

A organização como técnica a serviço do Estado

CUSTODIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA

Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P. — 1940
Secção "Organização")

PLANO

PARTE I — JUSTIFICAÇÃO DO PLANO

PARTE II — DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO I

A organização como arte e ciência

CAPÍTULO II

A organização como técnica

Secção 1.^a — Considerações gerais.

Secção 2.^a — O plano :

- a) a preparação psicológica
- b) a análise
- c) a crítica da análise
- d) o planejamento
- e) a crítica do planejamento
- f) a implantação
- g) controle de resultados

Secção 3.^a — O DASP e as Comissões de Eficiência. Seu papel na racionalização dos Serviços Públicos.

PARTE III — CONCLUSÕES

JUSTIFICAÇÃO

Ao cogitar sobre o assunto de nossa tese, consumimos demorados dias em estudo. Tratando-se de um concurso para carreira que iria desempenhar preponderante função no cenário da Administração Pública, era natural que meditás-

semos maduramente acerca dos problemas capitais com que ela iria defrontar-se.

Mas, a escolha de um tema, mormente nesse caso, duplo aspecto revelava. Além de servir decisivamente para aquilatar o conhecimento do candidato sobre as questões de maior relevância nos Serviços Públicos, favorecia, de outra parte, oportunidade à apresentação de idéias sugestivas que, por certo, muito concorreriam em auxílio de suas soluções.

Tendo em vista que a ampliação de funções do Estado moderno acarretou o aparecimento de um considerável volume de problemas, a dificuldade aumentava ainda, na escolha, dentre eles, daquele de interesse maior.

Lendo porém, a grande obra, *Grammaire de la Politique*, Haroldo LASKI, estimulando-nos à meditação, pôs termo às nossas dúvidas, ao emitir o feliz conceito: "L'Administration de l'Etat moderne est affaire de Technique". (1)

De fato, para a realização de todos os seus numerosos objetivos, nada estaria feito si o Estado não cuidasse da organização dos Serviços Públicos, os seus órgãos naturais de ação. Mas, *organizar* — esse lema desfraldado aos povos como taboa de salvação nas crises tumultuárias de após guerra — era entendido agora em termos diferentes. Com o êxito da implantação dos

(1) — Harold J. Laski — *Grammaire de la Politique* — pág. 6 — Ed. 1933 — Paris.

sistemas de organização científica do trabalho, no terreno industrial, que a partir do Taylorismo se sucederam numa escala luminosa, desenvolveu-se uma técnica de organização perfeitamente caracterizada. Não havia mais lugar para os empreendimentos empiristas de outras eras. Ou os Serviços Públicos se orientavam pelos princípios seguros da organização científica, ou quedariam incapazes diante das funções inestimáveis que novas bases econômicas reclamavam do Estado Moderno.

Foi por isso que julgamos de interesse localizar: "*A Organização como Técnica, a serviço do Estado*", sentindo que abordávamos um tema de real oportunidade, uma vez que, em boa hora, o movimento renovador despertou em nosso país com a lei 284, de outubro de 36.

*
* *
*

A essa altura uma explicação se impõe: A natureza dos serviços industriais, na órbita da ação privada, havia favorecido um surto de progresso na implantação dos novos métodos. Hoje a corrente de idéias que de lá procedeu atinge o campo de ação estatal, de dimensões incomparavelmente maiores. Por isso, e também à vista da situação criada pelo empirismo de vários anos, em nossos serviços públicos, resulta a necessidade de se agir com muita cautela na transplantação dos novos procedimentos. Antes do mais há que conhecer o estado atual dos serviços, dispensando atenção aos efeitos funestos acarretados pela rotina no nosso elemento humano de trabalho. A solução do problema da organização técnica deverá, portanto, ser empreendida em etapas, e cada vez mais aperfeiçoadas. Doutro modo, seria idear um plano, não para aplicação imediata, por força das extremações científicas que o fariam divorciar-se das condições pouco animadoras que ainda imperam.

Em outras palavras, cuidar por exemplo, da cronometragem das operações realizadas por um funcionário que se habituou ao desperdício de horas num trabalho desorganizado, é fugir à prudência aconselhada nas adaptações do fator humano.

O plano de nossa tese observou essa norma de ação.

*
* *
*

"A ciência constitui sempre simples prolongamento da sabedoria comum (dos conhecimentos espontâneos que, por toda parte precedem e preparam os

estudos sistemáticos). Nunca cria ela realmente doutrina essencial alguma. As teorias limitam-se a generalizar e coordenar os apontamentos empíricos da razão universal, afim de lhes dar uma consistência e um desenvolvimento que, por outro modo, não poderiam obter". (A. Comte).

A arte é só objetivo, só contemplação — é a sabedoria comum. A Ciência é o objetivo unido ao subjetivo: a contemplação ligada à meditação; é a síntese acrescentada à análise, à indução e à dedução.

"A arte vem antes da ciência, para depois ser por essa explicada, corrigida e desenvolvida". (2)

A arte determina a ciência. Depois, esta dirige aquela. A arte é causa da ciência. Porém, a ciência, de efeito se transforma em causa da arte, para explicá-la: e esta ação e reação consecutivas constituem o método positivo.

Da aplicação prática dos conhecimentos científicos, resulta o estágio da técnica. Assim, antes de haver a ciência, houve normas jurídicas. A arte de curar precedeu, necessariamente, a ciência médica que a seguir a explicou, corrigiu e desenvolveu.

Também em matéria de organização ela não se fez técnica inicialmente. Foi no princípio arte, enquanto o permitiram as condições econômicas da vida. Depois que as necessidades reclamaram um rendimento maior na produção, os métodos antigos cada vez mais deixavam de corresponder às exigências.

Com os estudos de Taylor, fixando princípios científicos à organização do trabalho, desabrocha a fase de ciência nessa matéria: são os conhecimentos exteriores sistematizando-se.

Por fim, da aplicação dos novos processos à prática, nasce a Técnica de Organização — a ciência passou a explicar, corrigir e desenvolver a arte de que procedeu.

Conquanto queiramos deter-nos no estágio mais avançado que é o da Técnica de Organização, o nosso essencial objetivo, seria incompleto si não lançarmos um "coup d'œil" sobre as etapas anteriores de arte e ciência, convencidos de que "solo se puede comprender y abarcar completamente aquello que se puede reconstruir genéticamente". (3)

(2) — Pedro Lessa — Dissertações e Polêmicas — pág. 193 — Ed. 1909 — Rio de Janeiro.

(3) — Revista de la Facultad de Ciencias Economicas, Comerciales y Politicas — pág. 553 — Tomo VIII — n. 3 — Setiembre-Diciembre 1939 — Rosario.

CAPÍTULO I

A ORGANIZAÇÃO COMO ARTE
E CIÊNCIA

Para MOONEY and REILEY são quatro os tipos fundamentais da organização: o Estado, a Igreja, a Militar e a Indústria. (4)

O Estado — resultou da necessidade de regular as relações individuais, quando a mole humana passou da fase nômade para a de estabilização em um território. Anteriormente, as necessidades vitais eram satisfeitas sob imprevistos da conquista — “a economia recoleitora” de que nos fala Fritz KRAUSE (5) e as massas humanas se deslocavam em busca de alimentos. A incerteza desse estado de coisas sugeriu aos poucos o provimento das necessidades com antecedência e a fase da economia produtiva foi surgindo, impondo aos povos os primeiros laços de organização.

Quanto aos objetivos do Estado, diz-nos Mooney and Reiley :

“All theories of governamental objectives simmer down, therefore, to the one word “protection”. (6)

Na monarquia, proteção de um; na Aristocracia, de uma classe e na Democracia, proteção da maioria.

A Igreja — incumbe-se da defesa do patrimônio espiritual da Humanidade. A elevação dos seus objetivos tornou-a, através os tempos, um núcleo de resistência contra todas as vicissitudes que a ameaçaram. Os benefícios por ela espalhados são inestimáveis, fortificando cada vez mais os seus alicerces.

A Organização Militar — foi fruto da necessidade de defesa de territórios contra a pilhagem e ataque de outros povos. A vida isolacionista de outras eras alimentou de modo especial essa conduta e as guerrilhas sucediam-se em grande número, impossibilitando uma vida livremente construtiva. Apesar de semear a desgraça, a guerra apresentou sempre uma face útil: frente às necessidades de auto-conservação, os povos

concentravam esforços em se organizar e as lições desse empreendimento continuavam ainda, depois de cessada a luta.

“Ce fut la guerre qui, en imposant aux usines un régime de travail accéléré, mit les questions d'organisation à l'ordre du jour. (7)

Ademais, os desequilíbrios econômicos supervinientes da guerra obrigavam os povos a novas condutas, pois uma vida regulada deveria substituir as dissipações anteriores.

Para não ir muito longe, pensemos em quantas outras consequências advieram do cataclisma de 1914!

A Indústria — foi a evolução natural da auto-produção doméstica. Esta caracterizava-se — relata Werner SOMBART — por

que la medida de la producción encunto a cantidad y calidad, está exclusivamente determinada por las necesidades de los sujetos económicos y de sus familiares y deudos, así como de las personas que de ellos dependen”. (8)

Mais adiante :

“De la industria doméstica agrícola fué desarrollándose un artesanado autónomo, con personas libres”. (9)

O artesanato imperou durante toda a Idade Média, sob forma de guildias, grêmios, corporações, onde os artezãos estavam ligados pelos laços do mesmo ofício.

Até os fins do século XVIII, as organizações apresentavam um aspecto de espontaneidade, nada havia que se pudesse considerar um sistema racional em sua estrutura. O conhecimento do ofício era privativo do mestre que lhe emprestava forma, inspirado em suas faculdades pessoais.

Traduz, com felicidade, Werner SOMBART, aquela situação :

cada procedimiento artístico va involucrado a la personalidad del maestro; vive con él, y con él muere. Sólo lo que el aprendiz ha podido captar de todo esto dura más allá de la muerte del maestro, y echa de nuevo raíces en una personalidad, mas para perecer de nuevo con ésta”. (10)

(4) — Mooney and Reiley — The Principles of Organization — pág. 45 — Ed. 1939 — New York and London.

(5) — Fritz Krause — Vida Económica de los pueblos — pág. 26 — Ed. 1932 — Barcelona

(6) — Mooney and Reiley — op. cit. pág. 49.

(7) — Jean Chevalier — La Technique de l'organisation des entreprises — pág. 13 — Ed. 1937 — Paris.

(8) — Werner Sombart — La industria — Pág. 39 — Ed. 1931 — Barcelona.

(9) — Werner Sombart — op. cit. pág. 59.

(10) — Werner Sombart — op. cit. pág. 107.

Àquela época a Indústria apresentava os seguintes defeitos :

a) — os procedimentos prescritos pela tradição dos diversos ofícios resultavam grosseiros e deficientes, pelo desperdício que ocasionavam;

b) — muitos dos utensílios e ferramentas empregados eram inadequados a seus fins;

c) — muitas vezes eram encomendadas aos operários certas tarefas, para as quais não eram aptos, por ninguém se haver preocupado, nem o próprio interessado, de averiguar quais eram as verdadeiras aptidões de cada indivíduo;

d) — nem os operários nem o chefe sabiam o tempo que se haveria de empregar em um determinado trabalho, tão pouco a quantidade de trabalho que poderia realizar um bom operário no transcurso de um dia;

e) — as condições em que se trabalhava não haviam sido nunca regularizadas suficientemente para poderem determinar com algo de continuidade si a escassez do rendimento era imputável aos operários ou devida a alguma das circunstâncias estranhas à sua vontade;

f) — a maioria dos chefes não se importava com a responsabilidade que lhes cabia pelos retardamentos e moléstias que acometiam diariamente os trabalhadores e atribuíveis à falta do que chamamos "normalização". (11)

Alem disso,

"el rendimiento alcanzado en las industrias norteamericanas no pasaba, aproximadamente, de uns 50 por ciento". (12)

O quadro que se apresentava era, assim, desolador, quando o aproveitamento das máquinas, pouco a pouco intensificado, foi transformando a face do mundo. Não mais serviam os métodos antigos diante das novas bases econômicas. Os esforços deveriam concentrar-se no intuito de pesquisar a solução do problema que se agravava. As máquinas sugeriam a possibilidade da medição do trabalho, para controlar o seu rendimento; e uma nova fase vai surgindo, promissora, em substituição à anterior.

(11) — Eduardo D. Jones — Organización y Administración de Empresas Industriales — pág. 317 — Ed. 1934 — Barcelona

(12) — Eduardo D. Jones — op. cit. pág. 317.

Os grandes movimentos filosóficos do Empirismo e Racionalismo espalharam frutos bentazejos em todos os setores das atividades humanas.

O método experimental, antes falado por Rogerio Bacon, teve o seu adepto fervoroso em Francisco Bacon, e não se lhe pode negar a glória de ser o primeiro passo ao ajuste do gigantesco edifício dos conhecimentos, então desconjuntado. De fato, os longos séculos da Escolástica, no decurso dos quais brilharam os pensamentos de Platão e Aristóteles, expressaram em dogmas muitas das idéias desses filósofos, do mesmo modo que lhes aduziram outras concepções sem muito valor. O todo se mostrava tão confuso, que se passou a sentir a necessidade inadiável de uma revisão profunda, por estima sincera à verdade científica.

Bacon propôs-se a grande tarefa, mas a morte lhe dissipou o intento de realização do seu "Instauratio magna", cabendo-lhe, sem dúvida, a glória da defesa do método experimental, janela aberta a toda evolução ulterior.

Surge Renné Descartes e com ele o outro marcante movimento filosófico — O Racionalismo. Outra vez a Filosofia baixava do céu à terra, isto é, das cogitações de ordem teológica à preocupação única do ser humano. Dotado de um gênio crítico invulgar, elaborou as quatro regras de seu método de pesquisa da verdade, que constituíram os processos do método científico e o caminho clássico trilhado por todos aqueles que contribuíram para o progresso da Ciência.

*
* *
*

Embora houvesse outros estudos isolados, anteriormente, segundo nos cita CHEVALIER (13) (de Perronet, Bélidor, Vauban), foi Frederico Winslow TAYLOR o fundador da Ciência da Organização do Trabalho, cujo intuito era o de organizar em bases científicas o trabalho de natureza industrial.

TAYLOR, em seus estudos, aplicou os fundamentos das filosofias de Bacon e Descartes, especialmente deste último, pois o método de organização por ele estudado é o da divisão, cartesiano, suposto de aplicabilidade onerosa até a sua época.

Conquanto não seja nosso objetivo examinar cada um dos sistemas de organização cientí-

(13) — Jean Chevalier — op. cit. pág. 3.

fica do trabalho, falemos em geral dos principais deles, para melhor assentarmos idéas.

Taylorismo — O sistema de TAYLOR apresenta três principais defeitos :

a) — preocupado com o acréscimo de rendimento, não soube o que fazer do fator humano do trabalho, descuidando-se, lamentavelmente, das inúmeras circunstâncias que o atingem no exercício da profissão;

b) — encarou como estimulante, apenas, as bonificações aos trabalhos feitos em tempo mais curto do que o estudado, resultando daí um esgotamento de forças do operário, na ânsia de produzir para ganhar mais;

c) — excedeu-se na cronometragem das operações de trabalho, pois levou-a além do ciclo, que deve ser, segundo Giese, a unidade menor.

Fisiologia do trabalho — No intuito de compensar as falhas apontadas, Gilbreth criou a Fisiologia do trabalho, preocupando-se com a fadiga humana. Esse sistema ainda se descuidava do lado psicológico do trabalhador, cuja ação tanto interfere na marcha dos trabalhos.

