, muito pelo contrário, um conceitoônovo. Com efeito subordina-se às metas específicas da referida política toda a infinita série de aspectos da vida contemporânea, quer econômicos, quer sociais, quer educacionais, quer demográficos, quer tecnológicos e organizacionais, e, ainda vários outros que escapam à tal classificação.

A que se deve, em última análise, atribuir o surto dessa moderna conceituação, um tanto revolucionária em suas implicações?

Propomo-nos apontar em seguida, — sem pretendermos esgotá-las — algumas forças motrizes que nos parecem as principais responsáveis pela posição de particular destaque que a campanha acima aludida passa a ocupar em todos os países enquadrados no ciclo de civilização adiantada.

Em primeiro lugar, dificilmente pode passar despercebida a reviravolta, paulatinamente ocorrida nos ensinamentos da ciência econômica, e nos quais se concede, em oposição ao passado recente, e mediante retorno às idéias clássicas de Smith e Marshall, lugar-chave ao «capital humano». A nova e lisonjeira apreciação valora-tiva dêste opera-se de modo surpreendente, e apenas, à primeira vista, paradoxalmente, no período, em que, sob o impacto do último ciclo de revolução industrial (novas fontes energéticas, automação, uso de eletrônicos etc.), assistimos à expansão fabulosa de recursos materiais, e, sobretudo, à dilatação impressionante e

diversificação, única no seu gênero, de bens em capital. Ora, a valorização dêstes efetua-se, por assim dizer, espontâneamente, dentro do mecanismo normal de mercado, sendo que se esbarra, todavia, com muita freqüência, em obstáculos provenientes da falta de ajustamento dos contingentes humanos, desprovidos de necessário *know-how*, aos crescentes requisitos tecnológicos, peculiares da atual fase de revolução industrial.

Firma-se, com efeito, a opinião unânime, acertadamente interpretada por Alfred Sauvy, e conforme a qual «o desenvolvimento de uma economia não depende, como geralmente se acreditava, dos capitais, mas da qualidade dos homens». Sauvy adianta que «existe um limiar crítico, a partir do qual um país se desenvolve em cadeia. Para atingir êste limiar é preciso dispor de uma quantidade suficiente de técnicos e de quadros de diferentes espécies. Um país assim provido, entra de alguma maneira no «clube industrial»; seus avanços nutrem-se a si próprios e, neste momento, terá, bem entendido, capitais». Raberler, Harbison, Hoselitz, Ewing, Sake, McVoy, Hauser, Rostow e, entre nós, Gudin, e tôda uma plêiade de economistas, de mais elevado gabarito, compartilham, integralmente, dêsse ponto de vista.

Tal assertiva, por sua vez, é instalada em interessante opúsculo, trabalho coletivo de vários autores, publicado como contribuição do Governo Americano à Conferência das Nações Unidas sobre a Aplicação da Ciência e Tecnologia em benefício das Regiões Menos Desenvolvidas (963), e traduzido em português, em 1965:

«Para que a ciência e a tecnologia possam contribuir para o processo produtivo, torna-se necessário desenvolver habilidades e treinar a população na efetiva aplicação dos conhecimentos e das técnicas, em ampla frente.

Talvez, possa haver algum exagero na exegese, ao pé da letra, das afirmações acima reproduzidas do cientista francês. As medidas, cujo denominador comum constituem os princípios da campanha aqui focalizada, não devem ser consideradas panacéia contra todos os males da economia, e, mesmo, da economia social. Assim, p. ex. não faltam, às vezes, na órbita do Mundo Subdesenvolvido, casos de acumulação excessiva de grupos tecnicamente capacitados e adestrados, cuja desejável utilização encontra óbices transitórios, porém bastante graves, na precariedade de capitais. Tais situações angustiantes resultam, porém, via de regra, da superprodução de categorias de mão-de-obra altamente especializada, orientadas no sentido errado, sem visão antecipada e harmônica do conjunto de todos os demais fatôres, mediante projeções primoradas de real valor, visão essa pleiteada pela campanha que procuramos explicar neste trabalho.

Seja como fôr, o arranco rostowiano de economias atrasadas, preponderantemente agrárias, por vêzes monoculturais e baseadas no uso quase exclusivo da fôrça braçal, desafia qualquer esfôrço desenvolvimentista sem amplas e generosas inversões, aplicadas no aperfeiçoamento qualitativo de recursos humanos, desde que fôssem apenas adequadamente ajustadas a todos os demais elementos de economia, devendo, nesse caso «render juros» elevados. Ressalvada essa condição básica, podemos, com efeito, pressupor que tais inversões produzirão poderosos efeitos multiplicadores sobre todos os outros fatores de economia nacional. De acordo com Frank Andrew Gunder, «o investimento no fator humano poderá produzir melhor resultado, em têrmos de aumento da produção, do que qualquer outro».

Acontece que não se trata, contrariamente às impressões superficiais, de paradoxo algum. No mundo de 1965, que evolui rumo à economia racionalizada, científicamente orientada, ultramecanizada, supercapitalizada e técnicamente aperfeiçoada, nenhum progresso pode ser alcançado sem disponibilidade satisfatória de braços, e, particularmente, de cérebros de pessoas, capazes de ocupar, no arcabouço da mesma, cargos de nível elevado, gerencial e técnico, médio e, até, baixo, com qualificações profissionais que se possam conjugar, da melhor maneira possível, com as exigências, cada vez maiores e mais especializadas, de todos os três grandes setores de economia, discriminados por Collin Clark em primário, secundário e terciário, sem exclusão dos imperativos de moderno serviço público.

Na corrida mundial rumo à consecução dos padrões «ótimos» de produtividade, têm que ser, rigorosamente, evitadas as irreparáveis perdas, vinculadas:

a) à ociosidade de mão-de-obra, sob tôdas as suas formas, inclusive a mais flagrante delas, e relacionada com a recente onda de *chomage*, de proveniência tecnológica, cuja incidência se faz notar, sobretudo, nos países de economia avançada; e

b) a todos os fatores obstaculizadores, que afetam o rendimento do trabalho.

Graças ao conhecimento, ultimamente muito aprofundado, do panorama econômico-social, que nos proporciona a ciência social *sensu lato*, ressaltam, com bastante clareza, várias distorções, que agem, prejudicialmente nesse sentido, tais como sejam, p. ex. a excessiva rotatividade de empregos (*turn-over*), movimentos exorbitantes de migração interna, caótica e anárquica, como, aliás, também, de vez em quando, situações diametralmente opostas, ligadas à imobilidade rígida, na distribuição, regional, setorial e empresarial, de mão-de-obra, assim como desajustes, de origem subjetiva, e objetiva no exercício de trabalho, *claring* defeituoso de pedidos e de ofertas de emprêgo, absentismo, seleção e recrutamento

deficientes de pessoal, desemprêgo e subemprêgo, de etiologia, que apresenta uma ampla gama de variedade, e, ainda, vários outros elementos de patologia social. Todos êsses fatores reduzem, indiscriminadamente, a plena utilização de trabalho, afinal de contas, em vários países, como o nosso, frente crucial da batalha de produtividade, em geral.

Em sua essência, a luta em prol de melhoria dos índices de produtividade de trabalho e a campanha para cuja interpretação se destina o presente estudo, não são mais do que o verso e o anverso da mesma medalha, sem que haja divergência entre seus respectivos postulados programáticos. Diga-se de passagem que as realizações de índole produtivista acabaram, no Brasil, no plano público, com malôgro total, sendo que as incluídas na órbita de entidades de classe produtoras, em visível oposição a êxitos especululares, conseguidos, p. ex. na França, Israel e México, manifestam rendimento precário, a despeito da colaboração técnico-assistencial, prestada aos respectivos órgãos, nesse sentido, por várias organizações estrangeiras. A elevação inconteste, embora lenta e insatisfatória, dos níveis de produtividade processa-se, assim, entre nós, espontâneamente, mediante racionalização de técnicas manufatureiras, por assim dizer, imposta pelas contingências do atual ciclo conjuntural.

Se as providências econômicas vêm sendo subordinadas, no momento, mormente na área de países em vias de desenvolvimento, ao planejamento a médio e longo prazo, não se pode, pois, deixar de deslocar o centro de gravidade das referidas realizações para a mobilização integral de recursos humanos e para a sua repartição, efetuada de tal forma, que, juntados à riqueza natural e ao capital, possam garantir os maiores resultados.

Na orientação da estratégia de progresso econômico defrontamo-nos, com crescente freqüência, com o grave dilema, relacionando com a opção entre a) a maior intensidade de capital, portanto, *ceteris paribus*, maior produtividade e mais elevada rentabilidade, todavia, com inevitáveis repercuções nocivas quanto ao estado de emprêgo, e b) a maior intensidade de trabalho, que oferece oportunidades mais favoráveis à empregabilidade, todavia, com consequências fatalmente prejudiciais sob os dois pontos de vista acima aludidos. Evidentemente, nem sempre se trata de decisões incondicionais em prol de uma ou outra dessas duas soluções alternativas, eis que existem, em vários setores, variantes, intercaladas entre tais dois pólos opostos. Na tônica, doutrinária, peculiar da campanha aqui focalizada, não se obedece de qualquer maneira, a postulados abstratos de mística produtivista, com desprezo a tudo aquilo que possa implicar a sua aplicação incondicional no tocante à incorporação no mecanismo econômico de contingentes sobressalentes e marginais de mão-de-obra.

