

Análise do Trabalho e Padrões de Execução

ELIZABETH A. MULHOLLAND

(Tradução de Mary D. Cardoso)

ELIZABETH A. MULHOLLAND é Técnico de Pessoal da Divisão de Seguros de Velhice e de Pensionistas, do Bureau Federal da Previdência Social, dos Estados Unidos. Antes de exercer essa função, adquiriu, porém, grande experiência em seu campo de interesse quando trabalhou no Serviço Federal de Emprego, no Serviço de Planejamento e em outras repartições de seu país.

Em excelente tradução de Mary Cardoso, Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas da União, presta hoje aos nossos estudiosos especial serviço com o presente artigo de sua autoria que constitui, aliás, o quarto de uma série que a "Revista do Serviço Público" vem publicando com permissão de "Personnel Administration Review".

O problema da análise do trabalho, atual objeto de pesquisas entre nós, em virtude mesmo de empenhar-se o governo no planejamento da classificação de cargos de seu serviço civil, já conta com apreciável fonte de informações e orientação, pelo menos em termos bibliográficos, que registra não só a experiência estrangeira nesse setor como também o esforço brasileiro que nesse particular,

desde 1934, revela um progresso constante e uma grande força de expressão.

Como instrumento de documentação administrativa, a "Revista do Serviço Público" já divulgou até o presente inúmeros artigos sobre a matéria. Muito embora quase só visasse seu interesse aos aspectos da análise do trabalho que afetam a administração pública, podem os leitores encontrar em seus índices ensaios e monografias que consubstanciam o mais elevado pensamento técnico e científico em assuntos dessa natureza e capazes de interessar a todos os setores de atividades.

Na oportunidade, com a cooperação de Miss Mulholland, acrescenta este periódico aos nossos conhecimentos mais uma fórmula prática de determinação dos padrões de execução, desta vez posta em vigor no "Bureau of Old Age and Survivors Insurance" que, em 1945, empreendeu a investigação em torno de cerca de novecentos tipos de cargos, analisando-os na base das respectivas responsabilidades profissionais a fim de alcançar os importantes objetivos que a autora enumera em seis itens a seguir.

EM abril de 1945 a Divisão de Seguro de Velhice e de Pensionistas (Bureau of Old-Age and Survivors Insurance) iniciou um programa geral de análise do trabalho, que deveria abranger cerca de novecentos tipos de cargos, no órgão central e no serviço regional. Tais funções eram exercidas por onze mil empregados, aproximadamente. Essa atividade já se desenvolvia havia dois anos e o programa estava executado em setenta por cento, quando foi lançado o plano de padrões de execução. Tendo em vista o fato de que a análise do trabalho constituiu a base do programa de padrões, não será demais um ligeiro exame das atividades que a constituem.

De há muito vinham os funcionários da Divisão estudando métodos que atendessem a certas necessidades já identificadas na administração de seu pessoal e na chefia de seus serviços. Uma comissão composta dos chefes dos órgãos de treinamento, de pessoal e de planejamento, optou, finalmente, por um programa de análise do trabalho, sugerindo-o como o meio mais eficaz para a con-

secução do maior número de objetivos, que assim enumerou:

1. Melhor compreensão, por chefes e subordinados, das exigências de cada tipo de trabalho, considerado individualmente;
2. Determinação das necessidades de treinamento, em termos de funções específicas, permitindo o aperfeiçoamento de programas de treinamento em grupo e de treinamento no trabalho;
3. Melhor julgamento do trabalho executado, pela relação estabelecida entre os elementos de avaliação de eficiência e os deveres dos cargos, bem como pelo fornecimento de uma base para exigências específicas quanto ao trabalho relativo a cada cargo considerado isoladamente;
4. Mais eficiente seleção e melhor lotação de pessoal, pela definição das exigências de cada cargo, em termos de habilidade e conhecimentos;
5. Fornecimento aos empregados de material impresso, descrevendo os cargos e funções da Divisão e as qualificações exigidas para os mesmos;
6. Classificação revista dos cargos, para verificação do grau em que as previsões correspondem aos deveres reais dos cargos.