Psicotécnica — Surge a Psicotécnica, propondo-se à correção daquele inconveniente, com a pesquisa das aptidões e qualidades específicas do homem, de modo a adaptar a máquina a ele. Era, portanto, o seu intento, contrário ao Taylorismo. Em última análise, visava a busca de um ritmo racional de operações, porque:

"a existência do ritmo permite o desenvolvimento de forças psicomotoras que levam o trabalhador a executar, sem sentir, a sua tarefa, com o pensamento livre e sem a fadiga que acarreta o trabalho automático" — (14)

Fayolismo — Completando o trabalho de Taylor, ao invés de contrariá-lo, Fayol ideou o Fayolismo — o sistema de organização orientado para o estudo da administração da empresa. Até a época, nada se havia feito a esse respeito, embora fosse notável a sua importância. Basta dizer que a maior soma de erros (80%) verificados nas operações dos trabalhos industriais, segundo apurou a Committee on Elimination of Waste in Industry, nos Estados Unidos, procedia de uma direção inadequada. Dos 20% restantes, apenas 10% aos operários, era devida, e 10% a causas diversas.

Fordismo — Mais tarde, aparece ainda o Fordismo, atacando outro aspecto do problema: a proteção do trabalhador. Assim, retribue melhor:

- 1.º — os casados que cuidam devidamente das famílias;
- 2.º — os solteiros, arrimos de famílias;
- 3.º — os solteiros trabalhadores.

Ford anteviu na organização científica do trabalho o seu aspecto mais nobilitante: a resolução da questão social.

Com a política de altos salários armava novos compradores para os seus produtos, partindo da verdade que a massa humana se compõe na maior parte de assalariados. Cuidou de eliminar o tempo perdido no transporte da matéria prima, diferentemente do que fez Taylor, com a extinção do tempo gasto inutilmente por operários e máquinas. Eliminou o desestímulo oriundo do trabalho automático, criando o trabalho em turmas. A cronometragem verificava-se em relação à turma e não às operações da produção do trabalhador, conforme TAYLOR. Por fim, aliando aos altos salários, baixos preços, favorecia, com condições ótimas, as vendas em larga escala. Mas para isso, necessário se tornava que a empresa fosse excepcionalmente eficiente. Essa organização soube dar-lhe Ford, com o gênio especial de que é dotado, interessando o operário numa campanha de bem estar social. Mostrava-lhe inteligentemente, a repercussão profunda do seu trabalho no seio da coletividade a que, de resto, ele próprio pertencia.

Racionalização — É a forma alemã de organização científica do trabalho. A Alemanha de após guerra atravessava uma quadra de verdadeiro descalabro: a sua organização interna descontrolada; desacreditada em todo o mundo; com novos concorrentes ao mercado internacional; perda de ricos territórios, etc.; só havia um meio de restabelecimento do equilíbrio — a concentração de forças de todo o povo no trabalho de reconstrução do país. O movimento pedia à frente dos serviços públicos uma figura de relevo. O ministro Walther RATHENAU satisfaz essa imposição.

Estudados os sistemas de organização do trabalho, até então existentes, os alemães criaram a *Racionalização*, cujo movimento se revestia do sentido amplo e caracter de salvação nacional, em harmonia com os reclamos daquele estado de coisas.

(14) — L. Nogueira de Paula — Racionalização Econômica — pág. 41 — Ed. 2.ª — Rio de Janeiro.

Lançados os seus fundamentos, o termo correu célere, repetido constantemente como a chave miraculosa da solução do problema.

O movimento repercutiu em todo o mundo.

Entre nós — o Brasil é país novo — data de pouco o reflexo dessas idéias.

Vejamos, em primeiro lugar, as causas que levaram o Estado a buscar na Organização Científica do Trabalho os fundamentos da profunda reforma dos seus serviços públicos.

CAPÍTULO II

A ORGANIZAÇÃO COMO TÉCNICA

SECÇÃO I — CONSIDERAÇÕES GERAIS

a) — Causas determinantes:

I — Ampliação das funções estatais — Lewis Mumford e Seignobos estão de acordo em afirmar que a invenção do relógio marcou o início da grande revolução industrial por que o mundo passou. De fato, a noção de tempo, anteriormente indefinida, atraiu as vistas do homem para um rendimento maior em sua produção. E as relojoarias constituíram as primeiras oficinas de criação de máquinas, tal o interesse que despertou o aperfeiçoamento do engenhoso aparelho de medir o tempo.

Outros atribuem à máquina a vapor a responsabilidade na eclosão do surto formidável de progresso que ora se intromete em todos os ramos da vida moderna.

De qualquer modo, porém, a aplicação das máquinas, que surgiram numa fiada de invenções, provocou abalos profundos nas bases singelas da vida primitiva. Cedo a repercussão dos fenômenos econômicos generalizou-se e novas condições de vida, sensivelmente mais complicadas, nasceram para ajustar-se às transformações então operadas. Digamos com Engels, "era a superestrutura de fatos sociais adaptando-se à sub-estrutura econômica que evoluía".

Assim, das características simples do artesanato, passava-se ao complexo econômico dos tempos modernos. O produtor, realizava, antes, num esforço impregnado de sua alma, a obra toda, com meios próprios, sob a própria orientação. Nem só isso, punha-se em contato direto com o consumidor, seu conhecido, argumentando em favor da venda do produto, para efetivação

da qual se valia, quasi sempre, dos pormenores artísticos não esquecidos na obra. Hoje, o operário realiza fração mesquinha do produto. As condições que o orientam no trabalho são traçadas por um bureau de estudos. As ferramentas e meios de realização da obra são-lhe emprestados, não lhe pertencem. Os estímulos à máxima dedicação procedem de recompensas que lhe pagam — não pode mais valer-se dos incentivos emocionais, que infunde ao artista a própria obra. Nas sociedades anônimas, trabalha para um patrão desconhecido e ignora o fundamento de utilidade do seu esforço, já que o mercado consumidor se deslocou para tantos milhares de léguas além.

Conjugando-se com esses desastrosos efeitos morais, outra serie de repercussões proveiu do industrialismo. A par dos inextinguíveis progressos materiais que acarretou, deu origem à acentuação dos desnivelamentos sociais. Colocou a massa de operários, abalada pelas novas condições de vida, frente à maior exposição de utilidades ao bem estar, de que são exemplos as cidades modernas, e um movimento de insatisfação deixou escapar os seus primeiros murmúrios no seio da coletividade. Diante dessas perspectivas ameaçadoras à tranquilidade social, que o Estado tinha o dever precípua de defender, esclarecem-se as razões que o levaram a sair do letargo profundo a que o individualismo filosófico e o liberalismo político o tinham submetido, em direção de novos compromissos, para arcar com novos deveres.

Amplia-se o conceito de proteção, com o fim de abrigar a classe de infelicitados, em grande número, lançada à margem da vida, pelo ímpeto de marcha da nova situação.

Para alcançar essa finalidade, necessário se tornava que, o Estado, desfigurando as antigas funções de polícia — colocado como simples espectador de acontecimentos — traçasse as novas diretrizes intervencionistas em sua substituição. Dispondo-se a fazer justiça, esta só seria executada com a sua intromissão em cada vez maior número dos diferentes setores da vida. E, pois, um campo vastíssimo vai se estendendo às suas atividades.

"Dirigir, eis a função mais alta e a função política essencial do Estado Moderno. É a função mais necessária e a mais negligenciada no Estado individualista. (15)

(15) — Milhaïl Manoïlesco — Le siècle du corporatisme — pág. 132 — Ed. 1936 — Paris.

Mas, para realizar o quinhão maior de funções, não estava habilitado, à vista dos órgãos de ação de que dispunha. Os serviços públicos, em número reduzido, não só deveriam ampliar o seu volume, como, dotar-se de organização eficiente para atender aos reclamos das necessidades surgidas, com a preocupação de economia.

À vista disso, ainda na experiência das empresas privadas, onde as inovações encontram mais depressa guarida, por força do menor vulto dos empreendimentos, foi que o Estado resolveu inspirar-se, sentindo os resultados obtidos com a aplicação dos sistemas de Organização Científica do Trabalho, em franco progresso.

*
* *
*

II — Sucesso dos sistemas de organização científica do trabalho no terreno industrial — Com efeito, os imperativos da concorrência reclamavam o aparecimento de novos métodos de trabalho para satisfazer as condições impostas pelas novas circunstâncias.

O afan de lucro, que é a condição essencial ao estabelecimento de uma empresa, não se conformava com as possibilidades reduzidas que a organização antiga propiciava. Mas a reforma deveria esboçar-se na mudança profunda de métodos, que os aperfeiçoamentos de pouca monta nada valeriam. Foi TAYLOR, com seus estudos na Midvale Steel Company e Bethlehem Steel Company quem lançou os fundamentos assinaladores de uma nova fase para as atividades da indústria.

Orientando as suas observações para a análise dos tempos invertidos nas operações de trabalho e os movimentos delas, conseguiu perceber as relações de causa e efeito, tirando partido para a reestruturação do trabalho em bases racionais. Os resultados conseguidos foram de tal sorte que as atenções se focalizarem em aperfeiçoar esse primeiro sistema de organização científica do trabalho, seguindo-se a divulgação das novas idéias. Todos os países iam recebendo os eflúvios do movimento que, dilatando o seu significado inicial, já se apresentava com o vulto de uma doutrina filosófica, orientada para o benefício coletivo.

Hoje os seus fins são elevados e cuidam, decididamente, de resolver o paradoxo econômico da oferta de baixos preços de venda e política de altos salários.

Assim, armam-se novos compradores, disseminando as utilidades por todas as camadas sociais, as quais devem ao grande movimento renovador os benefícios recebidos.

Ao se falar nos seus efeitos, basta que se pense no crescimento espantoso da humanidade nos últimos séculos, mercê, por um lado, dos progressos científicos que eliminaram as principais razões de mortandade pela aplicação de medidas higiênicas de grande alcance, enquanto não faltou por outra parte, o acréscimo da produção, evidentemente necessário.

Esse acréscimo de produção não correspondeu, porém, ao aumento de esforço do trabalhador; ao contrário, foram melhoradas em muito, as condições de realização dos trabalhos.

O sucesso surpreendente era causa bastante para que o Estado se inspirasse nos resultados da experiência industrial, cuidando da transplantação dos novos processos aos serviços públicos, frente aos pesados compromissos que o momento lhe apresentava.

Assim, garantindo o máximo de eficiência com o mínimo de gastos — princípio de economicidade — favorecia, pela reserva de fundos, a ampliação sempre maior de suas atividades, em consonância com os reclamos sociais modernos.

"En el Estado Social las funciones administrativas aumentan incessantemente. En efecto, actividades públicas o de interés público realizadas por particulares pasan progresivamente a ser funciones públicas del Estado, realizadas como servicios publicos". (16)

*
* *
*

b) — *A reforma e o ambiente atual* — A grande reforma trazida pela lei 284, de 1936, embora haja apresentado os seus primeiros frutos, não foi ainda espiritualmente aceita por muitos dos servidores; isto será fácil de compreender-se em face da desorganização reinante até a época do seu advento que, completada com o regimen do favoritismo, fazia assentar as condições de trabalho em outras bases, extranhas ao merecimento de cada um.

Desvalorizado o elemento trabalho, reinava e desestímulo, como conduta geral, esforçando-se os funcionários por estabelecer um entendimento "cordial" com o chefe, de modo a conseguir pela simpatia o que, num regimen organizado se define

(16) — Rafael Bielsa — Ciencia de la Administration — pág. 49 — Ed. 1937 — Buenos Aires.

pelo mérito. Claro está, que a lei 284, ao procurar estabelecer como princípio fundamental a profissionalização do funcionalismo, e, em consequência o critério sadio da seleção de capacidades, com o objetivo de dotar o Estado de um corpo executor à altura dos seus elevados destinos, provocaria um ambiente de hostilidade à simples revelação de seus propósitos. E foi o que se passou. As críticas levantaram-se pressurosas, na ilusão de poderem deter um movimento cujas raízes estavam fixadas na consciência de todo homem honesto.

A revolução que se seguiu a este evento, foi de molde a revelar uma profunda transformação, tão profunda, que à primeira vista não se poderia definir totalmente o seu cortejo de consequências valorizadoras. De fato, dela nasceram os primeiros esforços sistemáticos para a racionalização dos serviços e com a profissionalização, um seu princípio básico, possibilitou executar o sadio dispositivo constitucional sobre a obrigatoriedade dos concursos. Só isso basta ao duplo objetivo de elevação do funcionalismo e do serviço público.

Apesar desses inestimáveis benefícios, resistem ainda alguns servidores, em derradeiro esforço, à aceitação das novas correntes de idéias de que a lei foi o marco solene. Constituído o C.F.S.P.C., e mais tarde ampliado no D.A.S.P., motivos, cada vez maiores, os inadaptavam às modernas tendências organizadoras. Hoje, porém, o reconhecimento da moralização administrativa se faz tão geral, que não está "na moda" insurgir-se contra certas idéias já sedimentadas.

Só o tempo, por fim, dará conta do resto, quer impondo à evidência os resultados fecundos de novos atos, quer retirando dos quadros dos servidores aqueles que espiritualmente já estão divorciados deles.

Contudo, a situação atual ainda reclama muita cautela do organizador.

c) — O Organizador — Por voltas de 1912, o movimento de organização científica do trabalho atingiu tal repercussão que:

"Se constituyeron Sociedades para estudiar el rendimiento; hubo abundante demanda de datos y informaciones por parte de duenos de empresas y altos empleados, a consecuencia de la cual surgió rapidamente una novissima profesion, la de "experto" o "perito en rendimiento". (17)

(17) — Eduardo D. Jones — op. cit. — pag. 370.

Mas o que se entendia por um "expert"? — foi a pergunta lançada pela "National Municipal Review". Lawrence Lowell, presidente da Universidade de Haward, apresentou a resposta.

"An expert is a man who by his knowledge and experience in any particular subject is better qualified to deal with that subject than people who have not had knowledge or experience" (18).

Ora, datando de pouco tempo a introdução dos novos métodos de trabalho em nosso serviço público, claro é que não dispomos de um corpo técnico adestrado. Com efeito, a um preparo sólido nesses assuntos, um organizador (é assim que denominamos o técnico em nosso trabalho) deve aliar boa dose de experiência, colhida pela aplicação dos métodos de trabalho por ele estudados. Além disso, si de muito valem as leituras de obras estrangeiras, estará sempre o êxito final ao sabor de suas qualidades profissionais, do conhecimento que possua acerca do nosso meio e das condições do trabalho, e do tato em lidar com o nosso fator humano.

Por isso, cabe ao D.A.S.P. um papel de realce nessa tarefa inicial. Quer escolhendo os primeiros componentes dessa verdadeira cruzada da racionalização, quer orientando, medindo e corrigindo o resultado de seus trabalhos.

Mas, para escolhê-los, ha que se determinar bases seguras, fugindo do pressuposto de que muitos tenham habilitações para o difícil mister. Isto porque, a organização dependendo em grande parte do bom senso — já DESCARTES afirmara — estarem todos os homens satisfeitos com o quinhão dessa qualidade que lhes coube, mesmo os mais difíceis de contentar em outras coisas.

Vejamos as qualidades do analista do trabalho, através os estudos de M. King HATHWAY, apresentados na Sociedade Taylor :

1.º — *Qualités mentales* :

- a) Compréhension de la nature humaine;
- b) Tournure d'esprit analytique,
- c) Esprit d'examen des sciences et pratiques existantes combinées avec le desir de tout expliquer;
- d) Compréhension rapide et esprit de prévision.
- e) Elévation d'esprit, absence de préjugés ou de jugements arbitraires;

(18) — Washington Azevedo — A Organização Técnica dos Municípios — pag. 6. — Ed. 1935 — Rio de Janeiro.

- f) Puissance de concentration;
- g) Jugement droit, sens commun et sens des proportions et des valeurs;
- h) Précision.

