

RACIONALIZAÇÃO

J. RODRIGUES VALLE

Prof. contratado na Faculdade Nacional de Direito da
Universidade do Brasil

As nefastas consequências da guerra de 1914 determinaram vários esforços tendentes a evitar novas guerras, os quais se mostraram inteiramente infrutíferos.

O Tratado de Versailles contém numerosos dispositivos de legislação trabalhista com os quais se pretendeu evitar novos conflitos internacionais.

Alguns publicistas (1) entenderam que a guerra fôra motivada pelo excessivo arbítrio dos chefes de Estados.

Assim pensaram os constituintes de Weimar, em 1919, convencendo-se de que o meio de evitar nova hecatombe seria conseguido com o sopitamento da atuação discricionária dos dirigentes de Estados. Era instante modificar a legislação, "racionalmente".

"Pruess, na Alemanha, e Kelsen, na Áustria, entregaram-se ao mister de "racionalizar" as duas novas repúblicas" (2).

Infelizmente, os povos estavam marchando para trás, encontrando-se num nível impróprio ao predomínio de uma legislação avançada, em que devia prevalecer o equilíbrio admiravelmente consagrado na Constituição de Weimar.

A humanidade em sua decadência solicitava déspotas, conquistas, chacinas, incêndios de livros, resultando inteiramente inoportuna a "racionalização" tentada por alguns juristas de prol, heteróclitos no atual ambiente.

Depois da guerra que ora incendeia a Europa,

(1) V. C. Malaparte — "Technique du Coup d'État", 1931, p. 25.

(2) Mirkine - Guetzevitch — "Les Constitutions de l'Europe Nouvelle", p. 55, 1930, *apud* Pedro Calmon — "Curso de Dir. Público", p. 104, 1938.

novas soluções, tidas como capazes de evitar convulsões internacionais, serão tentadas e, entre outras, uma divisão, entre os países, do ouro que agora se encontra quasi todo nos Estados Unidos.

Si a humanidade não estiver à altura de desfrutar a confraternização, de novo resultarão infrutíferos os esforços em favor da reconquista da liberdade e da solidarização dos povos.

J. M. Vasconcelos (3) pondera que o termo "racionalização" do poder, afigura-se a muitos como criação nova e que, entretanto, o mesmo é velho, pois a separação clássica dos poderes, em que tanto atuaram Locke e Montesquieu, traçando os raios de ação dentro da qual o legislativo, o executivo e o judiciário devem acomodar sua atividade, "nada mais representa do que um fato de racionalização".

Conforme Mirkine, "o princípio da racionalização do poder identifica-se com o princípio da democracia, com o princípio do *Estado de direito*. A democracia, como já se proclamava no século XVIII, é a expressão política da razão. O ideal do Estado de direito é o ideal democrático e êsses dois tipos de Estado se confundem em um único, definindo-se, em um caso, o direito do poder do Estado, e em outro, a origem dêsse poder. O ideal do Estado de direito é máximo de racionalização".

Quando Mirkine externou tal sentir, como escreveu êle (4), "No *processus* da racionalização do poder observa-se a tendência de subordinar integralmente ao direito, o conjunto da vida coletiva".

(3) J. M. Vasconcelos — "Dir. Ad.", 1936, vol. 1, p. 89.

O conceito de Mirkine poderia ter parecido procedente, quando, logo após a finalização da guerra de 1914, se procurou fortalecer o direito combalido.

A humanidade, porém, atingira sua velhice e passou a recapitular sua infância.

A racionalização do poder, constante da subordinação integral do conjunto da vida coletiva ao direito, é um fenômeno que, unicamente, encontra clima propício à sua consagração em ambiente social muito avançado e que podia prevalecer quando a humanidade evoluía. Tão logo, porém, sobreveio sua decrepitude, desinteressou-se pelo direito, preteriu o sistema de pesos e contrapesos que mantinha a harmonia e independência dos poderes.

Na sua senetude, a humanidade, manifestando afinidades intensas com sua infância, ansiou pela preterição do direito, pela volta ao domínio de um só chefe, — “única síntese de direitos” que dominava nos primórdios da civilização.

