

# DESEMPRÊGO

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

*Embora não se detenha em analisar as diversas teorias sobre desemprego, o presente artigo é um substancial veículo de discussão do assunto, pois que toma como premissa a clássica afirmação de Beveridge, segundo a qual restará sempre um mínimo irreduzível de desemprego.*

*Procurar remédios para este mínimo é o objetivo primacial do ensaio ora publicado, que nos coloca nos devidos termos o problema da prevenção do desemprego, seguro-desemprego e organização do mercado de trabalho, pedras-angulares da questão.*

*Finalmente, deteve-se o autor na análise de como está reagindo o Brasil frente o problema, elogiando francamente as novas diretrizes de nossa legislação trabalhista. (N. R.)*

Dispensam-se hoje, em 1947, os argumentos aos quais se possa recorrer para justificar a tese que o principal mal orgânico do regime econômico social contemporâneo, capaz de ameaçar a sua permanência, muito mais ainda do que as correntes revolucionárias, é o desemprego.

Desemprego na sua forma aguda e massiva que todas as comunidades industriais, sem exceção alguma, sofreram, com breves intervalos, no período interbélico entre 1918 e 1939.

Nada indica ainda que tivesse perdido definitivamente a sua assombrosa atualidade, o maior paradoxo da civilização atual: o fato de que apenas a economia dirigida, de caráter bélico, possa assegurar o “pleno emprego” e que, no entanto, esse estado ideal de emprego não se coaduna, ao que parece à luz das experiências do passado, com a economia normal, orientada pelas finalidades da pacífica economia produtora.

É verdade que, por vários motivos, talvez de caráter transitório, não se pode notar por enquanto, nesses dois primeiros anos de após-guerra, o agravamento da situação quanto às relações entre procura e oferta no mercado mundial de trabalho: é também verdade que, por exemplo, tanto na Inglaterra como nos E. U., o número de empregos tenha atingido em 1946 e 1947, volume absolutamente desconhecido no passado.

Em seu relatório, apresentado à XXX sessão da Conferência Internacional de Trabalho, realizada em Genebra em julho de 1947, o Diretor Geral do BIT, embora salientando que, de modo geral, a situação quanto ao emprego continua satisfatória, o problema da mobilização da mão de obra deficiente tomando dianteira em vários países sobre o da luta contra o desemprego, não deixa, ao mesmo tempo, de destacar o reverso da medalha.

Com efeito, mesmo o bom estado de emprego não exclui a existência de várias “bolsas de desemprego” em certas áreas e em certas indústrias (assim p. ex. na Grã Bretanha há 366.000 desempregados). Em todos os países do Eixo e alguns outros cuja economia estava ligada à Alemanha, a estatística demonstra desemprego volumoso: Alemanha — 1.600.000 desempregados em abril de 1946 e 1.200.000 em setembro de 1946. Itália — cerca de 200.000, Áustria — 66.000, Japão — 3.300.000 em dezembro de 1945 e 5.600.000 em abril de 1946. Além disso, vários países estão sofrendo de um fenômeno crônico e agudo de emprego parcial e não suficientemente produtivo (“under-employment”). A estatística de desemprego é, outrossim, incapaz de demonstrar todos os obstáculos que encontram no retorno ao mercado de trabalho, todos os que, durante um longo período, não exerceram trabalho, em virtude da falta de treinamento, de experiência ou de habilidade profissional, devido à idade, sexo ou quaisquer outras circunstâncias.

Evidentemente, a atual favorável situação no mercado de trabalho não impede de modo algum, de ante-mão uma nova crise de alcance mundial, cujo espectro paira sem dúvida alguma sobre todas as iniciativas econômicas e sociais dos últimos anos, pois o desemprego é a consequência inevitável do retrocesso da conjuntura. Não deve diminuir portanto, nem por um momento, a atenta vigilância dedicada a esse barômetro infalível da crise, que constitui a estatística de emprego e desemprego, e que serve para preveni-la em tempo, aos primeiros sintomas da recessão da conjuntura econômica.

