

SERVIÇOS AUXILIARES

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Formação Profissional: Fórmulas Ideais

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Impressionado com o deficit sempre crescente da mão-de-obra especializada, — que se torna agudo quando computamos, separadamente, os grupos elitários técnicos, — o autor considera urgente acelerarmos, com a mais alta prioridade, a formação profissional de mão-de-obra, em todos os níveis sob pena de legarmos às gerações que se vêm formando, as maiores dificuldades na demanda do primeiro emprego.

Um grande passo para a equação do problema, seria a criação de um órgão de alto gabarito no Ministério do Trabalho e Previdência Social, com a superintendência de toda a orientação e controle da formação profissional e amplos poderes para disciplinar e racionalizar o problema da utilização integral da mão-de-obra.

Ao mesmo tempo, seria incrementado e facilitado, junto a empresas e sociedades de economia mista, a formação técnica profissional, de que tanto necessita o País.

O desempenho do S.E.N.A.I. e S.E.S.C., nesse sentido, deveria ser também mais prestigiado e estimulado, propiciando-se àqueles organismos os meios necessários para a execução de seus programas educacionais.

* * *

I

PARECE lugar comum ressaltar a posição de particular destaque, cabível, nos processos de equilibrado desenvolvimento econômico e social, a programas, amplos e dinâmicos, de formação profissional.

Com efeito, tal investimento no "capital humano" reúne os maiores requisitos, simultaneamente, tanto sob o prisma da expansão da riqueza nacional, quanto sob o ponto-de-vista de bem-estar social, isto é, de fomento dos fenômenos benéficos de mobilidade social: ascensão vertical de todos quantos integram as classes economicamente débeis e socialmente dependentes da sociedade.

Entre as "reformas de base", merecem, pois, tratamento de mais alta prioridade, as providências subordinadas ao propósito de organizar, de modo mais eficiente possível, a acelerada formação profissional em massa da mão-de-obra, em todos seus níveis: alto, médio e baixo, assim como em todos os setores da economia e em relação a todos os grupos etários.

No momento em que, por vários motivos, que são de conhecimento de todos, se nos deparam consideráveis dificuldades no caminho rumo ao incremento, em escala desejável, das inversões no "capital material", oferecerá, pois, as maiores vantagens, o deslocamento do centro de gravidade, na aplicação dos disponíveis recursos nacionais, para a expansão e o aprimoramento das qualificações técnico-profissionais dos trabalhadores, que, ainda, não podem oferecer ao setor empresarial mais do que seu mero esforço braçal.

Tais inversões, dedicadas à ampliação da rede escolar de ensino técnico-profissional e ao aperfeiçoamento dos serviços de aprendizagem "institucional" e "empresarial", apresentam, comprovadamente, o mais elevado valor, rendendo, a longo prazo, "juros" plenamente compensadores. Condicionando trabalho produtivo e rendoso dos beneficiados pelos respectivos programas durante toda a sua longa vida economicamente ativa, portanto reunindo condições extraordinárias de "durabilidade", agem, ao mesmo tempo, como poderoso fator multiplicador sobre todos os demais elementos da produção. Admite-se, aliás, geralmente, que o aumento da mão-de-obra adestrada assegura, por si só, incremento do rendimento anual dos setores de economia, assim fortalecidos, em 6% a 12% do custo dos respectivos programas de formação profissional.

Não nos parece fora de propósito, lembrar, em breve, o papel desempenhado pelas realizações enquadradas na conceituação mais lata e polivalente de formação profissional, encarado, separadamente, sob o ângulo econômico e social.

A observação atenta do transcurso dos processos econômicos propriamente ditos, na última fase de evolução da economia brasileira, no setor secundário e terciário, (*) manifesta-nos, com

(*) Usamos aqui os termos de discriminação da economia, que se devem a iniciativa do famoso economista COLLIN CLARK.

clarividência, que nada deixa a desejar, a existência de nevrálgicos pontos de estrangulamento relacionados com as acentuadas discrepâncias entre os escalões de mão-de-obra oferecidos e procurados.

Na economia industrial, comercial e de transportes, sujeita ao crescente impacto da revolução tecnológica e organizacional contemporânea, com cada vez maior racionalização, mecanização e até, princípios de automatização, surgem, fatalmente, novas e muitas mais rigorosas exigências quanto ao aproveitamento, sobretudo, da mão-de-obra altamente especializada e técnica, porém também qualificada, aliás no sentido afastado de seus conceitos tradicionais, e mesmo, semi-qualificada, todavia, por seu turno, com requisitos muito mais elevados quanto a seu preparo vocacional. Ao mesmo tempo diminui, em ritmo impressionante, a demanda de mão-de-obra simples, cujas oportunidades ínfimas de empregabilidade estão fadadas a provocar o futuro surto maciço de desemprego. (**)

Ora, acompanhando-se a situação, de lado de "anverso da medalha", isto é a oferta de mão-de-obra, não podemos deixar de anotar que continua seguindo rumos exatamente opostos, condicionando as mais graves distorções na composição da nossa mão-de-obra.

○ que se verifica, à luz de tôdas as pesquisas atinentes ao estado do mercado de trabalho nacional, diga-se de passagem muito incompletas e fragmentárias, são deficits agudos no tocante a grupos elitários técnicos (engenheiros e químicos), e gerenciais, com disponibilidade igualmente deficiente dos contingentes com grau intermediário de instrução e treinamento (técnicos industriais, laboratoristas, pessoal encarregado de análise, desenhistas, cargos de contabilidade industrial, etc.) e lacunas, maiores ou menores, no concernente à mão-de-obra operária qualificada e semi-qualificada, aproveitável na produção e conservação, no parque de transporte, nas vendas etc.

