

# Alguns aspectos do problema da mão de obra no Brasil (\*)

MOZART VICTOR RUSSOMANO

1. — O Brasil está sofrendo, presentemente, através de sua história econômica e social, dois processos que se desdobram em ritmo acelerado e que não podem passar despercebidos aos observadores de nossa realidade.

Dá-se, antes de tudo, um fenômeno de **interiorização**.

A mudança da capital do país para o planalto central fêz com que o eixo da vida brasileira se transferisse, bruscamente, para o centro geográfico de nosso mapa.

Em conseqüência, vastas regiões, quase ínvias e desertas, adquiriram expressão econômica e nelas se concentram, atualmente, grandes massas humanas, que crescem todos os dias, vindas dos mais distantes e diferentes pontos do território nacional, pelas rodovias, de fato impressionantes, que cortam selvas, rios e montanhas, fecundando o que há de mais íntimo e recôndito na geografia brasileira.

Ao lado dêsse notório fenômeno de **interiorização demográfica e econômica**, que define o Brasil do século XX e que constitui reflexo da **interiorização política e administrativa**, os «experts» acentuam o ritmo do desenvolvimento industrial do país.

---

\* Este é o desenvolvimento da exposição feita, em nome do Brasil, durante as "Jornadas sôbre Problemas de Emprêgo e da Mão de Obra", promovidas em Santiago do Chile, de 25 a 29 de julho de 1961, pelo Instituto de Ciências Políticas e Administrativas, da Universidade do Chile, com a colaboração de outras instituições culturais daquele país.

Pedindo auxílio à estatística — embora nem sempre os dados estatísticos autorizem conclusões integralmente precisas — basta lembrar que, em 1940, nosso parque industrial se compunha, em números aproximados, de 50.000 empresas cadastradas. Essa cifra, em 1950, subiu a 90.000 e, em 1960, atingiu a mais de 120.000 empresas.

Os economistas prevêm, para esta década, a modernização do parque industrial de que dispomos no presente e sua ampliação progressiva, quer pelo maior número de indústrias, quer pela dilatação da atividade industrial em si mesma, que se encaminha para a produção de maquinaria em geral, veículos automotores, material de alta precisão, etc., graças, especialmente, ao melhor aproveitamento de nossos potenciais hidro e termoelétricos e, inclusive, com a provável utilização da energia nuclear.

Nesse quadro, é evidente que, para o Brasil e para os brasileiros, os problemas relativos à mão de obra e à formação profissional assumem muita importância, porquanto nossa conjuntura econômica pressupõe e reclama a existência de massa obreira suficiente e eficiente, vale dizer, capacitada, qualitativa e quantitativamente, para atender as necessidades do nosso desenvolvimento.

Acentuamos bem êsse ponto, porquanto a mão de obra nacional ainda não é bastante, nem quantitativa, nem qualitativamente, sequer para preencher o vasto campo da atividade industrial, comercial e agrícola que o Brasil rasgou, para si, nestes últimos vinte anos.

Isso justifica o interêsse com que o Brasil acompanha os estudos e os debates desta reunião, convocada pela Universidade do Chile, através de seu Instituto de Ciências Políticas e Administrativas, com a cooperação de importantes entidades culturais dêste país, participando dêsses debates e estudos com a certeza de que dos mesmos poderão resultar conclusões úteis e válidas para todos nós.

Se nos quisermos situar dentro do temário oficialmente estabelecido para estas «Jornadas», encarando-o do ângulo particular do Brasil, três questões sucessivas, que obedecem a certo paralelismo, se oferecem ao nosso exame e à nossa con-

sideração: a) A formação profissional dos trabalhadores, especialmente, a aprendizagem do menor de dezoito anos; b) A admissão, no país, de trabalhadores estrangeiros e sua movimentação sobre o mapa nacional; c) A proteção devida ao obreiro nos casos de inatividade, como meio de o conservarmos — física, econômica e psicológicamente — apto a retornar, a qualquer momento, ao exercício normal de sua profissão.

Em poucas palavras: É preciso formar o «exército obreiro», capaz de vencer a batalha da produção e do progresso.

Essa batalha pode ser menos retumbante que as batalhas travadas nos campos de luta, entre a poeira dos combates militares. Não é, porém, menos heróica, porquanto, além de pacífica, para vencê-la, não bastam alguns momentos de heroísmo: ela exige, dos indivíduos e dos Estados, uma existência inteira de coragem e devotamento aos ideais supremos da nacionalidade. Essa é, até agora, a melhor forma de servirmos aos supremos ideais da Humanidade.

2. — Hoje, já está suficientemente esclarecido que o problema da **formação profissional** não se restringe à aprendizagem a que se submetem os trabalhadores menores de idade.

O ante-projeto debatido, a propósito, na reunião do corrente ano, promovida, em Genebra, pela Organização Internacional do Trabalho, deixou, nitidamente, estabelecido que o problema da **formação profissional** pode e deve atingir todos os trabalhadores, independentemente de qualquer limite de idade. De modo que a **aprendizagem** — constituindo a formação profissional do trabalhador com menos de dezoito anos e que não tem conhecimentos técnicos para exercer determinado ofício — é, apenas, um capítulo da formação profissional.