A palavra racionalização vem sendo empregada em várias acepções e passamos a citar algumas.

Conforme Dubois-Richard, racionalização “é a organização técnica do Estado”, compreendendo as três seguintes principais metas: — “determinação dos fins do governo, coordenação das atividades e escolha dos homens”. (5)

Às vezes a racionalização se refere apenas ao trabalho.

O publicista Costa Rego (6) reuniu várias definições da palavra aludida, emitindo, em seguida, sua definição, consoante a qual “racionalização é o meio de não perder esforço nem tempo: e é esforço e é tempo o que mais perdem os autores simplesmente em defini-la...”.

Passamos a transcrever algumas definições colecionadas pelo ilustre jornalista:

Conforme a Sociedade das Nações, a racionalização é constituída pelos “métodos de técnica e de organização destinados a estabelecer o mínimo de perda do esforço ou do material”. “A racionalização é a substituição do processo tradicional, da rotina, do empirismo e da improvização por um sistema científico, onde se adaptem os meios

aos fins, de forma a produzir o esforço o máximo de efeito útil”.

A Câmara de Comércio de Paris sustenta que “racionalizar é, antes de tudo, não só rever as atividades humanas, afim de substituir a rotina e o empirismo por um sistema rigorosamente adaptado a seu objetivo racional e baseado na pesquisa científica, como equilibrar, na medida do possível, o jôgo dos diferentes órgãos da economia”.

Paul Devinat, primeiro diretor do Instituto Internacional da Organização Científica do Trabalho, é de opinião que racionalização é a “ciência das relações entre os diferentes fatores da produção e especialmente entre o homem e sua ferramenta, com o fim de obter pela utilização racional desses diferentes fatores um rendimento ótimo”.

Lyndall Urwick ampliou o conceito de racionalização, fazendo-o abranger também a distribuição. Assevera que “a racionalização é a aplicação dos métodos científicos a todos os problemas resultantes da organização e da coordenação da produção e distribuição” (7).

Os racionalistas insurgiram-se contra o regimen da livre concorrência, propondo o predomínio da cooperação, em lugar do individualismo, preconizado pelos tratadistas da escola clássica.

W. Taylor é dos chefes mais eminentes da corrente racionalista.

Contam-se os seguintes, entre os capitais princípios sustentados pelo racionalismo, que é por alguns conhecido sob outras denominações — hedonismo, sistema da cooperação, capitalismo científico:

O objetivo capital da cooperação deverá consistir na obtenção do máximo de felicidade para o capitalista ou empreiteiro com o máximo de prosperidade para o empregado.

Na livre concorrência, o indivíduo constitui tudo, ao passo que no cooperativismo, hoje mais conhecido por racionalismo, de Taylor, o sistema constitui o ponto nevrálgico.

O sistema tem por apanágios: — a cooperação, substituindo o individualismo, a obtenção do máximo de produção, o aproveitamento de toda eficiência de cada um.

Cada empresa deverá ter um departamento de estudos, o qual procurará conhecer os processos de

(4) Mirkine Guetzevitch — “*Les nouvelles tendances ud Droit Constitutionnel*”, p. 8, 1.ª ed. francesa.

(5) Apud Queiroz Lima, “*Teoria do Estado*”, p. 85.

(6) Costa Rego — no “*Correio da Manhã*”, de 12-9-40.

(7) Nestas definições vemos que a ciência — estudo abstrato e que existiu nos tempos evolutivos, metamorfoseou-se em ate — aplicação finalística, embora conserve o nome de ciência.

trabalho e os instrumentos mais eficazes, cuidará do progressivo aperfeiçoamento dos mesmos.

Taylor, antes de divulgar as vantagens do seu método, aplicou-o em várias empresas, tendo conseguido dobrar, triplicar, quadruplicar a produção de várias destas.

Calculava, com precisão, o preço de custo das mercadorias.

Obteve meios de selecionar e remunerar melhor os operários, com base na média do rendimento individual.

Com a aplicação do seu processo, cresceram os lucros dos industriais que o adotavam; em muitas empresas, melhorou-se a situação do operariado, aumentando, concomitantemente, a quantidade de produção.