Os numerosos objetivos exigiam amplo e cuidadoso planejamento. Decidiu-se que não seriam fixados limites fatais de tempo, mas que cada divisão procuraria entrosar suas atividades de análise no programa normal de trabalho. Só se lançava mão de técnicos no planejamento, controle e instalação do programa, bem como no treinamento dos supervisores e subordinados na técnica de análise dos cargos e de elaboração dos resumos dessa análise. Adotou-se o método da conferência, sendo o grupo composto do chefe supremo da organização e de empregados representando os diversos tipos de cargo. Esse grupo, seguindo instruções recebidas em sessões especiais de treinamento e constantes de um manual de análise do trabalho, preparou minuciosa descrição de cada cargo. O resumo elaborado incluiu também a previsão das habilidades, grau de conhecimentos, qualificações especiais e características pessoais necessários para o desempenho dos deveres e responsabilidades dos cargos. Tais análises, conferidas e examinadas por técnicos, foram submetidas à aprovação do chefe da organização, distribuindo-se cópias aos chefes dos diversos setores, para conveniente utilização.

A participação conjunta dos supervisores e dos empregados na preparação das análises assegurou perfeita consecução do primeiro objetivo referido. Houve, entretanto, atividade de outra natureza, classificada nesse primeiro item, do mesmo modo que sob a epígrafe dos demais itens. Não obstante, o objetivo do presente artigo não é o relato completo do programa de análise do trabalho, de modo que os comentários subseqüentes dirão respeito apenas ao terceiro objetivo da lista.

Decorrido cerca de um ano de aplicação do programa de análise, quando os chefes já haviam aprendido a usar tais análises em conexão a outros objetivos de administração, a comissão iniciou estudo intensivo da utilização que poderia ser dada às análises quanto ao estabelecimento de padrões de execução, capazes de permitir a avaliação da eficiência. As idéias assim ventiladas foram postas em prática, em caráter de tentativa, numa determinada seção onde alguns dos empregados tiveram seus boletins de eficiência, correspondentes a 1947, preparados em função dos fatores do trabalho. Com o auxílio dos especialistas em avaliação de eficiência, da Comissão de Serviço Civil, conseguiu a Divisão, em abril de 1947, chegar à elaboração de um plano que pôde recomendar à chefia de todos os seus órgãos, para o efeito da definição de fatores de trabalho e de requisitos de execução. A Comissão de Avaliação de Eficiência da Divisão teve o trabalho sob seus auspícios e o supervisionou. Um técnico em avaliação de eficiência e um especialista em treinamento prepararam material de orientação e trabalharam com o pessoal das seções, na tentativa de assegurar uniformidade na interpretação e na aplicação das instruções a serem seguidas pelos interessados.

O primeiro passo consistiu na reconstituição dos grupos de conferência, compostos de supervisor e subordinados, na mesma forma pela qual ha-

viam sido estabelecidos para a análise do trabalho. Fórmulas específicas indicavam o número de empregados de que deveria constar o grupo, variando conforme o número total dos que se incumbiam das mesmas tarefas. Esse grupo, em primeiro lugar, fez uma revisão da análise já realizada, para verificação das condições de amplitude e precisão da mesma, em relação a deveres e responsabilidades. Em seguida, procedeu à "destilação" dessa análise, escolhendo os deveres mais significativos e que podiam ser expressos em termos de ação. Definiu-se aquilo que constituía os fatores especialmente importantes, chamando-se a atenção para tais fatores. Até esse ponto, o trabalho era relativamente fácil, de vez que apenas dizia respeito a conhecimento e experiência já adquiridos pelo chefe e pelos subordinados no programa de análise do trabalho.

A essa altura, o grupo passou a descrever o tipo de execução considerado adequado em relação a cada fator do trabalho, especificando a quantidade, a qualidade, o tempo e a forma pela qual determinado dever do cargo seria convenientemente desempenhado. Sempre que podiam ser aplicadas unidades de medida, eram as mesmas sugeridas e relacionadas; quando isso não ocorria, o padrão exigido era expresso em termos descritivos. Recomendava-se ao grupo precisar a razoabilidade, no estabelecimento do padrão justo, e muita clareza, de modo que as palavras escolhidas para a descrição do padrão tivessem o mesmo significado, tanto para o chefe, como para o empregado. Os padrões de execução resultantes do trabalho do grupo tinham que ser aprovados pela chefia suprema, para que pudessem ser usados. Depois dessa aprovação, cada empregado recebeu uma cópia do padrão de trabalho esperado de sua atividade, podendo fazer, a respeito do mesmo, as perguntas que achasse oportunas. Cabia ao chefe agir no sentido do que tanto ele quanto cada um de seus empregados entendessem do mesmo modo os padrões exigidos.