De certa forma, portanto, podemos dizer que a aprendizagem é uma **espécie** da formação profissional, possuindo esta a amplitude do **gênero**.

Se partirmos dessa dicotomia e quisermos descrever a realidade jurídica do Brasil sobre tais assuntos, seremos forçados a reconhecer que, no tocante à formação profissional dos adultos, isto é, dos trabalhadores que já completaram dezoito anos de idade, muito pouco existe, na prática.

Êsse pouco se refere, de maneira especial, à **recuperação** dos trabalhadores acidentados e ao aproveitamento dos inválidos, que gozam dos benefícios da previdência social, em atividades compatíveis com suas condições físicas e psicológicas. <sup>1</sup>

Também no que diz respeito à aprendizagem, isto é, à formação profissional do menor que não completou dezoito anos de idade, não se chegou, no Brasil, como na maioria das nações contemporâneas, as soluções definitivas e satisfatórias. A magnitude do problema e a limitação de nossos recursos pedagógicos, financeiros e administrativos explicam o motivo por que, até o presente, temos avançado tão pouco, em matéria de tamanha relevância.

A significação dêsse problema adquire contornos ainda mais definidos, se notarmos que, além de árdua, a tarefa é urgente, para o Brasil e países do mesmo nível de desenvolvimento, não só pela falta de especialização do trabalhador nacional, como, sobretudo, porque a habilitação profissional do trabalhador o valoriza e o salva, como homem e como cidadão.

Em que pese a deficiência de nosso sistema de formação profissional do menor, podemos, não obstante, indicar algumas medidas adotadas pelo Poder Público e por entidades que se dedicam ao problema, medidas essas, em parte, proveitosas, na prática de todos os dias, e que convergem no mesmo sentido, que é o de propiciar ao país mão de obra qualificada.

Podemos acentuar que o ponto central do esforço brasileiro a propósito da formação profissional do trabalhador coincide com a idéia formulada, sobre formação profissional, na última reunião da O.I.T., a que já aludimos anteriormente: A formação profissional não deve ser considerada fim em si mesma. Constitui um modo de desenvolver as aptidões da pessoa, considerando as possibilidades do emprego e permitindo-lhe fazer uso de sua capacidade da maneira que mais lhe convenha e que seja mais útil à coletividade de que participa.

---

(1) Vide nossos "Comentários à Lei de Acidentes de Trabalho", 2º vol., págs. 583 e segs., 1957, Rio de Janeiro — Anotações aos arts. 90, 91, 92 e 93, da Lei de Acidentes do Trabalho (Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944).

Partindo dessa idéia, devemos situar a questão dentro de dois sistemas distintos, utilizados, simultâneamente, no Brasil, para a aprendizagem.

O primeiro é o **sistema escolar**. Suas bases históricas estão nas antigas Escolas de Artes e Ofícios, comuns à maioria dos países latino-americanos e que se transformaram, com o tempo, dentro de um processo lento de aperfeiçoamento, em **Escolas Técnico-Profissionais**, criadas e mantidas pelo Poder Público Federal.

Nessas escolas, o aprendiz não é empregado: é, apenas, aluno e, como tal, fica sujeito ao regime disciplinar de natureza estudantil.

Os cursos ministrados nesses centros de estudo são de nível secundário e estão divididos em duas partes: há o ensino de humanidades e o ensino das disciplinas técnicas.

Através dos cursos regulamentares, tenta-se, dessa maneira, conduzir o trabalhador do futuro, desde sua infância e ao longo de sua juventude, no sentido de uma razoável formação cultural e do conhecimento teórico-prático de sua profissão.

A dualidade do ensino (humanidades e disciplinas técnicas) nos parece essencial e digna de nota, porquanto dessa maneira se reconhece que a aprendizagem técnica do trabalhador, o que será, por si só, insuficiente, pois é indispensável que o trabalhador — pelos seus conhecimentos gerais — seja capaz de compreender o papel que êle representa e a força econômico-política que êle possui, nas sociedades modernas.

No setor agrícola, correspondem às Escolas Técnico-Profissionais as Escolas **Agro-Técnicas**, que se desdobraram dos antigos «Aprendizados» e «Patronatos Agrícolas» e nas quais se persiste no método de ensino anteriormente aludido, com a característica de que a parte técnica dos programas gira, como é óbvio, em tórno da agricultura.

O coroamento do sistema escolar de formação profissional, no Brasil, é a organização da chamada «Universidade do Trabalho».

A idéia de criação de uma Universidade do Trabalho entre nós não é recente. Há vários anos o problema vem sendo

debatido e estudado, examinando-se, com seriedade, as condições e possibilidades da concretização da idéia.

Apenas recentemente, porém, há poucas semanas, foram tomadas as medidas legislativas para criação da referida Universidade, que estenderá suas ramificações — como órgão federal — aos pontos mais importantes do país.

Quando, ao contrário, o trabalhador de menoridade não freqüenta os cursos escolares oficiais e contrata seu serviço com o empregador, sua formação profissional entra em um **sistema direto** de ensino, que precisa ser bem examinado, à luz do direito positivo brasileiro.