Muito pelo contrário, apresenta abundância extraordinária a oferta da mão-de-obra não qualificada, cujas reservas, praticamente inesgotáveis, aumenta, ainda mais, o permanente e extremamente forte influxo nos grandes centros urbanos dos migrantes nacionais, de proveniência, particularmente da zona rural, porém também das menores aglomerações citadinas do interior. (***)

(**) Os rumos acima delineados, quanto a empregos oferecidos, encontram comprovação integral nos levantamentos periódicos da indústria, a que precede o S.E.N.A.I., D.R. de São Paulo.

(***) Convém consultar ESTANISLAU FISCHLOWITZ — *Las Migraciones Internas en Brasil*, Revista Mexicana de Sociologia, nº 3 de 1962.

Tudo o que precede, lança, desde já, muita luz sôbre os aflitivos aspectos sociais dos desajustes acima esboçados, quanto à configuração qualitativa da parte preponderante da mão-de-obra nacional.

O que merece, nessa ordem de idéias, apreciação atenta, são:

- a) possibilidades de consecução do emprêgo estável e regular.
- b) oportunidades que se oferecem aos trabalhadores no concernente à obtenção dos razoáveis níveis salariais, necessários à satisfação de suas necessidades condignas de consumo e, enfim,
- c) condições de ascensão maleável dêles a cargos mais elevados, dentro da classe média assalariada, cargos de maior responsabilidade e de relativamente mais altos rendimentos de trabalho.

Ora, o cenário atual, apreciado sob todos êsses três pontos-de-vista, leva às conclusões um tanto desanimadoras quanto aos efeitos do atual adestramento precário da mão-de-obra.

No mercado de trabalho aparecem, desde já, ao lado do sub-emprêgo, cuja incidência manifesta rumos ascensionais, bolsões isolados de desemprego crônico, cuja causalidade se deve, entre vários outros fatores (ciclo-conjuntural adverso, instabilidade monetária, excessivo intercâmbio populacional etc.) também ao despreparo vocacional dos consideráveis contingentes de mão-de-obra, na parte mor, ainda sempre meramente braçal. Pode-se, quase axiomáticamente, antecipar a agravação do *chomage* nas próximas décadas, sobretudo no que diz ao "desemprego inicial" da nova geração, cujos grupos numerosos ingressam, todos os anos, no mercado de trabalho, em busca do primeiro emprêgo remunerado, e cuja absorção pela economia de trabalho acarreta crescentes dificuldades, dadas as suas deficientes qualificações profissionais. Eis um reflexo fatal da explosão demográfica, (*) evidenciada pelo Censo de 1960 (taxa anual geométrica de aumento vegetativo, igual, no último período intercensitário, a 3,11% superior aos coeficientes dos dois decênios, anteriores: 2,38% no último e 1,51% no, penúltimo). Com efeito, o acelerado aumento populacional transforma a pirâmide etária, com incremento das faixas de idade menor, (ao que parece, no momento cêrca de 45% do total!), cujos componentes passam a agudizar a demanda de emprêgos, sem apresentarem, na sua maioria esmagadora, nem as condições qualitativas elementares, necessárias ao exercício do trabalho produtivo.

(*) Convém consultar ESTANISLAU FISCHLOWITZ — *Dinamismo Populacional e Desenvolvimento Econômico*, Síntese. Janeiro-março de 1962.

Quanto à remuneração, prevalecem padrões bastante reduzidos de salário real, sendo que em vários setores da economia o salário médio pouco excede os níveis correspondentes às taxas de salário mínimo. Em tese, pode-se esperar a melhor remuneração quando os proletários, que apenas dispõem da força física, valendo-se de recursos de educação e formação profissional, passam a exercer trabalho semi-qualificado e qualificado, podendo produzir mais e melhor. De um modo geral, a realidade corresponde a tais expectativas; entretanto, cumpre destacar que a evolução nesse sentido não se processa de maneira desejável, em virtude da forte influência niveladora, exercida sobre o "leque de salários" pela instituição de salário mínimo. (*) Como é natural, tais distorções transitórias prestam-se a serem sanadas mediante reajustamento do intervencionismo salarial público, particularmente sob a forma de criação do salário móvel, aplicável, indistintamente, a todas as classes de salário, capaz de incentivar a formação profissional.

O mesmo quadro oferece-se-nos no tocante aos processos de avanço social da classe proletária, aliás, intimamente entrosados com o problema acima aludido. Superando, vitoriosamente, as rígidas barreiras, existentes nesse particular, vários trabalhadores logram ascender a cargos intermediários da hierarquia industrial, penetrando, aos poucos, na classe média assalariada. Se, como parece certo e seguro, é preciso intensificar muito mais tais fenômenos salutarres de mobilidade social, o meio principal que poderá assegurar a consecução de tal meta, consistiria na ampliação dos recursos não somente de educação geral, como, sobretudo, de formação profissional, postos, sob todas as suas modalidades, à disposição da classe trabalhadora.

II

Esse resumo dos aspectos econômicos e sociais do atual panorama do Brasil leva às conclusões nitidamente favoráveis à maior expansão e ao aperfeiçoamento máximo de todos os programas que digam, direta ou indiretamente, respeito à formação profissional.

Antes de esboçar o balanço real desses programas, como se nos apresenta em 1963, como natural ponto de partida para as

(*) Tal impacto do salário mínimo fica comprovado pela pesquisa sobre os salários das 22 profissões representativas do parque industrial paulista, levada a efeito em 1962 pela Prefeitura de São Paulo, que manifesta fortes desajustes, na elevação muito maior entre 1949, 1951 e 1961 da remuneração dos profissionais não-qualificados e menor quanto aos rendimentos de trabalhadores qualificados.

futuras providências nacionalizadoras nessa matéria, cumpre-nos salientar que dificilmente tais providências poderiam atingir grau desejável de eficiência funcional, se não fôsem preenchidas duas condições básicas.