Não nos parece oportuno submeter a essa altura a um exame mais detalhado as diversas e tão controvertidas doutrinas, que se chocam desde muito tempo nas disciplinas econômicas e que procuram explicar e interpretar devidamente a origem do "chomage", do volume, do gênero e da duração do fenômeno que conhecemos em época recente: a tese que tenta estabelecer a responsabilidade pelos fenômenos em questão, ao progresso técnico a teoria "cíclica", a tese que considera como principal causa do desemprego os desajustamentos entre a produção e o consumo e várias outras doutrinas concorrentes.

Não nos parece tampouco necessário passar em revista todas as modalidades do desemprego, com a clássica discriminação do mesmo, segundo a sua origem, natureza e duração, ou ainda as classificações em desemprego relacionado com uma determinada época do ano, desemprego estrutural, cíclico, normal, rural e urbano etc. Evidentemente, o que nos pode interessar é, por um lado, só o chamado desemprego "involuntário", devido exclusivamente às razões de caráter objetivo e, por outro lado, só o desemprego de dimensões capazes de lhe emprestar características de um fenômeno socialmente relevante. Com efeito, como reparou com muito acerto um dos maiores estudiosos desse problema, Sir William Beveridge, muito tempo antes de ganhar projeção mundial com a publicação do seu famoso plano de 1942, há sempre um mínimo irreduzível de desemprego. Essa afirmação é inteiramente compartilhada por Pigou. A mesma ideia encontra-se, aliás, no famoso "White Paper" britânico de maio de 1944 (Cmd. 6527, pág. 19), segundo o qual mesmo "quando há uma adequada e geral procura de trabalho, mantida por inversões suficientes para assegurar a

cada operário um emprego, isso não significa que o desemprego vá desaparecer completamente".

Nada ilustra de modo mais expressivo a profunda transformação que se verificou nos conceitos econômico-sociais, no prazo desses últimos 26 anos, do que a revisão radical da atitude dos poderes públicos em relação ao desemprego. Em 1910 ela era inteiramente passiva. Parece inacreditável, mas naquela época, não existiam ainda nenhuma providências legislativas, direta ou indiretamente relacionadas com esse fenômeno, embora dificilmente se possa asseverar que naquela época não existisse ainda desemprego. Atualmente, em 1947, sem o mesmo exagero o tema da luta contra o desemprego ou, para recorrer a fórmula positiva e mais conforme à terminologia ultimamente em uso, a política de "pleno emprego" ("full employment") está sendo considerada, juntamente com o princípio do máximo "standard" de existência, como uma das principais finalidades do Estado social intervencionista.

Um dos mais volumosos e mais bem desenvolvidos capítulos da legislação social moderna e dos vários setores conexos, está inspirado na intervenção dos poderes públicos no sentido acima referido.

Sem dúvida alguma a evolução nesse sentido prende-se à opinião, cada vez mais enraizada na consciência da humanidade, que existe uma responsabilidade não somente econômica, social e moral, como também jurídica, da coletividade pelo desemprego, com todas as óbvias consequências daí decorrentes.

No direito constitucional da época em que vivemos, esses novos conceitos encontraram expressão muito significativa na consagração em várias cartas constitucionais do direito subjetivo do cidadão ao trabalho, fórmula de origem blanquista, avançada nos meados do século XIX e inesperadamente ressurgida depois da primeira guerra mundial.

Quais são, porém, as providências concretas ditadas por essa nova orientação das atividades do Estado moderno?

Elas vêm sendo desenvolvidas de modos nitidamente distintos e separados, nos três sentidos seguintes:

- 1) prevenir o desemprego, suprimindo as suas causas;

2) mitigar e amenizar os efeitos sociais do mesmo mediante garantia dos meios de subsistência às vítimas desse flagelo e, enfim;

3) atacar diretamente o fenômeno de desemprego em si mesmo, procurando se proporcionar aos desempregados as maiores possibilidades de emprego.

#### I — PREVENÇÃO DO DESEMPREGO

Quanto ao primeiro setor está inteiramente dentro da órbita da política econômica própria dita. Tudo o que tenha em mira contribuir para a prosperidade econômica, para a expansão da economia nacional, para o progresso geral do país, age, também *ipso facto*, no sentido de prevenir essa maior calamidade econômico-social da humanidade contemporânea.

