

VALORIZAÇÃO PLANEJADA DOS RECURSOS HUMANOS

ESTANISLAU FISCHOWITZ

O artigo procura focalizar apenas alguns dos fatores que determinaram o aproveitamento deficiente de elevados e virtualmente valiosos recursos humanos do Brasil. Aponta, ao mesmo tempo, várias deficiências e lacunas da legislação. A estratégia do desenvolvimento social requer, preliminarmente, o aperfeiçoamento dos serviços estatísticos nacionais e a realização de estudos, de natureza a mais diversificada, atinentes aos problemas econômicos e sociais. É de esperar que tais estudos evidenciem o efeito negativo de várias forças motrizes que atuam, no panorama brasileiro, sobre a mobilização do "capital humano", e, indiretamente, indiquem instrumentos de ação capazes de permitir a melhor utilização de nosso desvalorizado potencial demográfico. Essa tarefa, de imensa responsabilidade técnica, deverá caber ao Centro de Recursos Humanos, destinado a atuar em cooperação com as entidades nacionais e internacionais interessadas na matéria.

ASSISTIMOS, na última década, a uma interessante reviravolta, que se processa, simultaneamente, no plano da doutrina econômica e na órbita de realizações, tanto programáticas quanto planejadoras, de vários países, encontrando, desde já, reflexo pragmático em diversos setores da legislação.

Visa ao deslocamento do centro de gravidade da política econômica contemporânea para a maior mobilização e o máximo aproveitamento de contingentes humanos. Declara-se luta implacável à ociosidade de mão-de-obra, sob tôdas as suas formas, procurando-se localizar e, a seguir, suprimir pontos de estrangulamento que impeçam a utilização "ótima" do braço e cérebro do homem.

Nessa companhia parte-se do pressuposto de que, entre tôdas as inversões possíveis, se destacam as aplicadas no aperfeiçoamento de recursos pessoais existentes, as quais rendem, quase incondicionalmente, "juros" elevados, desde que sejam apenas encaminhadas rumo à consecução de metas equilibradas de expansão econômica, e de elevação de níveis de bem-estar social.

Sobretudo no grupo de países em pleno processo desenvolvimentista, chega-se, no momento, à conclusão de que tal dilatação do "capital humano" aprimorado pode garantir, a médio e longo prazo, o arranco "rostowiano" de modo mais certo e seguro do que a mera ampliação do capital pròpriamente dito, cuja obtenção esbarra, às vêzes, em vários obstáculos, e cujo devido aproveitamento requer, sempre, a disponibilidade equivalente de elevados recursos tecnológicos da mão-de-obra para sua utilização.

Em outras palavras, firma-se a opinião de que o aumento da produção e da produtividade requer, antes de mais nada, não sòmente a incorporação efetiva no mecanismo da moderna economia de mercado de consideráveis extratos da população que, na órbita do "mundo subdesenvolvido", ainda, com freqüência, vegetam à sua margem, como também a dotação dêles de necessárias qualificações, educacionais, higiênicas, técnico-profissionais e várias outras, para que possam desempenhar o mais ativo papel no arcabouço das atuais estruturas econômicas, sujeitas ao impacto da maior revolução, técnica e organizacional, de todos os tempos.

Poder-se-ia argüir que não haja nessa campanha nada de nôvo e interessante. Afinal de contas, será que faltou, no passado, interpretação oportuna dos programas sanitários

e escolares, dos atinentes à formação profissional e aprendizagem, dos trabalhistas e sociais? Evidentemente, não.

O que, todavia, carece de quaisquer precedentes é:

a) a abordagem, simultânea, equilibrada e harmônica, desses setores todos em seu conjunto, sem manutenção de quaisquer compartimentos estanques entre uns e outros;

b) a avaliação criteriosa de seu rendimento, inclusive sob o rigoroso prisma econômico, extensiva à identificação de tôdas as lacunas, paralelismos, incongruências e distorções, que se possam oferecer, sob êsse ponto de vista, na análise do cenário sócio-econômico;

c) a ênfase dada a tôda uma série de problemas *sui generis* de força-de-trabalho e de mão-de-obra, econômica-mente ativa e inativa, em ambos os seus aspectos, quantitativo e qualitativo, raramente, até então, apreciados na íntegra;

d) a fundamentação das diretrizes que daí resultam, no conhecimento, cientificamente aprofundado, não somente do atual panorama nacional, como também do futuro previsível, conhecimento êsse alicerçado, de preferência, em projeções do transcurso dos processos demográficos, econômicos e sociais nos próximos decênios; e, enfim:

e) a reconversão dessas diretrizes em princípios de planejamento plurianual, a serem, dentro do possível, observados nas realizações legislativas e administrativas.

É nisso tudo que consiste, em última análise, o sentido renovador da moderna política de mobilização e valorização de recursos humanos, alheia ao empirismo observado no passado, e que ocupa, desde já, posição de grande relêvo, sobretudo na ampla arena de países economicamente dinâmicos, em vias de programado ou planejado desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, cresceram vertiginosamente subsídios informativos, interpretativos, técnicos e doutrinários para o acervo de respectivos estudos, bastando mencionar, entre numerosos cientistas dedicados a essa matéria, H. S. PARNES, F. HARBISON, CH. A. MYERS, F. HOSELITZ, SAKS,

McVOY, HAUSER, ROSTOW, TINBERGEN, BECKERMAN, GUNDER, SAUVY, FOURASTIER e CLARK KERR.