Seja como fôr, não são considerações, única e exclusivamente, econômicas, no sentido ortodoxo da palavra, que nos levam a buscar, a todo preço, metas máximas de mobilização de recursos humanos.

Ao mesmo tempo, sob a influência de correntes filosóficas e credos éticos, que passam a prevalecer na segunda metade do século fluente, a política econômica «humaniza-se» e, até certo ponto, «socializa». Não se tolera mais comportamentos estanques nas relações mútuas entre a política econômica e social. Ambas destinam-se, em última análise, a assegurar o maior desenvolvimento, social, intelectual, espiritual e moral, da personalidade humana. Procura-se enfatizar o «caráter social» definido por Erich Fromm, bem ou mal, como «o intermediário entre a estrutura sócio-econômica e as idéias predominantes numa sociedade». Acredita-se, por conseguinte, que o progresso econômico careceria de qualquer expressão, se não contribuísse para a abolição ou, pelo menos, redução substancial dos níveis subexistenciais, com miséria, subalimentação ou fome, estado precário de saúde, desemprego e subemprego, condições essas, nas quais, vivem mais de três quartos de habitantes deste planeta, sem que haja maior aproximação entre o Mundo Subdesenvolvido e Desenvolvido. Ora, tal luta ao pauperismo torna-se inimaginável sem integração na atividade econômica de grandes parcelas da humanidade que, ainda, vegetam à sua margem. Nessa luta cabe, na realidade, apenas papel secundário aos processos repartitivos e redistributivos, de cunho reformista, do Estado de Serviços Sociais, de acordo com a conceituação de Harold Laski, apesar de terem encontrado considerável contrapartida, até no maior baluarte de capitalismo, nos EE. UU (*New Deal* de F. D. Roosevelt, *New Frontiers* de J. Kennedy e *Great Society* de Lyndon Johnson). Os principais instrumentos de ação construtiva nesse sentido relaciona-se, muito pelo contrário, com o aumento da produção e da produtividade, o que, por sua vez, torna imprescindível o melhor ajustamento às respectivas provisões do fator humano, em termos quantitativos, e, particularmente, qualitativos.

Simultaneamente, concentra em si a crescente atenção da opinião mundial o fenômeno, relativamente recente, de explosão demográfica, com suas consequências, como se nos afigura, a longo prazo afeitivas, no que diz respeito ao bem-estar, a despeito da interpretação dela, às vezes, excessivamente alarmante. O que, portanto, está em jôgo, não é apenas o aproveitamento de recursos humanos disponíveis no momento, como também de enormes quadros excedentes da população, que resultam do incremento ou mesmo da estagnação de elevados coeficientes de natalidade e fecundidade, assim como da redução, aliás, por si só benéfica, dos de mortalidade. A ativação econômica e o sustento desses novos contingentes humanos colocarão perante a humanidade, nas décadas vindouras, tarefas ingentes e angustiantes, ignoradas no passado.

E isto tanto mais que o aumento acelerado da população, para o qual, contribui, em primeiro lugar, a expansão imprevista de recursos de medicina, mediante combate efetivo à morbidez e mortalidade e prorrogação da expectativa de vida, leva, ao mesmo tempo, a consideráveis transtornos na composição da pirâmide etária. Com efeito, acarreta o aumento de categoria econômicamente inativas, dentro de faixas de infância e adolescência, e, sobretudo nos países mais avançados, de grupos senis, uns e outros com número reduzido ou nulo de «unidades de produção» e elevado das «de consumo». Concomitantemente, diminui, proporcionalmente, a parcela de fisiologicamente maduros e econômicamente ativos, sobre cujos ombros recai o sustento de classes inativas da população.

Não faltam, porém, outros elementos configuradores da política de mobilização aprimorada de contingentes humanos. Ocorre que, ultimamente, em vários países passa a constituir objeto de reavaliação crítica, atenta e aprofundada, o balanço real de todos os tradicionais programas sociais, extensivos à educação, formação profissional, aprendizagem e a vários setores correlatos. Pois bem, o que daí resulta são, quase sempre e em toda parte, inclusive nos EE. UU., conclusões bastante desanimadoras, quanto à contribuição efetiva desses programas todos para a eliminação de vários pontos de estrangulamento, que afetam a plena utilização de potencial humano, a, de modo todo particular, de grupos enquadrados na própria base da pirâmide etária. A inconteste crise de todos os sistemas educacionais, que não é apenas nossa ou latino-americana, mas, sim, universal, cria ponto de partida natural para medidas, tomadas com o propósito de submeter à revisão racionalizadora as soluções em vigor no momento, em conformidade com as técnicas preconizadas pela campanha aqui aludida.

II

Na sua grande e vitoriosa arrancada, o Brasil enfrenta todos os problemas acima expostos, sem exceção alguma, que se nos apresentam com particular freqüência e gravidade, própria da fase difícil de transição acelerada da sua economia do estágio de subdesenvolvimento pós-colonial para a etapa de industrialização, com todos os demais aspectos de diversificação e modernização da produção.

Sem aproveitamento da grande riqueza, ainda pouco ou mal explorada, que lhe proporcionam seus consideráveis (em meados de 965, aproximadamente, 82 milhões) e virtualmente muito valiosos recursos humanos, seria fadada ao malôgro a ofensiva desenvolvimentista, que, uma vez, enfim, superados os percalços da hiperinflação astronômica, passa a constituir tarefa-mor da atividade pública e privada.

Na consciência dos cientistas, técnicos e administradores brasileiros penetra a compreensão da posição prioritária, ocupada pelo «capital humano». Basta, nessa ordem de idéias, fazer referência aos recentes trabalhos de tais eminentes peritos nacionais, como sejam, p. ex. Paulo Assis Ribeiro, Joaquim Faria Góes Filho, Italo Bologna e Paulo Novaes, sendo que o último dêles elaborou, até, o projeto de lei «que visa criar um órgão de política de valorização de recursos humanos». Por outro lado, vários e relevantes aspectos, doutrinários e pragmáticos aqui abordados, vêm sendo elucidados em estudos de Glycon de Paiva, Robert N. Dannemann, Arlindo Lopes Corrêa e do autor dêste trabalho, além de vários outros, com freqüente e nova ênfase na análise da explosão populacional. Cumpre também realçar as atividades coordenadoras no setor de mão-de-obra, levadas a efeito pela COPEMO, numerosas pesquisas, realizadas, particularmente no tocante à produção pela rede de ensino superior de escalões elevados de mão-de-obra técnica e gerencial, pela Fundação Getúlio Vargas e, enfim, valiosos subsídios para o melhor conhecimento dessa matéria do SENAI e do SENAC, aliás, com um certo estancamento das respectivas atividades técnicas desses dois serviços, ocorrido nos últimos anos.

A recente obra de programação nacional, destinada a converter-se, no futuro próximo, em realizações planificadoras de caráter plurianual, propriamente ditas («Plano Decenal», cujas bases acabam de ser elaboradas pelo Prof. Mário Henrique Simonsen), isto é o «Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966» não descuidou, contrariamente à orientação do anterior e fracassado Plano Trienal, de quase todos os aspectos sociais da expansão econômica.

Com efeito, não está limitado à reavaliação, no Capítulo XIX da 4^a Parte, da evolução da rede escolar, com análise das perspectivas, que se nos oferecem a respeito a médio prazo, eis que algumas projeções terminam em 1970.

Deixando, por enquanto, de atacar diretamente, a não ser em algumas referências episódicas, a questão de dinamismo populacional, empresta, todavia, no Capítulo II da 2^a Parte, importância fundamental à política de emprêgo, encarando seus objetivos, no espírito realista, como setor-chave da economia social. Ressalta, em boa hora, que «atualmente o país precisa oferecer, por ano, cerca de um milhão e cem mil novas ocupações, para que se evite a proliferação do desemprego estrutural, tecnicamente aletitivo». Entre várias causas da baixa absorção de mão-de-obra, salienta, acertadamente, «estímulos exagerados à substituição tecnológica de mão-de-obra por capital». Enfim, delineia vários remédios que «impêçam a ociosidade dos fatores complementares ao trabalho, e que estimulem o desenvolvimento de certos setores de tecnologia pouco capitalizada».

Pode ser que, no diagnóstico da agravamento da situação no mercado de trabalho, haja algumas imperfeições metodológicas, relacionadas tanto com a utilização de indicações da estatística de arrecadação de contribuições previdenciárias, dados êsses destorcidos por altos índices de sonegação e evasão, quanto com a apreciação unilateral da oferta de empregos, sem qualquer importância atribuída a seu lógico corolário, isto é à procura de trabalho; contudo, é justamente dentro da órbita desta que se manifestam consideráveis mudanças, que intensificam pressões, cada vez maiores, sobre o mercado de trabalho. E, por seu turno, na parte de terapêutica, preconiza várias medidas econômicas, tôdas elas, sem dúvida, não desprovidas de relevância essencial e devidamente orientadas, porém, afinal de conta, incompletas sem entrosamento com as mesmas de providências, supletivas e complementares, da política social e trabalhista. Ora, ninguém mais ignora que estas, mesmo fora do âmbito de intervencionismo salarial não obedecem, entre nós, aos propósitos programáticos de «pleno emprêgo», sendo que algumas delas agem, até, no sentido acentuadamente contraproducente.