Patenteou ser insignificante a despesa que acarreta a manutenção de um corpo de técnicos (analistas, críticos, estatísticos), encarregado de aplicar seu método, evidenciando, de um passo, a considerabilidade dos lucros decorrentes da aplicação do mesmo.

Logrou ampla aceitação o método de Taylor e entre seus principais concretizadores contam-se Sederholm, na Finlândia, Bollieux, na Bélgica, Bertrand Thompson, nos Estados Unidos, Henri le Chatelier, Charles de Tranminville, em França, França.

As conclusões de Taylor foram acrescentadas outras, que constituem capítulos da racionalização ou racionalismo, como outros a preferem denominar. Cumpre-nos mencionar, entre outros destes capítulos, os seguintes: — "fisiologia do trabalho" (estudo da fadiga, do automatismo, da monotonia, das melhores condições de higiene, da atuação da música); "psicotécnica" (estudo das aptidões, pendores e seleção das capacidades por meio de "tests"); "fayolismo" (técnica sobretudo relativa à administração); "fordismo" (trabalho dividido, repetido, em cadeia contínua); "hooverismo" (transformação do taylorismo em sistema legal nos Estados Unidos).

Os preconizadores da racionalização asseguram que a mesma obteve as seguintes finalidades: — 1.^a) finalidade econômica, consistindo em um maior fortalecimento do capitalismo e acréscimo da renda; 2.^a) finalidade social, consubstanciada em maior dignificação do trabalho, mais vantajosa remuneração; 3.^a) finalidade técnica, constante de um maior aperfeiçoamento nos processos de produção.

A Alemanha e os Estados Unidos racionalizaram suas indústrias, obtendo tão considerável aumento na sua produção, que outros países tiveram que os imitar afim de evitar largos prejuízos.

Ford contribuiu com um contingente considerável de elementos para a racionalização.

Como Platão e Aristóteles, observou que certos homens nascem para mandar e outros para obedecer.

Consoante Ford, um dos capitais segredos da prosperidade de uma indústria está na escolha dos empregados capazes de a dirigirem.

Dignificou o operário, que, ao entrar em suas fábricas, iniciava uma vida completamente nova, conseguindo oportunidade para se regenerar, quando se tratava de algum criminoso. Melhorou muito as condições de vida do proletariado. Cuidou mais de tornar vendáveis peças dos seus autos que de obter maior venda dos próprios carros. Por esta forma conseguiu larga preferência para seus autos, devido à facilidade com que se substituem peças nos mesmos.

Ford sustenta que o lucro deve ceder lugar ao interesse geral.

Afirma que o industrial é um servidor da comunidade e só bem a serve dirigindo suas empresas de modo a produzir artigos crescentemente melhores, a preços sempre mais baixos, pagando salários cada vez mais elevados.

Ford confessa que o grande desenvolvimento do capitalismo degenerou em um sistema impessoal em que o operário perdeu o caráter de pessoa. Os chefes têm tantos auxiliares que sequer podem lembrar-se dos seus nomes. Resolveu reagir contra a diminuição do operário, esforçou-se no sentido de reconstituir a individualidade do proletário.

Insurgiu-se também contra a especulação. Assegura que é perdido o tempo empregado em combater a concorrência.

Bateu-se para que prevaleçam, no trabalho, probidade, justiça e humanidade.

Os vários sistemas de organização científica do trabalho descuram um pouco da parte administrativa das empresas, preocupando-se, sobretudo, com a parte técnica.

O fayolismo procurou preencher tal lacuna, considerando, preponderantemente, a parte administrativa. Não se encontra em conflito com os demais sistemas, constituindo, mesmo, um complemento de todos eles.

Fayol classifica as operações de uma empresa em seis grupos, a saber:

a) operações *técnicas* (produção, fabricação, transformação ou operações equivalentes);

b) operações *comerciais* (compras, vendas, intercâmbio);

c) operações *financeiras* (obtenção de capitais e sua conveniente aplicação);

d) operações de *segurança* (proteção dos bens e pessoas contra todos os riscos: incêndios, depreciações, acidentes no trabalho, roubos, etc.);

e) operações de *contabilidade* (registros dos atos e fatos administrativos: inventários, balanços, preços de custo, estatística e situação do patrimônio social);

f) operações *administrativas*, propriamente ditas (previsão, organização, direção, coordenação e controle).