Na abundante literatura relativa a êsse assunto, destaca-se a recente obra de F. HARBISON e CH. A. MYERS, *Education, Manpower, and Economic Growth (Strategies of human resource development)* últimamente traduzida em português.

É grato assinalar o surto promissor, no Brasil, da exegese acadêmica, bastante avançada, dessa corrente de pensamento, sobretudo nos trabalhos de PAULO DE ASSIS RIBEIRO, JOAQUIM FARIA GÓES FILHO, ÍTALO BOLOGNA, PAULO NOVAIS e ROBERT N. DANNEMANN, assim como em algumas modestas contribuições, oferecidas pelo autor do presente artigo.

II

Cumprido, de início, indagar quais são os principais problemas, atacados, via de regra, nessa campanha, e qual é a índole das técnicas específicas, utilizadas em estudos que lhe servem de base.

São os chamados trabalhos de "avaliação de mão-de-obra" que constituem o principal instrumental analítico, a que se costuma recorrer no propósito de conseguir visão global a) quer do inventário de recursos humanos disponíveis no momento, com tôdas as discriminações que tal cadastro geral comporta, e com indicação do aproveitamento atual, pela economia nacional, de várias subclasses de mão-de-obra; b) quer das futuras "necessidades em pessoal" a curto, médio e longo prazo.

Tais trabalhos, muito prestigiados, e, em parte, diretamente executados, pela OIT, UNESCO, CEPAL e pelos órgãos regionais de cooperação européia, não podem, todavia, ser levados a efeito sem existência prévia:

a) por um lado, de informações estatísticas, não somente completas, atualizadas e fidedignas, como, até as mais refinadas e sofisticadas possíveis, as quais dificilmente podem ser substituídas por casuais pesquisas *ad hoc* fatalmente de âmbito limitado; e

b) por outra parte, de projeções aperfeiçoadas, de cunho demográfico e econômico, cuja metodologia, é mister admitir, bastante difícil e complexa, apresenta numerosas variantes alternativas, desafiando qualquer padronização simplificada.

Quanto ao exame estático da situação nacional a respeito, em certa data, torna-se necessário, em primeiro lugar, determinar a força-de-trabalho total, delimitada de acordo com razoáveis critérios etários, peculiares ao panorama nacional, "por baixo" e "de cima", para, a seguir, inventariar os estados de emprego, desemprego e subemprego, com todas as subdivisões, regionais e setoriais, assim como discriminando a mão-de-obra em grupos ocupacionais, segregados em obediência às respectivas qualificações técnico-profissionais, relacionadas, por seu turno, dentro do possível, ao preparo escolar ou ao adiestramento com recurso a métodos correlatos extra-escolares.

Os estudos de *manpower assessment* têm que abranger, em seguida, a apreciação radiográfica do rendimento real da rede escolar; dos programas institucionalizados de formação profissional e aprendizagem; do treinamento no próprio emprego e dos incentivos, proporcionados a fim de promover o aumento de categorias do nível médio, alto, e supremo, assim como da utilização efetiva desses contingentes elitários, de maior valor sob o prisma do progresso econômico.

Não é só isso. No exame cuidadoso do aproveitamento efetivo de recursos humanos podem, ao mesmo tempo, ressaltar várias distorções em sua utilização, tais como:

a) excessiva rotatividade (*turn-over*) de empregos, ou, muito ao contrário, rígida imobilidade na distribuição fortuita de mão-de-obra;

b) movimentos exorbitantes e caóticos de migração interna, inseparável da ociosidade, temporária, ou, até, demorada, de migrantes;

c) desemprego e subemprego, sem dúvida alguma o maior flagelo na ativação da força-de-trabalho, inclusive incorporação difícil na economia de trabalho de numerosas

levas de quantos, todos os anos, entram no mercado de trabalho, em busca do primeiro emprêgo remunerado;

d) estruturas agrárias defeituosas, as quais, além de provocar o êxodo rural maciço, dificultam o acesso à terra do proletariado do campo, condenando-o à vegetação marginal, sem maior contribuição para a produção agropecuária;

e) absenteísmo;

f) desajustes no exercício do trabalho, devidos, com freqüência, à seleção, orientação profissional, e recrutamento deficientes de trabalhadores pelo setor empresarial;

g) orientação contraproducente de padrões salariais, devidos a vários escalões de mão-de-obra (a simples, e semi-qualificada, a qualificada, a técnica e a altamente especializada), cujo freqüente nivelamento pode constituir obstáculo intransponível no caminho de sua desejável formação profissional;

h) falta de *clearing* elástico de pedidos e ofertas de emprêgo, etc.

À freqüência e gravidade desses fenômenos de patologia sócio-econômica, as quais devem ser definidas, com tóda a necessária exatidão, por estudos e avaliação de mão-de-obra, podem, como é natural, justificar, na etapa posterior, providências destinadas a suprimi-los, ou a reduzir sua dimensão excessiva, tarefa essa de certo promissora, porém imensamente árdua, pois que se pode chocar com a resistência da parte de vários "interesses radicados".

Quanto à estimativa da futura relação entre a demanda e a oferta de emprêgo, não se poderá, inicialmente, abrir mão de previsões atinentes à evolução demográfica. O ciclo atual, de aguda explosão populacional, não somente aumenta o potencial humano, em termos absolutos e proporcionais, como também, paulatinamente, altera a composição da pirâmide etária, incrementando os grupos, economicamente inativos, de menores e adolescentes e, até certo ponto, também, dos de idade senil. É necessário, pois, prestar a maior atenção às repercussões exercidas sobre a dinâmica do mercado de trabalho por intensificadas pressões demográficas.