Ao mesmo tempo, o Programa criou alicerces para a reforma agrária, a qual, levada a efeito, mediante o Estatuto da Terra (lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964), através da programada revisão de obsoletas estruturas fundiárias, encerra vários e importantes subsídios para a mobilização da força de trabalho rural. O lamentável e bastante generalizado subemprego crônico na economia agropecuária relacionado com o difícil acesso do proletariado rural à propriedade da terra, constitui uma das facetas mais alarmantes do cenário social brasileiro.

Seja como fôr, o Programa de Ação Econômica, na sua segunda redação preliminar elaborada em fins de 1964, abrangendo, implicitamente, tôda uma série de metas intimamente entrelaçados com aquilo tudo que abarca a valorização de recursos humanos, abriu perspectivas animadoras para a futura abordagem, ainda mais ampla e polivalente, dessas questões no futuro Plano de Desenvolvimento Econômico, que decenal, quer, talvez, de duração mais limitada.

O incontestável sucesso nessa matéria do Programa ressalta, sobretudo, ao compararmos cuidadosamente as partes acima aludidas, mesmo além de seu confronto com o Plano Trienal, por um lado, com os trabalhos nesse sentido, iniciados, porém, inexplicavelmente, interrompidos no meio, da COPLAN (primeiro órgão planejador de âmbito nacional, criado pelo Decreto nº 154 de 17 de novembro de 1961), e, por outro lado, com o malogrado total do Grupo de Estudos de Mão-de-Obra (GEMO), constituído junto ao INIC pelo Decreto nº 51.251 de 24 de agosto de 1960, que não chegou, mesmo, a terminar seu relatório final.

É nosso propósito passar, em seguida, revista às raras luzes e as freqüentes sombras da nossa legislação, que diz respeito à matéria aqui focalizada. Fazendo-o, procuraremos evitar a falsa crença na onipotência de instrumentos normativos, tanto em voga na América Latina. De qualquer maneira, não é mediante recurso exclusivo a soluções legislativas, e aumentando, ainda mais, a atual febre legisferante, que conseguiremos equacionar os grandes problemas que se nos deparam nesse setor. O que, porém, não poderá fugir à nossa atenção, é a existência de vários diplomas legais que, indifarçavelmente, agravam a utilização racional de nossos recursos humanos, buscando alcançar metas, irreais e imaginárias, de suposto progresso social, com apêgo às fórmulas de estéril demagogia pseudo-avançada, peculiar dos tempos passados.

Abordando tal exposição, propomo-nos examinar apenas de «vôo de pássaro» os principais problemas que se nos oferecem, no tocante à valorização da população brasileira, enquadrada no conceito de força ativa de trabalho.

De início, cumpre, porém, tornar bem patente que nessas considerações teremos que recorrer, ressalvadas raras exceções, a hipóteses, baseadas em observações meramente empíricas e isto em virtude de sensíveis claros que se apresentam na respectiva documentação estatística. Com efeito, faltam, no momento, quaisquer operações estatísticas, completas, atualizadas e fidedignas, de observação estatística sobre mão-de-obra, com todas as subdivisões que tal setor de estatística fatalmente comporta, força de trabalho, emprêgo e desemprêgo, e, ainda, várias outras matérias, de interesse vital sob o ângulo da análise de utilização de recursos humanos.

Não pretendemos negar o alto valor intrínseco de informações censitárias, inclusive em virtude da inclusão nos quesitos do último Recenseamento de vários, novos itens, p. ex. relativos à apreciação da migração interna, não limitada mais ao plano do intercâmbio populacional interestadual. Infelizmente, os resultados da referida operação sofrerão impacto desagregador das notórias condições administrativas adversas, nas quais foi executada. O que, todavia, afeta, mormente, os subsídios virtuais do VII Recenseamento para o melhor esclarecimento das questões que nos interessam aqui, é, sobretudo, o insustentável atraso, verificado na apuração de suas indicações. Uma vez decorrido o prazo quinquenal, a contar da data desse Censo (1 de setembro de 1960), dispomos apenas de alguns resultados preliminares, provisórios e globais do mesmo. E não nos inspiram muita confiança dados, tirados da amostragem probabilística, baseada na observação de somente 1.27% da massa recenseada, parcela essa, aliás, atinente a nada mais de três regiões fisiográficas do país. Tal defasagem cronológica, sumamente lamentável, na apuração do último Censo decenal diminuirá, sensivelmente, a relevância prática de seus re-

sultados, dado o ritmo veloz de evolução, verificado nesses últimos cinco anos.

Foi, inexplicavelmente, suspensa a publicação de inquéritos econômicos do IBGE, fonte interessante de informações sobre vários aspectos da indústria e comércio.

O Registro Industrial abarca sómente estabelecimentos que «ocupam 5 ou mais pessoas», e que perfazem a pequena minoria de nossas empresas manufatureiras, sem abranger, outrossim, vários e relevantes setores de atividade industrial, e excluindo-se de sua órbita a construção civil, o maior absorvedouro da mão-de-obra simples, braçal.

A estatística previdenciária, baseada apenas na arrecadação de contribuições, evidencia, como já assinalamos acima, consideráveis defeitos orgânicos, os quais anulam seu valor como termômetro, capaz de medir a febre desocupacional.

Não devem desmerecer a nossa atenção as indicações cadastrais a) do SENAI, apesar de manifestarem forma mais aprimorada sómente no DR de São Paulo, com realizações apenas recém iniciadas nesse sentido nos DD. RR. de Guanabara e Pará, e b) do IAPI, cuja elaboração e divulgação foram sustadas em 1964, e as quais não estão acompanhadas por dados análogos dos demais IAPs. Há vários anos não se efetuam, por seu turno, Censos dos Segurados das instuições previdenciárias.

A estatística sobre o estado civil, enfim, nesses últimos anos, apurada e publicada no vasto âmbito nacional pelo serviço competente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, oferece-nos, todavia, informações, mormente sobre os nascimentos, que provavelmente, oscilam em torno de 50% dos respectivos casos.

É dramaticamente precário o balanço atual da estatística de trabalho, emprêgo e social, em geral. A programada apuração das Relações dos Dois Térços, a ser promovida mediante revisão integral do obsoleto «modelo», e o projeto que visa o cômputo mensal da arrecadação do adicional da contribuição previdenciária, destinado para o «salário-família», poderão, como é de se esperar, contribuir para preencher os mais nevrálgicos claros desse setor de estatística.

Não dispomos de dados sobre o movimento de todas as bolsas de trabalho.

No tocante à formação profissional, sabemos, na realidade, apenas algo a respeito da matrícula nos cursos do SENAI e do SENAC e as conclusões da aprendizagem institucional, entregue a essas duas entidades, sem que possam formar idéia suficiente a propósito dos demais programas congêneres, particularmente no que diz respeito ao treinamento de mão-de-obra, dentro da órbita microempresarial.

A estatística educacional não carece, decerto, de vários elementos quantitativos de informação, cujo constante aperfeiçoamen-

to técnico dificilmente pode escapar à nossa observação. Entretanto, continua ainda superficial e incompleta, sobretudo quanto a vários aspectos de conhecimento econômico e social, mais aprofundado, como sejam, p. ex., custos unitários de ensino, evasão e deserção escolar etc. Não serve para a avaliação, objetiva e criteriosa, de funções exercidas, sob o prisma que nos interessa aqui, pela instrução escolar de todos os três níveis. Não lança qualquer luz sobre as graves implicações do «hiato nocivo», verdadeiro calcanhar de Aquiles do ensino primário. Não permite a apreciação de cota parte dos gastos com o sistema educacional, no cômputo do produto grosso e da renda nacional.

Abrindo parênteses, mereceria destaque a informação, baseada na apuração preliminar do Recenseamento de 1960, e que parece evidenciar o aumento benéfico da proporção dos alfabetizados de 43,78% em 1940 e 49,31% em 1950 a 60,52% em 1960.