E' verdade que nas conferências internacionais fala-se cada vez mais na orientação social das atividades econômicas, no plano nacional e internacional, salientando-se importância de subordinar às necessidades dos indivíduos, especialmente das camadas baixas e mais numerosas da sociedade, a produção e a distribuição das riquezas.

"No plano nacional como internacional" disse F. D. Roosevelt, "a política econômica não pode continuar sendo uma finalidade em si só; ela é apenas um meio para atingir os objetivos sociais".

Essa tese recebeu sanção internacional por parte de várias conferências realizadas depois do fim da segunda guerra mundial. No entanto, não se diz bem quais são as providências econômicas a que se deve recorrer para alcançar esse grande objetivo social e que, ao mesmo tempo, não sejam impostas — por assim dizer: automaticamente — pelo mecanismo da economia, em obediência às finalidades autônomas econômicas propriamente ditas.

Não são desconhecidas, na doutrina econômica, as tendências expansionistas com "criação dos empregos" mediante várias providências da ativa política econômica (p. ex. fomento de grandes obras públicas); o seu resultado não parece, porém, responder sempre à todas as expectativas.

#### II — SEGURO-DESEMPREGO

Passando em seguida ao segundo setor acima referido, convém salientar que se trate de um capítulo da legislação social, relativamente recente, que teve o seu surto apenas no último decênio antes do começo da segunda guerra mundial. Enquanto os seguros sociais obrigatórios contra os riscos físicos e físico-profissionais foram, como é notório, instituídos pela primeira vez na Alemanha (reforma do chanceler Bismarck) em 1882, o seguro social contra o risco econômico do desemprego tornou-se realidade só em 1911, ano da reforma cumprida nesse sentido na Inglaterra, por Lloyd-George, com participação técnica muito ativa de Sir William Beveridge. O alicerce doutrinário dessa interessante reforma constituiu a opinião de que não convém aplicar aos desempregados as providências gerais de assistência, mas sim que se torna imperioso encontrar uma solução mais ampla e especial, adaptada rigorosamente à situação dos trabalhadores afetados pela perda do emprego.

Contudo, mesmo criando-se esse ramo especial de seguros sociais, apesar das iniciais resistências da técnica securitária, que insistia na impossibilidade de aplicar o método de seguro a fenômenos tão incertos e imprevisíveis como o desemprego — não se conseguiu separar com nitidez este, da assistência pública, do mesmo modo como acontece com relação aos demais ramos de seguros sociais.

Com efeito, em várias legislações vigentes, continua a exigência de provar o interessado que não dispõe de recursos acima de um determinado limite mínimo, para habilitação à indenização do seguro-desemprego (o "means test", tão francamente odiado no ambiente do operariado); por outro lado, esse seguro não pode conceder de modo geral, senão benefícios de curto prazo, o que faz em que, uma vez esgotado o direito aos benefícios regulamentares, o segurado passe, via de regra, a perceber os benefícios assistenciais, que constituem assim, comumente, o prolongamento das indenizações do seguro desemprego.

Além de estar, assim, intimamente ligado à assistência pública, o seguro-desemprego não pode ficar desligado da administração de trabalho, e, sobretudo, da rede das agências de colocação: com efeito o direito à indenização fica suspenso, caso

o desempregado recuse o emprego que lhe fôr oferecido.

As nossas observações a respeito da origem do seguro-desemprego, referem-se ao seguro social, público e compulsório. Ora, mesmo para completar o quadro geral da situação a respeito, é preciso ressaltar que, além dessa modalidade de organização, própria à Previdência Social inteira, existiu nesse setor um tipo todo particular de seguro, como seja o chamado regime de Gand, nome da cidade belga onde foi pôsto em aplicação pela primeira vez; o seguro-desemprego deste gênero está confiado à administração dos sindicatos trabalhistas, o que não exclui, evidentemente, as subvenções estatais concedidas para os fundos desse seguro.

Tal sistema vigorou não somente na Bélgica, como também na Holanda, Suíça e Tchecoslováquia.