Em primeiro lugar, a orientação específica dos respectivos programas, quanto à seleção ocupacional, profissional e etária, dos grupos a serem treinados, das técnicas a serem utilizadas para tal fim e do prazo de duração das realizações de que se pretende lançar mão, tem que depender das previsões acertadas no tocante às necessidades econômicas que deverão ser assim atendidas.

Sem projeções, baseadas na observação estatística das tendências atuais e nos prognósticos objetivos, relativos ao provável transcurso futuro dos processos econômicos e do dinamismo demográfico, tudo o que se quiser fazer, nesse particular, enfrentaria o risco contraproducente de divorciamento com a realidade. É óbvio que os programas de formação profissional, capazes de surtir todos os efeitos almejados, não podem ser, em hipótese alguma, agarrados ao atendimento das necessidades da época passada, e, mesmo, presente. E isto também em virtude da natural decalagem do tempo entre o início ou a revisão dos respectivos programas e seu rendimento final. Na grande maioria dos países empresta-se, por conseguinte, a maior importância à elaboração, a mais aprimorada possível, de tais projeções, de amplitude e profundidade, compatíveis com seu papel de responsabilidade incontestante. À guisa de mero exemplo, cumpre destacar os interessantes trabalhos nesse sentido, levados a efeito dentro do famoso "Plano de Mediterrâneo". Na mais ampla órbita internacional, merecem ser realçadas as valiosas contribuições para êsse fim, consubstanciadas nas recomendações do grupo de peritos, de alto gabarito, recém-convocados pela Repartição Internacional do Trabalho. (*)

Ora, não podem passar despercebidos flagrantes claros que se nos oferecem nesse particular, no Brasil. Nas condições de fluída conjuntura econômica, agravada pela instabilidade monetária, a previsão acertada dos rumos econômicos, mesmo a curto e médio prazo, acarreta, é preciso reconhecê-lo, dificuldades consideráveis, ao passo que não existem em relação aos prognósticos populacionais, desde que fôsem definitivamente apurados os resultados do Censo de 1960. Contudo, por motivos ignorados, foi suspenso, no ano passado, o funcionamento do Grupo de Estudos de Mão-de-Obra (Gemo), constituído, junto ao I.N.I.C., pelo Decreto nº 51.251 de 24 de agosto de 1961, e que conseguiu, concentrar em suas mãos o rico acervo de documentação e de

(*) Réunion d'Experts sur l'Évaluation des Besoins en Matière de Main-D'Ouvre et de Formation pour le Développement Économique (1-10 de outubro de 1962).

estudos, indispensável para o cumprimento dessa tarefa. Em falta, na estrutura da administração federal, de um órgão especializado, encarregado da política de mão-de-obra, nada se faz, no momento, para preencher tais lacunas. Convém apenas assinalar dois excelentes estudos, atinentes a essa matéria, e preparados, em 1962, pela Comissão Nacional de Planejamento (Decretos nº 51.152 de 5 de agosto de 1961 e nº 154 de 17 de setembro de 1961. (**)

Por outro lado, a programação da formação profissional poderia corresponder integralmente a seus importantes objetivos, apenas quando estiver devidamente entrosada com planos, a longo prazo, de equilibrado desenvolvimento econômico e social. Nas grandes obras de planejamento costuma-se, pois, via de regra, incluir diretrizes atinentes à valorização dos recursos humanos.

Ora, enquanto não faltam entre nós planos desenvolvimentistas de índole regional, cuja principal, relativa ao Nordeste e afeta à S.U.D.E.N.E., não deixa de atacar vários aspectos relacionados com o aproveitamento da mão-de-obra daquela desprivilegiada área, não possuímos, ainda, na realidade, tais planos de âmbito nacional. O Plano Trienal, a primeira tentativa nesse sentido, aliás, ao que parece, em grande parte, já posto de lado, não dispensa, como é notório, maior atenção aos aspectos sociais de desenvolvimento.

Seja como fôr, não se pode prestar à interpretação controvérsida a crescente agravação do panorama nacional, quanto a problemas, quantitativos e qualitativos, de mão-de-obra, aliás, intimamente entrelaçados entre si.

Pois, bem, não existe ainda, no Brasil, política de mão-de-obra, capaz de equacioná-los. Os princípios dela delineiam-se apenas vagamente no horizonte. As realizações construtivas de tal política, ampla e dinâmica, não poderão ficar dissociadas das diretrizes planejadoras, eis que, de contrário, ficariam, por assim dizer, suspensas no ar. E, como é natural, o intervencionismo estatal no setor de mão-de-obra pressupõe, antes de mais nada, a criação no serviço público de uma entidade central, destinada a promover tais providências, com tôda ênfase deslocada para a coordenação de vários organismos, públicos, semi-estatais e semi-privados, que atuam, isoladamente, nessa matéria.

O que urge, por conseguinte, é a criação imediata, no plano de administração pública federal, de um órgão, colocado no mais alto nível ministerial, (*) dotado de necessários recursos e podê-

(**) Cumpre realçar, aqui, particularmente, o *Plano Demográfico e o Estudo das Migrações*, de 1962.

(*) Não nos parece satisfazer plenamente a solução (Departamento de Mão-de-Obra e Salário), consubstanciada no projeto de reestruturação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, elaborado pela Comissão constituída pelo Decreto nº 51.044, de 25 de julho de 1961.

rês, e a que incumbiriam providências racionalizadoras e disciplinadoras no setor de mão-de-obra *sensu lato*, inclusive no tocante à elaboração das projeções acima aludidas, e que, assim, possa contribuir para a extensão à mão-de-obra das futuras e mais polivalentes medidas de planificação nacional.