Em relação às tarefas nas quais os padrões de execução podem ser expressos em termos de produção unitária ou de perfeição, o trabalho foi facilmente executado. Os empregados que desempenhavam esse tipo de atividade tinham sido sempre classificados à base de produção ou de perfeição e estavam bem familiarizados com os requisitos fixados pela chefia. Surpreendente, em muitos casos, foi a tendência dos empregados no sentido de fixarem padrões de produção além dos limites máximos entendidos pelo supervisor como razoáveis e adequados. Exemplos, nesse particular, foram dados pelos trabalhadores em máquinas de numerar, pelos tabuladores e pelos arquivistas incumbidos de fichários.

Havia outros tipos de trabalho repetitivo de numeroso pessoal e nos quais as tarefas consistiam em atividade burocrática muito diversificada. Para muitos, o padrão de execução não podia ser expresso em termos de produção ou de perfeição e era freqüente aparecer a análise das diversas operações de que constavam as tarefas como

sendo a descrição do padrão adequado. Exemplo disso foi dado pelos casos de serviços de contabilidade, sendo tal tendência evitada mais facilmente em trabalhos burocráticos de tipo menos rotineiro, como o de uma secretária. Uma das atribuições da secretária é estabelecer contato entre o supervisor e o pessoal subordinado, ou entre aquele e gente estranha à organização. De seu padrão consta o seguinte: "Fala com tato e cortesia. E' calma e agradável. Veste-se com limpeza e correção e está sempre apresentável. Responde às perguntas sem dar informações de ordem pessoal ou confidencial. Transmite rapidamente os recados telefônicos, etc." Em relação aos serviços burocráticos do tipo não mensurável, o esforço adicional exigido para que bem se definam os padrões de execução é mais no sentido do *como* do que no *daquilo* que se deve pedir.

Os cargos de chefia de grau inferior foram estudados cuidadosamente e realizou-se um bom trabalho quanto à definição dos fatores de trabalho. Não obstante, quando se expediram os padrões de execução, ficou evidente o fato de que, embora houvesse variação nos deveres desses diversos cargos, o padrão poderia ser expresso em termos muito aproximados. Decidiu-se, assim, adiar o uso do plano de fatores de trabalho na avaliação de tais cargos, realizada no ano de 1948, até que se obtivessem maiores dados quanto aos deveres correspondentes, e melhor definição de padrões para as chefias de primeiro e segundo grau, de baixo para cima.

Os cargos do tipo profissional e técnico mostraram-se os mais difíceis, na execução desse plano. Os primeiros esforços resultaram na definição de fatores mais descritivos da execução do que expressivos em termos de tarefa ou atividade — por exemplo "estabelece e mantém relações amistosas com funcionários de outras divisões", "exige iniciativa no reconhecimento da necessidade de revisão das diretrizes em vigor, na determinação da pesquisa que se faz conveniente" etc. Era muito difícil para os supervisores e empregados que chegavam a tais descrições como definições de tarefas, coordenarem seus pontos de vista no sentido de reconhecer tais definições antes como descrições de alguns característicos do trabalho do que como itens desse mesmo trabalho. Outra dificuldade nesse tipo de cargo foi descrever a execução adequada em termos suscetíveis de uma única interpretação. Em muitos casos foi impossível fazê-lo. Por exemplo, quanto ao encargo de "preparação e expedição de instruções..." o padrão de execução exige que o ocupante do cargo "escreva com clareza e concisão e organize a matéria numa ordem lógica." Chefes diferentes aplicando esse padrão a seus subordinados podem ter idéias muito diversas sobre aquilo que constitui estilo conciso e organização lógica da matéria. Nesse tipo de trabalho, o julgamento subjetivo do supervisor será sempre o elemento determinante da avaliação do desempenho do empregado. Muitos dos padrões estabelecidos para os cargos profissionais e técnicos estão cheios de referências às exigências

de iniciativa, engenhosidade, espírito de cooperação, etc., o que levou um chefe a declarar que acreditava que o plano de avaliação pelos fatores de trabalho apenas substitui um conjunto de abstrações pelas abstrações oficiais constantes do modelo federal n.º 51 de avaliação de eficiência. Entretanto, a persistência dos esforços produziu padrões bem mais concretos em relação a trabalhos não mensuráveis como o do Técnico de Treinamento, do Conselheiro Técnico e do Analista, completando-se tais padrões com uma descrição da execução considerada adequada a cada um desses cargos. O esforço conjunto despendido na tentativa de ampliar as técnicas de padrão de execução à base dos fatores do trabalho aos cargos técnicos e profissionais deu em resultado a melhor compreensão dos requisitos do trabalho, tanto pelos chefes como pelos subordinados, embora não haja, ainda, conduzido a instrumentos de avaliação acima de qualquer crítica.