Com o tempo esse sistema foi quase inteiramente abandonado, sendo substituído paulatinamente pelo regime público de seguros sociais, cuja execução fica, hoje em dia, entregue, por toda parte, à administração estatal ou aos órgãos autônomos paraestatais.

Seria difícil formular uma opinião definitiva e completa a respeito dos "prós" e "contras" da solução "inventada" na Inglaterra em 1911 e imitada depois por vários países do Continente europeu, tais como Itália, Polônia, Alemanha, Áustria, Hungria, etc., para ser, enfim, posta em vigor em vários países da América e na Austrália; a maior reforma nesse sentido foi, sem dúvida alguma, a executada nos Estados Unidos em 1934 pelo New Deal, onde esse ramo de seguros sociais continua, cada vez mais desenvolvido e aperfeiçoado.

Não é segredo para ninguém que, sobretudo no período da grave crise econômica verificada entre 1929 e 1934, o valor econômico-social dessa reforma foi objeto de exame muito amplo e aprofundado, em que tomarem parte ativa eminentes representantes da economia e demais ciências sociais.

De modo geral foi criticado até severamente o aspecto moral e educativo dos benefícios desse seguro (as famigeradas "doles") na classe trabalhista interessada, que, segundo a opinião de vários observadores suprimiram os incentivos materiais para o reinício do trabalho dos desempregados que várias vezes, pelo gozo permanente da indenização, recusaram-se a quaisquer inicia-

tivas no sentido da sua reabilitação profissional ou migração.

A crítica do funcionamento do seguro desemprego conduziu mesmo à apresentação, por um eminente homem de estado inglês, Sir Alfred Mond (depois Lord Melchett), do plano ("Plano Mond") que teve por fim usar os fundos desse ramo de seguros para financiar a indústria, mediante um sistema de subvenções, proporcionando assim emprego para um determinado número dos desempregados.

De qualquer maneira prevaleceu e continua firmemente a opinião de que, quaisquer que sejam os defeitos desse ramo de seguros sociais, êle apresenta as vantagens:

- 1) de proporcionar uma distribuição razoável e equitativa dos ônus do desemprego, entre todas as camadas da coletividade;
- 2) assegurar, em tempos de prosperidade, mediante acumulação das reservas, os recursos necessários para fazer face à cobertura desse risco em períodos de retrocessão econômica; e, ainda,
- 3) garantir um nível mínimo de consumo popular, o que mitiga sensivelmente o transcurso das crises conjunturais; e, finalmente,
- 4) contribuir de modo mais eficaz do que qualquer outro instrumento da política social, para a manutenção da estabilidade social nos períodos nos quais esteja particularmente ameaçada.

### III — ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Todas as experiências da luta contra o desemprego demonstram eloqüentemente o papel importante que pode caber à organização da eficaz, ativa e ampla administração de colocação de trabalho.

Esses órgãos, embora incapazes de modificar decisivamente a situação objetiva que existe no mercado de trabalho quanto à relação entre a procura e oferta de mão de obra, podem prestar serviços de imensa relevância social, facilitando e promovendo, se forem bem equipados e intimamente ligados aos serviços de orientação e reeducação profissional, o maior grau de emprego possível dentro dos limites decorrentes da situação econômica.

Paralelamente às funções do "clearing" no âmbito nacional, cumpre destacar a atuação muito parecida, na ampla arena nacional, dos intercâmbios demográficos, da migração internacional

que se efetua entre os países sub-povoados e em plena expansão econômica e os países sub-povoados e em franca estagnação estática do progresso.

Qualquer que seja a exata e segura apreciação do papel, no passado, desses movimentos na luta mundial contra o desemprego e da sua influência sobre o desenrolar dos períodos cíclicos de prosperidade e retrocesso, não se vê bem como podiam ser postas em dúvida as enormes possibilidades da contribuição dos intercâmbios migratórios, pôsto que fôssem devidamente organizados e planejados, para a melhor distribuição do potencial humano entre os vários países e setôres da economia mundial.

Não pode haver dúvida alguma que as migrações, uma vez destituídas de seu atual caráter anárquico e caótico, poderiam em grau elevado servir como arma eficaz nas atividades inspiradas pela tendência de prevenir os graves desajustamentos econômico-sociais da época presente.