Por incrível que pareça, não ficam a nosso alcance quaisquer dados estatísticos sobre o vulto e a orientação das correntes de migração interna, com paralisação de uso de várias técnicas de medição desse relevante fenômeno, aproveitadas no passado. Nessas condições, podemos, apenas apreciar a intensidade dos movimentos migratórios *de rure ad urbem*, procurando interpretar alguns resultados finais do êxodo rural. Assim, por um lado, não podemos deixar de anotar a) o aumento da população urbana e suburbana, cuja discriminação da rural levanta, aliás, maiores dúvidas metodológicas, de 31.24% em 1940 e 36.16% em 1950 a 45.08% em 1960, e, por outra parte, verificar b) o incremento dos habitantes das oito maiores cidades do Brasil de 6.482.714 em 1950 a 10.792.931 em 1960. Todos êsses dados, isolados e já bastante obsoletos, desprovidos, por seu turno, da eliminação das indicações relativas ao crescimento biológico dos citadinos, significam, porém, pouco ou quase nada. Do mesmo modo, os índices desiguais de aumento demográfico da população das cinco grandes regiões fisiográficas do país, refletindo, sem dúvida, o intercâmbio entre umas e outras no período intercensitário, não se prestam, por si só, a constituir fundamento, cientificamente razoável, de quaisquer conclusões a respeito da mobilidade horizontal inter-regional de brasileiros.

Enfim, em todos os setores de estatística nacional assistimos, nesses últimos anos, a sintomas de retrocesso, mesmo quanto a operações de maior relevância, econômica e social, agravados pelo balanço precário de pesquisas e inquéritos, causuais e descoordenados, assim como pela inexistência total de cadastro da força de trabalho econômicamente ativa.

Não é de admirar que, em virtude da falta pavorosa da matéria prima estatística, aparecem, ao mesmo tempo, deficiências simplesmente inacreditáveis na sua interpretação e análise, teoricamente cabíveis ao Laboratório de Estatística do IBGE, que todavia,

atravessa a fase de aguda crise operacional, sem produzir mais estudos de valor real.

Assim, na apreciação dos problemas mais críticos do panorama sócio-econômico, tateamos, ainda, em grande parte, no escuro, sem possibilidade de basearmos as nossas impressões, quase exclusivamente visuais e subjetivas, de índole hipotética, em alicerces só lidos de informação factual.

A normalização da defeituosa rede estatística requer, pois, providências drásticas e urgentes, de caráter administrativo, que deverão constituir o primeiro passo rumo à formulação da política de valorização de recursos humanos.

III

É com essas ressalvas que procuraremos abordar a exposição sumária dos principais fatos, de preponderante índole social, que atualmente surgem no panorama brasileiro, e aos quais, como se nos afigura, cabe quinhão de responsabilidade toda particular pelo aproveitamento, parcial, antieconômico e anti-social, das classes populares nacionais, com detimento de expansão da nossa economia e com inevitáveis prejuízos, quanto ao ritmo apenas moderado de progresso social («ascensão vertical» e «capilaridades») delas mesmas.

No período em que nos aproximamos do auge, segundo tudo nos leva a crer, fisiologicamente insuperável, de aumento explosivo da população mundial, não podemos deixar de iniciar esse exame com algumas indicações a respeito da intensidade, anormal e simplesmente vertiginosa, que esse fenômeno apresenta no Brasil, para o qual parece deslocar-se seu epicentro universal. Se, como é notório, o coeficiente de incremento anual geométrico dos habitantes do nosso país passou de 1.51% no período entre 1930 e 1940, e de 2.38% na década posterior, a 3.11% no último período intercensoário, compreendido entre 1950 e 1960, é, pelo menos, provável que, no quinquênio, posterior à realização do Recenseamento de 1960, o aumento populacional se tenha, quantitativamente, elevado ainda muito mais. Assim, como nos parece verossímil, o Brasil converteu-se, na ampla arena internacional, no único grande país, sujeito a processos de tal descontrolada inflação populacional, a qual, do mesmo modo como a inflação monetária, acarreta a desvalorização de recursos humanos. Na realidade, dada a conspiração de silêncio, que estava prevalecendo, até os últimos anos, nessa matéria, ignoramos tudo a respeito da causalidade direta (bio-demográfica) e remota (econômico-social) da acelerada espiral populacional e a propósito de todos os mais variados e complexos elementos, objetivos e subjetivos, desse magno problema. Mesmo assim, procurando vencer todas as dificuldades, que se nos ofereceram no caminho assim trilhado, e evitando, rigorosamente, a interpretação inspira-

da pelos falsos ensinamentos, unilaterais e visivelmente exorbitantes, da doutrina malthusianista, procuramos, no estudo publicado na Revista do Serviço Públco, colocar em seus próprios termos as previsíveis consequências, a curto, médio e longo prazo, do redobrado dinamismo demográfico. Sem formularmos quaisquer teses de alegada validade axiomática, chegamos, todavia, a conclusões bastante sombrias, quanto às repercussões, predominantemente prejudiciais, da superpopulação brasileira, aliás, sem qualquer divergência com a opinião, quase unânime que prevalece nesse particular, no momento, em vários meios da opinião científica internacional. Sem desejarmos reproduzir aqui os raciocínios do referido estudo, formulados com todas as ressalvas, dada a exigüidade de dados objetivos de informação a respeito, pedimos vénia para ressaltar, nessa altura, o nosso ponto-de-vista, consoante o qual a evolução nesse sentido traga no seu bôjo a alarmante ampliação de estados de marginalização econômica de consideráveis extratos da população nacional, cuja integração na economia se possa tornar, com o tempo, uma espécie de quadratura do círculo. Quer nos parecer, com efeito, que podemos antecipar, com exatidão matemática, a dilatação no curso das próximas décadas, da incidência de desemprego e subemprego, devida ao aumento intempestivo de contingentes humanos, em busca de emprêgo, muito mais de que a quaisquer outras fôrças motrizes de tais desequilíbrios no mercado de trabalho.

Destacamos acima uma das várias repercussões desalentadoras do explosivo aumento vegetativo da população. Será que podemos, porém, deixar de aflorar aqui entre parênteses, outra, e que toca de perto ao volume global e à discriminação de inversões nacionais? O que temos aqui em vista, são consequências negativas desse fenômeno, quanto a) à certa estagnação da poupança e à concomitante expansão do consumo nacional, portanto, dificuldades na formação de capitais, e b) à repartição assimétrica das inversões, dada a retração das produtivas e hipertrofia das sociais, e, até, meramente demográficas, estas de reduzido ou nulo valor econômico.

Entretanto, inexplicavelmente, e, quiçá, apenas por causa de algumas dúvidas doutrinárias, já superadas alhures, e, a rigor de alguns complexos psicológicos, arraigados nas condições dos tempos passados, continuamos praticando, nessa matéria, a «política de avestruz». Não nos juntamos a quase todos os demais países, que já enveredaram pelo caminho rumo à reorientação, limitativa e restritiva, das medidas demográficas. Com efeito, através da nossa progenética legislação fiscal, social, trabalhista, promovemos, artificialmente, coeficientes ainda maiores de proliferação. Se nada justificaria a aplicação precipitada entre nós de modelos da chamada legislação eugênica em vigor em alguns países asiáticos, com recurso a providências drásticas e, por vários motivos, inaceitáveis, de esterilização e abortos, não podemos imaginar que

a valorização de recursos humanos possa ficar alheia ao reexame, amplo e polivalente, de todos os efeitos das atuais pressões demográficas, e, a seguir, à execução, congruente e corajosa, das conclusões que tais estudos nos possam oferecer. Não é possível protelar mais trabalhos de radiografia de incremento populacional — a mais dolorosa lacuna em nossas investigações sociais! — aproveitando-se apenas impressões meramente casuais e fortuitas, capazes de desvirtuar a compreensão desse fenômeno e, porventura, imprimir rumos falsos às providências demográficas. É, por conseguinte, lamentável o recente abandono pela PUC da pesquisa, admiravelmente planejada nesse sentido, dada a incompreensível desistência pelas fundações americanas, especializadas nesse ramo, de prestação à mesma de serviços técnico-assistenciais e subsídios financeiros.

Outro grande conjunto de problemas de relevância vital, que ainda não conseguimos sequer atacar, relaciona-se com a recrudescida mobilidade da população brasileira, à qual assistimos com braços cruzados, a despeito de significar, em última análise, ociosidade, temporária ou, em alguns casos, mais demorada e, até, quase permanente, de recursos humanos. Apenas de modo vago e geral conhecemos o modo em que atuam, nesse sentido as forças de reclusão e atração.

Em tese, os deslocamentos populacionais, obedecendo à transferência do eixo de atividade econômica das áreas, territoriais e setoriais, menos produtivas para as de maior rendimento, podem ser, teóricamente, classificadas como, a longo prazo salutares. Significam, via de regra, a incorporação no circuito monetário de grupos que, no passado, viviam dentro do sistema de mera auto subsistência, sem aparecerem no mercado nacional nem como produtores nem consumidores. As correntes de migração de zonas rurais de menor fertilidade e com agricultura em decadência para as frentes mais produtivas de produção agropecuária, reúnem, sempre e incondicionalmente, todos os requisitos de trocas econômicamente proveitosas, condicionando a elevação global da produtividade da lavoura.