III

Cabe-nos apresentar, a seguir, o balanço, o mais sumário possível, das realizações brasileiras, nesse assunto, relacionadas, sobretudo com o setor-chave: indústria nacional, dentro do trinômio: 1) sistema de educação pública; 2) serviços sociais de aprendizagem (particularmente S.E.N.A.I., com algumas alusões à sua entidade irmã: S.E.N.A.C.), acompanhadas por órgãos com finalidades afins, como seja a C.B.A.I., (***) e, enfim; 3) formação profissional infra-empresarial. Na respectiva análise propomos-nos distribuir, equitativamente, as suas respectivas luzes e sombras.

No concernente à rede de ensino público, merecem exame todo particular, por uma lado, os subsídios nesse sentido, dos centros universitários, quanto à formação tanto dos quadros técnicos elitários, engenheiros e químicos, como de pessoal altamente qualificado gerencial, e, por outra parte, dos estabelecimentos de ensino médio de caráter técnico e profissional.

Quanto à produção anual de engenheiros, vem sendo considerada com unanimidade, deficitária (mais ou menos 2.000 formados por ano), tendo sido, por conseguinte, sugerido em 1962, pela comissão, presidida pelo Diretor de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura a alteração dos currículos das competentes escolas de engenharia, no sentido de possibilitar a formação anual acelerada, mediante cursos de 3 anos, de 3.000 engenheiros de operação, ao lado de 3.000 engenheiros plenamente qualificados em cursos de 5 anos. (*)

No tocante à *business administration* propriamente dita, é mister salientar que nos últimos anos surgiram, pela primeira vez, numerosas escolas e cursos especiais, dentro e fora da rede universitária, que se destinam à constituição do pessoal gerencial de nível elevado, sendo que seria ainda prematura a tentativa no sentido de apreciar seu rendimento global.

(**) Entidade *sui generis* brasileiro-americana, criada pela Recomendação nº XV da XV Conferência Interamericana, realizada entre 25 de setembro e 4 de outubro de 1943.

(*) Cumpre ressaltar os interessantes subsídios para o exame integral desse problema, prestados pelo Grupo recém constituído na Fundação Getúlio Vargas e liderado pelo Prof. Joaquim Faria Góes.

No que diz respeito à atuação dos estabelecimentos de ensino técnico de nível médio, cumpre examinar os dados estatísticos, relativos à sua matrícula, em 1962. Havia, naquêlo ano, 84 ginásios e 94 colégios industriais, com matrícula total igual a 36.500 alunos (24.328 inscritos nos ginásios e 12.212 — nos colégios dessa índole).

Abrindo parêntese, convém salientar a discrepância entre o desenvolvimento moderado dos ciclos didáticos de ensino médio industrial, e a grande expansão dos estabelecimentos de ensino comercial, aliás, com prevalência de escolas privadas, assim como o angustiante subdesenvolvimento do ensino técnico agrícola.

Em conexão com a lei de Diretrizes e Bases, programa-se a expansão substancial dêsses estabelecimentos, sobretudo no concernente a ginásios industriais. Entretanto, em virtude de seu subequipamento técnico — amplitude limitada de seus cursos e descoordenação com o setor empresarial, não se deve apreciar de modo excessivo os serviços que prestam, no atendimento das necessidades pessoais da nossa economia.

Passamos a expor os resultados de atuação das entidades semi-privadas, patronais, de caráter institucional e coletivo, constituídas, de início, mediante Decreto-lei nº 4.048 de 21 de janeiro de 1942, quanto ao S.E.N.A.I., e, a seguir, por meio de Decreto-lei nº 8.622 de 10 de janeiro de 1946, no que diz respeito ao S.E.N.A.C.

Cumpre-nos tornar bem patente o papel de particular destaque, desempenhado no Brasil e no Hemisfério Ocidental inteiro, pelo S.E.N.A.I., primeira entidade dêsse gênero na América Latina, a seguir reproduzida, com alterações insignificantes, na legislação de vários países dessa região:

S.E.N.A. na Colômbia (Lei nº 118 de 21 de junho de 1937), S.E.N.A.T.I. no Peru (Lei nº 13.771 de 19 de dezembro de 1961, I.N.C.E. na Venezuela (lei de 22 de agosto de 1959), C.O.N.E.T. na Argentina, e assim por diante. (*)

Foram imensos os serviços prestados pelo S.E.N.A.I. à economia industrial brasileira na primeira, particularmente difícil e nevrálgica, fase de incipiente e rudimentar industrialização.

Contudo, uma vez transcorrido o período de 21 anos de operação dessa entidade, verifica-se a necessidade imperiosa de revisão radical de suas técnicas de funcionamento, ora levada a efeito

(*) Submetendo-se à análise a solução original brasileira no setor de aprendizagem, convém ressaltar que não diverge dos princípios internacionalmente consagrados nessa matéria, e consubstanciados na Recomendação nº 117, aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho em 25 de junho de 1962 e na Recomendação, adotada pela 12ª sessão da Conferência Geral da UNESCO, realizada entre 9 de novembro e 12 de dezembro de 1962.

pelo Departamento Nacional do S.E.N.A.I., eis que, particularmente, em virtude da sua limitada receita contributiva (adicional de apenas 1% sobre a contribuição patronal previdenciária), não bastam mais para fazer face às crescentes necessidades pessoais do setor secundário da economia, em pleno ritmo de incremento horizontal e vertical.