Ao lado dos Institutos de Previdência, que são os órgãos mais relevantes na máquina administrativa da «segurança social», funcionam serviços subsidiários e especializados.

No que concerne à aprendizagem, êsses serviços subsidiários são dois, conforme a natureza comercial ou industrial da empresa que admite o menor-aprendiz: «Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial» (SENAC) e «Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial» (SENAI).

Êsses serviços são mantidos com as contribuições obrigatórias pagas pelos empregadores, proporcionalmente aos salários de seus empregados, o que autoriza a participação dos patrões na administração do SENAC e do SENAI.

Ficam as empresas, igualmente, obrigadas a concorrer para a freqüência dos cursos de aprendizagem mantidos pelos dois serviços, com a contratação obrigatória de certo número de aprendizes.

No setor do comércio, sempre que a empresa houver admitido dez ou mais de dez empregados, deverá manter, em seus quadros, no mínimo, dez por cento de aprendizes.<sup>2</sup>

No setor industrial, ao contrário, a percentagem de aprendizes obrigatórios é, apenas, de cinco por cento sobre o número total de trabalhadores especializados em atividade no estabelecimento.<sup>3</sup>

---

(2) Decreto-Lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946.

(3) Decreto-Lei nº 9.576, de 12 de agosto de 1946.

É, em tese, nos cursos do SENAC e do SENAI que os aprendizes de comércio e da indústria são preparados para o seu ofício. Mas, pela deficiência desses cursos ou pela inexistência dos mesmos em certas localidades, não há outro recurso a não ser admitir que a aprendizagem também se desenvolva na própria empresa.

A propósito, é possível descrever como se processou, no Brasil, uma séria fraude patronal, que feriu, ao mesmo tempo, a lei sobre salário mínimo e os dispositivos pertinentes à formação profissional.

A Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 80, estabelece que o **menor-aprendiz** pode receber, apenas, metade do salário mínimo em vigor na região.

Assim, muitos empregadores passaram a admitir obreiros menores de dezoito anos, sob o rótulo de aprendizes, para formação profissional na própria empresa, mas sem lhes propiciar qualquer ensinamento teórico ou prático e exigindo-lhes, ao contrário, serviços comuns.

A reação não se processou, apenas, na órbita administrativa — através da política do Ministério do Trabalho — e na órbita judiciária — pelos severos pronunciamentos da Justiça. Observou-se, igualmente, na esfera legislativa, o aparecimento de abundantes normas lançadas com o intuito de reprimir a fraude.

Antes de tudo, o contrato para aprendizagem do trabalhador menor de dezoito anos, quando essa aprendizagem se desenvolve na própria empresa, passou a revestir-se de formalidades essenciais, cujo objetivo evidente é impedir a simulação comprovada em centenas de processos julgados pela Justiça do Trabalho.

Por outro lado, a par dessas exigências formais, através de normas de natureza regulamentar, nasceram as relações dos ofícios que demandam aprendizagem e dos ofícios que não a admitem; os programas de ensino e os meios de fiscalização do desdobramento de tais programas; os diferentes prazos de duração da aprendizagem e a possibilidade de o aprendiz submeter-se a provas técnicas antes do vencimento desse prazo; etc..

É possível que essas medidas mereçam algumas críticas.

A exigência de muitas formalidades para celebração do contrato de aprendizagem, por exemplo, pode ser considerada criticável. Embora se possa admitir a existência de um contrato de aprendizagem puro e simples, independente do contrato individual de trabalho, a prática revela que existe um contrato de trabalho especial — que denominamos, «tout-court», contrato de aprendizagem — em que os objetivos principais visados pelos contratantes sofrem evidentes distorções, sem que, no entanto, os requisitos essenciais do contrato individual de trabalho desapareçam.

Esse contrato de aprendizagem não se deve tornar excessivamente formalístico, como está acontecendo no Brasil, porquanto o contrato individual de trabalho — gênero de que êle participa — é, eminentemente, **informal**.

O ponto a assinalar, entretanto, é que embora a lei e a doutrina nacionais considerem o chamado contrato de aprendizagem como um contrato de trabalho especial, atribuem-lhe maiores requisitos, o que é recomendável, a não ser quando se chega ao extremo de algum excesso.

A relação dos ofícios que demandam aprendizagem, no Brasil, também se caracteriza pelas minúcias a que desce e pelas numerosas profissões nela catalogadas. Há algumas profissões ali indicadas que, realmente, não demandam aprendizagem, dentro da idéia de que certas operações, pela sua simplicidade, não exigem que o trabalhador aprenda alguma coisa para saber executá-las. A aprendizagem pressupõe ofício especializado e que exige um número mais ou menos apreciável de horas de ensino. Na legislação brasileira, há ofícios para os quais se admite a aprendizagem e que, a rigor, dispensam qualquer especialização.

Os programas organizados, mantidos e fiscalizados para a aprendizagem no interior da emprêsa nem sempre obedecem às melhores recomendações pedagógicas. Esses programas, aliás, constituem um dos mais difíceis capítulos da educação do trabalhador.