O sistema de Fayol utiliza os métodos gerais aplicáveis à organização científica, a saber:

a divisão do trabalho (cada órgão com sua função própria);

a coordenação (adaptação dos meios aos fins, para harmonia do conjunto, estabelecendo a necessária conexão entre a direção e a execução);

a padronização (uniformidade, ordenação, "standardização" no trabalho, em seus resultados, tipização dos produtos).

No fayolismo, as operações administrativas são como o ponto culminante do sistema, sem que fiquem relegados a um plano secundário os outros grupos acima mencionados.

Os demais sistemas se preocuparam quasi que exclusivamente com a capacidade técnica ou com diversos fatores tendentes ao aperfeiçoamento ou eficiência da mesma. O fayolismo distingue a capacidade técnica da capacidade administrativa. A primeira prepondera no obreiro, a segunda caracteriza o dirigente, o diretor, o administrador, de modo que, à medida que os agentes ascendem em hierarquia, aumenta, relativamente, a importância da capacidade técnica. Isso é muito bem explicado por Fayol, por intermédio de índices numéricos e coeficientes.

Um agente perfeito é representado pelo número 100, para a formação do qual concorrem vários coeficientes referentes aos seis grupos de operações acima mencionados. Si um contra-mestre deve ter o coeficiente 60 em relação às operações técnicas, bastará ter, digamos, os coeficientes: 15, para operações administrativas; 5, para operações comerciais; 10, para as de segurança e 10 para a

de contabilidade (cálculos necessários ao conveniente emprego da matéria prima e da mão de obra, para o estabelecimento do custo industrial). O índice 100, obtido pela soma dos aludidos coeficientes, representará um agente perfeito, em suas funções. Um diretor, ou chefe de empresa, deverá primar pela capacidade administrativa (coeficiente 50 a 60), diminuindo os demais coeficientes que devam entrar na formação do índice, representativo de um agente perfeito nessa especialidade.

Fayol, por outro lado, estabelece certos princípios gerais de administração, partindo do ponto de vista de que, si as demais funções se servem da matéria prima e das máquinas, a função administrativa utiliza, sobretudo, o pessoal, o fator humano.

Tais princípios gerais são os seguintes: divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de direção, unidade de mando, subordinação do interesse particular ao interesse geral, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa, união do pessoal.

Fayol dá uma importância decisiva à unidade de direção, de modo que haja um mesmo chefe para um conjunto de operações com um mesmo fim.

Procura conciliar a centralização com a descentralização. Esforça-se por obter a coexistência da centralização, pela unidade de direção, com a descentralização (divisão das funções reunidas em órgãos próprios).

RACIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

A racionalização dos serviços públicos tem por objetivo a aplicação aos mesmos de vários princípios aludidos.

Ao lado de vantagens incontestáveis e obtidas por intermédio da racionalização dos métodos de trabalho, surgiram desvantagens.

Pesando-se o bem e o mal que pode proporcionar a racionalização dos serviços públicos, no Brasil, chegamos à convicção da necessidade de a adotarmos.

Em todos os países é forçoso proceder-se, de tempos em tempos, a uma revisão nos quadros burocráticos.

As necessidades de comprar dedicações, de premiar serviços, de conseguir triunfos eleitorais, de colocar parentes, fizeram os chefes políticos, desnecessariamente, multiplicar os cargos públicos, complicar serviços.

Em consequência, o funcionalismo, em vez de constituir, no Brasil, um elemento cooperador na prosperidade do país, passou, em considerável parte, a formar um absorvedouro da quasi totalidade das rendas públicas, entravador da marcha dos negócios, complicador de soluções que se poderiam obter facilmente, não fôra seu contraproducente concurso.

Não seria justo que o Brasil ficasse indefinidamente sobrecarregado pelos incessantes, múltiplos e pesados compromissos acarretados unicamente pelas conveniências de políticos.

