

O reajustamento profissional no direito brasileiro

OSVALDO FETTERMANN

Técnico de Administração

I

“Não sei se carecerei de autoridades, para me justificar dêste assêrto... eu tão sem autoridade, como sou, em assunto, onde hoje não se errará, dizendo que as autoridades se contam pelas cabeças.” — RUI, *Finanças e Política da República*, ed. de 1892, página 106.

O DIREITO positivo brasileiro, que oferece uma legislação trabalhista opulenta sob vários aspectos, era, até bem pouco, de uma pobreza extrema no tocante ao reajustamento profissional (1); e a própria legislação concernente à infortunística, tão profundamente influenciada pelo direito francês, não acolhia, em seu bôjo, providências iguais ou semelhantes às que, em França, foram objeto da lei de 2 de janeiro de 1918, que criou as escolas de reeducação dos inválidos da guerra, e das de 5 de maio de 1924 e 14 de maio de 1930, que autorizaram o ingresso das vítimas de infortúnios do trabalho nas referidas escolas. Não queria, não podia ou não sabia assim

(1) O art. 79 do nosso velho Código Comercial, hoje revogado pelo Decreto n.º 24.637, de 10 de julho de 1934 (arts. 3.º, 64 e 79), não firmava nenhuma norma de promoção do reajustamento profissional, e sim o direito do comerciário à percepção do ordenado em caso de incapacidade temporária decorrente de infortúnio do trabalho:

“Os acidentes imprevistos e inculcados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não exceda a três meses contínuos”.
O inciso II do art. 84 do mesmo diploma legal também

não traça nenhum plano de reabilitação profissional do comerciário acidentado, mas dispõe apenas sôbre uma das causas permissivas da despedida do preposto incapaz:

“Com respeito aos preponentes, serão causas suficientes para despedir os prepostos, sem embargo de ajuste por tempo certo:

.....

II — Incapacidade para desempenhar os deveres e obrigações a que se sujeitaram”.

Em rigor não constitui uma falha, pois, além de o assunto não condizer com a natureza do Código, tal pro-

o legislador patricio aproveitar não só o exemplo francês, mas igualmente o dos Estados Unidos (2) (*Vocational Rehabilitation Act*, promulgado em 1920), o da Espanha (lei de 1922), o do Canadá (lei de 1924), o da Itália (lei de 1931), o da Alemanha, onde, com o fim de atenderem a certas exigências legais, as corporações cogitavam no funcionamento de cursos de reeducação profissional, ou ainda o da Iugoslávia, em cujo diploma político de 28 de junho de 1921 o problema fôra elevado à categoria de matéria constitucional (art. 32, segunda parte) (3). Esquecia ou não levava em

blema, em 1850, não havia ainda despertado suficientemente a atenção dos legisladores, mesmo nos países industriais por excelência, como a Alemanha, onde, aliás, quase duas décadas antes, irrompera um expressivo movimento em favor das crianças aleijadas e paraléticas, de tão larga repercussão nos meios educativos do mundo civilizado. Todavia, nos dois dispositivos transcritos poderemos assinalar duas providências de iniludível interesse para o instituto de que aqui nós ocupamos:

a) o direito à percepção do salário nos casos de infortúnio do trabalho; e

b) a inaptidão como justo motivo para dispensa, até nos casos de “ajuste por tempo certo”.

Merece também registo a terminologia ali usada: *acidentes inculcados*, *inabilitação*, expressões que, no caso, substituiríamos, hoje, por *acidentes involuntários* ou *não dolosos*, e *incapacidade temporária*.

(2) Na linguagem oficial deparamos ora a expressão *Estados Unidos da América do Norte*, ora *Estados Unidos da América*, uma e outra encontradas nos escritores de nossa língua, embora a maioria dêles empregue, de preferência, esta forma tão de agrado de nosso falar quotidiano: *Estados Unidos*.

(3) A Constituição de 28 de junho de 1921 foi abrogada pela proclamação real de 6 de janeiro de 1929. A segunda parte do seu artigo 32 rezava dêste modo:

“Uma lei regulará as questões da readaptação dos inválidos do trabalho e da educação dos órfãos da guerra, para o trabalho e para a vida” (*Apud MIRKINE GUETZÉVITCH, As Novas Tendências do Direito Constitucional*, trad. de CÂNDIDO MOTTA FILHO, Comp. Ed. Nacional, São Paulo, 1933, págs. 167 e 169.

conta o esforço notável realizado pela Inglaterra, após o grande conflito de 1914-1918, socorrendo-se da reabilitação profissional não só para solucionar o embaraçoso problema do desemprego involuntário, mas ainda para conciliar os interesses da indústria metropolitana com as necessidades agrícolas dos seus domínios. Também não o impressionava a lição da Rússia que, para empreender o primeiro dos seus famosos planos quinquenais, sentiu a instantaneidade de reajustar intensivamente cerca de 225.000 indivíduos ineptos.