2.º — *Personalité et caractère.*

- a) Tact;
- b) Patience et sang-froid;
- c) Honnêteté et sécurité;
- d) Franchise et justice;
- e) Courage de ses opinions, confiance en soi-même;
- f) Ténacité, persévérance.

3.º — *Instruction et entraînement :*

- a) Instruction générale correspondente au moins à celle des écoles secondaires;
- b) Connaissance suffisante des principes de direction permettant de comprendre le rapport existant entre la technique des méthodes et les autres branches;
- c) Connaissance des bases de la technique, notamment dessin industriel, physique et mathématique;
- d) Connaissance profonde des procédés de la branche de l'industrie dans laquelle on est engagé et expérience dans l'exécution.

4.º — *Puissance créatrice :*

- a) Imagination constructive, esprit d'invention;
- b) Savoir faire, capacité des surmonter les difficultés;
- c) Don d'inspirer et de soutenir l'intérêt des autres et d'assurer une coopération active;
- d) Esprit de décision. (19)

Alem desta opinião, outras poderiam ser citadas sobre o mesmo assunto. De um modo geral, preferimos não fazê-lo, já que seria sobremaneira fastidioso, já porque a maioria dos estudiosos pretende encadear todas as qualidades de um organizador, tarefa de rara complexidade.

Preferimos aludir às de maior monta, portanto às qualidades indispensáveis, de interesse no presente trabalho, seguindo assim o caminho de evitar exigências muito rigorosas, para bem nos aproximarmos da situação atual dos nossos serviços públicos.

Cumpre salientar, ainda, não terem sido elas enunciadas a esmo. Por um lado, foram o fruto de observações pacientes que fizemos em contato com a realidade dos serviços, de outra parte, visam,

sem prejuízo da tarefa, facilitar a seleção de pessoas para o mister de organizador.

São qualidades indispensáveis, a nosso ver:

- a) Inteligência;
- b) Percepção aguda,
- c) Tato;
- d) Bom senso e precisão
- e) Sangue frio e paciência;
- f) Confiança em si mesmo;
- g) Espírito crítico e decisão;
- h) Honestidade.

A propósito ha um relato de psicoergólogo alemão POPPELREUTER :

"Recebi — dice — hace tiempo un informe americano sobre cierta profesion, en el que se enumeraban las cualidades *indispensables* para su realizacion eficaz. Interesado por la forma global de estas, y para comprobar su eficacia, me dirigí a varias personas versadas en los trabajos psicograficos solicitando que me indicaran a qué profesion podia referir-se dicho perfil. Obtuve varias contestaciones, todas ellas indicando profesiones muy elevadas, hasta la de "ministro de Instruccion Pública". En realidad se trataba de modisto de señoras. Con mucha razón hace notar luego Poppelreuter que "por mucho valor que se pueda atribuir a un buen traje no hay derecho a exigir de los jóvenes aspirantes dotes tan excepcionales. (20)

Justifica-se, portanto, a nossa orientação

*
* *

d) — *Como iniciar a organização?* — Decidido a operar grandes transformações na organização dos serviços públicos, uma pergunta reponta ao organizador: é a investigação do ponto de partida para tão importante empreitada. Sem dúvida, em face do conjunto numeroso de órgãos, ha que fixar um critério para agir de maneira a não tatear por soluções esparsas, cujo malefício superasse ao da antiga situação.

WILLOUGHBY distingue duas ordens de atividades em qualquer órgão de administração :

a) "Primary or functional activities are those which a service performs in order to accomplish the purpose for which it exists.

b) Institutional or housekeeping activities, on the other hand, are those which it is necessary that a service shall perform in order that it may exist and operate as a service" (21).

(19) — Christo Casacof — Direction des Entreprises Industrielles — págs. 64 e 65 — Ed. 1937 — Paris.

(20) — Alejandro Chleusebairgue — Orientación Profesional — pág. 32 — Tomo II — Ed. 1934 — Barcelona.

(21) — W. F. Willoughby — Principles of Public Administration — pág. 105 — Ed. 1927 — Washington.

As primeiras representam a finalidade do órgão, a qual justifica a sua criação.

As segundas são os meios necessários à consecução do objetivo para o qual o órgão foi criado.

Ora, a reforma administrativa iniciada em 1936, caracteriza-se pela intenção de desmembrar essas funções gerais (chamemos assim as do item b), que se achavam dispersas e centralizá-las em órgãos próprios.

Moveu esse acertado intento a razão de favorecer a que um órgão se dedicasse, apenas, ao estudo das questões relativas a seus objetivos essenciais, evitando perdas de energia no trato dos problemas estranhos à sua alçada.

Assim, foram criados os serviços de pessoal, inicialmente, e depois os de material, e dessa forma, os dois elementos capitais tinham órgãos específicos que deles tratassem. Mas a passagem que se deveria verificar, da descentralização à centralização de atividades, não seria feita sem transtornos grandes: tenha-se em vista o extenso número de órgãos de administração pública. Todo o cuidado das autoridades deve ser dirigido no sentido de velar pela organização dos serviços já instalados, de modo a evitar o mais possível os prejuízos.

Já aí temos a resposta à interrogação que nos fazíamos: o plano de organização deverá ter início nos órgãos centralizadores, nascidos depois de 1936 (serviços de pessoal, material, comunicações, etc.) em cujos campos se encontram as atividades de maior monta, das quais deverão desobrigar-se de modo quasi perfeito.

Organizados esses serviços, os organogramas dos ministérios guiarão sobre os que lhes devem seguir imediatamente, desde que seja adotado o critério de partir do geral para o particular.

A ordem de importância orientará o nosso plano; nos órgãos de igual situação só um exame geral sobre as condições em que se acham, indicará a preferência na escolha.

Preparado um corpo de organizadores, outra questão aparece ainda :

a) dever-se-á destinar um só organizador a todos os serviços congêneres, argumentando com a especialização consequente; ou .

b) destinar, ao mesmo tempo, todos os organizadores para aqueles serviços, cada um, em um ministério.

Si a organização científica do trabalho já estivesse adotada em nossos serviços públicos, anteriormente, um acervo de observações, preceitos e regras por certo existiria em nossa ajuda, e, com isso, a tarefa do organizador seria menos dificultosa. Na situação atual, porém, ha necessidade de constantes intercâmbios de opiniões, de maneira a assentar melhor a conduta, através da meditação de muitos sobre o assunto. À vista disso, indica-se a segunda hipótese preferentemente à primeira, os organizadores devem destinar-se todos, aos mesmos órgãos, cada um, em um ministério.

Si ocorresse a ida de um só aos mesmos serviços, não seria ilícito supor que ele mantivesse nas demais observações os erros e imperfeições praticados na primeira.

Depois que a inexperiência inicial foi vencida, poder-se-á seguir o método da especialização, cujas vantagens, ressaltam à simples vista.

*
* *

e) — *Uma explicação necessaria* — Duas palavras : As considerações que vamos expôr, a título de justificativa da redistribuição da matéria de nossa tese, poderiam ter sido explanadas no início deste trabalho, si isto não fosse, como julgamos, prejudicar algum valor que ele possa ter. Acertado pareceu-nos, referirmo-nos, lá, apenas, à divisão geral dos assuntos, apresentando esta explicação em hora mais oportuna, quando estivessem menos distante a parte que ela visa abonar.

Foi a preocupação de método que orientou a nossa atitude, preocupação que não quizemos deixasse de existir em qualquer trecho de nossa tese, aliada, também, à idéa de apresentação de alguma coisa de sincero e util.

À propósito, é bom referir que o plano de organização que se segue, não é o resultado de leituras teóricas, distanciadas da realidade dos fatos. Sentimos perfeitamente a situação atual de nossos serviços públicos, cujos erros e incoerências em boa hora nos foi dado apreciar de perto, através de pacientes observações empreendidas. Por isso, propositadamente, despimos o nosso trabalho dos ornamentos fulgurantes de um modelo destinado a exibições, preferindo, ao contrário, dar-lhe um tom de prudência e estrita objetividade, para mais facilitar a sua adoção imediata

Como dissemos no início de nossa tese, a reforma dos serviços públicos — essencialmente uma transformação de mentalidades — não poderia ser levada a termo em um lance. Só o trabalho de meditação profunda, apresentado em fases sucessivas, num crescendo de aperfeiçoamento, conseguiria lograr, por fim, a estabilidade e efeitos desejados, adaptando perfeitamente o fator humano — o executor natural da reforma.

*
* *

O plano, como vimos, compreende as etapas seguintes :

- a) — a preparação psicológica;
- b) — a análise;
- c) — a crítica da análise;
- d) — o planejamento;
- e) — a crítica do planejamento;
- f) — a implantação;
- g) — o controle dos resultados.

À proporção que formos tratando de cada uma delas definiremos o conceito que lhe empregamos.

Cumprido, agora, elucidar o critério adotado em relação à análise, que é, sem dúvida, além da preparação psicológica, o principal trabalho do organizador, sobre o qual, tudo o mais irá assentar-se.

Dividimos a análise em duas partes: uma relativa a considerações gerais (definição, histórico, importância, espécies, regras, processos e fatores) e outra à análise de um órgão qualquer. Esta última, por seu turno, compreende cinco setores: a análise do objetivo e das atividades gerais; a análise do trabalho; a análise do pessoal; a análise do material; a análise das condições de instalação. Si bem que todas tenham importância, dedicamo-nos, especialmente, à análise do trabalho que é o fator que diz respeito, de um modo mais próximo, ao organizador. Isto, porém, não nos impediu de dispensar atenção, em geral, às demais partes, embora o seu tratamento em caráter mais aprofundado, pertença a outras especialidades; foi a nossa intenção — é bom esclarecer, — observar somente os seus aspectos principais, em quanto interfiram na marcha do rendimento.

Sobre a análise do trabalho, ainda por questão de método, decompuzemo-la em duas: a do trabalho mecânico e a do intelectual. A rigor, porém, não há trabalho puramente mecânico, como

raro é o exclusivamente intelectual; o primeiro, de resto é o produto de excitações nervosas, enquanto que o segundo, as mais das vezes, necessita de movimentos mecânicos auxiliares para sua completa manifestação. Cogitamos, portanto, da característica dominante de cada um deles.

Quanto ao trabalho mecânico, expusemos os meios adotados na Indústria para a sua análise e medição; ao trabalho intelectual, apresentamos nós um método de analisá-lo e as providências que poderiam ser utilizadas em sua regulamentação: Assim o organizador terá meios seguros para orientar-se. Estamos, aptos, agora, a encetar a primeira etapa.

a) — *A preparação psicológica* — A introdução dos novos métodos de trabalho na indústria põe em relevo a necessidade de se usar de processos especiais, de modo a impedir que o insucesso de resultados se atribuisse à resistência dos operários e contra-mestres. Compreende-se, então, os conselhos de Taylor, de uma parte favoráveis a que fossem ocultados os instrumentos de uso na análise e, por outra, adotando o pagamento de abonos aos bons executores da tarefa corrigida.

Mas, àquela época, não se dispunha dos recursos extraordinários da técnica de propaganda. Desde que não se podia avançar sobre a certeza da aceitação psicológica do movel dos métodos modernos, não era de estranhar a preferência em escondê-lo. O caso, porém, não deve merecer agora a mesma solução. Não há motivo para ocultar as finalidades da organização racional. Ela se bate por um melhor aproveitamento de energia, devolvendo ao trabalhador os esforços que ele teria aplicado em toda sorte de movimentos inúteis e defeituosos. A campanha, necessariamente, reclama o seu interesse; ele não lho negará, por certo, desde o momento em que entenda estar envolvido no rol dos beneficiados.

Mas, a tarefa do aliciamento pede atenção. O organizador deverá preparar o ambiente ao sucesso dos novos métodos, vencendo todos os obstáculos e incompreensões. Explicará pacientemente, à luz dos exemplos objetivos; apelará para o raciocínio do entrevistado; cativará a sua confiança e, finalmente, todos se renderão à evidência.

Sem o preparo psicológico dos executores, o plano de organização seria sentido, apenas, sob o aspecto formal. Não se desenvolveria aquela mentalidade coletiva contra o desperdício, inspi-

rada em sadios princípios, a qual é o maior objetivo da organização racional. Não podendo o organizador permanecer eternamente no órgão que reformou, forçoso será espalhar sementes para a continuação de suas idéas. Deverá lembrar-se de que os hábitos de trabalho, fortemente enraizados, só serão vencidos à custa de explicações. Antes de julgar, de um modo fácil, que se pretende modificar sem razão os métodos em uso, o trabalhador deverá dispôr de elementos para compreender o alcance do empreendimento. COUTROT (20) assinala que na prefeitura do Sena se realizaram conferências e exibições cinematográficas, como meio de captar adesões, antes da reforma.

Igualmente, os cartazes são de grande importância desde que não lhes faltem os requisitos indispensáveis à uma propaganda convincente.

Não sendo totalmente possível a adoção desses meios, indica-se, ao menos, o processo do organizador cativar a simpatia pela reforma, no momento das entrevistas pessoais, a que é obrigado na fase da análise. Conseguindo demonstrar que o sucesso da empreitada depende exclusivamente da cooperação de todos e, mais, que cada qual deverá estar alerta na observação de constantes melhorias de seu próprio trabalho, a condição humana do servidor se achará prestigiada e reconhecido o sentimento de importância, condições de cujas vantagens tanto nos fala Chambonnaud.

Muito se deve, também, para o sucesso da tarefa ao comportamento do organizador diante dos erros com que travará relações. Nem cuidará de exteriorizações desfavoráveis e nem de elogios, ao observar alguma parte aproveitável do serviço. Na primeira hipótese, feriria susceptibilidades, incitando antipatias; na segunda, ficaria constrangido em modificar os métodos de trabalho se verificasse posteriormente, em crítica mais profunda, a necessidade disso. Respeitará o princípio de que todos supõem realizar as próprias atribuições da melhor maneira possível.

Por fim, a paciência deverá acompanhá-lo em todas as fases do trabalho, pois, em muitos casos, forçoso será repetir duas, três, e muitas vezes as perguntas, já que o informante, mau conhecedor de suas funções, hesita, engana-se e corrige a cada passo, as declarações próprias.

Do mútuo entendimento, conseguirá um ambiente propício à apresentação do plano e todos os esforços somar-se-ão para um objetivo comum.

b) A análise :

"La méthode de la science de l'organisation est essentiellement inductive, tous ses principes sont déduits de l'étude des faits" (21)

Definição — a análise é a decomposição de um todo em seus elementos, no intuito de obter as relações de causa e efeito, que os prendem.

Histórico — Foi Frederico Winslow TAYLOR quem primeiro aplicou o método analítico à organização do trabalho. Introduziu o estudo dos tempos (time study) e o dos movimentos (motion study) nas atividades industriais e, com isso, possibilitou uma direção científica para as empresas, extinguindo os desequilíbrios existentes entre patrões e empregados: os primeiros a se esforçarem na pesquisa dos tempos normais de execução de cada tarefa, enquanto os segundos se empenhavam em iludir sobre o tempo mínimo que era, para isso, exigido.

Diz Chambonnaud :

"La capacidad del trabajo de un obrero es susceptible, por lo menos, de cuatro estimaciones: 1.ª — La del obrero mismo; 2.ª — la de sus camaradas; 3.ª — la de sus superiores e 4.ª — la que determine el especialista científico". (22)

Taylor conseguiu, portanto, fixar um critério seguro na apreciação do Trabalho, calcando-o em procedimentos científicos. A apuração do Técnico de Organização substituiu as outras estimativas, vistas acima, baseadas todas sem suposições certas.

Importância — Jean Baptiste SAY alude ao fato do aprendiz de dança ter necessidade de decompor em movimentos cada passo, até perceber o conjunto deles e, finalmente, conseguir dançar — quando procurava uma comparação com o caso da organização do trabalho. Só dividindo o todo em operações elementares, poder-se-á compreendê-lo e, assim, estar de posse do meio de sua execução. Mas a decomposição de um todo em

(21) — Jean Chevalier — op. cit. — pág. 17.

