

### *Serviço de Emprego — Lacuna da Administração Pública Brasileira*

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

#### I

FALA-SE, ultimamente, cada vez mais, da supersaturação da administração pública nacional. O intervencionismo estatal teria atingido no Brasil uma proporção excessiva e prejudicial ao desenvolvimento da sua economia.

Seja como fôr, seria manifestamente errada e inexata a idéia que fizéssemos sobre o atual âmbito dos serviços públicos brasileiros, se não tornássemos patente que, ao mesmo tempo, existem na sua estrutura sensíveis claros e lacunas, incompatíveis com o progresso econômico espetacular do país, alcançado nestas últimas décadas.

Ora, entre as angustiantes lacunas que muito contribuem para um certo atraso da nossa organização administrativa, cabe destacar a falta de órgãos capazes de proporcionar aos poderes públicos a faculdade de organizar, racionalizar e aperfeiçoar o mercado do trabalho.

O mercado "econômico", com seus vários subsectores: o industrial, o comercial, o agrícola, o financeiro, o securitário, etc. — deixou, há muito tempo, de estar à mercê do jôgo espontâneo da procura e oferta.

O único setor pelo qual a administração pública continua se desinteressando quase por completo, com resultados cada vez mais desastrosos para o bem-estar social e o progresso econômico, é o mercado "social", o mercado em que "se vende" e "se compra" o trabalho.

O Brasil é, certamente, no panorama de 1957, o último grande país do mundo, de elevado potencial econômico cuja atitude em relação aos problemas de emprego se caracteriza por um inexplicável passivismo, próprio do "clima" do século XIX ("estado-polícia") e das fases já absolutamente superadas do desenvolvimento sócio-econômico.

Entendemos por problema de emprego no sentido acima aludido, o conjunto das questões que digam respeito à procura e à oferta de trabalho, ao intercâmbio interprofissional e inter-regional da mão-de-obra, assim como diversos fenômenos de patologia social no mercado do trabalho, como sejam, particularmente o desemprego e o subemprego.

Estamos, nesse setor, atrasados, pelo menos de uns 30-50 anos em confronto com os demais países que ocupam a mesma posição do Brasil na escala de progresso econômico e social.

Todos ou quase todos eles estão dotados de órgãos especializados de intervenção no mercado do trabalho, intervenção quer social (assistencial ou previdenciária), quer econômica (orientada no sentido de garantir o "pleno emprego"), quer educacional (serviços de orientação, seleção e ensino profissionais), quer, enfim, meramente organizacional (*clearing* racional dos pedidos de trabalho e das ofertas de emprego), com vantagens relevantes e iguais para o capital, o trabalho e a coletividade nacional.

Se não lhes foi possível alcançar sempre e em toda parte a perfeição ideal, das reformas sociais de caráter institucional, atingido, p. ex. nos Estados Unidos, na Inglaterra e em vários outros países com a criação do serviço nacional de emprego, a maior parte dos países avançados possuem, há muito tempo, por um lado, uma rede bem organizada de órgãos públicos ou para-estatais de colocação do trabalho, e, por outra parte, sistemas adiantados de seguro-desemprego. Ambas essas formas de intervencionismo estatal no mercado do trabalho funcionam dentro de um regime de perfeita coordenação, proporcionando aos poderes públicos instrumentos eficazes de atuação na economia de trabalho.

Mesmo dentro da América Latina vários países, tais como p. ex. Argentina, Chile, Venezuela, Bolívia, México e Uruguai, antecederam-se de muito ao Brasil na adoção de soluções amplas, atinentes aos diversos aspectos do mercado do trabalho.

A organização tecnicamente racional e construtiva das relações mútuas entre o patronato e o assalariado, no que diz respeito ao emprego, à admissão ao trabalho e à demissão do mesmo, nada tem que ver com a controvérsia entre o sistema irrestrito de livre empreendimento e o estatismo, controvérsia essa muito em voga, entre nós, no momento. Se fôsse necessário comprová-lo, bastaria apontar o funcionamento, nos Estados Unidos, país campeão da livre iniciativa, desde um quartel de século, de um dos melhores e mais amplos serviços de emprego, juntamente com a sua contrapartida natural, o seguro social contra o risco econômico de desemprego.

A situação em que se encontra o Brasil, nesse particular, não difere consideravelmente do estado em que se encontrava, há meio século, a economia de trabalho inglesa e cuja análise nos proporciona o discurso pronunciado por WINSTON CHURCHILL, — naquela época, juntamente com o maior reformador social contemporâneo WILLIAM BEVERIDGE, principal promotor das leis sobre a colcação do trabalho e o seguro-desemprego —, discurso êsse pronunciado em junho de 1908:

"O trabalho é a única mercadoria que não tem mercado. Tudo o mais é vendido por um preço razoável, mas o trabalho, a mais preciosa de todas as "mercadorias", é a única coisa que a gente honesta tem para vender: o seu labor e a sua habilidade não têm mercado, devendo ser oferecidos de porta em porta e de cidade em cidade, à procura de comprador".

Evitando generalizações superficiais, não podemos negar que não faltam em nosso meio algumas soluções parciais e fragmentárias relativas a certos aspectos isolados do mercado do trabalho.

Assim, p.ex., dedica-se muita atenção ao aperfeiçoamento qualitativo da mão-de-obra industrial e comercial — mediante não só as notáveis realizações dos serviços sociais patronais de caráter técnico-profissional como o SENAC e o SENAI, como também através de órgãos competentes do Ministério da Educação e Cultura.

Não se descuida tampouco da questão relevante de aproveitamento dos contingentes de imigrantes e colonos.

Mesmo na falta do seguro social contra o risco de desemprego, que ainda não foi incluído na órbita da Previdência Social, procura-se atender às necessidades dos involuntariamente desempregados, recorrendo-se às técnicas de outra índole, como sejam os dois institutos *sui-generis* do direito tutelar trabalhista: a estabilidade e a indenização por despedida.

E, enfim, existe uma rede relativamente extensa de agências de colocação e bolsas de trabalho, com fins não lucrativos. Infelizmente, todas elas são de vulto insignificante, âmbito limitado de funcionamento, recursos técnicos deficientes.

Se não existe nessa matéria um vácuo total, a precariedade das atuais realizações fragmentárias, modestas e, sobretudo, carentes de orientação oportuna, estão a exigir providências mais amplas e mais eficientes, aplicáveis não a um aspecto isolado dessa importante e complexa série de problemas, mas, sim, ao conjunto das questões econômicas e sociais do mercado do trabalho.

O que cumpre procurar é um sistema novo, uno, devidamente integrado e plenamente conjugado com as diretrizes do intervencionismo econômico propriamente dito.

A reforma, que nos propomos pleitear aqui, é, em última análise, uma nova e substancial reforma social que, sem dúvida, aumentaria as realizações relativamente abundantes e, segundo alguns, excessivas da política social nacional.

Contudo, de início, não seria justo deixar de tornar patente tudo o que distanciaria esta de todas as demais reformas trabalhistas, muito expandidas entre nós no decorrer dos últimos 25 anos.

Em primeiro lugar — e contrariamente ao caráter predominante da atual legislação e administração trabalhista e social — a organização do mercado do trabalho não obedeceria às finalidades redistributivas, aos objetivos de repartição, dentro do conceito de justiça social, da renda nacional entre o capital e o trabalho.

Tratar-se-ia, ademais, de providências economicamente construtivas, com efeitos diretos e saltares sobre a economia produtora, e isso independentemente de seu incontestável alto valor social.

Enfim, tal reforma não acarretaria quaisquer novos encargos sociais que tanto parecem pesar sobre os ombros dos empreendimentos da economia privada.

## II

Na medida em que a economia de trabalho brasileira se diversifica, industrializa e moderniza, os problemas do mercado do trabalho, até então, por assim dizer, disfarçados e invisíveis, existentes em estado latente, assumem fatalmente importância cada vez maior.