Qualquer que seja, porém, a razão dessa atitude de nosso legislador — decorra ela de indiferença pelo problema, derive da incompreensão da magnitude do assunto, resulte do receio de que a nossa situação econômica não comportasse empreendimento de tal envergadura ou promane da falta de confiança em nosso aparelhamento educativo —, o certo, o que não padece dúvida é que nós, pelo pouquíssimo que fizemos pela disseminação do instituto da reabilitação profissional em nosso meio, incorremos igualmente em censura, pois toda a nossa atividade se tem cifrado na elaboração de algumas leis, regulamentos e disposições regimentais, em que o assunto é versado sem a amplitude e profundidade que uma solução eficaz e racional exige, lacuna que avulta ainda mais nesta fase de imensas e radicais transformações por que passamos e em que deveríamos estar preparados ou aperceber-nos convenientemente para a solução cabal dos problemas que a guerra exacerbou ou veio a criar, principalmente no que toca à produção intensiva de desajustados de todas as espécies e graus.

O papel indiscutível, a importância irrefragável e os recursos esplêndidos daquele instituto ainda não foram, ao que nos parece, bem alcançados pelos nossos administradores de pessoal, quer do serviço público quer da atividade privada (4). Tal é, pelo menos, a impressão que nos dá a análise atenta não só dos textos legais disciplinadores da matéria, mas também das decisões de nossas

(4) Entre as poucas e esparsas tentativas, entre nós registadas, de reajustamento profissional merece referência, pelo número de indivíduos examinados (912), aquela a que em 1940 foram submetidos os servidores da Imprensa Nacional. Como observamos, em nossa tese de concurso e algures, essa tentativa visou quase exclusivamente ao aspecto médico, deixando de lado as outras faces do problema, também de igual ou superior importância psicotécnica. Ela teve, todavia, o mérito de realçar a nossa

instâncias administrativas e da doutrina exposta pelos poucos que, por curiosidade ou diletantismo, se vêm aqui ocupando do assunto.

Contribui para isso uma série de circunstâncias e de fatos e, às vezes, até os próprios processos utilizados para a solução almejada, nos quais se esquecem ou se deixam em segundo plano facetas e aspectos importantíssimos do problema, como, por exemplo, a determinação do órgão técnico a que se devam confiar os estudos relativos ao reajustamento profissional dos desajustados. É um ponto que não foi até agora cuidadosamente examinado e a que, a despeito das aparências enganosas, pouco aproveita a tentativa feita no regimento expedido com o Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942 (Regimento do D.A.S.P.):

“Art. 19. À Secção de Assistência e Previdência compete:

.....
IV — estudar e propor a regulamentação da readaptação dos fisicamente desajustados;”

.....
“Art. 33. À Divisão de Aperfeiçoamento compete:

.....
IX — estudar e propor a regulamentação da readaptação dos desajustados intelectualmente;”

.....
“Art. 35. Compete à Secção de Pesquisas e Estudos:

.....
II — estudar e propor a regulamentação da readaptação dos desajustados intelectualmente;”

Esses dispositivos, a que oportunamente volveremos, não trazem a solução adequada: limitam-se, numa terminologia imprecisa, senão defeituosa, a atribuir a duas secções do D.A.S.P., não um encargo de natureza permanente, constante, mas a tarefa transitória de “estudar e propor a regulamentação da readaptação dos física ou intelectualmente desajustados”. Notem bem: “estudar e propor a regulamentação”, e não “estudar e propor a promoção” daquela medida, como, repetindo a

penúria, ou melhor, a nossa imprevidência em matéria tão relevante, pois revelou, entre aquêles 912 servidores, a existência apenas de 56 inteiramente habilitados, isso é, o pequeno coeficiente de 6,14%! (RUBENS PÔRTO, *o homem na Imprensa Nacional*, Rio, 1941, pág. 132.

lei (5), o próprio regimento estabelece no seu art. 1.º, inciso VII:

“O Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), órgão da Presidência da República, tem por finalidade:

.....
promover o treinamento, adaptação, readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União.”

Para solucionar o problema, não basta, a nosso ver, regulamentar o instituto: é imprescindível a coexistência não só de um corpo de técnicos e especialistas de largo e maduro tirocínio, mas ainda do concurso de um grupo de serviços específicos eficientemente aparelhados para os fins a que se destinam.