A interpretação do sentido exato da atual e extremamente interessante revisão dos programas do S.E.N.A.I., seria difícil sem exame prévio dos princípios, que presidiram aos diplomas legais, relacionados com a constituição dessa entidade, criada por iniciativa da Confederação Nacional da Indústria, e administrada pelos órgãos especializados daquela organização suprema das classes produtoras da indústria.

Tais princípios foram os cinco seguintes:

1. Devia servir para fomentar a formação da mão-de-obra, operária, preponderantemente semi-qualificada e qualificada, com certo desinteresse manifestado em relação aos escalões mais elevados, a serviço da indústria.

2. Atenção primacial devia ser prestada ao treinamento dos trabalhadores de menor idade, de qualquer modo, muito mais do que aos programas de formação profissional de adultos.

3. Supunha-se que tal objetivo podia ser conseguido, de melhor modo, mediante estruturação da instituição sócio-jurídica de aprendizagem industrial, aplicável a grupos etários de 14 a 18 anos, incentivando-se o recurso à mesma pelo setor patronal mediante redução, em metade, do salário-mínimo dos aprendizes, e obrigando-se, ademais, as empresas a admitirem ao emprego uma determinada cota mínima de jovens trabalhadores-aprendizes.

4. Partia-se, ao mesmo tempo, do pressuposto de que a aprendizagem desse grupo poderia ser assegurada, quase única e exclusivamente, em escolas e cursos próprios do S.E.N.A.I., destinados a proporcionar formação profissional para determinados ofícios e ocupações, mais comuns nas atividades manufatureiras, assim como em transportes, comunicações, etc.

5. Muito pelo contrário, nos respectivos diplomas legais, estava sendo visivelmente relegado a lugar secundário, como modalidade apenas supletiva e complementar, a aprendizagem ministrada, diretamente, na órbita empresarial, prevendo-se apenas a isenção do pagamento de contribuições para o S.E.N.A.I. das empresas com particularmente extensas e adiantadas realizações nesse sentido.

Entretanto, tôdas essas assunções não encontraram corroboração integral nos resultados pragmáticos da ação desenvolvida pelo S.E.N.A.I. Com o tempo, verificou-se o crescente e angus-

tante hiato entre o vulto quantitativo das realizações técnico-educacionais dessa entidade e os efeitos práticos das obrigações normativas correlatas, acima aludidas, por um lado, e o tamanho das respectivas necessidades, inadiáveis e prementes, da indústria nacional, condizentes com a sua nova ordem de grandeza, por outra parte.

Não será fora de propósito ilustrar essas observações com algumas estimativas, quanto ao volume de mão-de-obra industrial, cujo cômputo exato nos fornecerá a apuração final do Censo de 1960, assim com indicações precisas, no tocante a serviços do S.E.N.A.I. e seu rendimento.

A mão-de-obra a serviço da indústria oscila, atualmente, em tórno de 3 milhões de trabalhadores, dos quais, aproximadamente, um meio milhão de jovens trabalhadores menores de 18 anos.

Ora, o S.E.N.A.I. possuiu, em 1962, nada mais de 113 escolas com 805 cursos, nos quais se ensinava, mais ou menos, 108 ofícios, sendo que a matrícula geral em todos os tipos de cursos não ultrapassou a 33.305 e, quanto à matrícula de menores de 14 a 18 anos, inscritos em cursos regulares de aprendizagem, a 22.198 pessoas.

Na última década nota-se crescimento pouco expressivo das escolas e dos cursos assim como das respectivas matrículas.

À luz do simples confronto entre o volume do pessoal empregado na indústria, discriminado em adultos e menores, e o número de matrículas que, aliás, não assegura, ainda, por si só, o término da aprendizagem, que, em virtude da evasão escolar, manifesta um grupo ainda mais restrito dos contemplados com cartas de ofício e certificados de aprendizagem, habilitação e conclusão — torna-se patente que o S.E.N.A.I., realiza no momento, tão somente uma parcela da grande tarefa que lhe é confiada. (*)

Falharam também, de uma certo modo, várias premissas, que condicionaram a regulamentação que rege aspectos correlativos de emprego e salário dos jovens trabalhadores,

(*) As mesmas distorções, particularmente graves no tocante à aprendizagem dos jovens trabalhadores, evidenciam-nos alguns dados relativos ao maior centro industrial do país: o paulista. De acordo com o levantamento feito pelo Departamento Regional do S.E.N.A.I. do referido Estado havia ali, em 1961, 101.526 menores ocupados na indústria, isto é, quase exatamente 10% do total, dos quais 60.872 exerceram trabalho na capital e 40.654 no interior de São Paulo. Ora, em consonância com as indicações do S.E.N.A.I. estavam matriculados em seus cursos apenas 11.682 menores e 17.551 aproveitavam o treinamento de aprendizagem no local de trabalho. Assim, 72.293 menores não estavam enquadrados dentro de uma ou outra modalidade de aprendizado, exercendo, em parte, ofícios que não demandam formação metódica, portanto trabalho não qualificado.

Assim, por causa da lotação limitada das escolas e dos cursos do S.E.N.A.I., tornaram-se, de fato, *letra morta* as normas, baixadas no sentido de determinar, aliás, de modo rígido e artificial, a proporção mínima de admissão dos aprendizes às empresas industriais.