No que diz respeito à colocação de trabalho, cumpre distinguir três grandes períodos da sua organização, nitidamente separados:

1) No primeiro, terminado com o início da primeira guerra mundial, co-existiam, uma ao lado da outra, as mais variadas e opostas organizações, tanto públicas como privadas, que atuaram nesse setor com tôda a atenção concentrada exclusivamente sobre o intercâmbio dos pedidos e ofertas de emprego, com campo e meios de atuação limitados e atitude inteiramente passiva.

2) No segundo, iniciado depois da primeira guerra mundial e após a constituição da Organização Internacional de Trabalho, êsse importante setor da administração de trabalho demonstra um novo rumo de desenvolvimento.

Por vários motivos as principais reformas cumpridas nessa matéria, no período compreendido entre as duas guerras mundiais, tinham em mira a abolição das agências particulares, lucrativas e pagas de colocação de trabalho, reservando-se o monopólio quanto ao desempenho dessas atividades, a duas modalidades de organização:

I. Organização social (p. ex., sindicatos, associações de classe, organizações representativas dos empregadores e trabalhadores, etc.) e,

II. organização pública estatal, sem o caráter paraestatal próprio aos seguradores sociais, mas

com a devida participação na sua administração, dos representantes dos empregadores e trabalhadores.

Com o decorrer do tempo fêz-se notar uma tendência acentuada no sentido de se dar preferência à intervenção direta, nesse setor, dos poderes públicos, baseada na opinião que só dest'arte se pode garantir uma regulamentação satisfatória do mercado de trabalho, com grande proveito não somente do capital e trabalho, como também da colevidade nacional.

Prevaleceu a opinião que a mobilidade regional e profissional da mão de obra é requisito imprescindível à boa marcha da economia nacional, não se podendo obtê-la senão mediante o funcionamento dos órgãos públicos de colocação.

As tendências que prevaleceram nesse período foram internacionalmente consagradas pelas duas convenções internacionais de trabalho, a primeira de 1919 e a segunda de 1933. A primeira obriga os países que a ratificaram a instituir agências públicas de colocação a serem coordenadas por órgãos centrais e administradas com a participação de representantes de ambas as classes interessadas: empregadores e trabalhadores. A segunda prevê a supressão das agências lucrativas de colocação, a ser realizada no prazo de três anos a contar da data da sua ratificação.

3) O terceiro período, iniciado no momento do término da segunda guerra mundial, abre um novo e imensamente promissor capítulo, que viza a substituição das realizações limitadas e ainda insatisfatórias, oriundas na época precedente, pela organização da administração de emprego, com sistema mais amplo e ativo, com funções incomparavelmente maiores, tôdas elas subordinadas ao grande objetivo de assegurar o "pleno emprego" correspondente à maior produtividade econômica.

Tôdas as reformas cumpridas nesse sentido, nos últimos anos, no Commonwealth britânico, Estados-Unidos, China, Índia, etc., caracterizam-se pela extensão, coordenação e unificação dos serviços públicos de emprego, pelo entreczamento estreito dos órgãos de colocação gratuita propriamente ditos, que procuram garantir a maior mobilidade geográfica e profissional da mão de obra, dos serviços de assistência aos desempregados (ou seguro-desemprego) e ensino profissional; a importância emprestada aos programas de formação e de aprendizagem industrial e orientação

profissional, tanto para adultos quanto menores, constitui outro traço comum na política de emprêgo moderno, aplicada em todos os países amantes do progresso social,

Os poderes públicos exercem cada vez maior fiscalização na admissão ao trabalho e no licenciamento dos operários. Nos grandes planos nacionais de reconstrução econômica cabe à política da mão de obra papel de suma importância. O interesse crescente para o mecanismo da organização do mercado de trabalho, ficou demonstrado pelo relatório especial sobre esse assunto, submetido à Conferência Internacional de Trabalho, em 1947, pelo Diretor Geral (Report V (1) "Employment Service Organization" — Montreal, 1946) e pela troca de idéias a esse respeito, que se procedeu nessa conferência.