Os organizadores desses programas devem atentar para as necessidades do momento econômico vivido pelo país. Isso

equivale a dizer que os programas de aprendizagem variam, não, apenas, em função da conjuntura econômica nacional, como, igualmente, em função das novas técnicas industriais, dia a dia ampliadas, modificadas e submetidas a profundas alterações.

O programa para aprendizagem de determinado ofício, portanto, deve ter a **elasticidade** necessária, no sentido de ser distendido ou restringido, de acôrdo com a situação econômica da região ou do país. E isso, naturalmente, muitas vêzes, faz com que a própria estrutura do curso de aprendizagem ganhe certa flexibilidade, a ponto de podermos dizer que os métodos teórico-práticos de formação profissional obedecem à linha de evolução da economia.

Além de tudo, a fiscalização administrativa nem sempre é inteiramente satisfatória e, assim, pelas frestas da **polícia trabalhista**, escapam algumas fraudes, mais ou menos isoladas, ou se põe em risco o êxito do processo de aprendizagem.

Mas, apesar dessas críticas, o sistema atual de aprendizagem no próprio emprêgo teve o grande mérito de limitar a possibilidade de simulação e fraude contra o salário mínimo, bem como de estabelecer um corpo homogêneo e firme de normas coativas que propiciaram melhor ambiente para o desenvolvimento da aprendizagem entre nós.

Na situação atual, o empregador está colocado diante de uma opção, ao contratar o trabalhador menor de dezoito anos de idade: ou lhe assegura o gozo dos benefícios de aprendizagem, nos cursos do SENAI e do SENAC ou na própria empresa, com os requisitos da legislação em vigor; ou lhe deverá pagar o salário mínimo normal, devido, na localidade, ao trabalhador adulto.

È possível que, pôsto ante o dilema, o empregador, no futuro, procure escapar por uma terceira solução, que consiste em admitir, apenas, trabalhadores maiores de dezoito anos (que fogem ao conceito legal de aprendiz), jogando ao desemprego os que ainda não hajam completado aquela idade limite. Nessa eventualidade, porém, a medida fàcilmente realizável será o aumento de índice percentual de aprendizes obrigatórios que, como vimos, devem ser contratados pelos empregadores.

Não será de estranhar que essa medida seja posta em prática, dentro de algum tempo, independentemente de qualquer atitude patronal contrária à legislação, pois o direito positivo brasileiro tende a atribuir aos empregadores — no tocante à formação profissional crescentes encargos.

E isso se justifica. Nas sociedades capitalistas em que vivemos nós, os americanos, o empregador detém o poder econômico, de modo que é preciso **convocá-lo**, se preciso por intermédio da lei, para o sacrifício indispensável ao erguimento do nível de vida do trabalhador, em particular, e à melhoria das condições de sobrevivência do país, em geral.

3. — Há, também, que ser examinado outro ponto, que se liga à insuficiência da mão de obra qualificada: é a admissão de trabalhadores estrangeiros devidamente especializados e a movimentação geográfica dos trabalhadores em geral.

A questão oferece dois planos distintos: distingue-se entre migrações internas e migrações externas.

No fundo, as duas questões são faces da mesma moeda, quanto à sua realidade fenomenológica; mas parecem totalmente distintas, quando as consideramos dentro de critérios da política econômica ou do ponto de vista de suas consequências na vida trabalhista nacional.

No tocante às **migrações internas**, o Brasil, em princípio, deveria oferecer material abundante para o exame do estudioso. Isso pela sua grande extensão territorial, com riqueza de climas e condições geográficas extraordinariamente variáveis de região para região. Mas, igualmente, pelo desenvolvimento de sua conjuntura econômica.

A variabilidade do meio físico, normalmente, propicia a realização de migrações internas. De certa forma, como reflexo dessa realidade geográfica, mas constituindo questão de maior hierarquia, o ponto relevante é a existência, no Brasil, de **áreas** ou **zonas de atividade** em que se instalam, simultaneamente, sistemas de produção que pertencem a fases sucessivas, na evolução econômica da humanidade.

Esse **zoneamento** faz com que, «nos interstícios do desenvolvimento econômico», perdurem sistemas primitivos de pro-

dução, de modo que, ao lado de regiões nas quais não se instalou ainda um regime assíduo de troca monetária, outras zonas existem em que se encontra um capitalismo realmente avançado.<sup>4</sup>

Embora havendo, do ponto de vista geográfico e econômico — vale dizer: do ponto de vista físico e humano — grande variedade entre as zonas em que se divide o Brasil, ao contrário do que se poderia supor, o problema das migrações internas não existe, praticamente, no país, motivo pelo qual não vigoram normas jurídicas que, em tórno dessa questão, mereçam registro especial.

Há, com efeito, o fenômeno do **êxodo rural**. As populações campestres brasileiras se sentem — como acontece na totalidade dos países latinoamericanos — atraídas pelo maior conforto e pelos atrativos das metrópoles. Esse fenômeno preocupa os economistas, sociólogos e políticos. E sua solução reside em fixarmos o camponês à terra e ao meio.