Na quarta reunião de estudos promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento, realizada na manhã de 17 de dezembro de 1942, quando ainda ignorávamos a expedição daquele regimento, que só mais tarde viemos a conhecer pela sua publicação no *Diário Oficial*, versando o tema escolhido para aquela palestra — *Onde melhor se enquadram os estudos relativos à readaptação* —, assim encaramos êsse lado do problema:

“O instituto da reabilitação profissional, pela natureza dos conhecimentos especializados que exige, é tido como matéria que se ajusta melhor ao domínio do engenheiro, do médico e do psicotécnico do que à esfera de ação do bacharel em direito, pois a êsse apenas cabe, quando no exercício de determinadas funções, disciplinar e imprimir forma jurídica aos princípios, normas ou cânones estudados e estabelecidos por aquêles. Isso não ignorávamos nem tínhamos esquecido quando anuímos ao convite para discutir o tema *Onde melhor se enquadram os estudos relativos à readaptação*. No entanto, a isso assentimos, porque três circunstâncias pareciam justificar o nosso procedimento:

a) o tema escolhido, que comporta discussão de fundo jurídico;

b) o fato de têmos, há pouco mais de um ano, escrito pequena monografia, onde, perfilhando a lição de CÉSAR MADARIAGA, procurámos chamar a atenção de nossos administradores para êste assunto tão descurado como desconhecido no Brasil: o reajustamento profissional; e

c) a universalidade do desajustamento profissional, a cujos aspectos humanos não podemos mostrar-nos

(5) Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, cujo art. 2.º, letra e, reza dêste modo:

“*promover a readaptação e aperfeiçoamento dos funcionários civis da União*”.

alheio, pelas mesmas razões do velho poeta latino TERÊNCIO, cujo conhecidíssimo verso ressoa agora em nossos ouvidos.”

.....
 “De fato, pela sua universalidade e pelos aspectos diversos que os seus vários problemas apresentam, o reajustamento profissional não reclama somente o concurso do engenheiro, do médico e do psicotécnico, mas ainda a cooperação harmoniosa e entusiástica de todos nós, quaisquer que sejam os misteres ou carreira em que aplicamos nossas atividades. E, para assim situarmos a questão, não é necessária nenhuma ginástica do espírito nem malabarismo de dialética; mas basta apenas que façamos, com largueza de vista e muito senso de realidade, o estudo sistemático das causas determinantes do desajustamento, entre as quais, a título de ilustração, poderemos respirar:

a) a formação profissional deficiente ou a falta de preparação profissional;

b) o desacêrto na escolha da carreira, profissão ou ofício;

c) os defeitos de seleção profissional;

d) a ausência da alegria do trabalho ou da consciência profissional;

e) a deficiência de remuneração ou outros problemas econômicos;

f) a desambientação ou inadaptação ecológica ou ao grupo de trabalho;

g) as questões íntimas ou sociais;

h) as doenças de qualquer natureza;

i) os acidentes de qualquer espécie;

j) a senilidade;

l) o desemprego involuntário;

m) a inépcia de chefia ou de direção.

.....
 “Presente essa colaboração ampla que o assunto comporta e segundo a etiologia daquelas causas, o instituto da reabilitação profissional não deve ater-se exclusivamente ao lado *médico e intelectual*, mas considerar também:

o aspecto profissional,

o aspecto social,

o aspecto econômico e

o aspecto psicológico.

“Assim pensando, não podemos *a priori* afirmar “onde melhor se enquadram os estudos relativos à readaptação”, dificuldade que se nos afigura ainda maior quando examinamos a legislação vigente, cujo elaborador, sobremodo parcimonioso no delineamento do instituto em aprêço, cogitou apenas na readaptação, esquecido de que, a par de uma série de providência de caráter social-econômico ou

até psicológico, se impunha a adoção de outros processos ou modalidades de reajustamento, quais sejam:

- a orientação ou reorientação profissional;
- o adestramento ou readestramento profissional (6);
- a reeducação profissional;
- a reeducação funcional;
- a reambientação e
- a prótese ou ortopedia do trabalho.

"Ora, se examinarmos cada uma dessas modalidades com intuito sincero de dar ao problema solução equilibrada e oportuna, veremos que, na falta de um órgão próprio, não podem os estudos e os trabalhos relativos à reabilitação ser atribuídos integralmente a uma só entidade, administrativa ou técnica. Será preciso, aliás como embrionariamente manda a lei, confiá-los, conforme o caso, ao Departamento Administrativo do Serviço Público, ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos ou à Secção de Assistência Social do Ministério interessado. Essa é, a nosso ver, a verdadeira solução legal, a que nos oferecem os Decretos-leis ns. 579 e 580, de 30 de julho de 1938, e o Decreto n.º 5.652, de 20 maio de 1940. Tal remédio, porém, ao que cremos, não é o que se nos afigura melhor e, por isso, propusemos há tempo que se criasse um Instituto Nacional de Estudos Psicotécnicos, entre cujas finalidades se incluíam objetivos iguais ou semelhantes aos do conhecido Instituto de Reeducação Profissional de Madrid.