(22) — Jean Coutrot — Planing — Ed. 1939 — Paris — pág. 12.

(22) — L. Chambonnaud — Organización Científica de la Producción — pág. 145-146 — Ed. 1933 — Barcelona.

suas partes, com intuito de perceber a relação de causa a efeito que as prende, nada mais é que o método analítico, preconizado por Descartes.

"O grande obstáculo a vencer na ciência — diz LAHR — é a complexidade dos objetos, porque a nossa inteligência é demasiadamente fraca para separar do seio dessa complicação de idéas, seres e fatos, as delicadas relações de causa e efeito, de princípio a consequência. Donde a necessidade de analisar, de *dividir as dificuldades para resolvê-las melhor*. Por isso, todas as ciências praticam a análise". (23)

A análise está presa à síntese. Uma se segue necessariamente à outra. "Sem análise, todo conhecimento é confuso e superficial; sem síntese, é fatalmente incompleto". (24)

Espécies de análise :

a) — quanto à forma: — Assim como a síntese, ha duas espécies de análise: a experimental e a racional. A primeira age sobre fatos ou seres concretos, ou materiais ou espirituais; ao passo que a segunda, sobre idéas ou verdades mais ou menos abstratas ou gerais. *A análise e síntese experimentais podem ser feitas*: por separação e reunião *reais* (no caso de substâncias materiais) ou por separação e reconstrução *mentais* (substâncias espirituais ou fenômenos suprasensíveis). *A análise e síntese racionais* são praticadas pela *resolução e dedução*.

Ao nosso estudo interessam a análise e síntese experimentais.

b) — quanto ao objeto — a análise pode ser: qualitativa e quantitativa. Assim a aplicam as ciências. Na organização do trabalho, corresponde à qualitativa o estudo dos movimentos das operações e à quantitativa, o dos tempos consumidos em sua execução, ou comumente denominado cronometragem.

Regras da análise e da síntese :

1) — que a análise desça o mais possível ate os elementos *simples e irredutíveis*, e, por outro lado, a síntese, partindo dos elementos diferenciados pela análise, sem esquecer nenhum, *atinja o composto total*;

2) — que a análise e síntese se executem *gradualmente*, e sem omitir intermediários. "Nada omitir na análise afim de nada supor na síntese — aduz LAHR — em razão da dependência da segunda à primeira. (25)

3) — que a análise preceda à síntese.

Em outras palavras, esclarece CHEVALIER :

"Pour épargner à l'ouvrier des mouvements inutiles, pour lui enseigner la meilleure *manière de s'y prendre*, il est necessaire d'étudier comment est fait le travail, non par une observation sommaire, mais par une analyse complète et détaillée". (26)

Cuidemos, então, de estudar à parte o método analítico aplicado à organização do trabalho, dedicando-nos à síntese mais adiante, uma vez que se faz necessário apreciar certos aspectos que nos serão úteis.

*
* *

Processos de análise: — São os meios de que dispõe o organizador para efetuar a análise das condições de trabalho.

Poderemos grupá-los em :

Processos	indireto — questionário	
	direto	informação experimentação observação e introspecção fotografia cinematografia

Questionário — Num questionário distribuímos todas as perguntas sobre a organização a estudar, do modo mais claro possível e limitando as respostas, afim de evitar digressões desnecessárias. Este processo apresenta sérios inconvenientes. O primeiro surgiria com o preparo do questionário. Entre os motivos que concorrem para seu prejuízo, poderemos destacar: a) a quantidade de perguntas a serem feitas; b) a possibilidade de serem mal interpretadas, malgrado os esforços recomendados na orientação das respostas; c) a descrição a critério do trabalhador entrevistado, permitindo-lhe falar ligeiramente sobre o seu trabalho, esquecendo, ou não dando valor a pormenores essenciais; d) facilidade nas divagações elogiosas, por força da natural tendência à super-

(23) — Ch. Lahr — Manual de Filosofia — pág. 281 — Ed. 1932 — São Paulo.

(24) — Ch. Lahr — op. cit. — pág. 281.

(25) — Ch. Lahr — op. cit. — pág. 283.

(26) — Jean Chevalier — op. cit. — pág. 42.

estima da própria tarefa. É certo poderem ser compensados alguns desses males, ouvindo-se, também, o chefe do entrevistado, mas todas as vezes em que se torna possível um entendimento direto do organizador não ha senão escolher preferentemente este processo.

Para outras finalidades, por exemplo, a análise dos cargos, Lewis Meriam aconselha o questionário à vista das imensas dificuldades de um entendimento direto, entre as quais ressalta duas:

- a) "that the will permit (refere-se ao entendimento direto) his first reactions to the personality of the employee to influence him".
- b) "that his own subjective reactions to a particular type of work will destroy his objectivity". (27)

Informações — CHLEUSEBAIRGUE (28) peclara que o psicólogo prático dispõe para o estudo dos processos ergológicos dos mesmos meios que usa para o estudo da personalidade. Com esse último objetivo, o processo de *informação*, desde os tempos de Münsterberg, tem sido aplicado, por sua comodidade e por ser o que menos apresenta resistências e dificuldades, não exigindo portanto, uma penetração profunda do investigador na vida profissional.

Consiste em atribuir ao intrevistado o papel de descrever com minúcias a execução de seu trabalho, cabendo ao organizador anotar as suas declarações.

O principal inconveniente é o fato do entrevistado nem sempre dispôr de habilitações para recordar, fase por fase, o trabalho que executa. Outras vezes poderá suggestionar o organizador sobre a importância de um pormenor comum, esquecendo de fazê-lo em relação a outros, que porventura devam merecer tal destaque. Em face dessas razões, recorre-se ao processo seguinte:

Experimentação — Consta em mandar o trabalhador realizar a tarefa, apreciando-o o organizador, que anotarà fase por fase dela.

A argúcia na percepção dos pormenores transfere-se a este último, corrigindo-se em parte os inconvenientes dos processos anteriores. Este meio satisfaz em alguns casos, desde que o observa-

dor se limite a descrever somente o que vê. Ocorre muitas vezes o fato de se suggestionar, dando realce exagerado a certas fases banais.

Observação e introspecção — diz CLAPARÈDE:

"Quem ha de investigar o trabalho profissional? O trabalhador não tem preparo para esta tarefa; tampouco poderão realizá-la o chefe da oficina ou o engenheiro; o psicólogo não conhece a profissão e não poderá, portanto, inteirar-se, só pela observação de todas as suas características. Ha somente uma solução: que o psicólogo mesmo se encarregue do trabalho que pretende estudar". (29)

Este método é, sem dúvida, mais perfeito, mas consome muito tempo em sua execução. Tem sido usado um artifício no Instituto de Proteção do Trabalho, de Moscou, que corrige grande parte dos defeitos vistos anteriormente. Consiste em elaborar questionários, de modo a orientar as observações, destinando-se vários investigadores, ao invés de um, ao campo de estudos.

Os resultados colhidos por eles, quasi sempre psicotécnicos aprendizes, são posteriormente examinados e corrigidos pelos psicotécnicos experimentados do Instituto, no sentido de escoimálos de qualquer juízo subjetivo.

Fotografia — Este processo é usado na fixação das atividades características de cada profissão. Da habilidade em sentir as principais atividades, depende a idéa nítida que se forme a respeito, de determinada profissão.

Ao se pretender uma noção perfeita acerca dos micromovimentos das operações de trabalho, emprega-se a :

Cinematografia — É largamente usada em psicotécnica e no estudo do aspecto formal do trabalho, quando o objetivo direto se refere ao rendimento. Em primeiro lugar cumpre determinar-se o que vai ser filmado, procedendo-se a rigorosa seleção. Depois, quem vai ser filmado. Para o mesmo serviço, a escolha dos elementos, é claro, recairá sobre os melhores trabalhadores, pois se pretende dar ao trabalho, uma noção real. O objetivo se prende aos movimentos de operação do trabalho e não a quem os realize.

No caso que nos interessa, a filmagem acompanhará todos os movimentos, desde o início ao fim das operações.

(27) — Lewis Meriam — Public Personnel Problems — pág. 23 — Ed. 1938 — Washington.

(28) — Alejandro Chleusebairgue — Orientación Profesional — pág. 1 — Ed. 1934 — Barcelona.

(29) — Alejandro Chleusebairgue — op. cit. — pág. 29.

Entre nós, o Departamento Nacional de Obras e Saneamentos, antiga Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense, adota a cinematografia como meio seguro de controle da produção dos engenheiros, em campo.

Passemos, agora, aos fatores *inherentes à análise*.

Fatores inerentes à análise — A análise de um órgão está presa a dois fatores: a) o econômico e b) o técnico.

Não sendo pouco dispendiosa a sua realização, ha que se pensar, primeiro, si o vulto do serviço a justifica. Na indústria classificavam os gastos com a análise de "improdutivos" destinado o antônimo às quantias que, ao serem invertidas, diretamente propiciavam lucros. Mas, esse modo de proceder só revelava o desconhecimento dos efeitos fantásticos decorrentes de uma organização racional, em benefício do êxito dos negócios.

Como o aspecto econômico, outra questão importante é o fator técnico. Cumpre notar que nem todo trabalho é analisável. Façamos, então, as perguntas seguintes :

- a) Quando será analisável um trabalho?
- b) Além da análise, ha trabalhos suscetíveis de medição?
- c) Em caso afirmativo, até que ponto devemos medi-lo?

Um trabalho só é suscetível de análise quando se manifesta em ciclos, isto é, quando, pela observação das fases anteriormente executadas, se pode inferir a sua lei de reprodução. Sem essa circunstância, nada ha que nos indique o modo pelo qual se efetuará.

A produção do artista, por exemplo, escapa a qualquer possibilidade de análise, porque não respeita a reprodução em ciclos, nela concorrendo, apenas, causas variáveis.

O trabalho de natureza mecânica, além de analisável é suscetível de medição, aplicando-se as leis da fisica.

O mesmo não ocorre em relação às atividades intelectuais, pois, apesar do progresso científico, ainda não se creou o meio de aferir produções dessa ordem.

O erro de Taylor, faz notar CHLEUSEBAIRGUE, resume-se em ter avançado com a cronometragem além do ciclo, não respeitando a unidade me-

nor do trabalho e pretendendo medir os seus elementos. Si isto fosse possível, qualquer trabalho poderia ser analisado, o que é um absurdo.

Passemos às fases de análise de um órgão.

1.^a PARTE

ANÁLISE DE UM ÓRGÃO

O OBJETIVO E AS ATIVIDADES GERAIS

Vimos anteriormente, que novas circunstâncias nascidas do industrialismo crearam problemas sociais que solicitam a interferência do Estado em auxilio de suas soluções. Essa tendência é a nota dominante dos tempos modernos. Dela resulta, por certo, o aparecimento cada vez maior de serviços públicos, que são os meios de que o Estado se utiliza para o desempenho de seus pesados encargos. Logo, os órgãos dos serviços públicos aparecem, quando ha uma necessidade imperiosa a reclamar a ação do Estado. Esta necessidade é o fim que deverá visar o órgão creado. A ele, por seu turno, cumpre prover-se de elementos suficientes para que possa alcançar o seu objetivo: em uma palavra, pois, *organizar-se*.

Distinguem-se, então, dois campos nitidamente demarcados: o relativo à finalidade do órgão, ou melhor, o de interferência da ação estatal e o que cordesponde à parte interna do órgão, às suas necessidades gerais, ou os meios de que necessariamente se utiliza para realização do objetivo próprio — ambos regulados pelos encargados da "policy determining".

Ocorre, porém, ao ser creado, que a determinação dessas atividades gerais — em última análise uma divisão do trabalho — nem sempre é precedida de um cauteloso estudo de problemas análogos de outros paises, nem, igualmente, de um exame detido sobre questões similares, caso existam, no terreno da ação privada. Dessa forma, o espetáculo observado é o de divórcio absoluto entre elas e a realidade dos fatos.

A vista disso, como deverá proceder o organizador?

A nosso ver, o seu primeiro trabalho será o de analisar, através a legislação existente, a finalidade do órgão e as suas atividades gerais previstas na lei.

Depois, valendo-se de estudos sobre casos semelhantes ocorridos no estrangeiro, meditando

nas consequências maiores que à simples vista revelem inconvenientes da organização anterior, proceder ao re-exame das atividades gerais constantes da lei.

Por fim, após pacientes meditações, deverá caracterizar as verdadeiras finalidades do órgão, de modo que lhe seja permitido o alcance certo de sua finalidade. Isto tudo ficará dependendo, porém, da confirmação que obtiver com a análise e observações dos fatos objetivos. A marcha desta análise, que veremos a seguir, será fornecida pela sequência natural das atividades que possibilitam ao órgão executar o seu essencial objetivo.

2.^a PARTE

ANÁLISE DO TRABALHO

I — O TRABALHO MECÂNICO

a) — O estudo dos tempos

Definição — Estudo dos tempos é a análise do tempo consumido para a realização de um ciclo de operações de trabalho.

Objetivos — O estudo dos tempos tem um duplo objetivo :

a) informar de u'a maneira precisa o tempo mínimo em que uma tarefa pode ser feita;

b) revelar as condições defeituosas (manobras falsas, movimentos inúteis, etc.) de maneira a determinar condições ótimas de execução. (30)

Importância — Não nos move, ao proceder à análise das condições de trabalho, o desejo de só conseguir métodos novos que proporcionem acréscimo ao rendimento. Se de fato ha esse aspecto importante, a outra face da organização é conseguir minorar o esforço humano, orientada por nobres sentimentos de humanidade.

O estudo dos tempos, portanto, põe em foco os prazos normais exigidos na realização de cada dia e, nunca, o tempo excepcional a que se possa atingir.

Alem disso,

"para comprender la grand importância de tal cuestion en la vida de la moderna industria consideraremos que todo el calculo previo del precio de coste

y de retribucion por pieza y de racionalizacion de las maquinas y herramientas, etc., se basa en el estudio cronometrico". (31)

Hoje, na moderna indústria, ha especialistas destinados à medição do tempo gasto nas operações de Trabalho, tão relevantes consequências decorrem de sua execução.

* * *

PROCESSOS DE ESTUDO DOS TEMPOS OU CRONOMETRAGEM

Poderão grupar-se :

Processos de	análise imediata	cronômetros de mão	{ um ponteiro dois ponteiros
		relógios	{ cronoscópios (Hipp) cronométricos
	análise mediata	pranchetas de cronometragem (Michelin)	
		aparelhos mais complexos	
		Diagramômetros cronométricos de Poppelreuter	

As observações com os cronômetros manuais são usadas em pequena escala, quando não se exija muita precisão e se tenha a estudar um trabalho geral. Isto ocorre, além de outros inconvenientes, por causa da equação pessoal, descoberta pelo astrônomo BESSEL, que resulta da dependência estreita entre os resultados da apreciação de um mesmo fenômeno e as características específicas de cada observador.

Diz CHLEUSEBAIRGUE: que o observador atua comumente por um dos dois processos :

olho-olho

olho-ouvido (32)

No primeiro observa simultaneamente o trabalho e o cronômetro. No segundo, escuta os ruídos diferenciais provocados pela execução das operações, olhando o formulário e o cronômetro.

A precariedade dessas observações ressalta ao mais leve exame.

(31) — Alejandro Chleusebairgue — Psicologia del Trabajo Profesional — pág. 257 — Ed. 1934 — Barcelona.

(32) — Alejandro Chleusebairgue — op. cit. — págs. 262-263.

(30) — Jean Chevalier — op. cit. — pág. 42.

Para evitar os inconvenientes maiores, idearam-se dispositivos especiais que realizam a análise mediata, por meio mecânico ou semi-mecânico.