No passado, predominavam a êsse propósito no Brasil conceitos ultra-otimistas. Costumava-se acreditar que “não havia, não há e não haverá nunca desemprego” e que “todos os que procuram o emprêgo, podem consegui-lo sem maiores dificuldades”.

A realidade veio, porém, desmentir essa opinião, destituída de quaisquer bases objetivas.

Quaisquer que fôsem as razões de uma certa recessão que se faz notar no panorama de 1957 — restrições ao crédito, elevados custos de produção que tornam difícil a concorrência dos artigos nacionais no mercado mundial, o seu limitado consumo na praça local, intimamente ligado ao restrito poder de compra das classes populares, dificuldades cambiais, transtornos inflacionários, mas também, até certo ponto, deflacionários, etc. — a sua repercussão sôbre a relação entre a procura e a oferta da mão-de-obra é forte e acentuadamente prejudicial.

Apareceram, pela primeira vez, os fenômenos de volumoso desemprego industrial que já tornam manifestamente obsoleta a atitude do tradicional passivismo com relação ao mercado do trabalho.

Não nos iludamos a êsse respeito: tendo saído da economia pós-colonial, preponderantemente agrícola e monocultural e alcançando paulatinamente os graus superiores de desenvolvimento econômico, o Brasil tem que enfrentar as conseqüências sociais dos variáveis ciclos da conjuntura nacional e, até, mundial.

Suponhamos *argumenti gratia* que não haja ainda, em nosso meio, desemprego, quer de caráter estrutural e demográfico, quer apenas conjuntural, passageiro e parcial, sem gravidade que apresenta em vários outros países, onde constitui um flagelo alarmante.

Admitindo-se, mesmo, hipoteticamente, o estado de “pleno emprêgo”, convém indagar se não existem no mercado do trabalho brasileiro fenômenos relativamente estáveis e de importância sócio-econômica incontestável, que justifiquem a intervenção ativa da política nacional de emprêgo.

A resposta a êsse quesito não pode ser negativa.

Em primeiro lugar, o que salta aos olhos é um número elevado de desajustes, de caráter objetivo ou subjetivo, no exercício do trabalho. Dificilmente poder-se-ia afirmar que os trabalhadores estejam, de um modo geral, plenamente adaptados aos empregos em que se encontram, que existe sempre um ajuste ideal entre os trabalhadores e seu emprêgo, que os assalariados desempenham o trabalho correspondente a seus pendores, habilidades e qualidades, físicas, psíquicas e profissionais. Não é de outro modo que se poderia garantir os padrões ótimos de rendimento do trabalho e da produtividade econômica, em geral.

*Vice-versa*, nada parece comprovar a distribuição da mão-de-obra entre os diversos setores de atividades econômicas e as diversas empresas de modo a lhes assegurar a disponibilidade da mão-de-obra de que precisam para atingir os níveis supremos de eficiência funcional.

Outro aspecto negativo que se nos depara relaciona-se com as crescentes dificuldades que encontra, há muito tempo, a nova geração — os numerosos

contingentes dos trabalhadores jovens que, todos os anos, entram, pela primeira vez, no mercado do trabalho, procurando integrar-se na economia. Apesar do ritmo considerável da industrialização e dos incentivos ao emprego dos menores que proporcionam as taxas inferiores de salário-mínimo, previstos para esse grupo dos trabalhadores, os novos empregos disponíveis e acessíveis à camada em questão não parecem acusar uma taxa de aumento desejável. De um modo particular, o índice de seu aumento fica abaixo do índice de influxo permanente no mercado dos trabalhadores de idade menor em busca do primeiro emprego. A absorção desses novos contingentes pela economia de trabalho, efetua-se, pois, com atraso e apenas dentro de alguns limites, deixando sempre uma certa margem para os grupos economicamente inativos. A curva ilustrativa do estado de emprego, obtida da estatística previdenciária parece evidenciar uma relativa estagnação dos quadros pessoais da economia industrial e, ainda mais, de vários setores correlatos. Esse fenômeno de chamado "desemprego inicial" que, evidentemente, não se manifestaria através dos dados a respeito dos casos de despedida — mesmo se tais dados existissem... — constitui um elemento importante e bastante angustiante da nossa economia de trabalho.

O que agrava, por sua vez, de modo permanente e ininterrupto a situação no mercado do trabalho são os fenômenos de êxodo rural em massa que, afinal de contas, não podem ser considerados como problemas exclusivamente brasileiros, de vez que aparecem no panorama de todos os países. Constitui, todavia, uma particularidade bastante acentuada do mercado do trabalho nacional, o fato de que os deslocamentos da *rus* para *urbs* vêm sendo intimamente entrelaçados com as poderosas correntes migratórias inter-regionais, sobretudo da região do Nordeste para os Estados costeiros e sulinos. Tais correntes, de preponderante origem climática e ecológica, não podem ser condenadas na sua íntegra, pois, em sua ausência, encontrariam obstáculos intransponíveis na falta da mão-de-obra, os processos de industrialização, de relevância máxima sob o ângulo do progresso econômico do país. Entretanto, esses movimentos criam, como é notório, toda uma série de problemas graves e angustiantes tanto na zona de proveniência — zona "*de qua*" — dos migrantes (falta de braços na economia agropecuária), como, e ainda muito mais, na zona de estino — zona "*ad quem*" — influxo caótico dos numerosos contingentes da mão-de-obra simples, não qualificada, cuja integração, difícil e demorada, nas condições sociais e econômicas dos centros urbanos não se processa sem levar a um acentuado mal-estar social. Às vezes esses movimentos significam, em última análise, apenas a transferência mecânica do pauperismo rural para os centros urbanos e fabris... A variação na intensividade dos movimentos de migração interior é muito acentuada, sobretudo em função da gravidade do fenômeno de estiagem no Nordeste do país. Assim, a estatística do movimento de imigrantes nacionais no Estado de São Paulo demonstra oscilações bastante fortes: a imigração subiu de 100 mil em 1950 a 253 mil em 1952, daí baixando novamente para um número em torno de 100 mil.

No balanço geral dessas correntes os efeitos prejudiciais da migração interior que, quanto ao seu volume, não encontram alhures quaisquer paralelos, e que, ademais, se processam de modo absolutamente caótico e descoordenado, prevalecem, sem sombra de dúvida, sobre as suas conseqüências favoráveis.

Tôdas essas particularidades do mercado do trabalho brasileiro bastariam por si sós para justificar as providências amplas e incisivas de uma administração especializada de emprêgo.

O que, por sua vez, não pode passar despercebido, é o agudo contraste entre a mobilidade anormal da mão-de-obra que se manifesta desta forma particularmente prejudicial pela sua orientação anárquica, anti-social e anti-econômica, pelos tremendos danos e sofrimentos que acarreta, pelas enormes dificuldades de absorção dos imigrantes nas regiões para que se deslocam e a falta acentuada da mobilidade de trabalho naquilo tudo que seja normal, sadio, construtivo e proveitoso.

Com efeito, são muito raros os casos em que o trabalhador abandona, por sua própria iniciativa, o emprêgo que exerce, oferecendo seus serviços profissionais, dentro ou fora de seu setor anterior do trabalho, e sobretudo em áreas diferentes do território nacional, procurando, assim, um outro trabalho melhor remunerado e melhor adaptado às suas qualidades, pendores e preferências.

Não nos referimos aos fenômenos de rotatividade (*turn-over*) casual e fortuita da mão-de-obra que, aliás, contrariamente às impressões superficiais, não parece alcançar, entre nós, de um modo geral, índices particularmente alarmantes.

A acentuada imobilidade do trabalho, fator altamente retardatário das relações humanas dentro da economia moderna, resulta, em primeiro lugar, da impossibilidade de se obterem quaisquer informações seguras e exatas a respeito das possibilidades de emprêgo existentes fora do alcance imediato do trabalhador.