Por sua vez, não foram coroadas de êxito as respectivas providências salariais. O tratamento garantido, nesse particular, aos aprendizes (redução global em 50% das taxas de salário mínimo) sem estimular, em maior escala, o emprego deles pelo setor patronal, contribui, porém, para desincentivar o interesse dos menores por essa modalidade *sui generis* de trabalho, manifestando-se, no seu seio, preferência para o exercício de ofícios e ocupações de nível qualitativo baixo, que lhes garante direito à taxa integral de salário mínimo. A falta de discriminação bastante acentuada entre os níveis da remuneração cabível à mão-de-obra simples, não-qualificada e qualificada, efeito fatal da influência niveladora do salário-mínimo, cria, por seu turno, obstáculos à formação profissional, sob qualquer uma de suas formas, eis que encerra sacrifícios em tempo, em esforço, até em dinheiro, que, a seguir, não encontram contrapartida na elevação dos padrões salariais.

Enfim, verifica-se, cada vez mais, a impropriedade da política de formação profissional que, (a) unilateralmente, beneficia apenas os trabalhadores menores, afinal de contas, somente uma minoria da classe trabalhadora e (b) concentra todos os esforços no adestramento das camadas baixas, proletárias, sem tomar em devida consideração os programas de formação de pessoal médio e alto, capaz de contribuir, consideravelmente, uma vez devidamente aperfeiçoado, para o treinamento dos grupos que lhe estão subordinados.

IV

Tal análise do balanço das realizações do S.E.N.A.I., orientada no sentido de legítima auto-crítica, teve que levar à reformulação dos programas dessa entidade, consubstanciada nas proposições nº 11-15, aprovadas pelo Conselho Nacional do S.E.N.A.I.. em março de 1963.

O que se objetiva nelas é, em última análise:

a) a ênfase às atribuições do S.E.N.A.I., como órgão de promoção de mão-de-obra industrial, com equivalentes objetivos econômicos e sociais, sem a sua configuração como uma parcela do sistema educacional do País;

b) utilização mais eficiente das escolas existentes, evitando-se a excessiva e injustificada ampliação da sua rede atual e promo-

vendo-se, onde e quando fôr considerado oportuno, a transformação desses estabelecimentos em centros dinâmicos de treinamento, afastados da tradicional e ortodoxa índole escolar;

c) maior desenvolvimento de programas de treinamento nas empresas, que, dada a sua natureza eminentemente prática e vinculada com as necessidades específicas de operação das respectivas indústrias, oferece oportunidades lisonjeiras, que, todavia, deverá ser assessorado e orientado pelo S.E.N.A.I., inclusive mediante acordos de colaboração, celebrados entre as mesmas e esse Serviço, subordinando-se a aplicação direta pela empresa das contribuições, devidas ao S.E.N.A.I., ao preenchimento de toda uma série de exigências;

d) extensão paulatina da órbita pessoal do S.E.N.A.I., para que as suas atividades possam abranger, com o correr do tempo, todas as faixas etárias e todos os escalões de mão-de-obra de nível básico, de pessoal de supervisão técnica propriamente dito e de direção;

e) colaboração estreita e permanente, nesse setor, do S.E.N.A.I. com escolas de ensino técnico, médio e superior, assim como todas as demais entidades interessadas nessa matéria;

f) contribuição ativa do S.E.N.A.I. por ocasião da substituição do C.L.T. pelo Código de Trabalho (*) para a revisão da atual regulamentação normativa da figura de aprendizagem, no intuito de escoimá-la de todos os defeitos acima apontados; e, enfim;

g) reestruturação administrativa do S.E.N.A.I., para que possa assumir todas as novas obrigações acima aludidas, com redefinição das atribuições cabíveis, respectivamente, ao Departamento Nacional e aos Departamentos Regionais.

O sentido dessas importantes alterações, que encontram reflexo nas conclusões do Seminário Nacional de Diretores Regionais do S.E.N.A.I. (Pati do Alferes, 1 de junho de 1963), parece tão claro que dispensa quaisquer comentários adicionais.

Parece-nos apenas desejável acrescentar algumas observações necessárias para esclarecer melhor a orientação consubstanciada nos itens a) e c).

A própria essência da aprendizagem continua ainda, entre nós, objeto da interpretação bastante controvertida. Com efeito, opõem-se, na apreciação desse assunto, uma à outra, duas teses opostas. Uma que lhe atribui índole de arma de educação "in-

(*) Cumpre examinar o Anteprojeto de Código de Trabalho, de autoria do Prof. Evaristo de Moraes Filho, apresentado, em 31 de março de 1963, ao Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, que, aliás, na Seção V ("Da Aprendizagem") do Capítulo III do Título IV, muito se afasta das diretrizes, acima formuladas e pleiteadas pelo S.E.N.A.I.

tegral”, e outra que vê nela “instrumento a serviço do desenvolvimento econômico e social”. A primeira, advogada pelo S.E.N.A.C. (**) e a segunda, preconizada pelo S.E|N.A.I.

Em consonância com os preceitos doutrinários, pleiteados pelo S.E.N.A.C., a formação profissional dos menores deveria constituir “um conjunto de objetivos morais, cívicos, intelectuais e profissionais, que se completam num todo indissolúvel a colimar, “devendo, por conseguinte, os programas dos respectivos serviços “ser elaborados, precipuamente, em função dos interesses gerais da educação nacional, e não nos dos interesses privados da economia empresarial”.