Outro, e igualmente relevante, aspecto do problema, encarado sob ponto de vista da evolução futura, está no cômputo da "produção" previsível dos sistemas educacionais e correlatos, imprescindível para que se possa saber, de antemão, se será capaz de fornecer contingentes de mão-de-obra, dos quais, presumivelmente, se precisará para assegurar a satisfação das necessidades pessoais da economia em determinadas fases do seu desenvolvimento.

As projeções, no tocante à configuração do futuro equilíbrio ou desequilíbrio no mercado do trabalho, exigem, por sua vez, a medição dos índices de reposição, relacionados com vagas nos quadros da mão-de-obra, resultante da morte, velhice e invalidez dos trabalhadores, ou de sua aposentadoria por qualquer outro motivo, e, enfim, do abandono do exercício de atividade socialmente dependente, cujo cálculo não apresenta, aliás, maiores dificuldades.

Vejamos agora o reverso da medalha.

Na determinação das futuras necessidades empregatícias, cabe, evidentemente, papel crucial às previsões, muito mais complexas, e atinentes à demanda da mão-de-obra.

Sem que se possam basear, unilateralmente, na mera extrapolação da curva evolutiva de ocupações, observada no passado, deveriam, de preferência, resultar da interpretação atenta dos níveis de produção setorial, previstos em planos nacionais de desenvolvimento econômico.

Nas prospecções dos recursos pessoais, indispensáveis para garanti-los, têm que ser tomadas em consideração as eventuais alterações tecnológicas, por sua fatal influência sobre a produtividade e a procura preferencial de tais ou quais subgrupos de mão-de-obra.

O confronto entre *a*) as projeções relativas à expansão ou retração da atividade econômica e suas repercussões no tocante ao emprêgo e *b*) as perspectivas quanto ao rendimento dos sistemas de educação, dos programas de formação profissional, institucional e microempresarial e dos demais serviços congêneres —pode servir para localizar as eventuais discrepâncias futuras entre êsses dois grandes setores, devendo tal aferição ser aproveitada para lançamento

de medidas necessárias ao melhor ajustamento desses serviços aos requisitos imperiosos da política econômica.

Diga-se de passagem: caso as respectivas observações levassem a conclusões desanimadoras, quanto ao crescente hiato entre a procura e a oferta de emprego, pode assumir maior gravidade o aflitivo dilema, ao qual sempre têm que fazer face, em grau maior ou menor, os países em processo desenvolvimentista, quanto à orientação, sob o ângulo ora em aprêço, da atividade econômica.

Relaciona-se com a opção entre:

a) o recurso preponderante ao uso intenso de capital (cuja disponibilidade, aliás, nem sempre satisfaz integralmente), com evidentes vantagens, quanto à tecnologia mais avançada, melhor produtividade e maior rentabilidade, porém com inevitáveis prejuízos concomitantes, no tocante à manutenção do estado de "plena ocupação"; e

b) a preferência de utilização mais ampla e socialmente proveitosa, de consideráveis contingentes excedentes de mão-de-obra, com conscientes sacrifícios, todavia, no concernente aos três requisitos econômicos referidos em a).

A decisão atinente à relação mútua entre o capital e o trabalho não tem, aliás, caráter imperativo e exclusivo. No encaminhamento dos investimentos nacionais nem sempre se oferece, com efeito, escolha rígida entre as prioridades daquela e desta índole, podendo-se contemplar várias soluções intermediárias, colocadas entre êsses dois pólos, aparentemente opostos. Por um lado, existem setores de economia que, dada sua própria natureza (produção industrial, cuja posição próspera depende, quase incondicionalmente, da utilização de tecnologia adiantada, mecanização, ou, até, automação), se prestam à aplicação mais dilatada do capital em maquinaria e equipamento; e outros, mais compatíveis com o maior aproveitamento do braço humano (construção civil *sensu lato*, extensiva a obras rodoviárias e conexas, serviços públicos em geral, etc.). Mesmo dentro da atividade manufatureira, não fica, teoricamente, excluída a discriminação, distante de qualquer delimitação rigorosa e arbitrária, de seus ramos, destinados ao exclusivo abaste-

cimento do mercado interno, ramos êsses em cuja organização, talvez, se possa enveredar rumo ao maior emprêgo de mão-de-obra, e de outros, de orientação mormente exportadora, nos quais se torna necessário garantir faculdades competitivas no mercado mundial, mediante compressão máxima dos custos de produção, o que pressupõe maior uso de bens de capital.

Voltando, depois dessa digressão, à exposição da metodologia de trabalhos de "avaliação", instrumento básico da estratégia de valorização humana, cumpre observar a existência de certas teses, divergentes dos métodos acima aludidos.

Assim, BECKERMAN e PARNES fazem referência em seus estudos à eventual, aliás pouco convincente, desvinculação das instituições de progresso social, quer educacionais quer não, dos objetivos econômicos, devendo aquelas ser subordinadas a seus próprios fins autônomos e independentes.

O modelo preconizado por TINBERGEN e CORREA, por sua vez, visa à determinação da utilização de recursos humanos, em função não tanto das projeções específicas relacionadas com a demanda da mão-de-obra, quanto da dimensão global do desenvolvimento econômico, o que, indiretamente, encerra crítica da viabilidade das referidas projeções.