(6) Em trabalhos anteriores, usámos o neologismo *retreinamento*, onde com vernaculidade, poderíamos ter escrito *readestramento* ou *readestração*, termos que nos lembram as formas cognatas *adestração*, *adestradamente*, *adestrado*, *adestrador*, *adestramento*, *adestrável*, *adestrar*, *destreza* e *destro*, abonadas por escritores do tomo de RUI BARBOSA:

"Tôda a sua base jaz na instrução da massa armada, na severa *adestração* técnica, de que só os grandes exércitos estrangeiros nos podem ministrær os agentes". — RUI, *Diretrizes de Rui Barbosa*, pág. 96.

"... sarilhando, umas trás outras, as questões e dificuldades, como fios de fuscis em movimento rápido entre os dedos de *amestrado* fiandeiro." *Id.*, Intr. à *Queda do Império*.

"Conseqüências de tamanha vastidão não podiam passar despercebidas a espíritos sagazes, *amestrados*, seguros, como os que hoje dogmáticamente explicam todos os males pela emissão..." *Id.*, *Finanças e Política da República*, ed. de 1892, pág. 86.

"Este instituto não dispensa as escolas práticas, para a preparação dos homens de trabalho, dos seivenitários hábeis, dos profissionais *adestrados* no amanhã científico do solo, — escolas que naturalmente não tardarão em surgir", *Id.*, *Obras Completas de Rui Barbosa*, vol. IX, tomo I, *Reforma do Ensino Secundário e Superior*, ed. de 1942, do Min. da Educ. e Saúde, pág. 138. Outros exemplos: pág. 157 e 164.

"Dado o vulto da tarefa, bem como a vastidão de nosso território, haveria, subordinados tènicamente a êsse Instituto Nacional de Estudos Psicotécnicos, alguns Institutos ou Delegacias Regionais, cujas sedes e jurisdição seriam oportunamente determinadas. Não esquecemos, em nosso projeto, de um Serviço de Medicina do Trabalho, destinado a atender não só às vítimas dos riscos profissionais, mas também a todos os que, para corrigirem deficiências ou melhorarem o rendimento do trabalho, necessitarem de tratamento médico especializado.

"E' verdade que, pelas providências e pelos recursos de tôda natureza que reclama, êsse empreendimento não poderá ser realizado duma só feita ou no lapso de um ou dois anos: exige largo decurso de tempo não só para a preparação de tècnicos e especialistas, mas também para a organização e funcionamento dos diversos serviços. E' uma empresa, bem sabemos, que demanda tempo e copiosos recursos. Ela não se pode improvisar: requer preparo, observações metódicas, experiências e reexperiências, estudos e reestudos, pesquisas e sempre novas pesquisas. Não é, em suma, obra que se possa de afogadilho levar a cabo.

"Todavia, para aquisição da experiência de que tanto carecemos, poderiam, de início, ser os estudos confiados ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (7), com o concurso dêste Departamento e das Secções de Assistência Social, e, de preferência, deveriam cingir-se aos casos de desajustamento já verificados no Serviço Público Brasileiro."

São já decorridos mais de trinta meses desde que assim palestrámos e, apesar de haverem sido promulgados e expedidos outros atos legislativos, parece-nos que em muito pouco mudou a situação, a não ser num maior interêsse teórico pelo problema.

(7) Alguns dos presentes à reunião foram de parecer que dar tal encargo ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos seria desvirtuar-lhe as verdadeiras finalidades, pois êle fôra criado para "realizar pesquisas sôbre os problemas do ensino, nos seus diversos aspectos, e estudar o problema da literatura destinada às crianças, e aos adolescentes" (Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, art. 39 e seu parágrafo único). Aos que fizeram tal reparo, respondemos que, se há algum desvirtuamento, não é nosso, mas do Decreto-lei n.º 580, de 30 de julho de 1938, cujo art. 3.º estabelece:

"Constituirá *ainda* função do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos cooperar com o Departamento Administrativo do Serviço Público, por meio de estudos ou quaisquer providências executivas, nos trabalhos ainentes à seleção, aperfeiçoamento, especialização e *readaptação* do funcionalismo público da União".