Porque o S.E.N.A.I. discorda dessa conceituação? Evidentemente, não pode ignorar nem menosprezar a enorme relevância, de que se reveste, no cenário do Brasil de 1963, a educação geral. Entretanto, parte do pressuposto, conforme que a contribuição, para êsse fim, dos cursos de aprendizagem, aliás com matrícula relativamente reduzidíssima, não possa constituir, mesmo na melhor das hipóteses, mais do que subproduto, pouco expressivo, de suas atividades. Por conseguinte, de acôrdo com o princípio salutar de divisão de trabalho, é a rêde nacional escolar que deveria, no modo de ver do S.E.N.A.I., competir, com exclusividade, o cumprimento de tal importante tarefa, evitando-se, assim, a deturpação do caráter genuíno da aprendizagem, instrumento *sui generis*, destinado a promover o progresso econômico e social. A bifurcação dispersiva de atividades dirigidas, simultâneamente, num e noutro sentido, levaria a resultados nitidamente insatisfatórios, encarados sob êsses dois prismas. Seria, pois, preferível que os Serviços de Aprendizagem concentrassem todos seus esforços na organização da formação profissional, pròpriamente dita, de relevância crucial, e em que atuam quase monopolisticamente, sem pretenderem cumprir, ao mesmo tempo, tarefas meramente educacionais, para cujo desempenho não estão devidamente preparados, e para as quais não foram criados. Por conseguinte, os órgãos representativos do S.E.N.A.I., consideram oportuno descarregar a rêde de cursos de aprendizagem das atribuições vinculadas ao campo de instrução formal, suprimindo-se ou reduzindo-se ao mínimo o estudo das disciplinas essenciais à escolaridade geral, e depurando-se seus estabelecimentos da índole clássica e ortodoxa escolar. Muito pelo contrário, tudo deverá ser feito para subordinar às exigências tecnológicas específicas do setor empresarial, público ou privado, as mais discriminadas e individualizadas, peculiares de cada um de seus res-

(**) Prof. Roberto N. Dannemann “Trabalho do Menor Aprendiz e sua formação profissional Metódica, Estudo e Projeto de Decreto” Rio de Janeiro, abril de 1962.

pectivos ramos e, até de cada uma empresa, considerada em si só, os programas de formação profissional, inclusive de aprendizagem.

Essa controvérsia, que, aliás, indiretamente, reflete certa disparidade entre as necessidades da indústria e do comércio, quanto ao treinamento do pessoal a seu serviço, não pode deixar de repercutir, por seu turno, sobre a opção entre várias técnicas de formação profissional, que se oferecem aos referidos dois Serviços de Aprendizagem.

Dentro da conceituação rigorosamente econômica, defendida pelo S.E.N.A.I., têm que ocupar posição de maior relêvo os programas de treinamento no próprio emprego, dentro da órbita infra-empresarial, nos quais, por motivo óbvio, não se pode emprestar maior importância aos deveres relacionados com as metas de "educação integral dos trabalhadores". Com efeito, pode-se antecipar que a empresa moderna e bem organizada sabe apreciar as necessidades, no tocante ao treinamento do pessoal que ocupa, de modo incomparavelmente melhor do que quaisquer organizações externas. Dentro da empresa, a formação profissional e aprendizagem adquirem caráter dinâmico, entrelaçado com as demais providências racionalizadoras patronais (seleção e recrutamento, promoção, estruturação objetiva do sistema salarial, serviços sociais, relações humanas etc.) (*) visando a elevação máxima dos índices de produtividade mediante aumento da sua parcela, particularmente relevante, ligada ao rendimento do trabalho. O treinamento, no local de trabalho tem sempre cunho acentuadamente prático, muito mais econômico do que o "institucional", não acusa taxas de "evasão" e obedece, de modo flexível e plástico, aos requisitos variáveis da economia empresarial.

Entretanto, a ênfase deslocada para o fomento dos respectivos programas microempresariais não significa de modo algum, contrariamente ao que se possa pensar à primeira vista, diminuição das diretas responsabilidades funcionais do S.E.N.A.I. nessa matéria. Apenas, como é natural, sofrem alterações, no que diz respeito às obrigações, relacionadas com o novo papel que essa entidade passa a desempenhar junto às empresas, determinadas a enveredar nesse caminho.

Tem que lhes prestar assessoramento. Tem que se encarregar da formação do pessoal de grau médio, particularmente, instrutores, mestres, e contra-mestres industriais, aos quais caberá ministrar, a seguir, treinamento ao operariado dentro da empresa.

(*) Convém consultar TOMÁS DE VILLANOVA M. LOPES, *Problemas de Administração da Empresa Moderna*, Fundação Getúlio Vargas, 1963.

Tem que fornecer aos respectivos serviços empresariais material didático e instruções técnicas de que possam precisar. Tem que completar, onde e quando fôr necessário, a formação e aprendizagem profissional, essencialmente prática, assim organizada, mediante ensino supletivo, destinado a proporcionar aos formandos alguns elementares conhecimentos teóricos. Tem que conceder ajuda técnica e administrativa ao setor empresarial na seleção adequada pelo mesmo dos programas que se possam coadunar, de melhor modo possível, com os objetivos colimados. Eis apenas alguns exemplos isolados da assistência de grande valor, que o S.E.N.A.I., pode e deve prestar à economia microempresarial, para facilitá-la a enfrentar tarefas, de grande responsabilidade, que ora assume.

Os princípios de frutuosa colaboração sistemática acima esboçada têm que encontrar reflexos em acôrdos celebrados entre essa entidade e as emprêsas, nos quais, de ora em diante, não se concede, mais o direito de aplicação direta da contribuição devida ao S.E.N.A.I., a não ser em base de compromissos firmes patronais, no tocante à programação satisfatória da formação profissional e aprendizagem infraempresarial. Tais acôrdos definem as modalidades das respectivas atividades, os grupos beneficiados, os fundos específicos, destinados a tal fim, os órgãos da emprêsa, encarregados da aplicação dêsses programas, os gastos anuais com os mesmos etc., outorgando-se, ao mesmo tempo, à referida entidade direitos necessários à fiscalização da execução dêsses entendimentos.