Enfim, às vêzes, empresta-se maior relevância ao *target-setting approach*, bem definido no tratado citado de HERBISON e MYERS, isto é, à abordagem prioritária de metas correspondentes à vontade subjetiva do planejador, com certo divorciamento das previsões, fundamentadas, como estão, em vários pressupostos, alternativos e meramente hipotéticos.

Em 1964, para o acervo de todos êsses cadastros e inventários, contribuíram nada menos de cinquenta estudos dessa espécie, entre os quais se destaca o famoso Plano Regional do Mediterrâneo, patrocinado pela OECD e lançado por H. S. PARNES, com a co-participação de seis países. Entretanto, parece prevalecer, no momento, certa dose de ceticismo a respeito do valor dos referidos trabalhos. Não são,

com efeito, destinados a constituir mais do que simples base, sôbre a qual descansar a construção sólida do mecanismo, atinente à "ótima" utilização econômica de contingentes humanos. Assim, tais estudos careceriam de maior validade, se as suas conclusões, informativas e opinativas, não encontrassem expressão prática não somente em obras planejadoras de caráter plurianual, como também em providências correlatas, de ordem normativa e administrativa.

O que, nessas condições, importa sobremodo é, inicialmente, o entrosamento íntimo do cumprimento das respectivas tarefas com os órgãos encarregados da planificação nacional, econômico-social, mediante distribuição das mesmas a entidades especializadas na valorização de recursos humanos. Ora, o balanço dessas realizações, que nem sempre atingem grau perfeito em termos organizacionais, apresenta vasta gama de soluções, entre as quais cumpre, todavia, realçar as adotadas na França, Índia, Israel, Gana e Nigéria.

III

Por enquanto, fracassaram no Brasil várias tentativas de equacionar a estratégia do desenvolvimento social, a qual, dadas as particularidades de nosso país, abaixo sucintamente expostas, apresentam importância e urgência que parecem desafiar qualquer interpretação.

Não possuímos ainda estudos de avaliação de mão-de-obra realmente dignos dêsse nome. Será possível proceder a tais levantamentos? Receamos que, em virtude do alarmante colapso da rede nacional de estatística, da notória insuficiência de pesquisas sócio-econômicas, e da pavorosa carência de "matéria-prima", tenham valor extremamente precário.

Não conseguimos institucionalizar, no plano da administração pública, as atividades, subordinadas ao propósito de promover o aumento da produtividade, cujas metas, no tocante ao rendimento do trabalho, em grande parte coincidem com os objetivos da campanha aqui focalizada; basta, para comprová-lo, fazer referência ao malôgro total da Comissão Nacional de Produtividade (organizada pela Porta-

ria Ministerial n.º 97, de 29 de setembro de 1950), sendo que seria ainda prematuro apreciar, em sua íntegra, os resultados da ação empreendida nesse setor, dentro das organizações representativas das classes produtoras (CENPI). Acabaram sem quaisquer conclusões os trabalhos do Grupo de Estudos de Mão-de-Obra (GEMO), constituído, junto ao INIC, pelo Decreto n.º 51 251, de 24 de agosto de 1960. Não deram certo estudos ambiciosos, iniciados pela COPLAN, criada pelo Decreto n.º 154, de 17 de novembro de 1961. O Plano Trienal, proclamado com muito alarde, deixou, inexplicavelmente, fora de sua órbita quase todos os aspectos humanos dos processos desenvolvimentistas. Apenas nos três Planos Diretores de reerguimento regional do Nordeste, elaborados pela SUDENE, cuja estrutura abrange o Departamento de Recursos Humanos, não pode passar despercebida certa atenção prestada à solução desses problemas. Tateamos ainda no escuro quanto à reforma da educação e saúde, baseada nas respectivas diretrizes de planejamento a longo prazo.

Não é de admirar o fato de ter proporcionado impulso salutar às iniciativas nesse sentido, da mais ampla órbita nacional, o Programa de Ação Econômica do Governo. 1964-1966. Contém, implicitamente, sobretudo nas partes relativas à política de emprego, de educação e de saúde, vários e interessantes subsídios, para a nova abordagem de todas ou quase todas as questões acima focalizadas. Não importa, mesmo, que de sua análise cuidadosa ressaltem algumas lacunas (por exemplo, quanto à apreciação global das repercussões da explosão demográfica), ou imperfeições metodológicas (por exemplo, no tocante à definição parcial e incompleta do cenário de emprego).

O órgão central do Governo — encarregado, em 1964, da elaboração desse programa, e atualmente do Plano Decenal, isto é, o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, e, particularmente, seu estado-maior: EPEA—, passou, em fins de 1965, a preparar a organização do Centro de Recursos Humanos, que deverá desencadear ofensiva dinâmica em todas as frentes de valorização insatisfatória de nosso potencial humano.

IV

Quais são os setores que deveriam constituir matéria preferencial de atuação desse Centro, com atenção simultaneamente dedicada a seu reexame cientificamente aprofundado e a seu posterior equacionamento, planejador, normativo e executivo?

Não emprestamos importância excessiva ao cômputo da força-de-trabalho, no que tange a sua delimitação única e exclusivamente biofisiológica. Contudo, não podemos desprezar a discriminação etária, mínima e máxima, na medida em que resulta da legislação defeituosa, atualmente em vigor.