O que, por seu turno, contribui consideravelmente para petrificar o exercício do emprêgo são as normas protetoras do trabalho, sobretudo as relacionadas com dois institutos específicos do direito de trabalho: a estabilidade e a indenização. Não nos cabe apreciar a essa altura ambas as soluções acima referidas, muito controvertidas quanto à sua operação econômica e que, sob o ângulo social propriamente dito, significam nada menos e nada mais de que uma espécie de sucedâneo rudimentar do seguro-desemprego. Entretanto, não podemos deixar de assinalar seus efeitos fortes e incontestavelmente negativos sobre a imobilidade de emprêgo. Reaciosos de perder as vantagens "em curso de aquisição", acumuladas pelo exercício do trabalho no período de alguns anos, os trabalhadores preferem continuar no seu emprêgo, mesmo que por razões óbvias, objetivas ou subjetivas, não seja conveniente a permanência. Em alguns casos pelo seu trabalho irregular, ineficiente e improdutivo tentam levar seus empregadores a despedi-los, o que, além dos benefícios pecuniários imediatos daí provenientes, lhes possa abrir novas possibilidades de engajamento em condições melhores às atuais.

Se a mão-de-obra simples é abundante, e, até, superior à sua procura, há por outro lado, acentuados *deficits* no que diz respeito ao trabalho semiqualficado, qualificado e altamente especializado, o que muito prejudica as novas iniciativas industriais.

Pois bem, nessas condições, impõe-se o maior esforço no sentido do treinamento vocacional dos trabalhadores. Contudo, as providências nesse sentido esbarram numa série de obstáculos, entre os quais, ao nosso modo de ver, cabe

lugar de particular destaque às medidas de intervencionismo salarial. Orientadas por enquanto — sem o “salário móvel” e sem o salário-mínimo profissional — no sentido da determinação pura e simples das taxas mínimas de salário, e beneficiando, assim, de preferência, as classes baixas da pirâmide salarial, isto é, os trabalhadores não qualificados, muito contribuem para uma acentuada uniformização dos níveis de remuneração. Por conseguinte, não deixam, na distribuição do “fundo salarial”, maior margem para a diferenciação dos padrões de salários, de acordo com o gênero do trabalho exercido, qualificado ou não. Em outras palavras, a economia de trabalho brasileira não demonstra maior diferenciação dos salários em obediência ao critério da habilitação profissional dos trabalhadores. Assim, faltam incentivos econômicos suficientes para a qualificação vocacional se não se compensam devidamente as “inversões” em dinheiro e tempo gastos com o treinamento.

Os programas de aprendizagem industrial e comercial e de ensino profissional manifestam, de certo, várias realizações muito lisonjeiras. Resta, porém, saber se, dada a inexistência dos serviços de emprêgo, podem garantir aos trabalhadores beneficiados o pleno aproveitamento prático das suas qualidades vocacionais assim adquiridas no trabalho rigorosamente adaptado a seu avanço técnico-profissional. Pela mesma razão, — falta dos órgãos de emprêgo — não parece de antemão assegurado se, sem previsão criteriosa sobre as futuras necessidades do mercado de trabalho, que sofrem alterações permanentes de ordem tecnológica e de índole diferente, os trabalhos do SENAI, do SENAC e das demais entidades competentes atendem do melhor modo às exigências da economia produtora e distributiva nos anos futuros. Quanto ao treinamento dentro da indústria, o chamado TWI (*Training within Industry*), o balanço dos serviços técnico-educacionais continua relativamente inexpressivo e deficiente.

Esse esboço sumário dos problemas do mercado do trabalho seria ainda incompleto se não fizéssemos referência ao modo em que atualmente se processa a admissão ao emprêgo.

Ora, o que se nos depara aqui, em virtude da falta ou manifesta precariedade dos serviços institucionais da política de emprêgo, é um empirismo rudimentar que não se coaduna de maneira alguma com a etapa relativamente avançada de desenvolvimento geral da nossa economia.

Em flagrante contradição com as avançadas normas que regem a seleção do pessoal a serviço dos órgãos da administração estatal e paraestatal (sistema de concursos: obra notável do D. A. S. P.!), as empresas de economia privada recorrem ainda às técnicas visivelmente obsoletas e contraproducentes. São elas os métodos de anúncios nos jornais, colunas de “precisa-se” e “oferece-se”, de “engajamento no portão da fábrica”, de avisos a respeito das vagas existentes, de recomendações pessoais e os demais processos, casuais e fortuitos, destituídos de qualquer base objetiva. A economia privada não acusa a esse respeito progresso algum. O engajamento dos trabalhadores, processado com frequência pelo capataz ou pelo chefe de oficina, mesmo sem intervenção dos serviços de pessoal da empresa, sem averiguação prévia das aptidões e qualidades dos trabalhadores leva, às vezes, à “anti-seleção” do pessoal a serviço dos empreendimentos privados. Até a chefia de pessoal das empresas de tamanho médio e grande limita-se, do mesmo modo como costumava acontecer no passado remoto, ao uso de antiquadas e obviamente prejudiciais técnicas de

seleção do pessoal que se pretende contratar. Sem preconizar as formas acentuadamente refinadas de admissão, com recurso às técnicas modernas de psicotécnica a serviço da seleção e orientação profissional, às vezes dispendiosas e complicadas demais, é mister salientar que tais formas de recrutamento, a rigor, sujeito apenas ao exame médico rudimentar dos trabalhadores engajados, não pode deixar de levar aos resultados nitidamente prejudiciais, quanto às características do pessoal a serviço das empresas privadas.

Nas considerações que precedem tentamos apontar alguns males orgânicos do mercado do trabalho concentrando a nossa atenção sobre a economia que para fins de simplificação terminológica denominamos de "urbana"; nessa exposição procuramos sempre tornar patentes os defeitos provenientes da inexistência dos serviços administrativos de emprêgo.

Ora, num país em que a maioria da população economicamente ativa — uns 50%! — continua ainda integrada na economia rural, dedicando-se às atividades agropecuárias, não podemos deixar de apreciar, pelo menos de modo muito resumido, a validade das observações e conclusões acima formuladas no que respeita ao mercado do trabalho rural.

Como é natural, seria errado tentar equiparar os traços característicos do mercado rural aos de mercado urbano.

O trabalho assalariado, típico das relações industriais, de mesmo modo como, aliás, também o trabalho autônomo e independente, perfazem apenas uma fração da economia agrária. Uma outra e considerável parte das atividades agrárias vêm sendo executadas, dentro desse setor da economia, sob as formas de arrendamento, parceria, meeiria e outras análogas, equidistantes do trabalho dependente e independente, que não encontram paralelos na produção manufatureira.

No mercado rural de trabalho assalariado não se fazem notar, de um modo geral, graves fenômenos de desemprego no sentido estrito dessa palavra. Muito pelo contrário, aparecem com frequência desajustes de índole contrária, isto é, os *deficits* da mão-de-obra.

O que caracteriza a economia rural, é um mal, de certo, não menos grave, mas de natureza inteiramente diferente: o subemprêgo, isto é, em essência, o emprêgo improdutivo, em que não vêm sendo devidamente valorizados os recursos humanos disponíveis, o que fatalmente leva a rendimentos baixos dos economicamente ativos na agricultura. O subemprêgo, devido à subcapitalização da lavoura, à falta de meios técnicos, à organização rudimentar dos processos de cultura, ao uso insuficiente de adubos, fertilizantes, inseticidas, etc. — mas também à organização precária do trabalho — constitui uma outra série de problemas, cuja solução escapa à alçada natural do serviço de emprêgo. Na economia rural prevalecem ainda, quanto ao recrutamento da mão-de-obra, praxes antiquadas de protótipo colonial ("contratadores de trabalhadores"), que, em tese, poderiam ser substituídas pela operação de bôlsas de trabalho. Entretanto, salvo em algumas zonas de lavoura mais adiantada e com maior concentração de centros de produção, seria, talvez, prematura a iniciativa no sentido de incluir os campos no âmbito dos órgãos institucionais de política de mercado do trabalho.