Não pode haver dúvida alguma que a revisão, nesse sentido, da administração de emprêgo, iniciada no período de transição entre a guerra e a paz, no intuito de possibilitar a mais harmoniosa reconversão do potencial humano — das tarefas ditadas pela emergência bélica para as necessidades da economia de paz, se transforma em instrumento poderoso e estável do planejamento econômico nacional.

#### A SITUAÇÃO NO BRASIL

Segundo opinião oficial, muito em voga, o problema do desemprego não existe em nosso país. Ele nunca existiu no Brasil, não existe atualmente e não existirá em condições algumas. Portanto, nenhuma das iniciativas econômico-sociais a que se pode recorrer para prevenir o desemprego, combatê-lo ou sanear as suas consequências sociais, poderá interessar à política social brasileira.

O Brasil é um país com o equilíbrio entre a procura e oferta da mão de obra, de ante-mão garantido, com contínua e permanente escassez de trabalhadores de toda e qualquer espécie, com a linha ascensional da economia produtora previamente assegurada e com "deficits" demográficos que impõem uma dinâmica política de imigração.

Nessas condições, parece, à primeira vista, aparentemente justificada a manutenção intacta das inteiramente livres e espontâneas relações entre o capital e o trabalho, sem qualquer tentativa no sentido da intervenção dos poderes públicos nessa esfera.

Essa opinião baseia-se aparentemente em várias premissas erradas, em vários equívocos a

respeito do papel que pode desempenhar a moderna administração de trabalho, mesmo com a mais vantajosa situação no mercado de trabalho; outrossim, está inspirada por um excessivo e inteiramente injustificável otimismo, quanto à previsão de futuro.

E' inteiramente contraproducente, anti-econômico e até anti-social, deixar ao jôgo espontâneo da oferta e da procura esse setor tão importante da economia nacional. A melhor utilização do fator humano a serviço da economia, dificilmente pode operar-se mediante o singelo mecanismo da pura e simples distribuição automática da mão de obra.

Admitamos, *per maxime inconcessum*, que exista de fato no Brasil um equilíbrio estável e permanente entre a procura e oferta de trabalho, favorável para a mão de obra e desvantajoso para os empregadores.

Mesmo essa situação não afetaria a razão de ser da administração de emprêgo e da pública colocação de trabalho. Essa circunstância poderia apenas contribuir para acentuar o maior interesse do capital, de que do trabalho, na introdução dessa reforma, sem, todavia, afetar o fundamento econômico da mesma.

Mesmo o melhor estado numérico de emprêgo, sem visível desemprego, não exclui a má, errada e contra-producente distribuição da mão de obra entre os vários setores da economia nacional, com desajustamentos econômicos, sociais e técnicos, no exercício de determinadas funções no organismo econômico nacional, por pessoas que — com muito maior proveito — poderiam exercer emprêgo diferente e para o qual estejam melhor preparadas.

E' verdade que o Brasil é um país genuinamente imigratório, com densidade de população nitidamente insatisfatória para valorizar as suas riquezas, país que está lutando desde muito tempo e nunca em forma tão aguda como hoje, com a falta de braços, e que precisa do influxo de mão de obra em grande quantidade, não somente para desenvolver a sua agricultura mediante dinâmicos planos de colonização, como também para basear o seu potencial industrial, sensivelmente ampliado em tempo de guerra, em bases seguras, com mão de obra tecnicamente qualificada e profissionalmente treinada — sobretudo no que diz respeito aos quadros superiores do operariado.

Esses "deficits" do mercado de trabalho não justificam, no entanto, por si só, uma opinião otimista segundo a qual o Brasil não poderia enfrentar em hipótese alguma, no seu mercado de trabalho industrial, fenômenos de desemprego.

Havia e há vários países de grande imigração que ao mesmo tempo estão sofrendo desemprego e mesmo, para melhorar a situação resultante do mesmo, são obrigados a recorrer a organização da imigração dos seus excedentes economicamente passivos.