De quando em quando, tornam-se imprescindíveis uma recomposição nos quadros burocráticos, uma simplificação, uma dispensa em massa dos nepotes, aos quais deverá ser facultado trabalho braçal, nas desobstruções de rios, na construção de represas que tornem numerosos rios nossos navegáveis, na abertura de canais e de estradas, na exploração de minas e em outros serviços, os quais devem ser executados, sempre que possível, por empresas privadas.

Muito antes do DASP iniciar sua campanha em prol de melhoramentos na nossa máquina burocrática, nós já nos batíamos fortemente no mesmo sentido (8)

No Brasil, nunca se havia procedido a nenhum aperfeiçoamento nos serviços públicos, a nenhum expurgo sério no entozoarismo.

Em 1870, Agassiz, que tão bem nos conheceu, escrevia ser uma verdadeira desgraça "l'importance accordée aux emplois de gouvernement".

Antes de 1888, o emprego público e a escravidão constituíam o amparo de considerável parte das nossas populações, particularmente da facção letrada. Emancipados os escravos, o emprego público passou a ser a táboa de salvação única.

O Presidente Artur Bernardes, numa ocasião em que a Comissão Gedds procedia a uma formidável eliminação nos quadros do funcionalismo inglês, logrando grandes economias, talvez influenciado pela missão inglesa chefiada por Montagu, que verberou fortemente contra o absurdo das rendas públicas brasileiras serem quasi inteiramente absorvidas pelo funcionalismo, chegou a crear a chamada Comissão dos Doze, à semelhança da Comissão Gedds, que era constituída de homens práticos, independentes dos cofres públicos, a qual deveria emancipar o Brasil do funcionalismo ex-

cessivo e melhorar a máquina da administração.

Infelizmente a Comissão dos Doze não chegou a agir.

O DASP, departamento administrativo de que trata o art. n. 67 da nossa Carta Política, constitue o mais notável esforço em prol da reabilitação da nossa administração pública.

O Senhor Paulo Acioli de Sá, num excelente trabalho (9) sobre a organização racional dos serviços, estudou o problema em seu aspecto brasileiro, preconizando, entre outras, as seguintes diretrizes que, resumidamente, passamos a expor:

O problema administrativo deve ser encarado sob um ponto de vista global, de maneira que se possa coordenar o "múltiplo na sua indispensável unidade".

"A primeira questão a resolver consistirá em classificar os vários serviços públicos de acôrdo com os seus objetivos, de modo a, em seguida, escolher para cada classe o tipo de organização mais adequado. Para o fazer, é-se levado a considerar as funções de que se incumbem o Estado afim de que, de acôrdo com as funções, se possam ser os órgãos executores".

Classifica êle em dois grandes grupos os serviços públicos. Coloca em um grupo os serviços essencialmente estatais (defesa nacional, polícia, funções "controladoras e fiscalizadoras), ficando no outro grupo serviços que se encarreguem de atribuições não especificamente estatais (institutos de pesquisas, indústrias, etc.)".

Para os serviços que denomina estatais, preconiza uma organização fixa, rígida, estática. Alega, "não ha aí imprevistos a considerar, iniciativas a sugerir, concorrências a temer". "Nos assuntos de simples controle e fiscalização, torna-se necessário que a ação do govêrno se cõe sempre em moldes preestabelecidos e sem variação possível, para que a iniciativa particular saiba exatamente o que encontrará pela frente e não fique sujeita aos caprichos inesperados de funcionários fantasistas".

Salienta que o Estado, ao passar do sistema regulador para o sistema sustentador e produtivo, abandona a rigidez dos regulamentos. E para as funções novas, mostra que o Estado careceu crear tipos novos de órgãos.

Procurando tipos de serviço público adaptado a cada gênero de atividade administrativa, consi-

(8) V. J. Rodrigues Vale "Pátria Vindoura", 1925, págs. 75 e seguintes — "Numerário que convém ao Brasil", 1936, págs. 85 e seguintes.