Estes processos têm a vantagem de afastar os enganos das observações pessoais, ainda como, por serem ligados ao objeto do Trabalho, coletam dados relativos a semanas, dando mais noção do tempo normalmente consumido na tarefa.

Poppelreuter — psicólogo alemão — tem notáveis estudos sobre o assunto. Com seu diagramômetro, idealizou o método do "diagrama ergológico" que consiste na representação diagramática de um processo de trabalho por um sistema de coordenadas em forma de uma curva determinada pelos fatores tempo, quantidade e trajetória. (33)

Alem desses dispositivos, outros há inteiramente automáticos, marcando a curva dos tempos, e fornecendo o diagrama pormenorizado, feito mecanicamente.

Espécies de tempo — Três são as categorias de tempos observados nos estudos cronométricos industriais:

- a) tempos principais;
- b) tempos auxiliares;
- c) tempos perdidos ou vãos. (34)

A soma destes reproduz o tempo total das operações.

Os tempos principais são os que pertencem estritamente à execução do trabalho, como condição indispensável para que possa ser efetuado.

Os tempos auxiliares são aqueles que, não pertencendo estritamente à execução do trabalho, são, contudo, necessários à ela.

Os tempos perdidos ou vãos são os que dependem de inadaptação do trabalho ao executor, ou da desorganização do trabalho, influenciando no rendimento, por sua diminuição ou eliminação total.

A finalidade imediata do estudo cronométrico será reduzir os tempos principais e os auxiliares, estes últimos provocando por exemplo o treino do trabalhador e apontar ao estudo dos movimentos a redução ou eliminação dos tempos perdidos.

(33) — Alejandro Chleusebairgue — op. cit. — pág. 265.

(34) — Alejandro Chleusebairgue — op. cit. — págs. 273-274.

b) — O estudo dos movimentos

Estudo dos movimentos é a análise dos movimentos profissionais, pelos quais um trabalhador executa sua tarefa.

Objetivos — CHLEUSEBAIRGUE esclarece o duplo objetivo do estudo dos movimentos:

- a) permite, unido à cronometragem, fundamentar em si toda a investigação psicológica racionalizadora;
- b) facilita a análise crítica da cinemática do trabalho estudado e com ela, u'a melhor adaptação deste à natureza e mecanismo psicomotriz do homem, pela possível eliminação e substituição de todo movimento supérfluo ou inapropriado e pela combinação dos que pode demonstrar como convenientes". (35)

Importância — É pela análise meticulosa dos movimentos profissionais que se eliminam os tempos vãos, resultado da inadaptação do trabalho ao trabalhador. Na execução de uma obra, vários caminhos se apresentam; a organização técnica escolhe, entre eles, o que evidencia melhores resultados. Para determinação do caminho preferido, é que se realiza o estudo dos tempos aliados ao dos movimentos.

Os trabalhos de natureza muscular são suscetíveis de medição, pois, observando-os sob o aspecto mecânico, podem aplicar-se a eles as leis da física. Assim, o trabalho é o produto de uma força pelo espaço por ela percorrido.

Até pouco tempo, o estudo dos movimentos profissionais era considerado somente do ponto de vista fisiológico. Só depois da chamada Psicologia fisiológica de Wundt, foi que se lhe reconheceu a categoria de processo psíquico. Proposto o problema, contudo, não se chegou à análise completa da natureza psíquica do movimento.

Só hoje em dia é que se dá o verdadeiro valor a essa questão. O movimento resulta de uma excitação nervosa produzida por um impulso exterior ou interior.

Espécies e movimento — Distinguímos entre os movimentos característicos do trabalho:

- a) os psicofisiológicos
- b) os profissionais

os reflexos

os automáticos

os voluntários

(35) — Alejandro Chleusebairgue — op. cit. — págs. 280-281.

Movimentos reflexos — Ocorrem quando a excitação passa da via sensitiva à motora, sem atuação do cérebro. A nossa vontade não intervem nesses movimentos. Na sua maioria são congênitos. A existência desses movimentos evidencia que os profissionais podem ser automatizados pela repartição, em condições idênticas, das mesmas operações de trabalho. Isso facilita e reduz sua execução.

Assim como, usando a repetição, se adquirem vantagens grandes, luta o organizador, de outro lado, em eliminar do processo de trabalho os movimentos inúteis ou defeituosos, os quais, pelo mesmo motivo, são praticados inconscientemente pelo trabalhador.

Movimentos automáticos — São os reflexos que, por sua repetição, se automatizam. Nem todos os movimentos são automatizáveis.

Movimentos voluntários — São aqueles que requerem a intervenção da vontade, pois necessitam de juízo e decisão; os que, de acordo com condições distintas, hão de responder à excitação de modo diferente, não prescindindo da intervenção do cérebro.

Movimentos profissionais — São complexos dos movimentos fisiológicos naturais, modificados por uma educação apropriada aos fins imediatos de cada atividade. Representam um conjunto de processos motrizes simultâneos, pertencentes aos movimentos automatizáveis ou voluntários.

São de três sortes :

- a) — o corpo inteiro se desloca;
- b) — o objeto do trabalho é deslocado, intervindo nele todo o corpo ou só os braços;
- c) — a ação imediata sobre os objetos se exerce por meio de uma ferramenta.

A primeira categoria representa os movimentos que roubam quantidade de energia, cabendo portanto a atenção do organizador, no sentido de poupar todo o desperdício de forças e velando que tudo se passe de modo mais cômodo para o trabalhador.

No terceiro grupo dois casos ocorrem:

- a) ou o objeto pode ser declarado de uma vez;
- b) ou o deslocamento se efetua aos poucos.

No segundo grupo trata-se dos movimentos de extração e pressão que são de muita importância na indústria.

Elementos de um movimento — Em todo movimento ha três aspectos a considerar: força, direção e rapidez.

Quanto à força — o organizador a observa de duas maneiras: com a preocupação de seu rendimento máximo, e, também, sob o sentido de comodidade que oferece ao trabalhador.

É aí, por certo, que se encontram as razões da introdução de pausas obrigatórias na marcha dos trabalhos, cujos efeitos tanto beneficiam o rendimento. Entre nós, o Instituto de Resseguros adota este processo com ótimos resultados.

A direção — sugere vários modos de apreciá-la: forma, amplitude, precisão e coordenação.

A forma do movimento está em íntima relação com a estrutura específica do trabalho e cabe uma adaptação, portanto, quando na tarefa da análise se verifica que não ha harmonia entre elas. Corrigida a forma, obtem-se pela repetição de movimentos o modo de serem automatizados.

Este processo apresenta inestimáveis vantagens de ordem econômica.

A amplitude do movimento é outro aspecto merecedor de atenção, ao se pensar em tornar econômico um processo de trabalho. Enquanto a forma trata do movimento no sentido longitudinal, a amplitude refere-se ao horizontal. A amplitude provoca prejuizos, ou por ser supérflua ou insuficiente.

A precisão está ligada ao ritmo muscular. Dela depende diretamente a qualidade do produto, por isso, a sua alta importância no estudo dos movimentos profissionais.

A coordenação dos movimentos é a sequência de fases em que os músculos entram em contração. O profissional pode escolher entre várias coordenações, qual a que melhor satisfaz ao trabalho e à sua pessoa. De igual modo, de u'a má coordenação os efeitos repercutem desastrosamente na produção. O organizador deverá observar qual a verdadeira ordem dos movimentos para a execução de um trabalho, para velar que seja perfeita a sua coordenação.

A rapidez — Num trabalho organizado a rapidez assume capital valor. Estando estreitamente ligada às atividades, deverá haver perfeita ajustagem na terminação de um trabalho e início do imediatamente seguinte.

A rapidez prende-se ao ritmo do trabalho, que é um dos mais notáveis problemas quanto ao efeito psíquico que produz sobre o trabalhador.

Três são as categorias de ritmo: o espontâneo, o imposto e o adotado.

O primeiro é o resultado do trabalho repetido, é de natureza inconsciente; o segundo é o que o organizador pretende implantar, no intuito de organizar o trabalho; o terceiro é o que conscientemente o trabalhador adota, pressupondo-se o conhecimento de seu trabalho, para realizá-lo do modo mais perfeito e em melhores condições pessoais. A diferença individual dos tempos de reação entre os diferentes homens torna de muita dificuldade a execução do ritmo imposto. Uma solução seria, porém, constituir equipes com elementos selecionados que apresentassem tempos de reação semelhantes.

II — O TRABALHO INTELECTUAL

a) — *Estudo dos movimentos e dos tempos*

Definição — é a análise das operações do trabalho e a determinação do tempo médio em que se realiza o ciclo correspondente.

Objetivo — No trabalho de natureza mecânica, como vimos, o nosso estudo prendia-se à observação dos movimentos profissionais (musculares), porque eram o fator determinante do rendimento. Agora, porém, tratando-se de trabalho intelectual, eles foram relegados a segundo plano: são simples movimentos auxiliares. Na produção final age diretamente a atividade psíquica. Para estes casos, só nos é possível realizar a análise e, de maneira alguma, intentar a sua medição. Quando muito, com a aplicação de formulários obtem-se o modo de regular o trabalho, apontando os elementos necessários e evitando as digressões sem utilidade.

Relativamente ao estudo dos tempos, cabe apreciá-lo sob a forma de tempos médios de execução de cada ciclo de operações, não sendo possível atingir às minúcias da cronometragem de um trabalho mecânico, à vista das razões anteriores.

Processos — Poderemos, conforme o caso, empregar o processo de informação, experimentação ou observação e introspecção. Notando-se que o funcionário conhece perfeitamente o seu trabalho, o primeiro processo é mais rápido e surte efeito. Nos casos de dúvidas, hesitações suas,

recorre-se à experimentação, que se resume, como vimos, em, observando-o na execução de sua tarefa, anotar o resultado das observações.

O método de observação e introspecção poderá menos comumente ser usado.

Das minúcias a que atingir o estudo dependerá o sucesso de todo trabalho ulterior.

Execução — Esquemáticamente, é necessário saber de cada interrogado :

- a) nome;
- b) o que faz;
- c) como e porque o faz;
- d) o tempo médio consumido pela tarefa;
- e) que destino tem seu trabalho depois de pronto;
- f) por que meio se processa a remessa;
- g) para que se efetua a mesma.

Claro, que isto, com todas as minúcias já aconselhadas.

Além da descrição das operações, ocorrendo o emprego de um formulário ou modelo, qualquer que seja, há necessidade de descrevê-lo em pormenores, bem assim, aludir ao número e destino de suas vias e ao sistema de ordenação usado em seu arquivamento. Os movimentos acidentais não poderão ser esquecidos. Depois de escrito o caso normal, fácil será indicar o ponto de separação e confluência com este, discriminando, igualmente, as suas diversas fases intermediárias.

Como elementos úteis, organizam-se três pastas. Uma refere-se aos formulários e modelos em uso, que serão colhidos à medida que surjam na descrição das operações de trabalho; outra, aos modelos de expediente em vigor, para os quais não ha emprego de fórmula e sejam suscetíveis disso, pela pouca variabilidade de circunstâncias; na última, colecionam-se sugestões dos funcionários inteligentes sobre melhoria das tarefas que lhes estão afetas, no intuito de posteriores observações.

Completando a análise dos movimentos das operações, há importância em determinar os tempos médios de execução de cada tarefa, podendo-se, para isso, como vimos, recorrer às informações do próprio entrevistado, e ainda, confirmá-las por meio de observações nos processos findos e fichários de andamento.

Aconselha-se esta providência, uma vez que, não seria difícil o entrevistado falsear o tempo

consumido na realização do trabalho, assim o julgasse excessivo.

Comumente o organizador será levado a aduzir alguma outra anotação às declarações já apresentadas, dessa vez, valendo-se do conhecimento que o chefe do informante tenha a respeito das atribuições desse último. E' que, com frequência, há ignorância por parte do funcionário, da finalidade do trabalho que realiza. Equivale a dizer, por esse fato, que não possui possibilidades de sugerir melhorias nos métodos de trabalho, desenvolvendo-se uma rotina viciada, cujos efeitos logo se fazem sentir.

A passagem do organizador não valeria muito se apenas colhesse dados para a reforma que se pretende. O seu mister essencial é deixar em cada elemento um futuro defensor da organização racionalizada, o que somente será conseguido à custa de pacientes explicações, onde as suas qualidades de inteligência e habilidade destacam-se pela importância.

3.^a PARTE

A ANÁLISE DO PESSOAL

Pessoal — A questão do pessoal é o "leit-motiv" de uma boa organização. Conhecedores, porém, do estado em que se encontram os nossos serviços públicos, à vista do pouco tempo de adoção, em caráter geral, das práticas salutaras de concursos, não se poderá exigir muito, sob pena de não conseguir um passo na tarefa.

O caminho será escolhido no meio termo, para usar de prudência justificável.

As observações compreendem dois aspectos:

- a) Chefia;
- b) Corpo de servidores.

Chefia — Um problema, dos mais importantes em nossos serviços públicos, é o da chefia. Não só porque os assuntos tratados agora pela administração exige comprovados conhecimentos técnicos, ainda como os desequilíbrios entre chefes e subordinados cada vez mais se acentuam, à vista das exigências da seleção atingirem apenas os últimos.

Além disso, o campo de atividades dos chefes sendo incomparavelmente maior, maior será o efeito de um erro seu.

A chefia — já houve quem a definisse — a "arte de influir no espírito dos subordinados, modificando-lhe o modo de agir".

A julgar assim, quão poucos são os verdadeiros chefes de hoje...

No entanto, o nosso estudo atual só deve avisar a observação dos aspectos principais, de utilidade imediata no rendimento. A análise metódica de todas as circunstâncias que caracterizam uma chefia racional, sobre escapar ao objetivo do organizador, não se harmonizaria, pelo seu rigorismo, com a situação atual de nossos serviços públicos, contrariando a prudência que quisemos existisse em todos os pontos de nossa tese.

Só nos devem atrair, portanto, os casos maiores de inadaptação. Infelizmente, estes não serão poucos...

Para maior facilidade anotariamos :

- a) nome;
- b) carreira e cargo;
- c) tempo de serviço na chefia atual;
- d) idade e tempo de serviço público;
- e) funções exercidas anteriormente.

Teriam mais valor, porém, as impressões sentidas em palestras que mantivessemos com os chefes e as observações sobre eles feitas, no decurso dos trabalhos. Naquelas procuramos abordar assuntos, pelos quais se lhes pudesse avaliar a compreensão da importância e amplitude do serviço que dirigem; o espírito de iniciativa e cooperação; as falhas que reconhecem no serviço atual onde as localizam e remédios propostos para a correção; cultura, diplomas e cursos especializados; o conceito que têm do corpo de funcionários; a aparência pessoal e a atitude para com o organizador; por fim, a idéia feita a respeito dos novos movimentos reorganizadores. Tudo isso poderia ser comprovado, observando-os em ação durante a permanência do organizador no local de trabalho e através as instruções de serviço já baixadas.

Corpo de servidores — O organizador, antes do mais, deverá esforçar-se por destruir as dúvidas do funcionário entrevistado ao sentir que o interrogam sobre os meios de execução de suas atribuições. Não raro o seu espírito será assaltado por pensamentos sombrios, julgando que, por fim, algum prejuízo possa advir para a sua pessoa.

Por isso, cumpre ter muito cuidado, procurando o organizador ter uma atitude que cative simpatia e confiança. Preparado o ambiente, orientam-se as perguntas do seguinte modo :

I — CADA SERVIDOR

- a) nome;
- b) cargo e classe ou função e categoria;
- c) idade e tempo de serviço, aproximados;
- d) volume de serviço expresso na unidade própria (si possível);
- e) consulta sobre si tem pendores para a função que realiza;
- f) observação sobre si a natureza do trabalho exige condições especiais de saúde, idade ou habilitação.