Assim, na própria base da pirâmide, surge o famigerado "hiato nocivo" vinculado à definição desentrosada — apenas um tanto mitigada pela Lei de Diretrizes e Bases — do limite superior do atendimento escolar obrigatório pela legislação educacional, e da idade mínima de 14 anos, estipulada para admissão ao exercício do trabalho assalariado pela legislação trabalhista. Ninguém ignora que tal hiato acarreta vários e lamentáveis distúrbios nas condições de existência da nova geração, cujos consideráveis extratos estão condenados ao ócio, à vadiagem, à mendicância, à delinqüência, e a freqüentes abusos na exploração ilegal da mão-de-obra infantil. Como solucionar o que, à primeira vista, parece constituir uma espécie de quadratura do círculo? Nem pela redução indiscriminada desse limite para o trabalho do menor, o que entraria em choque com os elementares requisitos tutelares, nem pela autorização do Juiz de Menores, preconizada pelo Projeto de Código de Trabalho, de 1965, para admitir o contrato de aprendizagem em relação aos maiores de 12 e menores de 14 anos, o que, por seu turno, sobrecarregaria o supersaturado mercado de trabalho. Ao que parece, teremos que enveredar rumo à expansão máxima de cursos de pré-emprego, reservados aos componentes desse grupo, como realização conjunta de tôdas as organizações que, direta ou indiretamente, atuam nessa faixa de idade (Fundação de Amparo ao Menor, LBA, serviços de ensino primário, e, indiretamente, SENAI e SENAC).

No que diz respeito ao ápice da pirâmide etária, o que se impõe é a absorção maleável, particularmente pelo seguro-velhice, de operários idosos, com capacidade reduzida de trabalho ou com maior período de serviço, de modo a permitir sua substituição flexível pelos jovens e adolescentes, cujas pressões empregatícias tendem a crescer em escala angustiante. Ora, acontece que nossa legislação previdenciária e trabalhista age no sentido nitidamente oposto. Aquela, a) através de obstáculos criados, quanto à aposentadoria obrigatória, concedida aos trabalhadores em idade propecta por iniciativa patronal, b) mediante abono especial, outorgado aos segurados com direito à "aposentadoria por tempo de serviço" que optarem pela permanência no trabalho, e, enfim, até certo ponto, c) sob forma de determinação dos benefícios do seguro social a longo prazo sem ajustamento plástico a seu valor aquisitivo decrescente. E esta: por meio de instituições protetoras de seguridade do emprêgo, ertadamente estruturadas, e, sobretudo, da "estabilidade", que artificialmente conserva no emprêgo trabalhadores menos capacitados para o esforço produtivo, impedindo, por seu turno, a reposição dêles por outros, mais jovens, fortes e aptos, ao trabalho rendoso. Tudo o que precede justifica, desde já, a necessidade de revisão integral dêsses dois instrumentos da política social, mesmo sob o prisma de requisitos aqui focalizados e ligados unicamente à mobilização de contingentes humanos.

Nas condições notôriamente deficientes do cenário sanitário brasileiro, a despeito de sua inconteste e constante melhoria, não pode deixar de assumir relevância o aprimoramento dos serviços de saúde, capazes de aperfeiçoar as qualificações higiênicas das camadas populares. O que se nos apresenta aqui é a bifurcação rígida dêsses serviços, acompanhada de insustentáveis desajustes entre um e outro dos seus grandes setores. Com o progresso benéfico e ininterrupto da medicina sanitária, pròpriamente dita, entra em flagrante contraste, com efeito, o subdesenvolvimento, quase estacionário, da medicina terapêutica, destinada à satisfação das necessidades das classes proletárias, e insuficiente em têrmos qualitativos e quantitativos. O Govêrno continua indeciso e

oscilante em face do dilema, relacionado com a expansão das respectivas realizações dentro da Previdência Social, ou a estruturação delas à parte, fora de sua órbita atual, como instituição *sui generis*, precursora do futuro Serviço Nacional de Saúde. Dada a orientação contraditória nesse particular de duas Comissões recém-instituídas pelos Ministérios da Saúde e do Trabalho, é mister reexaminar, com urgência, essa complexa matéria, procurando-se, com o maior empenho, nova solução, eqüidistante da manutenção do precário *statu quo*, e revolucionária reviravolta das bases organizacionais dos respectivos setores.

Pelo menos igual papel cabe ao aprimoramento educacional de contingentes humanos. Ora, no balanço da rêde escolar de todos os três níveis, baixo, médio e alto, dificilmente podem passar despercebidas, ao lado de isoladas luzes, freqüentes sombras.

As inversões educacionais, muito embora distantes do ideal, alcançam, em seu conjunto, padrões razoáveis. Entretanto, deixam ainda muito a desejar sua distribuição e, particularmente, sua orientação programática. É deficiente a aferição econômica da utilização de recursos educacionais, que deveria englobar a análise de altos custos unitários da instrução escolar, inseparável do exame crítico de elevadas taxas de evasão! Manifesta progresso indubitável, embora relativamente lento, a alfabetização de massas populares, a ser reforçada pelo salário-educação. Entretanto, a arte de ler e escrever constitui apenas o primeiro pré-requisito do progresso educacional. No sistema universitário, expandido apenas em termos numéricos, fazem-se notar drásticos desajustes, sobretudo em confronto com as necessidades imperiosas da economia, em pleno surto ascensional, e que precisa de maior produção de pessoal de nível elevado, técnico e gerencial. E, incompreensivelmente, acusam grandes delongas os projetos de reformulação dos respectivos currículos, mesmo parciais e moderados —por exemplo, com o propósito de criar, mediante educação técnica acelerada, quadros de “engenheiros de operação”. O ponto mais débil de nossa organização escolar constitui, porém, acima de qualquer dúvida, o ensino médio, mercedor, alhures, de maior enfoque sob o prisma

desenvolvimentista, e cuja modernização não foi, entre nós, sequer iniciada. O que temos aqui em vista é, particularmente, a) preponderância de estabelecimentos privados, com fins lucrativos, e b) desequilíbrios dentro do ensino técnico cheio de insustentáveis lacunas e deficiências operacionais, com ênfase excessiva no ensino comercial, atenção insuficiente prestada às funções exercidas por colégios e ginásios industriais, e, enfim, pavorosos *deficits* do ensino agrícola.