São relativamente poucos os setores da economia, que não oferecem maiores perspectivas, quanto ao recurso a essa fórmula interessante de treinamento profissional, que merece, no estrangeiro, tratamento preferencial. São, antes de mais nada, indústrias pequenas e flutuantes, como seja, p. ex., a construção civil. Por outro lado, dificilmente prestam-se à aplicação generalizada dessa modalidade, na maior escala, as atividades comerciais, o que explica a atitude, um tanto divergente do ponto-de-vista do S.E.N.A.I., tomada, nesse particular, pelo S.E.N.A.C.

Nessas condições, nada se oporia a um certo divórcio das soluções normativas, no momento quase homogêneas, que passariam a reger, futuramente, de modo diferente a aprendizagem industrial e comercial.

Não procederia a opinião, conforme que os programas de formação, deslocados para o treinamento no próprio local de trabalho, no propósito de lhes assegurar maior amplitude e eficiência, assim como ritmo mais acelerado, possam levar à sua subordinação unilateral as decisões arbitrárias dos empregadores. Tais desvios ficam, de ante-mão, anulados pela posição de destaque, reservado, dentro do referido mecanismo contratual, ao S.E.N.A.I.

Outrossim, cogita-se da criação de Comissões operárias de Formação Profissional, às quais caberiam em empresas de vulto médio e grande atribuições análogas às desempenhadas por órgãos congêneres ("CIPA") no setor de segurança de trabalho.

A reforma funcional acima esboçada e que se processa, no momento, simultaneamente, mais ou menos no mesmo sentido, em todos os países industrializados, acarretará, fatalmente, a revisão do conjunto de normas relativas a esse assunto, atualmente consubstanciadas na C.L.T. e em numerosos diplomas legais, aplicáveis à aprendizagem. Às diretrizes dessa reforma não corresponde o supra-mencionado Ante-Projeto de Código de Trabalho, de orientação ortodoxa e tradicional, devendo, pois, os respectivos dispositivos ser cuidadosamente reexaminados para reajustá-los aos novos rumos de formação profissional.

Finalizando este sucinto resumo, desejamos, ainda ressaltar os serviços de elevado valor que nos poderá prestar, nessa matéria, o Centro de Documentação e Intercâmbio em Formação Profissional na América Latina (*Cinterfor*), cuja criação foi deliberada pela Segunda Reunião Técnica Preparatória, convocada pela O.I.T., e realizada no Rio de Janeiro, de 24 de junho a 2 de julho de 1963. (*)

Quer nos parecer que tudo o que precede manifesta, desde já, a magnitude e complexidade dos problemas de formação profissional, que deverão ser atacados e equacionados, com urgência, eis que, de contrário, a manutenção passiva do *Statu Quo* encerraria os mais graves riscos econômicos e sociais.

Todos os aspectos qualitativos de mão-de-obra não podem ser, todavia, artificialmente separados de suas facetas quantitativas, isto é do emprêgo, desempregô e subempregô.

Seja como fôr, não pode ser mais protelado o início da dinâmica política nacional de mão-de-obra, com o objetivo principal de valorização máxima dos recursos humanos, dentro do estado ideal de "pleno emprêgo".

O primeiro passo nesse sentido deverá constituir-se — convém repeti-lo mais uma vez — a criação, na estrutura administrativa federal, de um órgão central, dotado de poderes amplos e incisivos nesse particular.

A reforma da administração, ora levada a efeito, seria manifestamente incompleta, se — em oposição às realizações dessa índole, adotadas por quase todos os países de ordem de grandeza do Brasil — não fôsse extensiva ao preenchimento da referida e grave lacuna no atual organograma dos serviços públicos federais.

A abundante experiência, acumulada com o funcionamento do Mercado Comum Europeu, permite antecipar que a consoli-

(*) *Correio do S.E.N.A.I.* n° 245, de julho de 1963.

dação do Mercado Comum Latino Americano, cuja organização inicial e precursora constitui a ALALC, fará com que assumirão importância ainda muito maior programas interamericanos, relacionados com a intensificação da formação profissional, como, aliás, também com o fomento do livre intercâmbio, entre os países participantes, não somente de capital e de bens, como também de mão-de-obra de elevado valor vocacional. (*)

Tal estado maior da administração de mão-de-obra, órgão de alto gabarito hierárquico — p. ex-Departamento Nacional de Mão-de-Obra, encaixado na órbita do Ministério do Trabalho e Previdência Social — não corresponderia às suas imensas responsabilidades, se não fossem incluídos na sua alçada assuntos relacionados com a orientação e controle dos programas de formação profissional, inclusive funções coordenadoras no tocante à respectiva rede escolar, com o serviço de emprego (**) e com a regulamentação das migrações internas e da imigração internacional, devendo caber-lhe, ademais, posição de célula, encarregada de planejamento plurianual econômico-social, quanto à utilização integral de mão-de-obra.

A consciência, ultimamente já muito amadurecida, quanto aos tremendos desperdícios na valorização, apenas parcial e ineficiente, tanto anti-econômica, quanto anti-social, dos recursos humanos — afinal de contas, principal elemento da riqueza nacional? — torna imperiosas todas essas providências racionalizadoras e disciplinadoras.

Não nos iludamos: A reestruturação administrativa acima pleiteada não passará, por si só, de solução de mera fachada, de significado pouco expressivo. Acontece, todavia, que sem criação prévia de tal novo órgão público não será possível preencher, a seguir, todos os insuportáveis claros que se nos oferecem nessa relevante matéria.

(*) Convém consultar *Valorização dos Recursos Humanos*, relatório apresentado em setembro de 1963, pela Confederação Nacional da Indústria ao II Congresso da AILA.

(**) Não nos foi, ainda, possível cumprir os compromissos, claros e inequívocos, que assumimos nessa matéria, quanto à organização do Serviço Nacional de Emprego, mediante ratificação da convenção internacional de trabalho nº 88.