Fora disso, contudo, as migrações internas ocorrem em circunstâncias meramente ocasionais, como quando há sêca no nordeste. Mas, nesses casos, funcionam medidas de emergência.

Não obstante, permitimo-nos acentuar que seriam úteis ao país certas normas coordenadoras que estimulassem — através de adequadas medidas de proteção — o fenômeno osmótico das populações operárias nacionais, em dois sentidos, até certo ponto contraditórios:

Em primeiro lugar, estimulando a imigração, para as zonas subdesenvolvidas, da mão de obra necessária ao progresso da região.

Em segundo lugar, provocando a emigração, dessas mesmas zonas, da mão de obra precária ou supérflua, seja para seu aproveitamento nas regiões que dela careçam, seja para submetê-la, nos centros mais desenvolvidos, a processos de formação ou orientação profissional.

---

(4) ANDRÉ MARCHAL e RAYMOND BARRÉ, *Économie Politique*, 1º vol., pág. 551, 2ª ed., 1957, Paris; DJACYR MENEZES, *Finanças nas Empresas*, pág. 26, 1952, Rio de Janeiro.

São idéias que, no nosso país continuam entregues ao futuro.

No tocante às **migrações externas**, o Brasil participa da mesma situação dos países americanos: somos nações, essencialmente, de imigração.

Em nossa formação histórica — ao contrário do que ocorre em certos países como o México, o Perú, a Colômbia e, em menor grau, o Chile — mal se nota a presença do índio.

Os núcleos indígenas brasileiros tendem a desaparecer, absorvidos pelo que se convencionou chamar de «civilização». De modo que o país nasceu como obra exclusiva dos colonizadores portugueses, complementada pela larga contribuição dos imigrantes, sobretudo alemães, italianos, espanhóis e, mais ultimamente, sírios, libaneses e japoneses.

È natural, nessas condições, que o Brasil revele, até hoje, preocupação em torno da entrada, no país, de trabalhadores estrangeiros.

Há, nesse ponto, a confluência de dois motivos aparentemente paradoxais: o Brasil necessita da mão de obra especializada; mas, o trabalhador estrangeiro deve ser acolhido de modo a não impedir que a mão de obra nacional se venha a especializar.

O imigrante caminha com o espírito povoado de aventuras. Oriundo de cidades mais desenvolvidas e de economia industrializada, não raro, os trabalhadores estrangeiros são mais produtivos que os obreiros nacionais, inclusive, porque estão animados de ânimo combativo, com a sua preocupação de «fazer a América» e de vencer, a qualquer preço, no menor espaço de tempo possível.

A primeira preocupação do legislador é que a mão de obra que emigra para o Brasil seja qualificada, para que não aumentem as cifras dos trabalhadores sem qualificação profissional.

Mas, além de qualificada, essa mão de obra deve corresponder às necessidades do desenvolvimento industrial e agrícola do país, que carece da contribuição do trabalhador estrangeiro.

Tão agudamente nosso país sente a realidade dessa afirmativa que, pelas deliberações do Conselho Executivo do «Comité Intergovernamental para as Migrações Européias» (CIME), ficou resolvido que dos dez mil operários qualificados que serão enviados, todos os anos, no mínimo, à América Latina, dois quintos serão destinados ao Brasil.

É indispensável, entretanto, que os trabalhadores imigrantes — além de qualificados — correspondam, como dizíamos, pela sua qualificação profissional, às necessidades locais. Para êsse fim, mantemos serviços permanentes, no estrangeiro, com o encargo de promover a seleção dos trabalhadores especializados que desejem vir para o Brasil.

Êsses problemas estão afetos, diretamente, ao Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), regulado pela legislação datada de 1945, sem prejuízo de normas posteriores ou laterais.<sup>5</sup>

A política migratória brasileira se desenvolve sob a responsabilidade do Governo Federal, de acôrdo com os planos de execução adotados e postos em prática pelo INIC.

As duas grandes linhas — por assim dizer, paralelas — sôbre as quais o INIC desenvolve sua atividade são, em última análise, a imigração dirigida e a colonização.

A **imigração dirigida** é promovida pelo Poder Público, por emprêsas particulares ou por simples cidadãos, quando êstes introduzem o imigrante, hospedando-o e localizando-o. Dependerá, sempre, da autorização e do contrôle do Governo Federal, dando-se preferência a famílias que contem, pelo menos, três pessoas, tôdas elas aptas para o trabalho e cuja idade não seja superior a cinqüenta, nem inferior a quinze anos.<sup>6</sup>

Há especial cautela em evitar que o trabalhador admitido sob sistema de imigração dirigida, contratado para executar tarefa específica, possa abandonar o compromisso anterior e dedicar-se, no território nacional, a outras atividades. Porisso, dentro do prazo contratual, o estrangeiro fica proibido de desenvolver ofício estranho ao que se destina, a não ser que,

(5) Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945.

(6) Decreto-Lei nº 7.967, arts. 38 e 39.

mediante prévia autorização do órgão competente, se processe a alteração ou a rescisão de seu primitivo contrato de trabalho. <sup>7</sup>

O problema da colonização, finalmente, não se prende, apenas, à pessoa do imigrante.