Seja como fôr, nem nos aproximamos ainda da grande reforma de base desse setor todo, que se deve fundar, como é inevitável, sobre a reavaliação criteriosa, inclusive sob o ponto de vista da campanha ora em exame, de seus aspectos econômicos e sociais, os quais, concomitantemente com os critérios meramente educacionais, têm que exercer influência poderosa sobre as facetas estruturais e funcionais do sistema escolar nacional.

Contudo, o setor mais nevrálgico, e, ao mesmo tempo, o mais descuidado, por assim dizer, deixado ao jôgo espontâneo de forças motrizes que agem no mercado, é constituído pelo grande complexo de problemas de mão-de-obra, na mais ampla acepção desse termo. A situação que se nos apresenta em 1965, nessa matéria, manifesta angustiante gravidade, provocando desajustes, cada vez maiores, entre a procura e a oferta de emprêgo, e o despreparo técnico-profissional de consideráveis contingentes humanos, orgânicamente incapazes de serem valorizados pelos setores mais dinâmicos da economia nacional.

Evidentemente, no campo do intervencionismo social nunca faltaram, nessa matéria, iniciativas de tal ou qual espécie, porém sempre improvisadas, cautelosas e descoordenadas, sem visão de conjunto, e apenas concentradas em torno de alguns aspectos isolados e particularmente aflitivos do panorama da mão-de-obra, que tornavam necessárias soluções de emergência. Em outras palavras, não existe ainda a política, devidamente integrada e polivalente, de mão-de-obra, cuja necessidade imperiosa não pode sofrer contestação alguma. Acresce que, simultaneamente, salta aos olhos a falta de um órgão central, de cúpula, responsável pelo encaminhamento das reformas respectivas, em escala condizente

com a sua ordem de grandeza, e isto apesar de vários esforços despendidos no sentido de preencher tal lacuna (o último deles, infelizmente mal sucedido, como todos os anteriores, relacionado com a Lei n.º 4 589, de 11 de dezembro de 1964, visando à criação, no Ministério do Trabalho, do Departamento Nacional de Emprego e Salário).

No cenário brasileiro, os fenômenos da patologia de mão-de-obra, vinculados a enormes desperdícios em sua utilização, e acima exemplificativamente mencionados, assumem frequência e intensidade fora do comum.

Assistimos de braços cruzados à desenfreada espiral populacional, abrindo mão da análise sistemática de suas repercussões poderosas e diversificadas ao extremo. Entre elas, cumpre apenas mencionar algumas de índole econômica (substituição gradativa das inversões produtivas e reprodutivas por sociais, ou, até, meramente demográficas, estas de reduzida ou nula expressão desenvolvimentista) e social (ampliação dos quadros excedentes de mão-de-obra que leva, com o tempo, ao impasse no congestionamento do mercado de trabalho).

Sem procurar atacar, como o fazem no momento quase todos os demais países atingidos pelo crescimento explosivo de sua população, o diagnóstico e a terapêutica da crise demográfica, continuamos aplicando, com ou sem consciência, providências de legislação pró-genética, quer social, quer trabalhista, quer fiscal, enfim, extensiva a quase todas as suas ramificações.

Nada está sendo feito para disciplinar e reduzir a vulto mais razoável as correntes de exorbitante, febril e caótica mobilidade horizontal da população brasileira. Alguns desses movimentos, em especial os que se processam de uma zona rural para outra, encerram certas vantagens, conquanto, em geral, remotas e aleatórias. Entretanto, o fenômeno global condiciona a dilatação catastrófica da área de urbanização, e metropolização do Brasil, que, em última análise, significa a redistribuição tanto antieconômica quanto anti-social de seus habitantes.

Nota-se, mesmo, ultimamente, visível retrocesso das providências atinentes a migrações internas. No passado, es-

tavam sendo procuradas, aliás sem maior êxito, pelo INIC. Uma vez liquidada essa autarquia, não foi, todavia, substituída, no plano federal, por qualquer entidade capaz de exercer as respectivas funções de política migratória. A recém-lançada reforma agrária está, ainda, na fase de arranco pioneiro, sem que se possam antecipar resultados palpáveis do Estatuto da Terra, no tocante ao estancamento do êxodo rural, pelo menos no futuro próximo.

Já está superada a tradicional conceituação eufórica das relações de emprêgo. Ao lado do subemprêgo, bastante generalizado na economia urbana, porém particularmente na rural, surgiram os primeiros bolsões de desemprego, cuja causalidade manifesta influência prejudicial de toda uma série de forças motrizes adversas.

O que, todavia, apresenta entre nós gravidade, capaz de justificar maior preocupação, não é tanto a freqüência transitória de casos de despedida de trabalhadores já ocupados, conseqüência colateral de medidas antiinflacionárias. O que preocupa são as crescente dificuldades que enfrentamos no mercado de trabalho, no que diz respeito aos processos de absorção de novos contingentes de mão-de-obra, pelos setores secundário e terciário da economia.