Contudo, e sobretudo, o maciço e desordenado êxodo rural rumo a cidade acarreta tôda uma série de graves prejuízos para a região de emigração (falta de braços, queda da produção de alimentos), porém, particularmente, na zona urbana de imigração, onde surgem bairros subequipados, de típico habitat rural (favelas, mocambos, malocas etc.), cujos males, bem conhecidos, desafiam qualquer interpretação controversa. Consiste, com demasiada freqüência, na simples transferência mecânica do subemprego rural para a órbita de desemprego urbano, contribuindo para agravar os desequilíbrios no supersaturado mercado de trabalho no setor secundário e terciário de economia. E, por vêzes, extremamente longo o período intercalado entre o abandono do último emprego ru-

ral, mesmo que fôsse precário e pouco rendoso, e o início do trabalho na «economia urbana» de destino. No âmbito da mesma abrem-se perspectivas relativamente mais lisonjeiras de absorção da mão-de-obra migrante apenas na construção civil para homens e no serviço doméstico para mulheres, sem maiores possibilidades de integração dêsse grupo em atividades manufatureiras e afins, para cujo exercício está totalmente despreparado.

Enfim, o ritmo febril de urbanização do Brasil, evidenciado pelo crescente coeficiente de aumento da população urbana e suburbana, já acima mencionado, é muito superior ao de industrialização, assume caráter de redistribuição populacional, capaz de inspirar maiores preocupações.

É, pois, enorme o papel que deveriam desempenhar providências disciplinadoras e orientadoras, atinentes às migrações internas, providências essas, cuja inexistência muito contrasta com a dimensão da ambiciosa política imigratória internacional, peculiar do período anterior à atual queda da importação da mão-de-obra alienígena.

Depois da recente liquidação do INIC, que, aliás, sem maior êxito, estava procurando equacionar, pelo menos, alguns aspectos dêsse fenômeno na zona de origem, na fase de transporte e na área de destino, e depois do último desmembramento das atribuições dessa autarquia entre várias entidades, públicas e semi-estatais, existe, no momento, vazio integral quanto a órgãos de cúpula, capazes de serem encarregados da política migratória nacional, plenamente digna dêsse nome.

Dando-nos conta da poderosa contribuição do latifundarismo para a fuga de campo, em consonância com a interpretação da sua atuação nesse sentido pela «Lei Goltz», procuramos reduzir o vulto exorbitante do êxodo rural, dentro da reforma agrária, mediante combate à propriedade concentracionária da terra e seu corolário, igualmente prejudicial, isto é o minifundarismo. Entretanto, seria ilusório esperar quaisquer resultados práticos da reformulação do sistema de propriedade e posse agrária, a não ser em futuro relativamente distante.

Eis tudo. Salvo essa frente isolada, continua intata a passividade integral da nossa legislação e administração em face dêsse grande conjunto de problemas, e isto a despeito da necessidade imperiosa de darmos a maior ênfase possível aos aspectos salutares de intercâmbio territorial de mão-de-obra, reduzindo-se, ao mesmo tempo, seus consideráveis efeitos econômica e socialmente negativos.

É imensa a magnitude complexidade dos problemas, quantitativos e qualitativos, de mão-de-obra nacional.

A primeira questão, que se nos depara na sua análise, relaciona-se com a determinação «por baixo» e «por cima» dos quadros da força de trabalho.

Quanto à base da pirâmide etária, não podemos deixar de destacar a existência do famigerado «hiato nocivo», vinculado à definição desentrosada do limite máximo de atendimento escolar obrigatório pela legislação educacional, e do limite mínimo, igual a 14 anos, de admissão ao trabalho assalariado pela legislação tutelar de trabalho. Apesar de um tanto mitigada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, essa discrepância continua sem qualquer solução, causando vários e lamentáveis distúrbios nas condições de existência da nova geração, condenada ao ócio, à vadiagem, à mendicância, à delinquência juvenil, e, às vezes, ao exercício ilegal e abusivamente explorado de trabalho remunerado. Não nos parece, diga-se de passagem, oferecer perspectivas animadoras a regulamentação social e juridicamente duvidosa, preconizada no Projeto de Código do Trabalho, de 1965, e que outorga ao juiz de menores o direito de autorizar a inclusão no âmbito da instituição de aprendizagem de menores de 14 e maiores de 12 anos, *Toute reflexion faite*, o que sobrecarregaria ainda mais o saturado mercado de trabalho, o melhor subsídio para o equacionamento dessa espinhosa questão consistiria, como nos parece, na criação, de preferência no campo operacional do SENAI e do SENAC, porém em cooperação estreita com os respectivos serviços educacionais, de cursos intensivos de pré-formação profissional, que prepararia, todos quantos integram esse grupo para seus futuros ofícios e ocupações semi-qualificados e qualificados.

Como é natural, inexiste uma fixação legal análoga do limite máximo de idade para o exercício do exercício do trabalho socialmente dependente. Quanto a categorias colocadas no ápice da pirâmide etária, o que se impõe, em primeiro lugar, é garantir a mais flexível rotatividade de mão-de-obra, mediante substituição maleável, sobretudo pelo seguro-velhice, de operários idosos e com capacidade diminuída de trabalho pelos jovens e adolescentes, cujas pressões sobre o mercado de trabalho estão fadadas a aumentar cada vez mais. Ora, a nossa legislação previdenciária e trabalhista manifestam, nesse particular, rigidez insustentável, agindo no sentido nitidamente oposto. Tanto a Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, quanto o projeto de sua revisão, de 1965, apesar da orientação generosa desses textos normativos, no tocante às condições aquisitivas e ao valor de benefícios, subordinam a aposentadoria — velhice obrigatória, por iniciativa patronal, ao cumprimento de várias exigências, onerosas e embaraçosas, que anulam quaisquer possibilidades de reposição acima aludida dos trabalhadores de idade avançada pelo influxo da mão-de-obra juvenil. Concede-se, até, ao segurado com direito à «aposentadoria por tempo de serviço», que optar pela permanência em serviço, abono especial igual a 25% do salário de benefício vantagem essa a ser acrescida aos rendimentos de trabalho, ao que se saiba, ignorada em leis de seguro social em vigor no estrangeiro. E, por seu

turno, as instituições protetoras de «seguridade de emprêgo», e, sobretudo, a estabilidade, contribuem para conservar no emprêgo trabalhadores velhos e menos capacitados para o esforço produtivo; assim cria-se entraves insuperáveis ao ingresso nos quadros de operário da nova geração trabalhadora. Será que podemos abrir mão da revisão da orientação antieconômica e anti-social dessas leis todas, as quais, simultaneamente, evidenciam numerosas outras deficiências orgânicas?

Quanto a aspectos quantitativos de mão-de-obra, ressalta, com clarividência que nada deixa a desejar a paulatina deterioração do equilíbrio entre a demanda e a oferta de trabalho, que desmente a antiga opinião eufórica a respeito da existência do estado de «pleno emprêgo», supostamente, não sujeito, em hipótese alguma, a quaisquer perturbações desocupacionais. Assistimos, ultimamente, ao surto de desemprego, cujos bolsões isolados aparecem, quase pela primeira vez, em algumas aglomerações e em certos setores de economia. O que temos aqui em vista, não são fenômenos de subemprego ou «desemprego disfarçado», bastante comuns, inclusive sob a forma endêmica, há muito tempo, em todas as ramificações da nossa economia. Escapando muito à clara mensuração econômica, e identificado, com freqüência, erradamente, com o desemprego parcial, visa, todavia, sempre, em sua essência, a existência de contingentes de mão-de-obra que possam ser subtraídos da força ativa de trabalho, sem que tal operação acarrete a queda da produção e produtividade. Por sua vez, na apreciação do *chomage*, propriamente dito, não podemos, como ocorre entre nós, limitar a nossa atenção, única e exclusivamente, a casos de despedida por empregos dos trabalhadores já efetivamente ocupados. Tais casos, constituindo aspecto mais flagrante de desemprego, alertam, de modo todo particular, e com tôda razão, a opinião pública, disposita, mesmo, a lhes emprestar freqüência e gravidade excessivas. É, porém, mister adiantar que as referidas rescisões pelo setor empresarial de contratos de trabalho, rescisões essas, cuja ocorrência, diga-se de passagem, tende a declinar consideravelmente no segundo semestre de 1965 — aliás, acompanhados pela relativamente difícil absorção imediata da mão-de-obra demitida por demais áreas de economia, privada ou pública, se efetuam a despeito da existência de vários instrumentos da legislação trabalhista (aviso prévio, indenização por despedida injusta e estabilidade), os quais deveriam, lógicamente, obstaculizar ou, pelo menos, restringir, sensivelmente, tais medidas patronais. Contudo, o que empresta em nosso meio ambiente relevância incomparavelmente maior a essa patologia do mercado de trabalho, são as crescentes dificuldades, apesar de muito menos visíveis, que enfrenta incorporação na economia de trabalho de contingentes, cada vez mais numerosos, de «candidatos a emprêgo», cujo incremento provém, em primeiro lugar, dos fenômenos acima assinalados de explosão demográfica e

de intensificadas migrações internas. Tal espécie de «desemprego inicial», particularmente agudo em relação ao grupo de jovens, os quais, todos os anos, ingressam no mercado de trabalho, em busca do primeiro emprêgo, parece constituir o traço mais marcante da situação crítica da mão-de-obra nacional, podendo, êsse subsetor de *chomage* assumir, ao que parece, de acordo com várias projeções, nas décadas vindouras, gravidade ainda maior, mesmo independentemente do eventual transcurso lisonjeiro de ciclos conjunturais.