Exemplo clássico de um país com tal situação, proporciona a Bélgica. O que explica esse paradoxo é o fenômeno da restrita mobilidade da mão de obra cujo deslocamento dos centros urbanos, da indústria para as aglomerações rurais e a agricultura, encontra, nas condições da civilização urbana moderna, dificuldades quase intransponíveis. A reabilitação e reeducação profissional, que nos esquemas teóricos parece à primeira vista tão simples e tecnicamente fácil, torna-se na realidade, fora dos regimes totalitários, tarefa de imensa complexidade; seria, portanto, ilusão perigosa acreditar que a atuação da lei de procura e oferta possa, mediante automáticos processos de "migração intraprofissional", prevenir a co-existência de "deficit" num setor da economia e do desemprego em outros. Existe, portanto, frequentemente falta de braços na agricultura, como aliás também na produção mineira e em vários outros setores da economia nacional, e simultaneamente, desemprego em outros ramos da produção industrial. Abrindo um parêntesis, convém salientar a propósito dos programas de imigração e colonização internacional como também interna, que a devida regulamentação nacional desses fenômenos abrange necessariamente várias providências da política de emprego e, sobretudo, da colocação de trabalho, sem as quais não se poderia cogitar da adequada distribuição dos imigrantes e colonos, conforme as necessidades da economia nacional.

A colocação de trabalho é inseparável de qualquer iniciativa ampla, dedicada à organização do ensino técnico ou da orientação profissional.

Se consideramos como requisito essencial do progresso industrial do Brasil a racionalização técnica das indústrias existentes, isso torna necessário proceder à economia mais parcimoniosa e planejada dos quadros de técnicos ao dispôr da

economia nacional, o que só pode ser alcançado mediante o funcionamento dos órgãos de colocação de trabalho, ainda entre os quase inexistentes, visto a exceção de algumas instituições locais, escassas e de caráter muito atrasado, insuficientemente equipadas e ineficientes. O Brasil não dispõe até o momento, como é de notoriedade pública, de agências de colocação de emprego, capazes de atender às necessidades do seu mercado de trabalho.

A falta das entidades acima aludidas que, mesmo em tempos normais de prosperidade econômica e de equilíbrio mais ou menos estático no mercado de trabalho, dificulta os processos de seleção do pessoal a serviço da economia privada, e da adequada distribuição da mão de obra entre os vários setores da vida econômica, pode tornar-se uma lacuna realmente sensível e perigosa em tempos de retração, de crises mesmo limitadas, mas capazes de acarretar o desemprego de alguns grupos do operariado. Todas as observações da conjuntura nacional e mundial parecem indicar que a adaptação progressiva da economia brasileira às condições do mercado internacional não se efetuará sem retrocessos parciais no potencial industrial do país. Vários ramos da indústria, artificialmente montados e alimentados no decurso do último conflito bélico, com elevado custo de produção e reduzidas possibilidades de defesa contra a concorrência dos produtos estrangeiros, sofrerão as conseqüências inevitáveis da retração, procedendo a dispensa de certos contingentes de operários. Para restituir os desempregados às atividades econômicas de outros setores — o que, segundo todas as probabilidades não vai apresentar dificuldades intransponíveis — será necessário recorrer aos serviços de colocação de trabalho de âmbito nacional. A sua existência poderá contribuir grandemente para abreviar e simplificar os processos de recolocação dos trabalhadores que, em vários centros industriais, perderão seu emprego atual.

Passando ao exame das condições que existem no Brasil quanto às possibilidades da introdução do seguro desemprego convém salientar que, a nosso vêr, a apreciação da justificativa de tal reforma no panorama econômico-social do nosso país desperta dúvidas muito sérias.

Cumpra antes de mais nada, levar em consideração que a inexistência de um ramo especial de

seguros sociais, a ser encarregado da cobertura do risco de desemprego, não significa ainda por si só a falta absoluta dos ônus da economia nacional a título da assistência e amparo aos desempregados. Eles existem, mesmo em grau elevado, sob a forma de vários encargos indiretos, necessariamente sem qualquer organização planejada e racional da sua distribuição entre as diversas camadas e classes da coletividade. Independentemente dos benefícios puramente assistenciais, relativamente pouco desenvolvidos no Brasil fora de alguns grandes centros urbanos, essas funções de instituições substitutivas e "sucédâneas" do seguro-desemprego, desempenham entre nós, por um lado, os compromissos da legislação trabalhista e, por outro lado, e a título complementar, vários benefícios da Previdência Social, originalmente destinados a fazer face à necessidades de ordem diferente.