Em suma, salvo os aspectos, aliás importantes, já acima referidos e relacionados com os deslocamentos da mão-de-obra rural para os centros urbanos,

não seria oportuno nutrir esperanças exageradas quanto à eventual contribuição dos serviços aqui sugeridos para a melhoria das condições sociais da zona rural. Elas se prestam muito mais a constituir objeto da reforma agrária que teria por objetivo a remodelação do sistema de propriedade rural ou, ainda, a rigor, das providências de serviço social rural, adaptado às condições e necessidades específicas dos campos.

### III

Nas considerações precedentes fizemos a tentativa de demonstrar a razão de ser da ativa política do mercado do trabalho, aceitando, para fins da exposição desse problema, o pressuposto que o Brasil não tenha ainda sofrido o impacto do desemprego.

Ora, essa premissa não corresponde à realidade.

Sem que se deva exagerar a atual incidência do desemprego industrial, que, por enquanto, não acusa gravidade alarmante, convém assinalar que enfrentamos em 1957 esse problema a cujas conseqüências os poderes públicos não podem ficar alheios e indiferentes. Seria política de avestruz pretender ignorá-lo, embora não tenhamos em nossas mãos todos os elementos de informação, atualizados e completos, estatísticos e descritivos, a respeito das causas e efeitos do desemprego, de seu vulto, formas e duração.

Trata-se de um fenômeno de data relativamente recente. Com efeito, enquanto o nível de ocupação nos principais estabelecimentos industriais dos 115 municípios mais importantes do Brasil, quanto à indústria, e cuja produção representa mais de 80% do total nacional, demonstrava, em 1955, a média anual bastante lisonjeira de 655.174 operários ocupados, que, em 1956 subiu, mesmo, a mais de 800.000 acusa, ao que parece, no decorrer do último ano, uma queda acentuada que, todavia, no seu conjunto escapa ainda a um cômputo estatístico exato.

A recente pesquisa da Delegacia Regional do Trabalho da Delegacia Regional do Estado de São Paulo proporciona-nos, todavia, alguns dados a esse propósito.

Evidencia o número total de desempregados na capital igual a 102.549 pessoas. Observa que a taxa de mobilidade da mão-de-obra "transitória" atinge a 6.7% sobre o total da população ativa. Calcula em 31.4% as dispensas do emprego, em 9.8% as despedidas por falta de serviço e em 2% — em vista do fechamento das empresas. Observa que 43.2% dos desempregados perderam o emprego em virtude de motivos diretamente relacionados com a situação econômico-financeira das respectivas firmas. Anota a disparidade entre as demissões (28.4% das firmas dispensaram uma parte de seu pessoal) e as admissões ao emprego (apenas 1.4% das firmas admitiram novos trabalhadores). Enfim, constata que, dos 15.4% dos empregados que deixaram o serviço nestes primeiros meses de 1957 apenas 7% conseguiram re-empregar-se.

Todos esses dados não são porém capazes de nos dar um quadro exato e completo da situação mesmo no estado mais industrializado do Brasil. Quanto às partes restantes do território nacional, temos que recorrer às estimativas de valor precário; assim, acredita-se que o total de desempregados deva oscilar em torno de 300.000 pessoas.

Sabemos, pois, que existe a febre, até alta, mas não dispomos de um termômetro capaz de medi-la. Tateamos no escuro quanto à apreciação numérica desse fenômeno. É natural que apenas o serviço de emprêgo, conjugado com o seguro-desempêgo — e não inqueritos avulsos organizados *ad hoc* — podia nos proporcionar o contrôle eficaz do mercado do trabalho, inclusive a observação sistemática e permanente de suas tendências quanto ao emprêgo e desempêgo.

De vez que se trata de fenômenos relativamente novos, na economia de trabalho brasileira que, por conseguinte, escaparam a quaisquer estudos sócio-econômicos nacionais de maior profundidade, não parece fora de propósito tecer a esta altura algumas considerações a respeito do desempêgo dentro dos sistemas contemporâneos de economia adiantada de livre empreendimento.

Não nos parece necessário abordar aqui o exame minucioso das diversas definições de “desempêgo” e de “desempregado”.

De acôrdo com a análise particularmente feliz da Repartição Internacional do Trabalho,

“o desempêgo — a inabilidade de um trabalhador válido de encontrar emprêgo — é a condição criada pelo sistema econômico baseado na livre emprêsa e inerente a êsse sistema; reflete a instabilidade que constitui a característica orgânica desse sistema; é uma parte do preço que tem de ser pago se a produção tem que evoluir sem contrôles, explorando novas técnicas e invenções e adaptando-se às alterações na procura, dentro da competição incentivada pela busca do lucro”.

Por outro lado, basta assinalar que na maioria das leis nacionais relativas a essa matéria se atribui a qualidde de desempregado “involuntário” ao assalariado fisicamente capaz de trabalhar que, tendo perdido, sem sua culpa, o emprêgo e, apesar de estar disposto a aceitar outro emprêgo, condizente com suas capacidades e aptidões, educação, geral e profissional, etc., não pode, todavia, por causa das dificuldades externas, encontrar tal emprêgo.

O conhecimento das diversas formas e modalidades de desempêgo, de acôrdo com suas origens e causas econômicas, parece-nos, porém, muito mais útil ao exame do problema do que as simples considerações terminológicas, relacionadas com tais ou quais definições.

Evidentemente, o diagnóstico do desempêgo interessa-nos apenas na medida em que possa aproveitar à sua terapêutica.

Procurando as causas do desempêgo brasileiro e as suas características específicas, servimo-nos do método eliminatório, abstendo-nos de considerar alguns fatores determinantes desse fenômeno inexistente em nosso meio.

O desempêgo que aparece atualmente no cenário do mundo, nos países economicamente mais evoluídos, assume cada vez mais caráter de desempêgo tecnológico, devido ao forte impacto dos processos revolucionários de automação e mecanização extremada da produção sôbre o mercado do trabalho. Essas e ainda várias alterações na técnica industrial (inclusive novas fontes de energia) e na organização das emprêsas levam à diminuição considerável dos contingentes dos trabalhadores como, aliás, subsidiariamente, à total revi-

revolta na pirâmide dos seus quadros pessoais: a limitação máxima ou, mesmo, supressão total da mão-de-obra simples e semiqualificada e o considerável aumento dos grupos técnicos altamente especializados. Surgem fábricas "vazias", aparentemente destituídas de trabalhadores. Se a produção industrial nos Estados Unidos ultrapassou, em 1955, em 41% seu volume no período de 1947 a 1949, ao passo que o emprego acusou o aumento de apenas 8.3%; se, em setembro de 1955, o número de empregos foi naquele país de 600.000 inferior ao de setembro de 1953; se, enfim, em vários setores da indústria norte-americana (p. ex. a automobilística) manifesta-se uma queda considerável do número absoluto de trabalhadores, a despeito do aumento simultâneo de seu rendimento — tudo isto revela o início de um incremento substancial do desemprego tecnológico. E' verdade que os trabalhadores despedidos podem ser e realmente vêm sendo reempregados e absorvidos, com frequência, por outros setores da economia. As elevadas inversões necessárias para a reconversão automática das indústrias significam, em última análise, procura de mão-de-obra nos ramos da indústria aos quais cabe implementar essas inversões. O enorme aumento da produtividade, efeito fatal da automatização, barateia o produto final e aumenta as possibilidades de consumo, o que, por sua vez, incentiva a expansão da economia produtora. Todo progresso econômico estimula, via de regra, a criação de novos setores de atividades econômicas, cujas possibilidades de emprego compensam a longo prazo ou, pelo menos, mitigam as conseqüências do "desemprego tecnológico". Entretanto, os efeitos diretos e imediatos da revolução tecnológica contemporânea agravam incontestavelmente a situação do mercado do trabalho.