Não nos parece necessário examinar aqui, pormenoradamente, a origem dos desajustes desocupacionais, nem procurar estabelecer a contribuição de respectivas forças motrizes de etiologia de desemprego para o rompimento da estabilidade nas relações de mercado de trabalho. Bastará apontar, nessa altura, apenas alguns fatores causantes dêsse desequilíbrio. São, com efeitos:

- a) efeitos colaterais das providências de desinflação e austerdade;
- b) situação advera conjuntural, em geral, que afeta, sobretudo, emprêses, desprovidas de sólidas bases operacionais;
- c) revolução tecnológica, que paulatinamente ingressa na economia brasileira, deteriorando, particularmente, a empregabilidade da mão-de-obra meramente manual;
- d) aumento acelerado da população nacional;
- e) forte mobilidade horizontal;
- f) existência, largamente espalhada, de quadros excedentes de mão-de-obra, cuja redução se torna imprescindível, como parte integrante das providências racionalizadoras empresariais;
- g) falta de elástico *clearing* de pedidos e ofertas de emprêgo (desemprego «frictional»); e, ainda,
- h) inúmeros outros elementos geradores da atual crise do mercado de trabalho, não incluídos nessa relação, evidentemente, precária e despretensiosa.

Não é nosso propósito passar em revista todas as excelentes providências, profiláticas e reparadoras, já tomadas ou programadas, dentro da orientação da política econômica, financeira, comercial e cambial do atual Governo.

Entretanto, não podem ser relegadas a lugar insignificante tarefas específicas, que incumbem, nesse particular, à política social, e que passaremos a expor no subcapítulo IV dêste trabalho.

É impossível separar os aspectos quantitativos de mão-de-obra dos qualitativos. Para comprovar a íntima interdependência, existente entre uns e outros, bastará realçar que a melhor capacitação dos trabalhadores, além de condicionar a elevação, menor ou maior, de sua remuneração, contribui, comprovadamente, para consolidar a posição dêles no mercado de trabalho.

Examinando, sob êsse ângulo, o cenário de mão-de-obra nacional, não podemos, inicialmente, deixar de anotar a distância, cada vez maior, que separa a procura da oferta. O que se nos depara aqui, são a) agudos *déficits* nos escalões altos e médios de mão-de-obra especializada, técnica e gerencial, inclusive nos quadros de mestria; b) abundância de mão-de-obra simples ou, a rigor, rudimentarmente semi-qualificada, cujas oportunidades de emprêgo diminuem consideravelmente; e c) transtornos, bastante intrigantes, que se efetuam na demanda empresarial e oferta trabalhadora, no tocante à mão-de-obra qualificada, no sentido tradicional da palavra, insuficientemente ajustada aos requisitos tecnológicos e organizacionais, que evoluem em sentido ascensional.

Eis a imagem apenas rotineira e estereotipada do panorama qualitativo de mão-de-obra brasileira, que deverá ser, impreterivelmente, concretizada e convertida em dados mais seguros sobre o jôgo de fôrças, que atuam, no momento, no mercado de trabalho.

A supressão dos pontos de estrangulamento que daí resultam é, de qualquer modo, impossível sem ampliação de formação profissional, acelerada e intensiva, sob tôdas as suas formas, em relação a todos os grupos de idade e a todos os níveis de trabalho. É, por conseguinte, necessária a multiplicação das inversões, no momento, exiguas, aplicadas no aprimoramento de recursos humanos e o aproveitamento prioritário das mesmas nos setores, nos quais se possa antecipar seu rendimento máximo e imediato.

Os atuais programas nessa matéria podem ser enquadrados dentro do trinômio, constituído:

A. pela rôde escolar pública, submetida, quanto ao ensino universitário, à revisão bastante adiantada, sendo que, todavia, no que diz respeito a estabelecimentos de ensino técnico médio, acusa tôda uma série de graves deficiências, entre as quais cumpre mencionar, p. ex. o divorciamento com os respectivos setores de economia e fortes desajustes no concernente ao desenvolvimento desigual dos ramos comercial, industrial e agrícola; do lado positivo do balanço, convém assinalar o lançamento pela Diretoria de Ensino Industrial do MEC, em fins de 1963, da colateral campanha intensiva de formação de mão-de-obra industrial, baseada no Decreto nº 53.324 de 18 de dezembro de 1963, sendo que a avaliação definitiva de seus resultados práticos seria, porém, ainda prematura;

B. pelos dois Serviços patronais de Aprendizagem (SENAI e SENAC), de início, dedicados, exclusivamente, à organização da instituição sócio-jurídica de aprendizagem de menores, que, todavia, com o tempo, estenderam as suas atividades também ao treinamento de adultos, com realizações, de preponderante índole escolar, de valor indiscutível, cuja desejável dilatação quantitativa se choca, porém, a escassez de receita contributiva dêsses Serviços; e,

enfim, C. pelos programas de treinamento infra-empresarial, baseados nos princípios de T.W.I., programas êsses para os quais desloca o centro de gravidade da moderna formação profissional, e que, sobretudo, dentro da alçada do SENAI, graças à atuação incentivadora, orientadora e assistencial dessa entidade, integrada no regime de «acordos», manifestam expansão impressionante.

O rendimento numérico dêsses programas todos continua, porém, relativamente inexpressivo, sem corresponder, nem de longe, ao ritmo de aumento e diversificação das «necessidades em pessoal» nossa economia, em vertiginoso progresso, horizontal e vertical.

Assim, p. ex. a organização escolar do SENAI, constituída, em 1964, por 115 escolas e 1.055 cursos, com matrícula total que não foi, naquele exercício, além de 49.884 pessoas, não pode absorver plenamente os formandos, dentro do grupo dos que não podem oferecer à economia nada mais de que seu esforço braçal.

Segundo estimativas, a aprendizagem industrial de menores, os quais, perfazem, aproximadamente, 10% do operariado a serviço da atividade manufatureira, isto é, mais ou menos, 350.000-400.000 jovens trabalhadores, beneficia apenas cerca de um quarto dêsse grupo (25.205 admitidos à aprendizagem do SENAI e uns 65.000 abrangidos pela aprendizagem no próprio local de trabalho). A situação acima apresentada não melhora consideravelmente ao deduzirmos do referido *déficit* a categoria, pouco definida em termos estatísticos, de jovens, cujos ofícios e ocupações «não demandam aprendizagem metódica». A dimensão limitada da aprendizagem prende-se, entre vários outros motivos, ao tratamento salarial desprivilegiado, reservado a aprendizes (apenas 50% da taxa normal de salário mínimo), ao passo que, paradoxalmente, fazem jus à taxa integral dêsse salário os jovens que exercem ofícios e ocupações não-qualificados acima aludidos. O que daí deve resultar, são desincentivos no recurso da nova geração trabalhadora às relações de aprendizagem.

Evidenciam, ainda, incomparavelmente maiores lacunas programas de treinamento e retreinamento de trabalhadores adultos. Apenas camadas isoladas e escassas dêles gozam de referidas vantagens, e isto a despeito da inconteste razão de ser das iniciativas nesse sentido, em virtude de profundas mudanças, que estão ocorrendo no setor secundário e terciário da economia, criando desajustes, econômicos e sociais, na adaptação às mesmas do pessoal a seu serviço.

Enfim, não pode ser mais protelada a revisão da legislação que rege essa matéria, leis promulgadas no período de industrialização incipiente e pioneira, portanto, totalmente obsoletas e distantes do panorama atual da economia brasileira.

Nada proporcionará oportunidades mais promissoras de rompimento do círculo vicioso, vinculado às distorções que, fatalmente, surgem no cenário de subdesenvolvimento econômico e social, de

que a ofensiva, desencadeada nessa frente, com o propósito de transferir o maior *quantum* de mão-de-obra de categoria braçal para os escalões da qualificada ou, pelo menos, semi-qualificada.

É, por conseguinte, urgente e inadiável a extensão substancial das inversões, aplicadas no aperfeiçoamento técnico-vocacional de mão-de-obra, capaz de repercutir, favoravelmente, tanto sobre o aumento da produtividade, em seus aspectos humanos, quanto sobre a elevação da remuneração real e a maior estabilidade de empregos, exercidos por trabalhadores adestrados para as suas respectivas tarefas na indústria, comércio, transportes e comunicação.

Quanto ao encaminhamento dos programas acima aludidos, temos que ressaltar a ampla gama de soluções, de mais diversa espécie, que possam contribuir, conjuntamente, para a capacitação de mão-de-obra. De modo particular, não se impõe, fatalmente, opção incondicional entre os dois grandes métodos alternativos: a) o de cunho escolar, de natureza mais educacional e, até certo ponto, mais teórica, e b) o de treinamento no próprio emprêgo, de índole acentuadamente prática, eis que entrosado com as peculiaridades do setor empresarial. Ambos manifestam algumas vantagens e desvantagens, diversos prós e contras, escapando à uma apreciação valorativa global. A fórmula ideal, atualmente preconizada pelos competentes organismos de colaboração internacional (UNESCO e OIT), consistiria na conjugação harmônica de um e outro, dentro do chamado sistema de *sandwich*. Entretanto, acontece que, nas condições do Brasil, a ampliação de serviços escolares, de modo que possam atender a todas as necessidades da expandida economia industrial, em virtude da relativamente alta despesa com a instalação, equipamento e manutenção dos mesmos, encontra grandes óbices na escassez de recursos destinados para tal fim. Todos êsses elementos do problema justificam a ênfase, dada ao treinamento no emprêgo, mais econômico, com limitados custos unitários, mormente no setor industrial, onde manifesta resultados compensadores, os quais, porém, por motivos óbvios, não encontram contrapartida equivalente na área de comércio.