II — DO CORPO DE FUNCIONÁRIOS

- a) total de funcionários;
- b) total de extranumerários;
- c) carreiras ou cargos existentes e total de ocupantes de cada um;
- d) o mesmo relativamente às séries funcionais dos extranumerários;
- e) si todos estão sobrecarregados de serviço, si há pouco serviço para cada um, ou se há desequilíbrios;
- f) estado geral de espírito.

Além das respostas dadas, o papel mais importante será das observações pessoais do organizador. Notando que lavra o desestímulo no ambiente, não se deverá contentar apenas, com a comprovação do fato. Conhecedor dos grandes malefícios causados sobre o elemento humano por um semelhante estado de espírito, cumpre-lhe remontar às causas, afim de que possa sugerir remédios à extinção do mal. A influência do aspecto psicológico assume notavel valor nos nossos serviços públicos; basta que pensemos na rotina asfíxiadora de tantos anos, e cujas raízes são espantosamente profundas.

Insistimos em recomendar a preparação do ambiente como passo inicial aos interrogatórios. Sem esse cuidado, nada se poderá afirmar acerca da veracidade das informações e o valor do trabalho será, pois, diminuto.

4.ª PARTE

ANÁLISE DO MATERIAL

Material — Além dos formulários e modelos adotados, com os quais organizaremos uma pasta, à medida que surjam na descrição das ope-

rações de trabalho, descrevendo-os minuciosamente, conforme dissemos atrás, cumpre anotar outros esclarecimentos de grande importância.

Observaremos o material (permanente e de consumo) em uso; si obedece às prescrições acaso baixadas; si o suprimento está de acordo com as necessidades do serviço e de que repartição procede; si há boas condições de instalação para a conservação; si está sendo empregado nas finalidades próprias.

Qualquer dessas partes repercute no ânimo do servidor, diminuindo-lhe a capacidade de trabalho.

5.ª PARTE

ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE INSTALAÇÃO

A má instalação da maioria de nossos serviços públicos impede que uma conduta rigorosa seja traçada nessa oportunidade. Convem lembrar que há pouco tempo é que se cuida de dar aos ministérios prédios confortáveis, onde haja condições higiênicas necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos. Por tudo isto, limitaremos as nossas observações aos casos cuja solução seja mais premente.

A seguir observaremos :

- a) iluminação;
- b) temperatura;
- c) ventilação
- d) si há desprendimento de odores prejudiciais;
- e) si há ruídos perturbadores do trabalho;
- f) aspecto geral.

Na apreciação da luz existente, conviria medi-la com um luxímetro, observando-se, também a direção dos raios luminosos relativamente à colocação das mesas de trabalho. Sobre a temperatura, não se tornaria necessário um exame muito rigoroso, apenas, não deveriam escapar de nossas vistas os casos de excesso de calor, frio ou humidade, que, além de influir no rendimento, provocam doenças perigosas. Igualmente a ventilação preocupar-nos-ia em quanto favorecesse doenças ou perturbasse a marcha dos trabalhos, dispersando papeis, etc., e no aspecto da renovação do ar ambiente.

No, tocante à disposição do material, o caráter de dependência de serviços deve presidir a colocação das mesas. Doutro modo, a distância significaria tempo gasto inutilmente. É esse, aliás, um erro muito observado nas nossas repartições. Além disso, o desprendimento de odores prejudiciais e os ruídos devem ser evitados. Em local onde se desenvolva trabalho de natureza intelectual, a existência de máquinas de escrever em funcionamento é fonte de perturbações.

*
* *
*

c) — Crítica da análise

Crítica da análise — é a localização dos erros da organização estudada. Ao fim da análise, segue-se a fase de gabinete; os dados sofrerão um exame rigoroso, em cujo auxílio se utilizam gráficos e organogramas. Esta fase, como bem se nota, depende diretamente dos cuidados que se dispensaram à análise.

A crítica será orientada do modo seguinte:

- a) atividades gerais;
- b) trabalho;
- c) pessoal;
- d) material;
- e) condições de instalação.

Atividades gerais — A determinação das atividades gerais é um imperativo do princípio de divisão do trabalho. Dado o volume de atribuições de um órgão, por meio das quais ele realiza a sua finalidade, era impossível, que um só indivíduo arcasse com todos os pesados encargos resultantes.

A primeira tarefa do organizador, nesta fase, será, pois, verificar si a caracterização das atividades gerais está bem feita e satisfaz a realidade dos fatos, à luz do material fornecido pela análise. Meditará si houve omissão de qualquer atividade na prática ou, caso contrário, si a necessidade fez desenvolver alguma que não se harmonize com aquelas atividades gerais. De resto, confirmará o seu juízo, lendo obras estrangeiras relativas ao assunto e observando a solução do problema, dada no terreno da ação privada, caso exista.

O trabalho — Com o intuito de refletir objetivamente os movimentos inúteis ou defeituosos, são empregados com grandes vantagens os grá-

ficos de movimentos e o código (modelo I e II). Na parte mais alta, onde se lê — Fases — anotam-se, em sentido vertical, as funções dos diferentes elementos que foram chamados a atuar no trabalho; nas linhas abaixo vão sendo traçados os movimentos do trabalho, em código, na coluna correspondente a cada servidor; na coluna da esquerda onde se lê — Operações descritas, — descrevem-se as operações do trabalho, de que o código é a abreviatura; na coluna denominada tempo médio escreve-se o tempo médio consumido pelas operações respectivas.

Da sequência final, ressaltam os casos de duplicidade, inutilidade ou defeito de movimentos, sugerindo ao organizador, depois, o traçado das melhores condições de trabalho.

Pessoal — Cabe examinar, neste particular, os casos de inadaptação apontados na análise: incompetência, ausência de vocação, idade, defeito físico, etc. Merecem reparo, tanto mais depressa, quanto mais relevantes forem as funções da pessoa a quem se refiram. O serviço ganhará imediatamente com a providência.

Outro ponto comumente notado é a insatisfação psicológica. Produto de causas diversas, quasi sempre sutis, repercute de um modo perigoso, seja nas atribuições próprias do funcionário, seja no ambiente, como foco de pessimismo e indisciplina. A importância de seus efeitos reclama a atenção do organizador, a quem espera u'a missão delicada de descobrir os motivos determinantes desse estado de espírito e procurar, habilmente, removê-los.

Só uma doutrinação inteligente é capaz de re-
cambiar aquele elemento desviado. Sendo o mó-
vel da questão o chefe, não seria desaconselhavel
uma palestra com ele, em que se procurasse foca-
lizar a sua atenção para fatos supostos, talvez,
de menor valor, à força de suas atribuições diá-
rias. É um trabalho de aproximação louvavel e
justa.

Material — Nesta parte, submete-se à crítica rigorosa, toda sorte de material em uso nas operações do trabalho: fichas, formulários e demais modelos, como, também, se observa si há abastecimento satisfatório. O estado de conservação e o local de guarda pedem a nossa atenção. Quanto aos modelos, fichas, e formulários, examinam-se a finalidade, os dizeres, si corre-
podem a todas as hipóteses compreendidas em
seus objetivos. Os dizeres devem ser curtos e

precisos. Além disso, nas fichas, do tope ao rodapé, devem estar dispostos de acordo com a sua importância, em ordem decrescente. É comum colocarem no tope o nome do ministério, da repartição, armas da república, etc. destinando ao número de ordem um lugar secundário no corpo da ficha. Um modelo bem projetado deve responder às perguntas que nos levam a procurá-lo, dispondo as respostas do tope ao rodapé, na ordem cronológica de sucessão daquelas.

Condições de instalação — À vista da planta e dos dados colhidos, estuda-se um meio de sanar os inconvenientes da má instalação. A importância do ambiente de trabalho no rendimento é notória. A disposição das mesas deverá orientar-se em relação à luz, e à ligação de serviços executados no órgão. É muito comum verem-se bem distanciados, funcionários que trabalham em mútua dependência. A separação entre as mesas nem será diminuta, o que desorganiza os trabalhos, nem muito xagerada, o que dificulta o entendimento.

O material será de boa qualidade e conservado sob pena de distrair a atenção dos funcionários para constantes acidentes, perturbando a marcha dos trabalhos.

*
* *

d) — *Planejamento ou síntese*

Planejamento — É o traçado da melhor organização para uma repartição. São fases do planejamento :

- a) agrupamento das atividades afins;
- b) escolha dos melhores meios de sua execução;
- c) determinação da lotação provisória
- d) fixação do local e material de instalação;
- e) organização de instruções de serviço;
- f) estudo dos meios de controle.

Agrupamento das atividades afins — Determinados os erros da organização anterior, após a crítica do material colhido pela análise, uma pergunta reponta imediatamente: como se deverá iniciar o planejamento? A nosso ver, deve-se determinar as atividades do órgão.

Para isso, o raciocínio divisa três caminhos: ou seriam feitos agrupamentos sucessivos, com as atividades caracterizadas pela análise; até remon-

tar à constituição dos órgãos; ou, das atividades gerais estudadas na análise, partiríamos pormenorizando, até as atividades mais especificadas — caso contrário ao anterior; ou, finalmente, conjugaríamos as duas sortes de elementos, para a solução do problema.

Na primeira hipótese, as várias atividades apontadas, pela análise permitiriam um tal número de agrupamentos, através o critério de funções afins, que não se chegaria a obter um resultado prático, pois, finalmente, um só chefe teria sob sua direção um número maior de órgãos do que a capacidade humana de controle. Na segunda, partindo das atividades gerais, revistas na primeira parte do trabalho de análise, fariamos sucessivas decomposições até atingir as atividades elementares. Mas, à força de se idealizar uma organização harmoniosa, se chegaria, no final, a fugir da realidade, contraindicando-se, por isso, tal processo. O certo será então, ir grupando as atividades caracterizadas pela análise, com mira nas atividades gerais do órgão, que foram determinadas como passo inicial. Si, após este trabalho, a realidade dos fatos evidenciar que alguma dessas atividades gerais a contraria, caso difícil de acontecer, à vista das cautelas recomendadas na sua determinação, cabe revê-las inteiramente.

É assim que se agrupam as atividades do novo órgão. Estas atividades grupadas são o índice único de determinação do nome do órgão. O nome tem por objetivo lembrar a sua finalidade precípua. Ocorre, entre nós, pelo desconhecimento desta finalidade, que há denominação estranha a ela, sem cabimento, portanto.

Escolha dos melhores meios de sua execução — O princípio da evidência, pregado por Descartes, servirá de base ao estudo da conservação de um processo de trabalho já em uso, ou sua modificação. Nem o comodismo em aceitar um sistema em vigor, nem, e principalmente, a vontade deliberada de reformá-lo, desde que não haja razões suficientes para tanto. Cumpre não esquecer que, mal ou bem, a rotina anterior funcionava, ao passo que o mesmo não foi comprovado relativamente ao novo método.

Usando os gráficos do movimento das operações executadas, foram localizados os erros do sistema de organização. Agora é a vez de determinar o curso a que deverá obedecer o trabalho, escoimando-o dos movimentos inúteis, corrigindo a atitude de trabalho do executor, fazem-

do que as suas fases se sucedam numa ordem lógica.

É também o gráfico do movimento que nos permite realizar o planeamento de novos métodos. Traçando outras fases mais lógicas ao trabalho, fica ressaltado o seu número menor e, daí, poder-se-á inferir a economia de tempo, material e pessoal. Examina-se a transposição de fases; em certos casos, um simples artifício desses implica em acréscimo no rendimento. Ocorrendo o emprego de modelo ou formulário no novo curso de operações, o organizador terá que projetá-lo. Para isso, focalizará a atenção nos elementos necessários, ordenando-os, por critério de importância, de modo a que conste, apenas, o que for indispensável à elucidação do modelo. Os dizeres serão claros e precisos.

A determinação dos melhores meios de execução das atividades, pode recair, é claro, no emprego de máquinas. Este método de trabalho subordina-se, porém, a dois princípios: o econômico e o técnico, que devem coexistir ao se lhe dar preferência.

Por fim, traçado o novo curso de operações de trabalho, o organizador provará objetivamente a eficácia do método novo, usando um corpo de auxiliares seus. A nosso ver, será imprescindível a existência deste conjunto de elementos, que devendo servir para a finalidade apontada, constituirá a turma de implantação, conforme veremos adiante, de papel saliente na reforma.

Determinação da lotação provisória — Com base na organização antiga, será fixado um juízo sobre a capacidade de trabalho dos diferentes servidores. Escolhidos os melhores meios de execução das atividades, calcularemos aproximadamente o número de elementos a ser empregado. A nossa escolha deverá incidir sobre os que já vinham desempenhando as atividades. Nessa hipótese, poupam-se os desequilíbrios das aprendizagens, sendo mais fácil, geralmente, que eles percebam os pontos de diferença do novo curso de operações. Tratando-se de atividades ainda não desenvolvidas, torna-se imprescindível uma explicação minuciosa do organizador. Salvo casos de inaptações flagrantes, o momento é ainda inoportuno para pensar na adequação do trabalho aos pendoros vocacionais. Depois de passada a fase de adaptação, um tal empreendimento é lucrativo.

Sobre a chefia, cuidaremos de solucionar os casos mais graves apontados pela análise, pois

não sendo usado o critério de seleção por concurso, qualquer medida muito rigorosa seria sem cabimento.

Fixação do local e material de instalação — A fixação de espaço tem de se subordinar:

- a) lotação provisória,
- b) volume de trabalhos;
- c) interdependência de serviços
- d) espaço total existente.

Lotação provisória — O número de pessoas que irão executar o serviço é o ponto de partida para a fixação de espaço. As condições de ordem higiênica devem estar presentes ao se cogitar deste problema.

Volume de trabalhos — O volume de trabalhos, acarretando maior número de arquivos, fichários, armários, etc., implica na questão do espaço.

Interdependência de serviço — Nessa oportunidade apreciaremos as vantagens em localizar próximos determinados serviços, desde que exista um caráter de dependência entre eles. Qualquer separação dificultaria o entendimento, ocasionando maiores prejuízos.

Espaço total existente — Essa circunstância tem grande influência, entre nós, pois os nossos órgãos não se acham instalados a contento. Disso resulta não se poder exigir um espaço ideal, ótimo, para instalação. Contudo, há um limite, abaixo do qual impossível se torna qualquer tentativa.

Quanto à instalação, há que se determinar o número de arquivos, mesas, fichários, armários, etc., necessários ao desenvolvimento dos trabalhos, além disso, si todos não existirem no órgão de onde deverão provir.

Organização de instruções de serviço — Estudados e determinados o agrupamento de atividades, os novos métodos de trabalho, e, fixados, a lotação provisória e o espaço onde funcionará o serviço, cabe o exame sobre como poderá a máquina iniciar o funcionamento. Preparam-se dois atos. Um trata de redistribuir as atividades caracterizadas pela análise, de maneira a formar novos órgãos, dos agrupamentos. É feito à parte porque apresta características estáveis. O outro cuida de definir o curso de operações de trabalho e fixar a lotação provisória; ambos sujeitos a possíveis variações. Além disso o último alude aos

locais onde funcionarão os novos órgãos, e dispõe sobre a conservação dos fichários e arquivos do sistema anterior, para atender às informações surgidas enquanto houver interesses nas mesmas. Ambos os atos marcarão um prazo de alguns dias ao início de sua execução o que permite providenciar, neste interim, as medidas auxiliares ao seu fiel cumprimento.

Estudo dos meios de controle — Por fim, cuidaríamos dos meios de controle necessários à comprovação da eficácia do novo sistema. Estes seriam, por exemplo, boletins de controle da produção, nos casos de unidade de trabalho caracterizáveis inspecções nos fichários de andamento dos processos, para averiguar o tempo consumido; observações diretas da produção.

*
* *

e) — *Crítica do planejamento*

Crítica do planejamento — é a apuração das razões indicadoras de que o plano traçado é, de fato, o melhor.