Quanto ao primeiro setor, referimo-nos aos dispositivos sobre a indenização devida aos trabalhadores dispensados e ao sistema de estabilidade de emprego, tão original e próprio quase exclusivamente do direito do trabalho brasileiro. Qualquer que seja o valor dessa última instituição da legislação trabalhista — e entre parêntesis ousamos discordar inteiramente do otimismo oficial a respeito dessa muito duvidosa conquista social da classe dos assalariados, tão prejudicial para a economia produtora brasileira... — a sua atuação, como modalidade de luta contra o desemprego, parece-nos, sob todos os aspectos, contraproducente. Tudo leva a crer que do mesmo modo que, como acontece em outros países, os benefícios de seguros sociais contra os riscos físicos (como p. ex. aposentadorias solicitadas prematuramente, sem sua plena justificativa sob o ponto de vista da incapacidade ao trabalho, pelos trabalhadores dispensados) preenchem em parte — contrariamente às suas próprias finalidades sociais — a lacuna, relacionada com a falta do seguro-desemprego.

Essa cobertura indireta e parcial do risco de desemprego não significa ainda que a implantação desse novo ramo de seguros sociais não acarretasse

também o aumento sensível dos ônus que tem de suportar a economia nacional a título de amparo aos desempregados. Parece que no período difícil que a economia do Brasil está atravessando no momento, com ônus sociais desde já extremamente elevados, os quais, sem dúvida alguma, podem constituir um "handicap" contra a posição dos produtos industriais brasileiros no mercado mundial, seria desaconselhável um novo aumento do orçamento social, que talvez poderia criar novas dificuldades econômicas para a indústria, e em consequência, nova piora na situação no mercado de trabalho interno e, finalmente, novo e maior desemprego... Além disso convém ponderar que não seria viável a solução do problema em apreço (como já foi cogitado em tempo de guerra, em face das transitórias dificuldades de suprimento, decorrentes da economia de guerra) mediante instituição da carteira de seguro-desemprego nos Institutos de Aposentadoria e Pensões existentes. Tal solução tem que ser de antemão rejeitada.

Como efeito, o seguro — desemprego moderno, realmente eficaz, é nitidamente incompatível com o sistema profissional da sua organização que abrange separadamente diversos setores da economia; cada um deles pode ser exposto num grau elevado ao risco em questão, sem possibilidade de compensação que só a cobertura dentro de um sistema de âmbito nacional da economia do país inteiro, pode proporcionar a esse ramo de seguros.

A colocação de trabalho e o seguro-desemprego desempenham funções diferentes e autônomas. Não é portanto fácil responder à pergunta: — Qual é a reforma a que se deve dar preferência, à primeira ou à segunda?

Como é no entanto natural, pode-se tentar estabelecer uma ordem de prioridade na solução dos problemas aos quais elas atendem, em obediência à hierarquia das funções exercidas por um e outros desses grandes instrumentos da política social moderna. E' nessa ordem de idéias que achamos legítimo formular a premissa de que, nas condições econômico-sociais do Brasil a organização

racional do mercado de trabalho, inteiramente caótico e desorganizado no momento, mediante a reforma da colcação de trabalho, seria incomparavelmente mais vantajosa e eficaz de que a extensão dos seguros sociais, ao risco econômico de desemprego.

Somos de opinião que quando fôr efetuada a profunda e radical revisão dos rumos atuais da política social brasileira, o centro de gravidade das suas atividades deverá ser deslocado das medidas pura e simplesmente assistenciais, para providên-

cias construtivas, capazes de conciliar de modo mais acertado as vantagens de caráter social com exigências de maior eficiência econômica e de maior rendimento da produção. A organização no amplo plano nacional do mercado de trabalho deverá, a nosso vêr, ocupar posição de destaque entre essas novas providências da futura política de trabalho brasileira, mais racional e mais proveitosa, orientada no sentido de se obter os máximos efeitos sociais, com custo mínimo para a economia nacional.

---

---