Seja como fôr, sem excluir a possibilidade de futuros reflexos dessas alterações sobre a economia brasileira, dificilmente pode-se admitir contribuam sensivelmente para o atual desequilíbrio no jôgo da procura e oferta no nosso mercado de trabalho.

Não se deve tampouco atribuir maior responsabilidade pelos distúrbios atualmente verificados no Brasil nas relações de emprego aos elementos próprios da sua demografia. Não nos referimos especificamente ao estático "subpovoamento" do país, não essa que tem de ser aceita como sua característica de valor cientificamente limitado. Entretanto, tudo nos leva a crer que as pressões populacionais — apesar dos elevados índices de natalidade, apenas em parte compensadas pela alta mortalidade, sobretudo infantil — não repercutem consideravelmente sobre a crise no mercado de trabalho, a não ser em conexão com o fenômeno de "desemprego inicial". Contrariamente ao que se verifica em alguns países da América Latina com a sua saturação populacional e com fortes excedentes de crescimento vegetativo (como sejam p. ex. Haiti, El Salvador e Porto Rico, como, aliás, também na maioria esmagadora dos países da Ásia), não é possível estabelecer no Brasil a relação de causa e efeito entre os fatores de índole demográfica e as perturbações que se verificam no mercado do trabalho.

Enfim, não nos parecem economicamente convincentes as teses que procuram apontar como fatores, exclusivos ou preponderantes, do desemprego brasileiro:

- 1.º) os permanentes *deficits* quanto à procura global dos bens e serviços;
- 2.º) os estáveis desajustes entre a produção e o consumo; assim como,

3.º) o subequipamento da economia em bens de capital e recursos de técnica.

E' nos primeiros dois desses elementos que se costuma atribuir o desemprego endêmico, estrutural e permanente nos países de economia industrializada; e ao terceiro — o desemprego específico característico dos países subdesenvolvidos do mundo.

Procurando resumir e simplificar ao máximo a análise da atual crise no mercado do trabalho nacional, estaríamos dispostos a considerá-la como resultante dos três seguintes elementos distintos e independentes:

a) dos ciclos conjunturais que afetam de maneira particularmente forte e aguda a economia brasileira, ainda fraca, e cuja participação no intercâmbio internacional continua limitada à exportação apenas de alguns isolados artigos de produção primária (alimentos e matérias-primas, vegetais e minerais);

b) das alterações acentuadas de ordem monetária (enorme surto inflacionário, cuja debelação através de providências deflacionárias não pode, tampouco, deixar de criar uma série de graves problemas); e

c) na desorganização do próprio mercado do trabalho que, dado o desconhecimento da procura e da oferta, e em virtude de falta da compensação desejável dos *deficits* e dos excessos da mão-de-obra, provoca fatalmente o chamado "*chômage frictionnel*", desemprego artificial, casual e marginal, que não reflete o verdadeiro equilíbrio virtual da economia de trabalho, considerada em seu conjunto.

Ora, é fácil tirar dessa sumária exposição conclusões práticas quanto às providências de combate ao desemprego. Evidentemente, nada justifica uma atitude de passivismo fatalista com relação a esses males orgânicos da patologia social do sistema de livre empreendimento.

Enfrentando o problema de desemprego, o Estado moderno intervencionista está recorrendo às três técnicas distintas e autônomas:

I — prevenção do desemprego mediante providências econômicas e financeiras, subordinadas ao objetivo de supressão das suas principais causas determinantes (como sejam as acima aludidas nos itens "A" e "B");

II — uma série de medidas que têm por objetivo atacar o desemprego "em si mesmo", sobretudo por meio do funcionamento dos órgãos especializados da administração do mercado do trabalho (órgãos de colocação de trabalho, bolsas de trabalho, serviço de emprego), com atenção particular voltada para os fenômenos referidos no item "C"; e, finalmente,

III — realizações securitárias, assistenciais e tutelares da política social redistributiva, levadas a efeito com o fim de minorar as consequências sociais do desemprego (seguro-desemprego, assistência social aos desempregados, indenizações patronais aos trabalhadores despedidos).

Propomo-nos concentrar o exame do problema, sob o aspecto econômico, social e administrativo, nas soluções que se enquadram nos programas definidos nos itens II e III.

Sem nutrir ilusões exageradas de que as providências aludidas possam constituir eficazes panacéias contra essa grave enfermidade do organismo de economia adiantada, achamos que, em sua falta, o combate ao desemprego estaria fadado ao fracasso integral.

#### IV

Procuramos comprovar que a razão do serviço de emprego *latu sensu* independe das flutuações que se verificam no mercado do trabalho, de seu equilíbrio ou desequilíbrio.

Contudo, não há como negar que a incidência mais volumosa de desemprego empresta à atuação desse serviço muito maior importância, em virtude do papel que pode desempenhar na reabsorção, pelo mercado do trabalho, dos excedentes economicamente inativos.

Cumpre, pois, examinar as principais funções que exerce o serviço de emprego:

a) presta serviços relevantes aos empregadores apresentando-lhes candidatos devidamente pré-selecionados, com todos os elementos completos e objetivos a respeito da sua qualificação para o emprego oferecido;

b) ajuda aos trabalhadores desempregados a encontrarem o emprego que procuram e os trabalhadores empregados a melhorar as condições de seu atual trabalho, em termos da remuneração, das condições de trabalho e do melhor aproveitamento de suas capacidades físicas, psíquicas e vocacionais;

c) assegura, assim, o maior rendimento do trabalho através de melhor distribuição da mão-de-obra entre vários setores de atividades, distribuição essa feita de acordo com as necessidades das empresas e as habilidades, qualidades e pendores dos trabalhadores;

d) contribui, destarte, para a racionalização da administração da economia privada ("*business administration*") mediante o melhor ajuste entre o trabalhador e o emprego que exerce;

e) garante às pessoas que adquiriram o devido treinamento profissional possibilidades de aproveitarem de modo economicamente mais interessante esses seus novos conhecimentos dentro da sua especialização;

f) proporcionando métodos suscetíveis de facilitar a transferência de trabalhadores de uma ocupação e de uma região para outra, permite o *clearing* interprofissional e inter-regional da mão-de-obra; assim compensa os *deficits* e os excedentes do mercado do trabalho e promove a maior mobilidade da mão-de-obra dentro dos limites em que possa apresentar vantagens para o trabalho, o capital e a coletividade nacional;

g) constitui o instrumento necessário da campanha de produtividade, de vez que o não aproveitamento dos recursos de trabalho braçal ou intelectual, significa desperdício incompatível com as finalidades dessa benéfica campanha;

h) facilita estudos mais aprofundados do mercado do trabalho, da sua situação atual e futura, mediante publicação dos dicionários e catálogos de profissões, pesquisas profissiográficas, e observação sistemática dos reflexos conjunturais, que fornece subsídios valiosos para a orientação dos programas de ensino profissional e formação vocacional;

i) onde existe o seguro-desemprego, permite averiguar a origem e a permanência do estado de desemprego — condição elementar aquisitiva do direito a benefícios desse ramo de seguro social;

j) compila e distribui aos interessados informações a respeito dos pedidos e das ofertas de emprego;

k) colabora com as organizações públicas, semi-estatais e privadas na elaboração e na permanente revisão dos programas que visam a distribuição geográfica das empresas e a localização das realizações atinentes à habitação popular e ao serviço social;

l) põe em contato os trabalhadores e os empregadores, de forma a lhes permitir conhecer as suas necessidades e aspirações relacionadas com o mercado do trabalho e os setores afins; e, enfim,

m) possibilita a coordenação da colocação dos trabalhadores nacionais, inclusive os "migrantes" nacionais, e a utilização mais conveniente e oportuna dos trabalhadores imigrantes de proveniência estrangeira.