Não nos esqueçamos que a organização técnica tem por objetivo, respeitadas as circunstâncias irremediáveis, fornecer a melhor organização. Por isso é necessário que o organizador se capacite de que não foi esquecido tal intento. Todos os elementos propostos na fase anterior deverão ser submetidos a crítica rigorosa, pela seguinte ordem :

- a) agrupamento das atividades afins;
- b) métodos de trabalho;
- c) lotação;
- d) local e material de instalação;
- e) instruções de serviço
- f) meios de controle

É de toda a conveniência que esta crítica seja levada a termo, por outro organizador, no intuito de compensar possíveis falhas de observação.

Agrupamento das atividades afins — Verificará com atenção si todas as atividades afins, caracterizadas pela análise, constam do agrupamento levado a efeito para a determinação das atividades do órgão. Além disso, si foi observada a analogia com as atividades gerais pre-

determinadas. Submeterá a exame o nome do órgão, que deve lembrar a sua essencial finalidade. Observará as razões de superioridade do agrupamento de atividades proposto, sobre o antigo. Também, si, com o novo plano ocorrerá a extirpação dos erros da organização anterior, imputados à má distribuição das atividades.

Métodos de trabalho — Aqui, cabe a vez de se apurar as melhorias que advirão com o novo curso de operações de trabalho. Sofrerão exame as condições propostas, no intuito de lhes pesquisar as verdadeiras vantagens. Seja presente o princípio de economicidade, como diapasão ao fiel julgamento dos novos métodos.

Lotação — Critica-se, nessa parte, a quantidade de pessoal fixada para o órgão, em face dos novos processos de trabalho. Também devem ser verificadas as especialidades dos servidores nele lotados, si estão em concordância com o exigido pelas atividades do órgão. Como dissemos, outro ponto a ser observado é que façam parte dele, os funcionários que já vinham desempenhando as atividades que lhe dizem respeito.

Fixação do local e material de instalação — O local relaciona-se com o número de pessoas, o volume de trabalhos, a interdependência de serviços e o espaço total existente, como já vimos. Cumpre agora, examinar si o local assinalado para o órgão atende a essas circunstâncias e de que modo.

O material de instalação deve ser criticado pelo seu número e qualidade, tendo-se em vista o volume e natureza dos trabalhos.

Instruções de serviço — As instruções de serviço devem ser claras e precisas. A crítica incidirá na pesquisa destas duas qualidades. A revisão de todas as hipóteses a que elas deverão satisfazer é um meio seguro de se prever o seu êxito. Com muita atenção, verifica-se si elas correspondem perfeitamente ao fim para que foram traçadas. Por último, si o prazo marcado ao seu baixamento é suficiente à execução das medidas preparatórias ao seu fiel cumprimento.

Meios de controle — Nesta parte, de resto, observa-se si os meios de controle são suficientes à comprovação dos efeitos do plano. E isso de um modo rigoroso, porque eles serão a razão única de sua continuação.

f) — *Implantação*

Implantação — é a execução do sistema de organização planejado. Ela só será possível, uma vez determinados os seguintes elementos :

- a) atividades do órgão;
- b) métodos de trabalho;
- c) lotação;
- d) material empregado nas operações de trabalho;
- e) local e instalação;
- f) instruções de serviço.

Realizados o estudo e crítica do planejamento de novas condições, segue-se imediatamente a implantação.

Várias dificuldades aparecem nessa fase, pois o ritmo do serviço não poderá interromper-se, devendo o organizador estabelecer um sistema paralelo, de maneira a, pelo crescimento, absorver o antigo. Convém, por isso, a conservação dos fichários, arquivos, etc., do sistema anterior, enquanto houver interesse na busca de informações.

Si se tratasse da instalação de uma repartição nova, as circunstâncias não apresentariam um aspecto tão dificultoso por isso que, ela ainda não estando em funcionamento, não se daria o estabelecimento dos dois sistemas paralelos, para cuja entrosagem se impõe uma perfeita harmonia.

Cumprе salientar aqui a necessidade de se utilizar a turma de implantação, a que nos referimos na fase do planejamento, para a tarefa de implantação nos novos métodos. Apesar dos conselhos recomendados ao organizador, no sentido de instruir os servidores, a existência de elementos executando, ao menos, as principais funções, é um meio seguro de orientar o pessoal. Não nos esqueçamos que vai uma grande distância entre recomendar uma conduta e realizá-la, praticamente. Na constituição desta turma de implantação, seriam necessariamente exigidas dos seus componentes qualidades de inteligência, perspicácia, capacidade de trabalho, pois o papel importante que ela teria era o de realizar os novos métodos até que o pessoal pudesse continuar, sozinho, o trabalho. Desse modo, seria compensada, em grande parte, a possibilidade da inaceitação psicológica das idéias modernas, em razão dos elementos da turma não se acharem viciados pelos métodos antigos.

Atividades do órgão — Nessa parte três hipóteses podem ocorrer :

- a) as atividades do novo órgão são idênticas às do antigo;
- b) as atividades do novo órgão compreendem partes das de vários órgãos antigos;
- c) as atividades do novo órgão não existiam no sistema anterior.

No primeiro caso tudo se passa com mais facilidade. Apenas foi modificado o método de trabalho, com mira num rendimento maior.

No segundo, foi a caracterização feita pela análise que possibilitou a reunião de diferentes atividades já desempenhadas, para a criação de um órgão. Os cuidados deverão manifestar-se no sentido de atender a constantes consultas surgidas, fruto natural do anterior hábito de trabalho, do qual se origina uma mentalidade definida, cujo rompimento brusco se traduz em confusão geral.

Na terceira hipótese, as dificuldades não são tão grandes quanto na anterior, apenas, há que se ter atenção em harmonizar o curso dos trabalhos com o dos demais órgãos da repartição, de maneira a evitar atritos desagradáveis.

Métodos de trabalho — Determinados em todos os pormenores os métodos de trabalho, as sequências de operações e de órgãos, explicam-se aos servidores as diversas minúcias de suas atribuições e a razão de superioridade do novo sistema sobre o anterior.

Qualquer dúvida deverá ser destruída, da mesma maneira que a uma observação útil não se deverá opor uma atitude hostil. Não sendo a Racionalização uma reforma temporária, mas, e principalmente, o sistema criador de uma sadia mentalidade contrária ao desperdício, a solução será despertar o sentimento de consciência profissional, para que, no seu setor, cada elemento se transforme em sentinela vigilante do grande empreendimento. Sempre que possível, manda a psicologia que se aproveite alguma face da observação sugerida, nem que se esclareça por fim, já ter sido adotada a providência, ou estar compreendida no plano da reforma. Essa conduta evita a extirpação da colaboração pessoal sem a qual nada se conseguirá. Um trabalho de explicação é o caminho único de se obter adeptos, por isso deve ser tentado, salvo si houver da parte do

servidor, obstinadas manifestações em não aceitar qualquer reforma.

Muitas vezes ocorre que um servidor percebe mais facilmente que outros os pontos da reorganização, sentindo, igualmente, os princípios em que se inspirou. Nesses casos, a exemplo do que fez Gantt no terreno industrial, eles poderão ser utilizados para instruir os colegas menos capazes. Essa orientação favorece um melhor entendimento de vistas, pois são de seu conhecimento os pormenores das personalidades dos colegas, à força do convívio diário.

Lotação — A primeira distribuição de pessoal faz-se em caráter provisório. Convém, como dissemos, destinar os mesmos elementos, que já desempenhavam determinada função, para o órgão em que esta foi integrada. Respeitaremos, assim, a especialização que favorece um mais fácil entendimento relativamente aos pormenores modificados no novo método de trabalho, sem maiores desequilíbrios. Estabelecido o sistema, pouco a pouco a permuta entre os funcionários se faz necessária, no sentido de adequar as atribuições aos pendoros vocacionais, — embora não testemunhados cientificamente, a análise dá-nos sobre eles uma idéia aproximada. Conservando sempre a distribuição de atividades da antiga organização, resultaria um prejuízo para o rendimento; não esqueçamos que, geralmente, critério algum a preside.

Quanto aos órgãos, cujas atividades não existiam antes, terão seu pessoal escolhido entre aqueles de maior número de elementos, salvo si o volume de trabalho não permitir desfalques. Assim sendo, impõe-se a admissão de novos, ou requisição a outras repartições.

Os cuidados do observador serão repartidos, ou com o objetivo de atender os servidores antigos nos pormenores do sistema moderno, ou ensinando aos elementos admitidos todo o curso das operações, devendo, em qualquer dos casos, comparar os trabalhos com os da turma de implantação.

Além da permuta de servidores, atrás aludida, a prática nos orientará sobre a verdadeira lotação de cada órgão, convindo movimentar o pessoal com cautela, até encontrá-la definitivamente.

Material empregado nas operações de trabalho — Assim como se fixam os métodos de trabalho, devem estar impressos os modelos e formulários a serem usados na nova organização.

Aos elementos que irão lidar com eles, uma explicação minuciosa se indica. Igualmente ao que ocorre nas fases das operações, poderá acontecer que se apresentem sugestões sobre alterações de alguns deles. O organizador as examinará, sem idéias preconcebidas e, ao ter que render-se à evidência, cumpre não esquecer o autor da sugestão, tecendo encômios ao seu espírito colaborador, de cujos efeitos não poderá prescindir a reforma.

Por isso, não se deverá providenciar a impressão de grandes quantidades. Contando com as modificações necessárias, deve haver material para a experiência de tantos dias, conforme o que se determinar.

Local e instalação — Determinados o local e o material de instalação, o organizador providenciará que tudo esteja pronto a tempo. Sobre a instalação, respeitaremos, além das condições higiênicas, a natureza das atividades. As mesas, armários, arquivos, fichários, etc., colocados em número suficiente, guardarão entre si um espaço razoável para a livre movimentação dos servidores. Além disso, a sequência de operações guiará a colocação das mesas de modo que fiquem próximos os servidores cujo serviço seja de mútua dependência. Qualquer movel inútil sugere a guarda de papéis sem valor, dando-nos a visão de desordem existente ainda em muitas repartições.

Não nos esqueçamos que "ordem é um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar".

Instruções de serviço — As instruções de serviço são os meios de que dispõe a direção do órgão para pô-lo em funcionamento. O organizador velará para que os dois atos preparados na fase do planejamento sejam baixados a tempo, respeitando o prazo marcado para a realização das providências decorrentes.

Além disso, outros atos serão necessários, dispondo sobre medidas mais particulares. Na oportunidade de cada um, o organizador cuidará de prepará-los ou sugerí-los.

*
* *
*

g) — Controle dos resultados

Tenho um mestre implacável que se chama realidade, ou verdadeira índole dos fatos (Napoleão).
(36)

Controle dos resultados é a confirmação prática dos efeitos da organização. É pela aplicação à prática que ressaltam as vantagens ou pos-

síveis defeitos dos novos métodos de trabalho. Não esqueçamos que a realidade dos fatos foi o campo de estudos da análise, ou passo inicial do plano. Também ela deverá ser o supremo censor da sua efetiva adoção. Cumpre ter em vista as finalidades precípuas do órgão, as guiaram na escolha do melhor meio de atingi-las. Caso a prática revele, porém, a necessidade da alteração de uma parte, a maleabilidade do espírito do organizador, filtrada, é claro, em meditações rigorosas, deve manifestar-se, evitando aquela escravidão dos fins aos meios de que nos fala Coutrot, com tanta felicidade, em seu livro — "Planning".

Todavia, o papel do organizador, si, por um lado, não se deve orientar na obstinação de um método de trabalho que, por uma circunstância qualquer contrarie a evidência dos fatos, por outra parte não poderá dispôr-se à alteração do plano, sem um estudo perfeito, no intuito de lhe determinar os verdadeiros inconvenientes. Caracterizados os erros da organização anterior, proposto um plano que os venha corrigir, criticados os defeitos e vantagens deste plano, difícil será o aparecimento de algumas circunstâncias que o torne inadequado à situação real. Frequentemente ocorre, porém, a necessidade de ligeiras adaptações para melhor ajustá-lo.

Além disso, estranhas ao método de trabalho, há inúmeras circunstâncias, que poderão apresentar uma visão falsa sobre as vantagens do mesmo. Dependendo essencialmente dos elementos que irão executá-lo, uma compreensão duvidosa dos objetivos visados é o bastante para repercutir em seu desfavor. Muita vez, semelhantes fatos aparecem como resultado dos hábitos de trabalho anteriores — os verdadeiros culpados do mal entendimento do plano. — É aí que cabe, por certo, um papel de relevo ao organizador, velando que tudo se passe conforme o planejamento e demonstrando as diferenças entre a organização antiga e a moderna, assim como as razões dessa dessemelhança.

Duas são as espécies de controle :

- a) de qualidade;
- b) de quantidade.

A primeira visa o exame da perfeição do trabalho; a segunda, a produção, relativamente ao tempo.

Na hipótese de trabalhos com unidade caracterizada e produzido em ciclos, pode-se adotar o gráfico (modelo III), para controle da produ-

ção. Nem todo serviço, porém, é suscetível de medição, como já vimos. Essa propriedade deixa de existir completamente onde a atividade intelectual for nota dominante. Nesse caso, um juízo sobre a produção tem de se cingir aos aspectos da qualidade e, ainda assim, sujeito às influências da simpatia pessoal.

O controle dos resultados serve, também, para fornecer utilíssimas observações sobre os métodos de trabalhos estudados, as quais deverão ser arquivadas em posteriores utilizações. Assim o organizador disporá em auxílio de futuros trabalhos, de um acervo de dados e estudos, cuja importância mais tarde se manifestará. Embora os métodos de trabalho tenham de se adaptar às condições específicas do órgão, o estudo estará bem orientado, dispondo-se de planos, cujos efeitos a prática haja conformado.

Nos Estados Unidos existe um estabelecimento, o Instituto Mellon, encarregado de estudar novos métodos de trabalho para a Indústria. Diz-nos Chambonnaud que o professor incumbido da realização desse mistér, depois de colher os dados de seu interesse, em exames locais, medita na biblioteca do Instituto, recorre ao laboratório, ainda como aproveita os trabalhos de seus predecessores. Essa conduta facilita a adoção de um mesmo caminho para casos análogos, o que apresenta inestimáveis vantagens.

*
* *

SECÇÃO 3.^a — O DASP E AS COMISSÕES DE EFICIÊNCIA — O SEU PAPEL NA RACIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O DASP foi o continuador do Conselho Nacional do Serviço Público Civil. Este, criado com a lei 284, era destinado, entre outras funções, a estudar a racionalização dos Serviços Públicos. Conhecido o aspecto anárquico que apresentavam os órgãos de ação do Estado, a atribuição de racionalizar destacava-se, pelo valor, de todas as demais medidas realizadas ou apontadas na lei-marco.

Ampliando a obra antecedente, porém, o governo resolveu implantar o Estado Novo no Brasil; já aí, os resultados colhidos com a criação do Conselho eram de molde a justificar o nascimento do DASP, na própria constituição.

Por suas altas finalidades, este Departamento passou a refletir logo uma notável influência na Administração Pública.

De fato, coerentemente com as tendências modernas dos problemas do governo, que não admitem uma solução platônica de um parlamento de literatos, criava-se o órgão técnico para cuidar das múltiplas e delicadas questões surgidas em cada dia. Não só o fato de envolver interesses de massa — di-lo Francisco de Campos (37) — mas o caráter essencialmente técnico dos problemas administrativos, reclamavam um perfeito conhecimento de suas particularidades, diferentemente do que ocorria quando, as questões discutidas na Câmara, eram gerais, e, por isso, poderiam merecer variadas opiniões.

Constituído o DASP, não foi sem dificuldades que um corpo de idealistas se pôs em ação, vencendo toda a sorte de oposições, incompreendido, caluniado.