Mesmo na melhor das hipóteses conjunturais, haverão êles de se revelar incapazes de oferecer o número de novos empregos, compatível com a sua antecipada e acentuadamente intensificada demanda. Com efeito, esta não ficará, no futuro próximo, aquém de total de um milhão e meio de pedidos de trabalho por ano, no mínimo.

Não há como negar a salutar revisão, em face da recente incidência de desemprego, que se opera, concomitantemente e pela primeira vez, na órbita da política econômica (abertura de novas frentes de trabalho, inclusive na construção civil, maiores possibilidades de emprêgo de mão-de-obra manual, diversas medidas de emergência, aplicadas em relação aos setores de produção manufatureira, mais expostos a êsse risco) e da política social (introdução experimental do seguro-desemprego, redução da jornada de trabalho, etc.)

Entretanto, falta ainda a abordagem simultânea de várias outras frentes dessa estratégia, como as relativas à organização de serviços de emprêgo e colocação de trabalhadores e ao incremento dos programas de formação profissional, um dos mais infalíveis remédios contra distúrbios desocupacionais, abaixo examinados mais pormenorizadamente. E, o que importa muito mais: não conseguimos, por enquanto, a concatenação metódica dessas providências tôdas, de modo a lhes garantir feição de ofensiva global, multilateral, construtiva e devidamente planejada, desencadeada contra êses transtornos no mercado de trabalho, os quais, não nos iludamos, não estão fadados a desaparecer de uma vez para sempre de nosso panorama social.

Contudo, o âmago da questão diz respeito aos aspectos qualitativos de mão-de-obra. Nada pode, comprovadamente, contribuir melhor para a valorização de recursos humanos do que a mobilização máxima de recursos destinados à formação profissional e sua aplicação, conforme os ensinamentos da ciência e técnica social, capaz de assegurar, com o menor dispêndio, os maiores e mais imediatos resultados, quanto ao adestramento maciço de mão-de-obra nacional. Tal setor pode até ser considerado, com certo exagêro, uma panacéia. Previne os "males pessoais" do atrasado crescimento econômico, uma vez que as respectivas necessidades não diminuem na época pré-cibernética, mas acusam apenas mudanças bastante intrigantes, e corrige a rigidez de estratificação social, contribuindo ao mesmo tempo poderosamente para processos de ascensão social vertical, para o incremento de rendimentos salariais, e para a ampliação das oportunidades de emprêgo mais estável e consolidado.

Entretanto, o bom êxito dos respectivos programas pressupõe a existência de várias condições:

a) não sòmente identificação, exata e claramente definida, das "necessidades em pessoal" no estágio atual do desenvolvimento econômico, como também prospecções aprimoradas quanto à futura demanda de emprêgos, discriminada, no tocante a todos os extratos qualitativos de mão-de-

-obra, com atenção dedicada à supressão de "pontos de estrangulamento" que se nos oferecem a respeito;

b) amplitude, flexibilidade, dinamismo de ação, extensiva a todos os grupos de idade e todos os níveis de hierarquia industrial, indistintamente;

c) utilização, conjunta e harmônica, de vários instrumentos de metodologia de adestramento técnico-profissional, que se revelem mais condizentes com os objetivos colimados; e, enfim,

d) disponibilidade suficiente dos meios financeiros necessários a tais fins.

Ora, o quadro das realizações brasileiras nessa matéria, que emerge à luz desses quatro requisitos, não é de molde a merecer aplausos incondicionais. Consta êle sobretudo do conjunto de diplomas legais, promulgados há 21-23 anos, portanto já obsoletos e distantes da realidade atual. Criaram, é verdade, o SENAC e o SENAI, que incontestavelmente prestaram, naquela época pioneira de arrancada da industrialização e da modernização da atividade comercial, serviços do maior valor ao setor secundário e terciário da economia, e ainda, dentro do possível, continuam prestando-os.

Não se conseguiu, porém, aperfeiçoar os métodos de aferição objetiva das respectivas necessidades dêsse dois setores de economia. Nada se fêz para, sequer, abordar o exame das previsões, nesse particular, a maior prazo. O que se nos depara aqui, quanto ao parque manufatureiro, são apenas impressões intuitivas sobre: a) agudos *deficits* nos escalões alto e médio do trabalho especializado, técnico e gerencial, inclusive nos quadros de mestria; b) superabundância de mão-de-obra simples, ou, a rigor, rudimentarmente semi-qualificada, cujas possibilidades de emprêgo diminuem consideravelmente; e c) alterações pouco definidas que se efetuam na demanda empresarial e na oferta trabalhadora, no tocante à mão-de-obra qualificada, no sentido tradicional da palavra. Eis a imagem, rotineira e estereotipada, do panorama da mão-de-obra industrial, quase nunca, porém, convertida em indicações mais amplas, concretas e seguras.

Inicialmente, foi concedido tratamento não somente prioritário, mas até exclusivo, à aprendizagem de menores,

com visível retração quanto ao treinamento e retreinamento de adultos, sujeita, apenas, com o tempo, à revisão moderada, em escala absolutamente insuficiente.