Uma série de convenções e recomendações, aprovadas por várias sessões da Conferência Internacional do Trabalho, estabelecem os princípios que devem reger a organização do serviço de emprego. Não pretendemos esgotar aqui a lista completa desses atos da legislação internacional do trabalho, acompanhados por numerosas resoluções das conferências interamericanas de trabalho e seguridade social (inclusive a Conferência de Mão-de-Obras, presidida pelo autor do presente artigo e realizada em Lima, em 1953), assim como por vários estudos dedicados a essa matéria e elaborados pela Repartição Internacional do Trabalho. Basta enumerar algumas convenções e recomendações relativas a esse assunto: convenção sobre o desemprego (primeira sessão de 1919); convenção de 1933, que prevê a abolição das agências privadas de colocação de trabalho com finalidades lucrativas; recomendação aprovada em 1944, na XXVI sessão realizada em Filadélfia e a convenção e recomendação sobre o serviço de emprego, adotadas pela XXI sessão (Genebra, 1948).

Como nos parece, nada poderia definir melhor as funções desempenhadas pelo serviço de emprego do que a enumeração sumária das técnicas de rotina mais comuns e freqüentes a que está recorrendo, no intuito de promover a colocação do trabalho.

#### A) Com relação aos pedidos de trabalho:

1.º) entrega do pedido de trabalho, preenchido pelo candidato, e em que ele indica todos os dados individuais, preparo vocacional, breve *curriculum vitae* profissional, a informação se está atualmente empregado, assim como menciona suas preferências quanto à natureza do emprego procurado, salários, etc., apresentando referências e atestados;

2.º) entrevista pessoal com o candidato e eventual revisão da ficha de pedido;

3.º) provas de aptidões (gerais, e eventualmente, profissionais);

4.º) quando necessário, consulta quanto à reorientação e readaptação do candidato;

5.º) na medida da necessidade, comprovação das qualidades profissionais do candidato por técnicos do Serviço de Emprego ou mediante seu encaminhamento aos órgãos especializados que atuam nesse setor;

6.º) verificação das informações prestadas pelo candidato;

7.º) preenchimento dos competentes registros (sobretudo do Registro de Pedidos de Trabalho) com os dados completos a respeito do candidato;

8.º) consulta ao Registro de Ofertas de Emprego; em caso de falta de vagas para o trabalho procurado, torna-se necessário estabelecer contatos com outras empresas ou outros órgãos de colocação, no local ou fora do mesmo, para encontrar o emprego conveniente;

9.º) encaminhamento do candidato ao empregador com uma carta do Serviço;

10.º) registro da solução dada a esse caso pelo empregador.

*B) Com relação às ofertas de emprego:*

1.º) entrega da oferta de emprego, com todos os dados a respeito das características requeridas (p.ex. sexo, idade, experiência prévia, aptidões e qualidades), remuneração oferecida, etc.;

2.º) comunicação (pessoal, telefônica ou por escrito) com o empregador para completar os dados a respeito das suas exigências e preferências e averiguar se ele está interessado em provas de seleção;

3.º) eventual verificação *in loco* das condições de trabalho na empresa;

4.º) se fôr necessário, revisão ou complementação do texto da ficha de oferta de emprego;

5.º) anotação da oferta nos respectivos Registros (sobretudo no Registro de Ofertas de Emprego);

6.º) procura no Registro de Pedidos de Trabalho dos candidatos que correspondam às condições indicadas pelo empregador;

7.º) escolha do candidato, via de regra, segundo a ordem cronológica de inscrição no Serviço, porém, dentro de alguns critérios de antemão estabelecidos, também com preferência concedida aos trabalhadores desempregados, trabalhadores com maiores encargos familiares, etc.;

8.º) caso não seja possível preencher essa vaga recorrendo-se ao Registro de Pedidos de Trabalho, tomar outras providências nesse sentido, procurando-se meios adequados para atender às necessidades do empregador.

Não nos parece necessário submeter a uma análise pormenorizada as atuais realizações nesse setor, tôdas elas, de certo modo empíricas, desprovidas de necessárias bases técnicas, subequipadas e apenas extensivas a alguns isolados grupos profissionais, sem beneficiar o mercado do trabalho no seu conjunto. As atividades dispersivas, desconexas e descoordenadas das numerosas entidades públicas, autárquicas, semiprivadas e privadas que funcionam nesse particular não podem contribuir para a solução satisfatória do magno problema nacional da organização eficiente das relações de emprego.

Quanto a algumas categorias de trabalho não braçal, funcionam ainda algumas agências privadas de colocação de trabalho com fins lucrativos que operam à base de comissões.

Nunca foi feito entre nós um levantamento de tôdas as numerosas bôlsas de trabalho que atuam nesse setor, procurando organizar a colocação de trabalho, dentro do conceito de serviço social de orientação econômica.

Basta mencionar alguns serviços de emprêgo de caráter público (federais, dentro da alçada do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; dois órgãos, na realidade, ambos com âmbito de atuação limitada ao Distrito Federal, estaduais e municipais), autárquicos, sindicais, associativos e relacionados com os Serviços Sociais patronais. Quanto a êstes últimos, convém destacar o funcionamento dos serviços de colocação de trabalho e reemprêgo em oito Departamentos Regionais do SESI (Rio Grande do Sul através da cooperação com o Serviço de Colocação e Reemprêgo ali existente e, de forma autônoma: Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Paraná). Não faltam realizações congêneres dentro do âmbito dos demais três Serviços Sociais patronais.

De acôrdo com os precedentes em alguns outros países que, de início, ligaram as primeiras tentativas nesse sentido aos serviços de imigração (p. ex. a lei estadunidense "Immigration Act" de 1907), tem atualmente a seu cargo a regularização do problema de colocação no seu conceito mais amplo o recém-criado Instituto Nacional de Imigração e Colonização (I.N.I.C.). Essas importantes atribuições foram-lhe conferidas pela Lei n.º 2.163, de 5 de janeiro de 1954 e pelo Decreto n.º 36.193, de 20 de setembro de 1954 (veja-se o artigo 72). Entretanto, no breve período de seu pleno funcionamento, não lhe foi ainda possível organizar os serviços com a amplitude, profundidade e eficiência compatíveis com a relevância dêsse problema, por falta, sobretudo, de recursos financeiros e administrativos.

Não faltaram nestes últimos anos iniciativas legislativas relacionadas com o setor em aprêço, entre as quais merece especial referência o projeto que visa a constituição, dentro do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, de um Departamento Nacional de Mão-de-Obra. Contudo, nenhum dêsses projetos foi aprovado até esta data. Nas últimas semanas foi criada em boa hora pelo titular daquela pasta uma Comissão especial encarregada do exame dessas momentosas e relevantes questões que assumiram nova importância à luz do agravamento da situação no mercado do trabalho; as conclusões daquela Comissão poderão apresentar subsídios de grande valor para a solução aqui pleiteada.

Convém adiantar que a III Reunião Plenária da Indústria, realizada no Recife em agosto de 1957, depois de formular nas "Consideranda" as observações seguintes:

"que o mercado de trabalho nacional não apresenta mais o tradicional equilíbrio entre a procura e a oferta de empregos; que ultimamente apareceram no panorama do Brasil industrial fenômenos de desemprego e subemprego de vulto considerável, embora de caráter conjuntural e não estrutural; que, independentemente dêsses sintomas de patologia econômica e social, se fazem sentir na nossa economia industrial, freqüentes casos de desajustes de caráter subjetivo e objetivo, assim como movimentos caóticos e anárquicos de migração interior; que um dos mais acertados meios de combate a êsses males, é a organização racional e construtiva do mercado de trabalho, por meio da criação e desenvolvimento dos serviços de emprêgo, capazes de servir

para a compensação profissional, interprofissional e inter-regional dos pedidos e das ofertas de emprego; que tais órgãos podem prestar serviços de grande importância tanto aos empregadores, como aos trabalhadores da indústria” aprovou a recomendação (N.º 15-1) reproduzida a seguir:

“O desenvolvimento, de preferência dentro da órbita dos serviços sociais patronais, dos serviços de emprego, a serem encarregados da colocação da mão-de-obra e a favor da coordenação integral de tais serviços com os demais órgãos públicos e privados que atuam nesse setor”.