Mas, à força de suas múltiplas atividades, principalmente em matéria de organização, não se chegou a desenvolver um plano sistemático de racionalização dos serviços. Já pelo limitado do tempo a exigir soluções mais urgentes, já e principalmente, pela falta de elementos capazes de suportar uma carga tão pesada e complexa. Preocupados, os orientadores da grande obra como bem salientou o Dr. Simões Lopes — em perpetuar a idéia de reorganização do Serviço Público Civil Brasileiro — em outras palavras, em que os esforços desenvolvidos não visassem somente lucros imediatos — o seu principal valor residia nos benefícios futuros — natural era que deixassem as questões mais complexas aguardando melhores condições de resolução, preferindo imediatamente atacar as de caráter mais urgente e menos difícil.

Não foi sem cabimento um tal modo de agir.

Descartês, em seus ensinamentos, aconselhava o caminho do fácil ao complexo como a rota mais certa de pesquisar a verdade.

Si abstraíssemos o quinhão de realizações devidas ao DASP, o simples fato de haver despertado os espíritos para a anarquia dos serviços públicos, e isso de uma maneira sincera e corajosa, basta para que não lhe poupemos merecidos êxitos.

Obedecendo fielmente à prudência aconselhada na apresentação das novas correntes de idéias reformadoras, com o intuito de evitar as inaptações, sempre fatais, do elemento huma-

no, viciado por um sem número de circunstâncias, apareciam as soluções numa sequência lógica e convincente, e, por isso, a conquista de adeptos se torna cada vez maior.

A criação da carreira de Técnico de Administração traduz que o terreno, agora escoimado dos erros mais grosseiros, está preparado para receber o adubo dos métodos científicos cujos resultados no futuro serão imensuráveis.

Providos os seus cargos, o momento se torna propício ao começo da grande tarefa: "a cruzada da racionalização do Serviço Público Brasileiro".

*
* *
*

Igualmente criadas pela lei 284, as Comissões de Eficiência eram órgãos, de cada ministério, com a finalidade de racionalizar as respectivas dependências, para isso, ligadas por uma subordinação técnica ao C. F. S. P. C. Obtinha-se, assim, a unidade, de planejamento, imprescindível.

Postas a funcionar, delas tudo se esperava, na implantação dos novos métodos de trabalho. No entanto,

"as comissões não conseguiram ainda satisfazer plenamente a sua finalidade, sendo de notar que o objetivo principal da sua criação — racionalização dos serviços ministeriais através o estudo permanente de sua organização — não foi sequer iniciado praticamente". (38)

Três foram, porém, as principais causas que impediram totalmente qualquer realização naquele setor, as quais, por não terem sido sentidas logo, levaram julgadores mais apressados a se bater pela extinção daquelas comissões, esquecendo seu importante papel, como agente do DASP em cada ministério.

- a) as numerosas atribuições administrativas e, algumas de caráter político, existentes no seu campo de ação;
- b) a nomeação de seus membros não haver recaído em técnicos capazes;
- c) a falta de um plano geral de racionalização que viesse definir a competência deles.

(37) — Francisco Campos — O Estado Nacional Sua estrutura Seu conteúdo ideológico — pág. ... — Ed. 1940 — Rio de Janeiro.

(38) — Relatório do DASP de 1939 — in Revista do Serviço Público — pág. 6 — Ano III — Volume II — N. 2 — Maio de 1940.

A primeira causa poderia ser mais facilmente corrigida, porque, de um lado, os seus efeitos eram mais palpáveis e, de outro, o remédio existia à mão.

Quanto à segunda, a falta de cultivo das idéias modernas de organização científica do trabalho, entre nós, ainda não apresentava técnicos de nomeada, de cujo tirocínio fosse lícito prever êxito na empresa.

Felizmente o DASP, seguindo o salutar princípio de que "não há dogmas, as nossas decisões serão reformadas tantas vezes quantas novos argumentos nos convencerem dessa necessidade" (38), em boa hora resolveu atacar o problema.

Cogita, presentemente da reforma das comissões de eficiência para retirar de suas atribuições tudo o que não diga respeito à tarefa da racionalização e criou a carreira de técnico de administração, de cujo seio sairá, por certo, o elemento capaz de entender os imperiosos ditames da nova ordem de coisas.

Mas, ainda assim, restava sem solução, a terceira causa, de respeitável importância. Com efeito, a falta de um plano geral racionalizador, de fases bem definidas, impedia a ação conjunta do DASP e das comissões; os entendimentos entre eles nunca se fizeram de um modo sistemático: eram medidas secundárias e isoladas, de caráter passageiro.

O nosso objetivo, com a presente tese, — é o momento de confessá-lo — foi, justamente, trazer solução a um dos problemas mais palpitantes da atualidade, no serviço público.

Agora, que definimos as fases de um plano racionalizador, já nos é possível dar resposta à antiga pergunta: Como atacar o problema da racionalização dos serviços públicos? Examinemos as três hipóteses:

- a) Conviria a ação exclusiva do DASP?
- b) Ou seria melhor que as comissões empreendessem sozinhas todas as etapas do plano?
- c) Ou ainda, uma distribuição racional entre o DASP e as comissões, de modo que da ação conjunta houvesse melhores resultados?

A nosso ver, enquanto não existem condições muito favoráveis, caberá ao DASP realizar sozinho todas as fases do plano. Porém, isso não

impedirá a assistência de elementos da Comissão, de modo a garantir o seu treinamento para futuras reformas.

Depois que uma bagagem de ensinamentos estiver colecionada e, concomitantemente, houver técnicos capazes nas comissões, manda a divisão de trabalho que se repartam as atividades, conseguindo-se assim um plano conjugado de efeitos extraordinários.

É de nossa opinião dividir assim:

I — Às comissões:

- a) a preparação psicológica;
- b) análise;
-
-
-
- f) implantação;
- g) controle de resultados;

II — Ao DASP:

- a) preparação psicológica (estudo dos meios);
-
- c) crítica da análise;
- d) planejamento;
- e) crítica do planejamento;
-
- g) controle (geral) de resultados.

Desse modo, ter-se-ia assegurado às comissões — mais próximas dos problemas particulares de cada ministério — a execução dos meios de preparação psicológica, o levantamento analítico, a implantação dos novos métodos e o controle de resultados à luz da realidade.

No DASP centralizar-se-ia a função de estudo, em caráter geral dos meios de preparação psicológica, o planejamento, das melhores condições de trabalho, que seriam orientadas depois pelo controle geral de resultados, feito através das comissões.

A unidade de ação estaria garantida e uma conduta uniforme poderia ser traçada, com grande proveito para a Administração.

Vejam, agora, as vantagens extraordinárias que adviriam com a implantação sistemática do plano de organização racional nos serviços públicos.

CONCLUSÕES

a) — *Correção dos métodos e normas de trabalho* — Calcados os da antiga organização no empirismo, o estudo de um sistema racional acarreta como consequência primeira a determinação de melhores métodos e normas de trabalho. (vide planejamento).

b) — *Aumento de rendimento* — Afastadas as operações inúteis, corrigidas as defeituosas, simplificada a marcha dos trabalhos, resulta, forçosamente, aumento de rendimento. (vide planejamento e controle de resultados).

c) — *Decréscimo de esforço* — A simplificação das operações de trabalho devolve ao trabalhador o quinhão de esforços que ele teria invertido nos movimentos inúteis, nas atitudes defeituosas, em toda a sorte de inaptações (vide planejamento e controle de resultados).

d) — *Fixação de responsabilidades* — O conhecimento das funções realizadas por um órgão permite a fixação das atividades dos servidores e, com elas, o grau de responsabilidade decorrente. (vide planejamento).

e) — *Baixamento de instruções de serviços racionais* — A definição de uma ordem e sua clareza são resultado do perfeito conhecimento do serviço e este só é dado pela análise. (vide planejamento).

f) — *Controle da produção* — Provém da caracterização das tarefas e pode ser conseguido através da comparação do estado em que se encontrava o serviço, relativamente ao seu estado atual. (vide planejamento e controle de resultados).

g) — *Base para a lotação* — O problema da lotação encontra o seu passo inicial na análise das funções de um órgão. Conhecidas e reestruturadas as atividades, fica em evidência o número de pessoas necessárias ao seu desempenho. (vide análise crítica da análise e planejamento).

h) — *Bases para estrutura das carreiras* — O agrupamento das atividades afins, após o estudo da análise, caracteriza a constituição das carreiras e orienta a sua estrutura, sob o critério seguro da realidade dos fatos. (vide planejamento).

i) — *Bases para níveis de remuneração* — O conhecimento dos deveres e responsabilidades que um trabalho envolve é o único meio racional

da determinação do seu pagamento. (vide análise e planejamento).

j) — *Bases para seleção profissional* — Só a fixação das atividades características de uma carreira permitiria a determinação das condições satisfatórias ao ingresso nela, portanto, facilitaria a escolha dos mais capazes para o seu seio. (vide planejamento).

l) — *Bases para a readaptação* — A descrição das diferentes atividades existentes em um órgão permite o aproveitamento dos semi-incapazes no desempenho de funções que se harmonizem com a sua situação. (idem),

m) — *Bases para apreciação rigorosa sobre o merecimento* — O merecimento apurado à luz da qualidade e quantidade de trabalho produzido seria colocado a salvo das simpatias pessoais.

n) — *Bases para regulamentação das carreiras* — Essa questão seria esclarecida com os dados determinados para as anteriores. (vide análise e planejamento).

o) — *Bases para fixação de horário* — A cronometragem das operações, os novos métodos e normas, a natureza e o volume dos trabalhos, serviriam de índice à determinação do horário ideal, atendendo-se, também às condições de trabalhador. (vide análise e planejamento).

p) — *Bases para previsão de consumo de material* — O conhecimento da sequência de operações do material neles empregado e o volume de atividades são elementos para a previsão de consumo que, por sua vez, simplifica a elaboração orçamentária. (vide planejamento).

q) — *Estímulo ao trabalhador* — Prestigiado, pela colaboração, o sentimento de importância e apurado o merecimento em relação ao trabalho, desenvolve-se um estímulo benéfico para o aumento da produção. (vide plano).

r) — *Determinação da melhor estrutura do órgão* — Por sucessivos agrupamentos das funções afins, depois do trabalho de análise, sem perder de vista as atividades gerais do órgão, chega-se à determinação da melhor estrutura. (vide planejamento).

s) — *Bases para a escolha do espaço necessário à instalação* — Fixada a lotação, determinadas as normas e métodos de trabalho, apurado o volume de serviço, decorre o espaço utilizável ao órgão. (vide planejamento).

CONTROLE DA PRODUÇÃO

Nº

(nome)
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> (cargo ou função) (classe ou série) </div>
Descrição da tarefa: -
Unidade -

DIA	PRODUÇÃO	ERROS	DIA	PRODUÇÃO	ERROS	DIA	PRODUÇÃO	ERROS
1			11			21		
2			12			22		
3			13			23		
4			14			24		
5			15			25		
6			16			26		
7			17			27		
8			18			28		
9			19			29		
10			20			30		
			31					

MÊS EM CURSO			MÊS ANTERIOR			DIFERENÇA	
SEMANAS	PRODUÇÃO	ERROS	SEMANAS	PRODUÇÃO	ERROS	PARA +	PARA -
1ª			1ª				
2ª			2ª				
3ª			3ª				
4ª			4ª				
5ª			5ª				
TOTAL DO MÊS:			TOTAL DO MÊS:			TOTAL	TOTAL

(a)

(func ou extm)

(a)

(chefe)

CÓDIGO

AGUARDAR (S/ PRASO)	☒	ESCREVER, INFORMAR (v. m. d.)	☒
AGUARDAR (C/ PRASO)	☐	ESCREVER (À MAQUINA)	☒
ANDAMENTO ACIDENTAL	-----	EXAME TÉCNICO	△
ANDAMENTO OBRIGATORIO	-----	EXIGIR, FAZER EXIGENCIA	●
ARQUIVAR	☐	EXPEDIENTE (FAZER EXP ^{to})	☒
AUTUAR	△	FICHAR	☒
BUSCAR, DAR BUSCAS	∪	FISCALISAR (v. CONFERIR)	
CAPEAR (v. AUTUAR)		INFORMAR (v. ESCREVER)	
CARIMBAR	■	NUMERAR	∪
CLASSIFICAR	△	PROTOCOLAR	∪
CONFERIR	⊙	PUBLICAR (DIÁRIO OFICIAL)	☒
DESPACHAR	☐	REGISTRAR	✓
DISTRIBUIR	↗	REMETER C/ GUIA	-----
ENTRAR, DAR INICIO	⊙	REMETER S/ GUIA	~~~~~
ENTREGAR	x	SAIR, FINALISAR	⊙
		TELEFONAR	☒

t) — *Bases para o planejamento de um programa de administração* — O conhecimento do que há e o controle das atividades proporcionado ao chefe, facultam-lhe o traçado de programas de ação. (vide plano).

u) — *Diminuição de gastos* — A organização técnica proporcionando o aproveitamento melhor de pessoal, material, uma aplicação racional de fundos, acarreta a execução dos serviços com um mínimo de gastos, o que, em última análise, possibilita ao Estado a ampliação de suas atividades, em consonância com os reclamos do momento.

BIBLIOGRAFIA

- HAROLD J. LASKI — *Grammaire de la Politique* — Ed. 1933 — Paris.
- PEDRO LESSA — *Dissertações e Polêmicas* — Ed. 1909 — Rio de Janeiro.
- MOONEY AND REILEY — *The Principles of Organization* — Ed. 1939 — New York and London.
- FRITZ KRAUSE — *Vida Económica de los Pueblos* — Ed. 1932 — Barcelona.
- JEAN CHEVALIER — *La Technique de l'Organisation des Entreprises* — Ed. 1937 — Paris.
- WERNER SOMBART — *La Industria* — Ed. 1931 — Barcelona.
- EDUARDO D. JONES — *Organización y Administración de Empresas Industriales* — Ed. 1934 — Barcelona.
- L. NOGUEIRA DE PAULA — *Racionalização Econômica* — Ed. 2.^a — Rio de Janeiro.
- MIHAIL MANOILESCO — *Le Siècle du Corporatisme* — Ed. 1936 — Paris.
- RAFAEL BIELSA — *Ciencia de la Administración* — Ed. 1937 — B. Aires.
- WASHINGTON AZEVEDO — *A Organização Técnica dos Municípios* — Ed. 1935 — Rio de Janeiro.
- CHRISTO CASACOF — *Direction des Entreprises Industrielles* — Ed. 1937 — Paris.
- ALEJANDRO CHLEUSEBAIRGUE — *Orientación Profesional* — Tomo II — Ed. 1934 — Barcelona.
- W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration* — Ed. 1927 — Washington.
- JEAN COUTROT — *Planning* — Ed. 1939 — Paris.
- L. CHAMBONNAUD — *Organización Científica de la Producción* — Ed. 1933 — Barcelona.
- CH. LAHR — *Manual de Philosophia* — Ed. 1932 — São Paulo.
- LEWIS MERIAM — *Public Personnel Problems* — Ed. 1938 — Washington.
- ALEJANDRO CHLEUSEBAIRGUE — *Psicologia del Trabajo Profesional* — Ed. 1934 — Barcelona.
- RENÉ DESCARTES — *O Discurso sobre o Método* — Livraria Athena Editora — Rio de Janeiro.
- FRANCISCO CAMPOS — *O Estado Nacional, sua estrutura, seu conteúdo ideológico* — Ed. 1940 — Rio de Janeiro.
- LUIZ SIMÕES LOPES — *Discurso de Posse* — in *Revista do Serviço Público* — Ano I — Vol. III — N. 2 — Pág.
- REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, COMERCIALES Y POLITICAS — Tomo VIII — N. 3 — Setiembre-Diciembre — 1939 — Rosario.