A lei define: «Colonizar é promover a fixação do elemento humano ao solo, o aproveitamento econômico da região e a elevação do nível de vida, saúde, instrução e preparo técnico dos habitantes das zonas rurais». <sup>8</sup>

Isso pode ser feito pelo povoamento de zonas baldias e de fraca densidade demográfica ou pela formação de núcleos coloniais, graças à divisão de terrenos rurais em lotes para venda ou doação, sem prejuízos de facilidades econômicas para aquisição da terra e realização de benfeitorias. <sup>9</sup>

No caso de formação desses núcleos, trinta por cento dos lotes pertencerá a brasileiros. Os restantes serão distribuídos entre estrangeiros, proporcional e equitativamente, até o máximo de vinte e cinco por cento para cada nacionalidade.

Não obstante, se inexistirem colonos brasileiros, os lotes que lhes seriam reservados poderão ser entregues a estrangeiros, com autorização do órgão administrativo. De preferência, esses lotes serão entregues a cidadãos portugueses. <sup>10</sup>

Foi essa a maneira encontrada pelo legislador para promover o caldeamento das nacionalidades e sua incorporação progressiva à vida brasileira. Daí a percentagem predominante de colonos brasileiros, em cada núcleo criado; daí, também, a preferência dada aos portugueses — que constituem as nossas raízes históricas — quando houver escassez de colonos brasileiros.

Evita-se, assim, o enquistamento étnico, que é o grande inimigo da absorção ou caldeamento de raças e espíritos, com maléficas conseqüências, que o Brasil conheceu, por experiência própria, durante a II Grande Guerra, em certas colônias

---

(7) Decreto-Lei nº 7.967, art. 45.

(8) Decreto-Lei nº 7.967, art. 46.

(9) Decreto-Lei nº 7.967, art. 48.

(10) Decreto-Lei nº 7.967, art. 50 e parágrafo único.

formadas por cidadãos de nacionalidade ou origem alemã, italiana e japonesa.

Além das normas que estimulam o recrutamento e a imigração de obreiros qualificados, bem como sua admissão, localização e integração na vida nacional, o Brasil cria, através de suas leis trabalhistas, um regime de proteção ao trabalhador estrangeiro, no qual se sente, entretanto, a preocupação de defender o operário nacional da concorrência que lhe possa ser feita pela mão de obra alienígena.

A Constituição Federal deu a pedra de toque do tratamento que deve ser dispensado ao trabalhador estrangeiro, quando dispôs sobre o salário, declarando que nenhuma diferença de remuneração poderá ter como base a **nacionalidade** do trabalhador.<sup>11</sup>

Com efeito, a partir desse dispositivo constitucional, a lei ordinária trata o estrangeiro, no decurso do contrato de trabalho, em absoluta igualdade de condições com o trabalhador nacional, mantendo, assim, a tradição de direito positivo latinoamericano.

Há, é claro, certas restrições, quanto a determinados ofícios, que são considerados **privativos** dos cidadãos brasileiros, natos ou naturalizados, como acontece com os químicos e os jornalistas profissionais.

Vigora, outrossim — para que a mão de obra estrangeira não expulse a mão de obra nacional, por ser mais qualificada e produtiva — o princípio clássico da proporcionalidade numérica dos trabalhadores alienígenas, na base de dois terços de nacionais.<sup>12</sup>

A restrição não é rigorosa e comporta exceções. Nas indústrias rurais que se destinam ao beneficiamento ou transformação dos produtos da região e nas indústrias extrativas (exceto a mineração), a proporcionalidade de dois terços não vigora.

---

(11) Constituição Federal, de 18 de setembro de 1946, art. 157, inciso II.

(12) Consolidação das Leis do Trabalho, arts. 352 e segs..

Além disso, os estrangeiros que residem no país há mais de dez anos e tenham cônjuge ou filho brasileiro serão equiparados aos nacionais.<sup>13</sup>

De onde se pode concluir, fàcilmente, que o direito positivo brasileiro, em suas linhas gerais, se esforça por equiparar o estrangeiro ao nacional, pelo interêsse que nos anima de o incorporarmos, efetivamente, à realidade do país.

As medidas de proteção ao nacional, portanto, não constituem medidas contrárias ao estrangeiro, porquanto a economia brasileira carece do concurso de mão de obra qualificada, motivo pelo qual devemos facilitar a imigração. Nesse sentido, merece registro o fato de que nunca tem faltado, de parte do povo, solidariedade espontânea ao imigrante, no qual a maioria dos brasileiros reencontra a imagem de seus antepassados, nela reconhecendo um fator atuante da grandeza nacional.

4. — Além de formar trabalhadores qualificados e facilitar a admissão racional de trabalhadores estrangeiros com especialização, é preciso assegurar a todos, nacionais e estrangeiros, um sistema efetivo de proteção, em caso de inatividade.

A «inatividade de trabalhador» pode ser encarada de diversos ângulos.

Fala-se, por exemplo, em **desemprego**. Mas, o desemprego precisa ser visto e compreendido de duas maneiras diferentes: como fenômeno social e como simples problema ligado à vida particular e à pessoa do trabalhador.