## V

Sòmente depois dêsse exame sumário do panorama da economia de trabalho brasileira é que podemos apresentar sugestões no que diz respeito à sua futura organização mais racional e mais proveitosa sôbre o duplo ângulo econômico e social.

Não nos parece oportuna a adoção imediata de uma solução ideal, calçada nos moldes de serviços nacionais de emprego, existentes em vários países da Europa, América e Austrália. De mesmo modo, seria também prematura a tentativa no sentido de impor aos empregadores e trabalhadores a utilização obrigatória dos serviços a serem reestruturados ou criados. Tais ambiciosas reformas encontrariam uma série de dificuldades orçamentárias e administrativas, em parte relacionadas também com a falta de pessoal especializado e experimentado. De qualquer modo, não podem ser realizadas a não ser por etapas consecutivas, bem planejadas e preparadas em todos os seus pormenores.

No entanto, desde já poderiam ser tomadas iniciativas imediatas e de menor alcance, que constituiriam a primeira fase dêsses relevantes trabalhos, isto é, as providências normativas e administrativas atinentes à regularização, coordenação e entrosamento das entidades já existentes, a serem incorporados, de um certo modo, num sistema unificado de serviço de emprego.

1.º) Em primeiro lugar deveria ser disciplinado o funcionamento das agências privadas e comerciais de colocação de trabalho, submetendo-as a condições capazes de assegurar-lhe uma atuação impecável, sem as fraudes e os abusos que no momento possam cometer.

2.º) O desempenho das funções de colocação de trabalho pelos órgãos “sociais” já existentes ou a serem porventura criados, seja qual fôr a sua natureza jurídica e estrutura, deverá depender da autorização especial, cuja concessão estaria sujeita aos requisitos A) da sua plena integração no sistema geral de serviço de emprego e B) do aperfeiçoamento de suas técnicas de operação.

3.º) A outorga das autorizações e as demais providências coordenadoras levarão à padronização das fichas de procura e oferta de emprego, de todos os formulários usados nesse particular, dos livros de registro, etc.

4.º) Na base das medidas acima aludidas deverá ser promovido, nos casos em que isto fôr necessário, em vista de falta de compensação “infralocal” e “infraprofissional” dos pedidos e das ofertas, o intercâmbio das fichas com as demais entidades afins e congêneres.

5.º) Tudo deverá ser feito para reestruturar os serviços existentes, de limitar seu âmbito de atuação, evitando-se os atuais paralelismos e duplicações,

e preencher as lacunas no seu campo de ação, incentivando-se a criação de novos órgãos necessários para êsse efeito.

6.º) Todos os serviços acima referidos funcionariam sob o contrôle e fiscalização técnico-administrativa de um órgão supremo, dotado dos necessários poderes e recursos, sendo que o ponto de gravidade da sua organização deverá ser deslocado, em virtude da íntima conexão dessa matéria com os demais aspectos do trabalho, para o órgão supremo da administração do trabalho.

7.º) De um modo particular, deverá ser constituído, dentro do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o serviço central, possivelmente sob a forma de Divisão de Mão-de-Obra do Departamento Nacional do Trabalho.

8.º) A reforma em questão não deverá consubstanciar quaisquer novos compromissos com relação aos empregadores, salvo uma obrigação legal cuja justificativa parece tão compreensível e convincente que dispensa quaisquer comentários pormenorizados: aviso ao competente serviço central, nas condições a serem determinadas em detalhes, dos casos de despedida de seus trabalhadores, caso excedam o número mínimo de p.ex. 20-50, e de fechamento de suas empresas.

9.º) Ao serviço central deverão caber determinadas atribuições no que diz respeito a setores correlativos do mercado do trabalho, como sejam a assistência aos desempregados e o seguro-desemprego, a orientação geral dos programas de ensino e formação profissional, a estatística de emprego e desemprego, os estudos e pesquisas do mercado do trabalho, etc.

10.º) Quanto aos problemas de emprego relacionados com as correntes migratórias, deverão ser conservados rigorosamente e respeitados os poderes específicos que competem ao I.N.I.C.

11.º) Caso fôsse considerada necessária a implantação imediata da reforma social relacionada com a inclusão do seguro-desemprego no âmbito do nosso sistema previdenciário — problema examinado a seguir no Capítulo VI — as recomendações aqui apresentadas deveriam ser submetidas a uma revisão integral. Nesse caso a solução mais oportuna seria constituir uma entidade paraestatal *sui-generis*, cuja alçada abrangesse simultaneamente os dois setores intimamente entrelaçados: o serviço de emprego e o seguro-desemprego.

## VI

E' difícil dissociar a reforma da organização racional do mercado do trabalho, das providências relativas à indenização dos trabalhadores desempregados.

A melhor técnica que se oferece a êsse propósito é, sem dúvida alguma, a do seguro social do desemprego mediante cobertura coletiva dêsse risco econômico-social e distribuição de seus encargos entre os trabalhadores, seus empregadores e a coletividade nacional.

Esse ramo de seguros sociais amplia os sistemas previdenciários, cujo âmbito de atuação estava inicialmente restrito a riscos biofísicos e físico-profissionais.

Introduzido pela primeira vez na Inglaterra em 1911, o seguro-desemprego vigora atualmente em 23 países: em 16 — sob a forma de seguro obrigatório,

em 3 — de seguro facultativo, e, enfim, em 4 — dentro dos regimes especiais de indenizações aos trabalhadores desempregados. No Hemisfério Ocidental êsse setor de seguros sociais existe apenas nos E.U.A. e no Canadá. Na maioria dos países latino-americanos — particularmente Brasil, Bolívia e Guatemala — continuam ainda as soluções de indenização patronal por despedida.

Sem atingir, pois, a amplitude territorial alcançada pelos demais ramos da Previdência Social, o seguro-desemprego tem, desde já, a sua posição assegurada no panorama social do mundo.

Quanto às suas bases normativas internacionais, convém destacar que se encontram na convenção (N.º 44) e recomendação (N.º 44) de 1934 e na convenção (N.º 102) sobre as normas mínimas de seguridade social de 1952

O desemprego, considerado como evento assegurável, é uma ocorrência futura e incerta quanto à sua realização e duração, afetando o orçamento do trabalhador, suprimindo ou diminuindo a sua renda e, às vezes, aumentando, ao mesmo tempo, as suas despesas.

Quais são as principais vantagens atribuídas ao funcionamento do seguro-desemprego?

1.º) Proporciona distribuição equitativa dos ônus do desemprego entre o capital, o trabalho e a coletividade nacional, substituindo com proveito várias outras formas tecnicamente defeituosas e rudimentares de amparo, cujos encargos oneram consideravelmente, embora, às vezes, sob forma disfarçada e invisível, a economia nacional.

2.º) Acumulando reservas destinadas às suas finalidades em período de prosperidade, o seguro-desemprego permite fazer face a êsse risco, quando o fenômeno de desemprego aparece com maior incidência em períodos de crise.

3.º) Garantindo aos segurados direito subjetivo a benefícios pecuniários, como contrapartida das suas contribuições, êsse instrumento da política social constitui, sob o ponto de vista moral, uma forma de assistência às vítimas de desemprego, mais nobre e mais aceitável do que a degradante esmola da simples beneficência.