(9) "Racionalização dos métodos de trabalho", Rev. do Serviço Público, de fev. e março de 1939, págs. 10 e seguintes.

dera a forma autárquica, sindicando quais os serviços públicos em que se deve adaptar. Precisa os caracteres específicos que deve possuir a forma paraestatal e traça de voejo o "estatuto" comum aos diversos órgãos autárquicos que se hão de formar no Estado.

Examina quais os serviços, públicos ou não, que convem ser organizados autarquicamente.

Aconselha que o tipo paraestatal deve ser dado "àqueles serviços que, pelo grau em que afetam o interesse público, não podem ser deixados à mercê dos interesses privados, ou cuja importância seja tal que, faltando para eles a iniciativa privada, deve o Estado supri-la, mas cuja liberdade de ação e necessidade de tomar iniciativas em campos onde o imprevisito impera, não permitem sejam organizados na estrutura rígida das repartições burocráticas de simples "contrôle".

Alegando que nesta definição cabem inúmeros serviços, cita ("em caráter inclusivo e não exclusivo") vários exemplos, tais como serviços nos domínios do ensino, das emprêsas industriais exploradas pelo Estado, dos institutos de pesquisas, dos órgãos administrativo-econômicos, "destinados a controlar determinados sectores da produção nacional, defendendo-os contra os excessos de uma concorrência descoordenada". Menciona ainda os serviços dos institutos de assistência ou de previdência social, como devendo ser exercidos pelas autarquias.

Sustenta que, na generalidade dos casos, os empregados dos órgãos paraestatais não deverão ser equiparados aos funcionários públicos. "Ser-lhes-ão assegurados, porém, os mesmos direitos de que gozem os que trabalham nas entidades análogas de iniciativa particular".

O aludido trabalho do sr. Paulo Acioli de Sá, tendo sido premiado pelo DASP, convence-nos de que defende orientação que o mesmo patrocina ou, pelo menos, de sua simpatia e daí a conveniência de sua divulgação.

Não obstante reconhecermos que podem resultar graves inconvenientes da racionalização, parece-nos vantajosa sua aplicação nos domínios da máquina burocrática brasileira.

Mesmo fora dos sectores da administração, em algumas indústrias, poderá trazer-nos benefícios sua aplicação (10).

(10) Nossa Constituição, no seu art. 61, letra f, n. 1, comete ao Conselho da Economia Nacional "racionalizar a organização da agricultura e da indústria".

CONSEQUÊNCIAS DA RACIONALIZAÇÃO

Apreciemos o resultado da arrancada realizada pela racionalização, também denominada — "capitalismo científico", contra o chamado "socialismo científico".

Apesar da formidável eficiência da racionalização nos domínios da produção, a existência de milhões de "chômeurs" constitue a principal consequência de sua aplicação.

Milhões de homens inativos influem no declínio dos valores humanos, concorrendo para a decadência da humanidade, e os milhões de "chômeurs" que alguns Estados colocaram em serviços públicos e na construção de obras públicas, determinaram hostilidades desses Estados contra o individualismo selecionador.

Conforme nossas convicções pessoais, o capitalismo (racionalização) e o socialismo, chamados — científicos, não constituem correntes diversas, pois ambas são ligadas por conexões íntimas, ambas são anti-individualistas.

Vêmo-las como prismas de uma mesma facção — a socialista.

Os países que mais adotaram a racionalização, isto é, os Estados Unidos, a Alemanha, a Inglaterra, tiveram que colocar milhões de sem-trabalho, que provieram, em considerável parte, da adoção dos processos da racionalização.

Cresceu a intervenção do Estado, que é contrária à evolução humana.

O "capitalismo científico" concorreu muito para a existência, em vários países, da superpopulação, não relativa aos meios de subsistência, mas tocante aos meios de ocupação.

Um dos objetivos precípuos da racionalização consistia em fortalecer o capitalismo; entretanto, só cooperou para o enfraquecer, gerando milhões de "sem trabalho".

Pode-se dizer que o antídoto contra a racionalização é constituído pelo Ghandismo pelo Salazarismo, com seus processos rudimentares de produção.

Nos Estados Unidos, o maior precursor da última corrente foi Thoreau; na França, Sismonde de Sismondi. Tal corrente representa a ressurreição de Diógenes com sua vida simples.