Tôda a ênfase foi deslocada para a estruturação dos serviços escolares de índole ortodoxa, sem maior atenção às demais técnicas, inclusive à formação profissional infra-empresarial no próprio emprêgo. Entretanto, dada a aguda escassez da receita contributiva do SENAI, sômente esporadicamente reforçada de outras fontes, o balanço quantitativo dessas realizações apresenta claros bastante desanimadores: em 1964, 115 escolas e 1 055 cursos, com matrícula total de 49 884 pessoas, apenas uma parcela íntima do grupo enorme dos que não podem oferecer à economia mais do que seu esforço braçal.

Sob a pressão inelutável das necessidades do parque industrial, em plena expansão horizontal e vertical, o SENAI procura, com todos os meios ao seu alcance, lançar mão de outros métodos de operação, inclusive mediante recurso a programas de treinamento acelerado, em parte em cooperação com a campanha de adestramento intensivo de mão-de-obra industrial, lançado, em fins de 1963, pela Diretoria de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura, com a SUDENE, e outras entidades congêneres, incentivando, ao mesmo tempo, com resultados benéficos, programas de treinamento empresarial, com os quais colabora ativamente.

Entretanto, torna-se cada vez mais claro e evidente que a transferência de maiores contingentes de mão-de-obra da categoria braçal para a qualificada requer, por um lado, a extensão substancial das inversões aplicadas na formação profissional e, por outra parte, a conjugação dos esforços despendidos nesse sentido por tôdas as organizações de qualquer natureza, pública, semi-estatal, semiprivada ou particular em obediência às diretrizes planejadoras que deveriam emanar de um órgão central, com funções preponderantemente coordenadoras. O entrosamento funcional dêsses programas parece-nos muito mais importante do que as providências, às vezes pleiteadas, de estatização dos dois serviços vinculados às organizações representativas da indústria e do comércio.

Quanto à seleção de métodos de formação profissional, não se nos oferecem modelos monopolísticos de validade dogmática e de aplicação universal. A experiência, acumulada nesse setor, e conforme a conceitos preconizados por competentes organismos internacionais, indica vantagens de recurso conjugado: a) à educação técnica, cujo papel, evidentemente fora do ensino superior, estava sendo interpretado com freqüência de modo excessivo; b) a serviços escolares, e sobretudo extra-escolares, de entidades especializadas de formação profissional institucionalizada, e, enfim: c) ao treinamento empresarial que, atualmente, assume posição de crescente relêvo; tudo isso com divisão adequada de trabalho e ocupações não qualificadas *que não demandam aprendizagem metódica*, agem como redutores do ritmo da expansão da taxa normal desse salário, ao passo que, inexplicavelmente, fazem jus a seu valor integral os jovens que exercem ofícios entre os campos reservados à atuação de todos os órgãos acima aludidos.

Na adoção de programas específicos, relativos a essa matéria, não se deve atribuir importância excessiva a raciocínios meramente teóricos, devendo caber preferência aos mais econômicos, aos de maior órbita pessoal, aos que possam servir para a formação mais acelerada e mais eficiente e, enfim, aos subordinados mais rigorosamente a propósitos antes econômico-sociais do que educacionais.

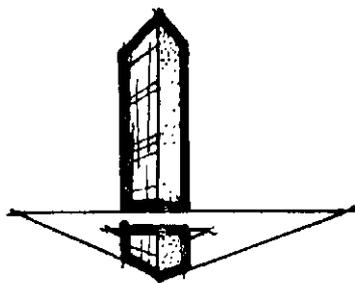
Na distribuição do "fundo salarial", sujeita, no passado, ao forte e distorcivo impacto do intervencionismo dos poderes públicos, ressaltam várias particularidades incompatíveis com a valorização integral de recursos humanos. A ação niveladora da instituição do Salário-Mínimo levou à crescente estreiteza do leque salarial, descompassado com os requisitos basilares de hierarquia funcional. A escassa discriminação dos níveis de remuneração dos diversos escalões qualitativos de mão-de-obra desincentiva a formação profissional, porque todos os sacrifícios suportados nesse particular pelos trabalhadores não encontram, a seguir, compensação na elevação de seus rendimentos. E, por seu turno, o tratamento salarial desprivilegiado, aplicado a aprendizes (nada mais de 50% do aprendizado).

Dada a visível amenização do surto inflacionário, que permitiu revisão mais realizada da política salarial do Governo, pode-se antecipar que as repercussões prejudiciais do Salário-Mínimo, extensivas à deterioração do estado de emprego, não manifestarão mais, futuramente, maior incidência.

Finalizando a exposição sumária de nossa exorbitante legislação salarial, não podemos ainda deixar de destacar a provável contribuição do salário-família e do abono familiar para a dilatação ainda maior da elevada composição média da família trabalhadora, o que agravaria os percalços da explosão demográfica; não se poderá, pois, fugir à revisão de suas bases normativas a fim de neutralizar os efeitos pró-natalícios dessas duas instituições.

Seja como fôr, a elevação dos baixos padrões médios de remuneração, necessária também sob o prisma de ampliação do mercado interno de consumo, se processará, de ora em diante, como tudo nos leva a crer, mais sob a forma de livre contratação coletiva entre o setor patronal e o trabalhador, podendo-se evitar, dentro de seu âmbito, desajustes causados pela excessiva intervenção pública, inspirada em considerações mais políticas do que sociais e econômicas.

**JOÃO FORTES
ENGENHARIA SA**



CONSTRUÇÕES RUA MEXICO 21 * INCORPORAÇÕES GRUPO 202 * ADMINISTRAÇÕES TELS. 22 22 15 - 32 39 29