4.º) Com as prestações em espécie, destinadas a assegurar aos economicamente inativos os níveis modestos mas decentes de existência, êsse seguro proporciona em períodos de conjuntura desfavorável padrões mínimos de consumo popular, o que exerce influência benéfica sobre o transcurso da crise mediante reforço da procura no mercado nacional.

5.º) A existência do seguro-desemprego facilita a manutenção de uma reserva de mão-de-obra, a que poderá recorrer a economia produtora, uma vez terminada a crise, para aumentar os quadros do operariado.

6.º) Possibilitando aos numerosos grupos da classe trabalhadora a satisfação das suas elementares necessidades nos períodos de graves transtornos econômicos, está prevenindo a pobreza e contribuindo para a manutenção do equilíbrio social.

O "reverso da medalha". Os defeitos do seguro-desemprego são os seguintes: Acarretam fatalmente elevado ônus à economia, podendo, assim, até, em determinadas condições, agravar ainda mais a crise. Diminui os subjetivos incentivos econômicos ao reingresso dos desempregados na vida

ativa. Considera-se também, às vezes, que o seguro-desemprego não é necessário quando o volume desse fenômeno continua limitado; e que, por outro lado, concedendo apenas benefícios a curto prazo, é incapaz de enfrentar tôdas as conseqüências sociais da crise aguda e demorada.

A decisão a respeito da eventual introdução no Brasil desse ramo de seguros sociais não pode ser tomada aprioristicamente, sem amplos e extensos estudos prévios, nunca ainda levados a efeito em nosso meio.

Sem pretender, portanto, antecipar prematuramente a nossa opinião nesse difícil e complexo problema, desejamos apontar algumas teses preliminares de valor quase axiomático que terão de ser rigorosamente levadas em consideração quando da solução final dessa matéria, atualizada por vários projetos legislativos em andamento no Congresso Nacional:

I — O seguro-desemprego não poderá ser implantado sem uma apreciação criteriosa de suas bases atuariais. Apesar de óbvias dificuldades que oferecem as estimativas necessárias para a determinação de seu provável custo, dificuldades essas consideravelmente superiores aos cálculos de probabilidade com relação aos eventos biodemográfico. (p. ex. nascimento, morte e velhice), é evidente que, sem tais estudos atuariais, a determinação das taxas de benefícios e de contribuições ficaria arbitrária, desprovida de fundamentos necessários.

II — O pré-requisito elementar dos cálculos atuariais acima aludidos tem que constituir a completa estatística de emprego e desemprego, ainda, na realidade, inexistente, lacuna essa que tem que ser preenchida com urgência.

III — A reforma social securitária em aprêço é absolutamente inseparável da revisão simultânea das normas de legislação tutelar trabalhista relacionadas com a estabilidade e as indenizações aos trabalhadores despedidos. Seja como for, seria contraproducente facultar a acumulação dos benefícios "patronais" correspondentes a dois referidos institutos de direito de trabalho, com as prestações a serem concedidas por esse novo ramo de seguros sociais.

IV — Merece simultaneamente o mais atento exame a revisão das obrigações patronais acima aludidas no sentido de transferir a responsabilidade financeira que incumbe individualmente a cada um dos empregadores com todos os notórios defeitos da técnica inerente a essa solução, para a órbita das soluções institucionais de responsabilidade coletiva patronal, embora não necessariamente de caráter nitidamente securitário, possivelmente "para-securitário". Existem no Brasil vários projetos interessantes nesse sentido, como, aliás, não faltam também numerosos trabalhos congêneres em vários países da América Latina e do Oriente Próximo, onde ainda permanecem, nesse particular, sistemas de amparo patronal individual aos desempregados, embora condenados unânimemente pela doutrina e acerbamente criticados pelo Bureau Internacional do Trabalho. Pois bem, antes de se chegar a uma conclusão definitiva quanto à justificativa do seguro social contra o desemprego propriamente dito, é necessário esclarecer essa preliminar, isto é, a possibilidade e a conveniência da reforma últimamente aludida, de alcance relativamente menor, e que, a rigor, poderia ser enquadrada no campo de atuação dos serviços sociais patronais de caráter assistencial (SESI e SESC).

V — O serviço de emprêgo pode funcionar sem o seguro-desemprego. Muito pelo contrário, o seguro-desemprego não pode desempenhar as suas funções indenizadoras sem existência daquele serviço, imprescindível para a averiguação da origem e permanência “involuntária” do “estado de desemprego”. A interdependência entre êsses dois serviços faz com que a fórmula ideal de organização consiste em integrar ambos numa entidade só, que, assim, concentraria em suas mãos todos os múltiplos aspectos do problema em foco. For conseguinte, em tôdas as providências, mesmo de caráter provisório, de emergência, deve ser evitado tudo o que possa dificultar a futura adoção de tal solução máxima.

VI — Deve ser de antemão afastada a regulamentação que, à primeira vista, possa oferecer certos atrativos, e que visaria à simples inclusão da cobertura do risco de desemprego no campo das existentes instituições de Previdência Social. Tal solução aparentemente lógica tem que ser rejeitada pelas seguintes razões:

a) A notória situação precária da Previdência Social, com elevados *deficits* atuariais e envolvida em consideráveis dificuldades econômicas e financeiras.

b) As responsabilidades e os encargos das instituições de Previdência Social aumentam num ritmo vertiginoso, mesmo fora de seu próprio campo de operação, de modo que não podem mais fazer face de modo plenamente satisfatório às suas obrigações tradicionais e rotineiras.

c) Essa nova e considerável ampliação do atual âmbito de funcionamento da Previdência Social torna-se, ademais, inadmissível, às vésperas da reforma orgânica, ou pelo menos administrativa, da Previdência Social que profundamente transtornará tôda a sua estrutura organizacional num sentido dificilmente compatível com os requisitos específicos do seguro-desemprego.

d) Como o demonstra a abundante experiência com o funcionamento da legislação social, estrangeira e internacional, nada justifica a unificação, dentro de um único regime, mesmo com separação das suas respectivas bases financeiras, 1) do seguro social aplicável à cobertura de riscos tais como invalidez, velhice, enfermidade, acidente, etc. e 2) do seguro social contra os eventos aleatórios de natureza econômica como o desemprego. Evidentemente, não somente é diferente a índole dêsses riscos, como também têm que divergir consideravelmente os processos administrativos relacionados com a implementação dos respectivos ramos de seguro social.

e) Enquanto a cobertura dos riscos biofísicos e físico-profissionais pode ser, a rigor, entregue às entidades seguradoras de caráter profissional ou semi-profissional, como acontece no Brasil, essa fórmula é incompatível com o seguro-desemprego, de vez que exclua a devida compensação dos riscos, cuja incidência pode variar muito de um para outro setor das atividades econômicas.

VII — Finalmente, convém observar que o período de conjuntura atual no mercado do trabalho parece, em tese, propício para o cumprimento da reforma em questão. Com efeito, as condições de crise aguda no mercado do trabalho dificultariam, por razões de caráter financeiro, a introdução do seguro-

desemprego. E, por outro lado, a conjuntura oposta, de pleno emprego e falta absoluta dos fenômenos patológicos a cujo combate se destina, cria naturais resistências psicológicas contra a sua adoção. É exatamente no período mais ou menos conforme às condições atuais da economia de trabalho brasileira — nem de crise generalizada nem de absoluto equilíbrio — que entraram em vigor alhures as principais reformas orientadas nesse sentido.

\* \* \*

Suponhamos que fôsse necessário optar por uma das duas reformas acima expostas: serviço de emprego ou seguro-desemprego.

Ora, nesse caso, não hesitaríamos afirmar que deveria caber absoluta prioridade à primeira, economicamente mais construtiva, financeiramente menos onerosa e capaz de prestar serviços relevantes à economia social, independentemente dos ciclos variáveis da conjuntura — e não à segunda, meramente redistributiva, com as suas funções limitadas, em última análise, ao período de crise.