O desemprego (como fenômeno social) se manifesta quando, no mercado geral da mão de obra, a oferta supera os limites da procura.

Se quisermos aprofundar um pouco mais essa observação elementar, poderemos concluir que, dentro dessa primeira hipótese, duas situações distintas coexistem.

O desemprego pode ser **permanente** ou **transitório**.

---

(13) Consolidação das Leis do Trabalho, art. 352, parágrafo 2º, e art. 353.

Chamamos desemprego ou desocupação permanente o fato de, em certo país ou em certa região, existirem índices elevados de trabalhadores sem emprego, como resultado das condições econômicas e sociais da localidade.

É, pois, fenômeno que tende a se tornar permanente. Nesse sentido, poderíamos dizer que possui caráter **endêmico**.

Em outras ocasiões, no entanto, o desemprego não é resultado do quadro econômico-social do país ou da região. É, apenas, o resultado da atividade normal de determinadas profissões. Nesse caso, a desocupação não tende a tornar-se permanente. Ao contrário, é transitória por sua natureza e — limitada a determinados círculos trabalhistas — nem sequer se generaliza. Nos serviços frigoríficos, por exemplo, bem como em algumas atividades agrícolas, a empresa necessita do concurso de elevado número de obreiros, apenas, nos períodos de produção intensa, chamados de **safra**. Nas entre-safra, ou seja, nos espaços de tempo em que não há produção intensa, decresce o número de empregados necessários à empresa e, daí, decorre a desocupação.

Não pensamos que essas duas faces do fenômeno guardem, entre si, relação hierárquica de maior ou menor importância.

É certo que o **chomage** de caráter permanente se reflete, de modo mais agudo, na vida do povo. Mas, a desocupação transitória daqueles que, por seu ofício, apenas em alguns meses do ano têm oportunidade de trabalhar — embora perca em extensão — guarda apreciável profundidade econômica, social e jurídica.

Basta acentuar a periodicidade reiterada do desemprego e, além disso, a circunstância de que, não raro, o trabalhador especializado em determinada função não se adapta, facilmente, nos períodos de inatividade, a outras ocupações.

O desemprego permanente, em síntese, tem raízes na própria estrutura econômica de determinada sociedade. O desemprego transitório deflui da natureza do ofício do trabalhador e da atividade econômica do empresário.

A idéia de erradicação do desemprego permanente, portanto, assenta sobre a reestruturação da economia local. Todos

os outros remédios usados para corrigir o mal não passam de meros paliativos. Não obstante, muitas vêzes, não dispomos de outros medicamentos!

O direito comparado oferece, para combate ao desemprego transitório, o **seguro social**, capaz de garantir, nas entre-safras, ao trabalhador inativo, certo pagamento proporcional à sua remuneração.

No Brasil, o problema do desemprego, nos últimos tempos, não constitui o principal problema trabalhista. É de se esperar, no entanto, que a questão se agrave, nos próximos anos, sobretudo, pelos novos rumos da nossa legislação sobre segurança social, que vem facilitando, cada vez mais, a aposentadoria do trabalhador.

Essa **aposentadoria precoce** — em que, a título de prêmio, o trabalhador ainda válido deixa de exercer seu ofício e passa a receber o benefício da instituição de segurança social — tem influência negativa no mercado da mão de obra.

Não, apenas, por criar a figura dos **inativos-capazes** para o trabalho; não, apenas, por transformar a aposentadoria, que é um benefício aos incapazes, em prêmio por tempo de serviço — mas, sobretudo, porque cada obreiro que se retira de seu posto, no mecanismo da produção nacional, pressupõe a existência de um substituto apto para o desempenho do ofício.

Ora, em países de baixos índices de qualificação profissional e em que a formação dos novos técnicos se faz em ritmo muito lento, a aposentadoria precoce, que se tende a generalizar, é inaceitável, pois deveria pressupor uma acelerada aprendizagem, que inexiste na prática.

É possível que esse fator tenha certa preponderância, no futuro, inclusive, no sentido de agravar o problema de mão de obra utilizável.

O desemprego transitório, ao contrário, constitui fato comum, na economia nacional. Mas, embora o país sinta a gravidade da questão, nenhuma iniciativa concreta ainda foi feita no sentido de se adotar o **seguro contra o desemprego**.

Até hoje, apesar das sensíveis reformas ampliativas introduzidas no direito positivo do Brasil sobre a segurança social,

o benefício contra o desemprego não encontrou guarida entre as normas adotadas.

Não se pense que a atenção do legislador não se tenha voltado para êsse problema. O certo, porém, é que, até hoje, os esforços e tentativas feitos naquele sentido não conseguiram sobrenadar, nas ondas tumultuárias do Parlamento Nacional.

Quê dizer, no entanto, da posição adotada pelo direito positivo de nosso país, sempre que a inatividade do trabalhador é encarada, não como fenômeno social e coletivo, mas, sim, como fato ou situação individual, criada com a **despedida** do obreiro?

Agora, é de reconhecer que o legislador brasileiro agiu com amplitude de vistas, estabelecendo eficiente proteção jurídica ao trabalhador injustamente despedido e que lhe assegura condições de sobrevivência digna, no período posterior à dispensa, para que êle consiga nova ocupação.