Sem necessidade de remodelação estatizante das atuais bases organizacionais do SENAI e do SENAC, não se poderia, todavia, deixar de lado vantagens que poderia proporcionar a criação, acima dessas entidades e do eventual serviço, mais ou menos congêneres, para o setor agrícola, e em entrosamento funcional com os órgãos educacionais, de uma espécie de estado maior da política nacional de formação profissional, que coordenaria de melhor modo possível, os esforços, dispendidos, nessa matéria, por todas as organizações, qualquer que fosse a sua índole, pública, semi-estatal, semi-privada ou privada, encarregadas de determinadas obrigações funcionais nessa importante campanha.

Aludimos acima de modo sucinto à necessidade imperiosa de adaptação de certos ramos da legislação trabalhista e social aos

requisitos subordinados a fins de maior rotatividade etária de mão de-obra.

Entretanto, isso não é ainda tudo.

Poder-se-ia ajustar melhor a atual legislação previdenciária, relativa à cobertura de riscos biofísicos, em sua íntegra, às necessidades específicas dos segurados desocupados, às quais não se presta, no momento, maior atenção.

É mister criar, aliás, de acordo com os compromissos assumidos pelo Brasil, mediante ratificação da convenção internacional de trabalho nº 88 (Decreto Legislativo nº 24 de 29 de maio de 1956), o mecanismo do serviço nacional de emprêgo, aproveitável para a compensação não sómiente infra-profissional e infra-regional, como também inter-profissional e inter-regional de pedidos e de ofertas de emprêgo. Não podem servir para tal fim os serviços existentes, fracos, descoordenados e subequipados, de colocação de trabalhadores.

Não é possível evitar providências, destinadas a redistribuir a quantidade existente de trabalho entre o maior número de operários mediante redução de horas extras e, caso fôr necessário e viável, diminuição da jornada de trabalho.

Tudo justificaria a inclusão nas leis de proteção e amparo de estímulos à produtividade, subordinando-se a aquisição do direito às principais vantagens sociais, a alguns critérios, vinculados, por exemplo, à assiduidade integral ao trabalho. No momento, toma-se em consideração tal correlação apenas no tocante a duas instituições de direito do trabalho.

É enorme o desafio que nos oferece a revisão racionalizadora da legislação salarial, cuja orientação atual dificilmente pode ser aceita sem restrições e ressalvas, mesmo independentemente da sua perigosa atuação inflacionária.

Muito tem sido feito, nesse sentido no último ano, no espírito de benéfico realismo, porém, ainda muito mais resta-nos por fazer.

Não pode ser descuidada, inclusive sob o prisma meramente econômico, e, particularmente, o de defesa do mercado nacional de consumo, a manutenção do poder aquisitivo da remuneração salarial dos trabalhadores e, mesmo, a elevação constante de seus baixos padrões, na medida em que o permitir o aumento da produtividade. Contudo, é preciso escovimar de todos seus graves defeitos e ambigüidades, assim como incongruências, o excessivo intervencionismo salarial dos poderes públicos, que muito transtorna os reajustamentos, que deveriam caber, em primeiro lugar, a convênios celebrados por órgãos das duas classes produtoras, a patronal e a trabalhadora, dentro de *collective bargaining*.

O salário mínimo, cuja razão de ser, como realmente mínimo, nos parece fundamentado de modo convincente, não pode converter-se, como acontece no Brasil e sómente no Brasil, num instru-

mento de determinação dos rendimentos salariais de maioria esmagadora da classe trabalhadora. A expansão ilimitada dessa instituição encerra consideráveis riscos. Com efeito, não sómente afeta as oportunidades marginais de emprêgo, ampliando a órbita de *chomage*, como também leva, fatalmente, à redução insuportável do leque salarial, suprimindo ou reduzindo a margem de diferença entre a remuneração da mão-de-obra simples, semi-qualificada e qualificada; age, assim, como tremendo fator obstaculizador no caminho rumo à maior capacitação técnico-profissional de trabalhadores, eis que todos os sacrifícios que suportam nesse sentido não encontram, a seguir, compensação lógica no incremento de seus rendimentos de trabalho. Tal ação niveladora do salário mínimo agrava, por outro lado, a angustiante crise da classe média assalariada, de importância vital sob o prisma de processos desenvolvimentistas.

Por sua vez, não se poderá fugir também ao reexame analítico do salário-família e do abono familiar, no propósito de averiguar seus prováveis efeitos pró-natalícios, incompatíveis com as condições de proliferação explosiva da população, e, eventualmente, eliminá-los, por exemplo, por meio de estabelecimento do «teto», do limite máximo de filhos beneficiados, ou, ainda, outras medidas concomitantes.

Enfim, não se explicaria a continuada falta de qualquer iniciativa, quanto à indenização do risco econômico de desemprego. Como nos parece, deverá merecer tratamento preferencial a solução, mais moderada e mais elástica, de tipo assistencial, conforme o disposto na Carta Magna, com uso preponderante de várias fontes existentes de receita. Muito pelo contrário afigura-se-nos extremamente arriscada a criação imediata do seguro-desemprego, setor da Seguridade Social mais controvértido, acentuadamente oneroso, em alguns aspectos operacionalmente incerto, e sempre acompanhado de vários abusos e fraudes. Seja como fôr, a eventual ampliação nesse sentido do nosso regime previdenciário, que não pode ser improvisada sem estudos prévios de maior profundidade, pressuporia, por um lado, a) a integração em tal inovação securitária das respectivas instituições protetoras, eis que, ao contrário, o que daí, resultaria seria paralelismo insustentável de benefícios congêneres, trabalhistas e previdenciários, e, por outro lado, b) o funcionamento impecável do serviço de emprêgo, necessário para o controle da origem e da permanência de estados de desemprego involuntário.

A tarefa da revisão construtiva, acima apenas exemplificativamente delineada, das leis herdadas da época de ditadura, é deveras hercúlea. Exige abandono de vários tabus falaciosos, de crenças intocáveis nos supostos efeitos, indiscriminadamente salutares, de reformismo social, erigido em alto pedestal, sem qualquer tentativa no sentido de averiguar os efeitos positivos, indiferentes, e, até,

negativos das fórmulas legislativas, adotadas sem exame crítico, devidamente antecipado, da sua essência.

Tais e ainda várias outras previdências congêneres não poderão ser devidamente encaminhadas sem constituição, no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social, de um órgão central, técnico e altamente especializado, dotado de mais amplas atribuições funcionais, extensivas a todos os aspectos de utilização de mão-de-obra. Se a recente reforma da estrutura desse Ministério, levada a efeito pela lei nº 4.589 de 11 de dezembro de 1964, e vinculada à criação do Departamento Nacional de Empregos e Salário, com alçada excessivamente bifurcada, não deu certo, nada deveria impedir o desdobramento do referido Departamento em dois, sendo que ao futuro Departamento de Mão-de-Obra deveriam, doravante, competir poderes muito mais incisivos e polivalentes no plano de mobilização «ótima» de recursos humanos.

Tal realização meramente administrativa seria ainda incompleta sem maior esforço, dedicado à organização, coleta e apuração de levantamentos estatísticos sobre essa matéria e à promoção de pesquisas sócio-económicas nesse campo, cujas deficiências tivemos ensejo de comprovar acima.

Nas condições peculiares do Brasil, parece-nos ainda prematura a organização de estudos, tecnicamente aprimorados, e relativos à avaliação, refinada e sutil demais, de mão-de-obra, (*manpower assessment*), estudos êsses, cujo balanço manifestou, em 1964, nada menos de 50 levantamentos. Entre êles destacam-se os seis projetos nacionais, integrados no Plano Regional Mediterrâneo da OECD, organizado com ativa co-participação de H. S. Parnes. Os respectivos trabalhos de avaliação de mão-de-obra foram, ultimamente, apreciados, no sentido crítico, na excelente obra de Frederick H. Harbison e Charles A. Myers, intitulada «Education, Manpower and Economic Growth», e divulgada em 1964.

Não nos parece, porém, fora de propósito mencionar os principais objetivos de tais trabalhos definidos no «Estudo Interuniversitário Americano dos Problemas de Trabalho no Desenvolvimento Econômico» de 25 de maio de 1962:

1. Identificar (segundo as categorias ocupacionais mais importantes) as principais características da deficiência de habilitação nos setores mais relevantes da economia.