Devemos, nesse ponto, desde logo, descartar a hipótese de rescisão justa do contrato de trabalho por iniciativa do empregador. Nessa hipótese, nenhuma proteção é dada ao trabalhador faltoso.

No tocante, porém, à despedida injusta, é preciso distinguir se se trata de contrato de trabalho por prazo determinado ou de contrato de trabalho por prazo indeterminado. Essa é a única distinção que realmente importa, eis que a lei brasileira — ao contrário do que acontece em muitas legislações, inclusive latinoamericanas — não faz, felizmente, nenhuma distinção entre o trabalho manual, técnico e intelectual, tratando da mesma forma o «empregado» e o «operário».

As soluções encontradas variam, pois, apenas, em função da natureza do contrato individual de trabalho.

Se a despedida de empregado se dá quando vigora, entre as partes, um contrato por prazo indeterminado, o elemento essencial para o cálculo de direitos do trabalhador é o seu **tempo de serviço efetivo na empresa**.

Caso o trabalhador tenha menos de ano de trabalho para o empregador, fará jus, apenas, ao aviso prévio, que oscilará

de oito a trinta dias, de conformidade com o modo de pagamento do salário.

Se tiver mais de um e menos de dez anos, além do aviso prévio (que será, nêsse caso, de trinta dias) receberá indenização por despedida injusta. Essa indenização visa a reparar o dano sofrido pela rescisão do contrato e é calculada à razão de um mês de salário por ano de serviço ou fração igual e superior a seis meses, levando-se em conta, para o cálculo, a maior remuneração que o trabalhador haja auferido na empresa.

Mas, se o trabalhador já houver completado dez anos de serviço para o mesmo patrão, estará escudado na **estabilidade**. Em princípio, só poderá ser despedido por falta grave, comprovada mediante inquérito promovido pelo empregador e decidido, previamente, pela Justiça do Trabalho.

Não sendo comprovada a falta grave, o acusado será reintegrado em suas antigas funções, com a percepção dos salários relativos ao período em que permaneceu afastado do trabalho para fins de inquérito.

Se, embora inexistindo falta grave, resultar do processo séria e profunda incompatibilidade pessoal entre os litigantes, por determinação exclusiva da Justiça do Trabalho, a reintegração poderá ser convertida em indenizações, porém, essas indenizações serão pagas em dôbro, isto é, à razão de dois meses de salário por ano de trabalho no estabelecimento.<sup>14</sup>

Se a rescisão injustificada se verifica em relação ao contrato de trabalho por prazo determinado, o cálculo das indenizações obedece a outro critério. Não importa o tempo de serviço efetivo do trabalhador na empresa e, sim, **o tempo ainda restante para que o contrato chegue ao término previsto pelas partes**.

O trabalhador despedido sem justo motivo receberá (a título de indenização) cinquenta por cento do salário a que

---

(14) Consolidação das Leis do Trabalho, arts. 477, 478, 487, 492, 493, 495 e 496.

faria jus, se continuasse em atividade, a partir da data da despedida e até a data prevista para terminação do contrato. <sup>15</sup>

Parece-nos interessante sublinhar esta circunstância:

Nos contratos de trabalho por prazo indeterminado, à medida que o tempo passa, o obreiro se enraíza na organização econômica da empresa de que participa. Porisso, o **quantum** das indenizações cresce numa proporção direta com o número de anos durante os quais êle trabalhou para o empregador.

Nos contratos de trabalho por prazo determinado, ao revés, estando previsto o exato momento de sua terminação, à medida que os meses e os anos vão desfilando no calendário, diminui a vinculação do empregado com a empresa. O montante de suas indenizações, em caso de despedida injusta, decresce cada dia que passa, numa proporção inversa ao tempo de trabalho no estabelecimento.

Do exposto, depreendemos que a inatividade do trabalhador — do ponto de vista coletivo e social — não é combatida, no Brasil, através de um conjunto orgânico de leis combinadas, que existem, no entanto, quando se cogita do problema da despedida injusta do obreiro.

Se há um certo paradoxo nesse fato, êle resulta, quicá, de duas circunstâncias: O combate ao **chomage** pertence à segurança social; o combate à despedida injusta pertence à legislação pròpriamente trabalhista.

Esta já atingiu um nível apreciável de progresso em nosso país. Aquela, através de longa e penosa evolução, apenas agora está chegando a um regime de sistematização e estabilidade.

Em conseqüência disso, em segundo lugar, quando o trabalhador é injustamente despedido, êle comparece diante da empresa responsável pela despedida e contra a qual é sempre fácil ao Estado impor ônus legais.

O desemprego, no entanto, é fenômeno coletivo. Porisso, a responsabilidade pelas medidas para dominá-lo pertence, exclusivamente, ao Estado, que nem sempre, pela deficiência de seus recursos e pela magnitude de seus problemas, pode aplacar os males e as aflições que o cercam e o ameaçam.

---

(15) Consolidação das Leis do Trabalho, art. 479 e parágrafo único.