2. Identificar (segundo tais categorias ocupacionais) os principais excedentes de mão-de-obra.

3. Averiguar as razões fundamentais tanto das deficiências de habilitação como da carência da mão-de-obra, inclusive o exame específico das formas por que agem no mercado de trabalho, estruturação dos salários e os prêmios em dinheiro e de outra forma.

4. Construir um plano de metas para o desenvolvimento da mão-de-obra, baseado nas expectativas do país ou nos planos que visam o crescimento econômico, em geral.

5. Identificar e avaliar, de um modo geral, o atual como também o futuro papel previsível das principais instituições para o fomento da mão-de-obra: a) instituições educacionais e b) programas e processos empregados no desenvolvimento da mão-de-obra empregada.

6. Recomendar o mecanismo apropriado para a execução de um amplo programa para o incremento dos recursos humanos, integrado num plano nacional, destinado a promover o crescimento econômico.

7. Finalmente, assentar as diretrizes de uma «estratégia» atinente ao desenvolvimento dos recursos humanos».

O valor prático de tais inventários globais de recursos humanos, cuja execução é sempre uma tarefa extremamente demorada, árdua, onerosa e complexa, não nos parece isento de algumas dúvidas técnicas, a despeito de certas vantagens que, uma vez levados a efeito com o necessário rigor científico, possam oferecer para localizar os desperdícios na utilização de recursos humanos.

De qualquer maneira, a sua elaboração aprimorada terá que ser precedida, no Brasil, cumpre repeti-lo, pelo aperfeiçoamento das fontes elementares de informação estatística e pela organização eclética de algumas investigações heterogêneas de relevância prioritária, advogadas pela economia e sociologia, aplicadas ao trabalho. Essas investigações, informativas e opinativas, com ampla utilização da técnica de amostragem, deveriam servir para elucidar fatos e atitudes, que escapam à mensuração estatística. Em falta de tais trabalhos preliminares, e, ainda, do ajustamento às condições nacionais do sistema de classificação de ocupações, não será possível colher informações satisfatórias para a avaliação, objetiva e completa, de recursos pessoais da economia brasileira.

A quem deveria competir o cumprimento dêsses trabalhos todos, cuja própria índole não se coaduna bem com a alçada de órgãos federais de administração pública?

Se não vem sendo considerado, e com tôda razão, oportuno entregar tal tarefa à uma fundação *ad hoc*, recém recomendada, e distanciada dos órgãos-chave da hierarquia ministerial, parece-nos reunir todos os desejáveis requisitos de simplicidade, maleabilidade, especialização, portanto, de provável eficiência funcional, o projeto, últimamente lançado, e relativo à criação de Centro de Recursos Humanos, a ser vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

Parece-nos lícito esperar que no momento da publicação dêste trabalho, o referido Centro já estará em pleno funcionamento.

Por conseguinte, não seria útil tecer aqui considerações por-menorizadas a respeito de suas finalidades, *modus operandi* e estrutura organizacional.

Acreditamos que, na exposição de problemas acima atacados, incluímos, implicitamente, algumas sugestões isoladas nesse sentido, dando-nos, aliás, conta do caráter incompleto e unilateral das mesmas, concentrados, como estão apenas, em torno dos problemas de emprêgo e trabalho e de setores sociais correlatos. Tal consciente limitação da órbita do presente estudo justifica-se pela apreciação, bastante comum, das nossas realizações nos setores em aprêço apenas sob o ângulo político e social, sem maior atenção prestada às suas implicações econômicas, evidenciada pela inexistência no Brasil da disciplina de «*Labor Economics*». Por outro lado, não nos foi possível submeter à análise, que decerto merece, o problema de reavaliação do sistema de educação nacional, pela razão nítidamente oposta, isto é, em virtude da consciência, já bastante amadurecida, de tôdas as deficiências da solução atual, encarada sob o prisma econômico, sócio-econômico e social.

Nessas condições, finalizando, achamos apenas conveniente formular, a seguir, algumas teses gerais a respeito da orientação do programado Centro.

1. Deverá ser entrosado, por motivos evidentes, com o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, e, particularmente, EPEA, não se descuidando, porém, de laços de simbiose íntima que deveriam prendê-lo a todos os demais órgãos do serviço público federal e estadual, inclusive entidades encarregadas de planejamento regional (por exemplo Departamento de Recursos Humanos da SUDENE) e de produtividade, aos quais cabem determinadas responsabilidades pelo fomento de desenvolvimento social.

2. Não poderá atingir os fins colimados sem cooperação estável e sistemática com todas as organizações de cooperação, internacional e interamericana, especializadas nessa matéria (como sejam, UNESCO, OIT e CEPAL, em primeiro lugar), e sem intercâmbio da experiência, acumulada, em assuntos correlatos, com vários países, particularmente os que se encontram no mesmo estágio de desenvolvimento, alcançado pelo Brasil em 1965.

3. Não poderá deixar de incluir no campo de suas atividades vários e relevantes aspectos fronteiriços colocados entre o desenvolvimento econômico e social.

Assim, deverá examinar os rumos cruciais de investimentos, com ênfase toda especial à proporcionalidade entre a densidade de capital e o emprêgo de trabalho humano, tendo em vista a carência daquêle e a superabundância dêste, e isto sob o duplo prisma de

atividades produtoras, destinadas à satisfação das necessidades do mercado interno e da praça mundial.

4. Nessa ordem de idéias, deverá estudar, simultaneamente, os problemas de tecnologia e de trabalho, como base fundamental da expansão econômica e do bem estar social, dedicando, todavia, atenção precípua ao fomento máximo da valorização de braços e cérebros humanos, aos quais está reservado papel primordial na luta pelo progresso, mais amplo e acelerado possível, do nosso país.

5. Por conseguinte, o centro de gravidade da atividade dessa entidade deverá ser deslocado para a determinação:

A. de investimentos convenientes ao desenvolvimento de recursos humanos;

B. dos meios para a efetivação desses investimentos;

C. da melhor distribuição das respectivas aplicações por setores econômicos e áreas regionais;

D. dos métodos, capazes de assegurar o «ótimo» resultado das aplicações assim preconizadas.

6. Deverá catalizar, aglutinar, orientar, promover e executar, em parte com seus próprios recursos, em outra parte, através de entidades especializadas em pesquisas econômico-sociais, investigações, de elevado nível científico, relativas aos principais ramos de suas atividades, com destaque todo particular dado ao esclarecimento das interrelações entre todas as partes que compõem o intrincado problema de equilibrado desenvolvimento.

7. Nesses trabalhos, alicerçados em combinação alternativa de várias hipóteses, importância fundamental deverá ser dada à elaboração de projeções a curto, médio e longo prazo, baseadas em elementos, certos e seguros, de previsão demográfica, social e econômica.

8. Os referidos estudos não poderão, porém, visar, em hipótese alguma, objetivos meramente acadêmicos.

O que dêles deverá resultar, serão subsídios específicos (a), para os futuros planos plurianuais de desenvolvimento, (b) para a remodelação, conforme às finalidades de valorização de recursos humanos, da nossa legislação e (c) para a orientação, no mesmo sentido, de todos os serviços trabalhistas, sociais, educacionais e outros, com (d) concomitante indicação de meios indiretos de atuação, a serem usados, mediante incentivos de toda espécie, para que os recursos da economia privada fossem, ao mesmo tempo, encaminhados à melhoria dos contingentes de mão-de-obra a seu serviço.

9. Evitando interferência direta e intempestiva em diversos ramos de atividade, pública e privada, com desprezo à subordina-

ção dêles a vários órgãos supremos de poder público, o Centro não poderá, todavia, faltar à ação, discreta, moderada e prudente, coordenadora e incentivadora, sobretudo, com o fim de suprimir paralelismos e lacunas, igualmente prejudiciais, e em parte assinalados no presente trabalho.

10. Devem lhe caber, enfim, funções opinativas e consultivas em relação a todos os projetos e programas que digam respeito, direta ou indiretamente, à essa matéria.

11. Quanto à organização interna do Centro, bastaria que a sua Secretaria Técnica fôsse lotada por um limitado estafe técnico, integrado por um economista, sociólogo, demógrafo, especialistas em assuntos de educação e trabalho, assim como estatístico, todos êles do mais elevado gabarito, e com tirocínio em estratégia e tática desenvolvimentista, isto é, sobretudo, na formulação e aplicação de diretrizes planejadoras, porém, com recurso preponderante à organização de grupos avulsos de trabalho, com participação de peritos, altamente especializados nos respectivos ramos de ciência, tecnologia e administração, e a serem encarregados de tarefas especificamente pré-determinadas.

12. Seria ilusório nutrir expectativas ultra-lisonjeiras, quanto à possibilidade de consecução, mediante referidas providências, racionalizadoras e saneadoras, de resultados imediatos e espetaculares no setor em aprêço, nunca ainda atacado, entre nós, em seu conjunto.

Tudo nos leva, todavia, a crer que o Centro, assim orientado com o máximo de realismo, poderá, com o tempo, exercer influência benéfica sobre a implantação dos princípios de salutar política de mobilização do potencial humano; grande alavanca do equilíbrio do progresso, econômico e social.