Em 31 de dezembro de 1947 a Divisão havia estabelecido requisitos de execução para cerca de 50% de seus cargos e os ocupantes dos mesmos ficaram cientes de que os boletins de eficiência correspondentes a 1948 seriam preparados de acordo com tais padrões. Nem todas as seções estavam em condições de usar esse tipo de avaliação, mas praticamente todas haviam colaborado nas atividades gerais do plano. E, de fato, 5.816 dos 8.493 empregados para quem se expediram boletins, em 31 de março de 1948, foram julgados segundo os princípios do plano de fatores de trabalho.

Até esse ponto, nossos esforços concentraram-se em setores que merecem maior consideração. Não são todos os chefes e subordinados que acham acertado tentar o estabelecimento de padrões escritos para os cargos cujo trabalho não pode ser expresso em termos mensuráveis. Muitos entendem que a palavra *padrão* é de todo inadequada em relação a tais cargos. Em substituição a isso, acreditam que a análise feita pelo supervisor, ao julgar o trabalho produzido, é suficiente para familiarizar os empregados com as idéias do chefe sobre a maneira adequada pela qual deve o cargo ser exercido.

Em nosso primitivo plano de prescrição de padrões baseados em elementos do trabalho, tentamos assegurar a aplicação de padrões de execução uniformes a cargos similares, através da exigência de serem considerados os mesmos elementos na classificação de funções semelhantes. Alguns administradores vêem na utilização dos padrões baseados em fatores do trabalho o enfraquecimento de importante meio de controle e são de opinião que daí pode resultar grande disparidade de padrões para cargos do mesmo tipo, mas de diferentes divisões. Não passa de uma conjectura o saber-se se o plano antigo assegurava "uniformidade", mas o novo plano não usa como arma de propaganda a afirmação de o ter conseguido.

Sabemos que esforços subseqüentes terão como resultado provável a definição de padrões e requisitos de execução em termos mais concisos

e mais exatos do que os que inicialmente obtivemos, de muitas palavras e inconvenientemente longos. Aachamos que em muitos casos melhoraremos a formação dos padrões se a tornarmos mais descritiva da forma pela qual o empregado deve desempenhar seus deveres para atender às condições de adequação exigidas por seu supervisor. Tais padrões, mais descritivos, substituirão, então, os que consistem apenas em esquemas de trabalho ou em indicação de seqüências de operações. O fato de que não chegamos realmente a uma conclusão definitiva em nossos primeiros esforços não é, de modo algum, desencorajante. É, pelo contrário, corroborativo da idéia fundamental que defendemos, de que o valor dos padrões não está na fórmula final escrita num pedaço de papel, mas nos processos pelos quais chegamos até eles e somos capazes de compreendê-los.

As entrevistas para julgamento de capacidade, freqüentemente realizadas entre supervisores e empregados, bem como as reclamações e pedidos de revisão que surgem, deveriam servir para dar-nos noção bem realista da pouca valia de tal método, no que se refere ao aperfeiçoamento da avaliação da eficiência. Os empregados conseguiram meios de injetar suas idéias nos padrões defendidos pela administração e esperamos que essa contribuição seja benéfica para a chefia e que o interesse desta em recebê-la repercuta, favoravelmente, nas relações entre patrões ou chefes e empregados.

O sistema é muito recente para poder ser avaliado em termos definitivos. No entanto, até o ponto em que o programa de padrões de execução se relaciona com o de análise do trabalho, podemos, muito objetivamente, fazer uma lista das vantagens já identificadas:

1. A análise do trabalho fornece, em relação a cada cargo, o que poderíamos chamar de "planta", algo mais específico do que a descrição usada quase exclusivamente para efeitos de classificação. A destilação da análise do trabalho em *fatores de trabalho* dá um sumário preciso do cargo, que pode ser usado em lugar da análise, sempre que se faz necessária apenas a revisão dos tipos essenciais da função considerada.

2. Essa "planta" é útil tanto para o chefe quanto para o subordinado, no que concerne à familiarização desta último com seus encargos e ao seu treinamento. Permite completa compreensão mútua do trabalho a ser feito e da maneira pela qual deve ser executado. A isto adicionado o padrão de execução, teremos um elemento de controle de qualidade e quantidade também claramente compreensível.

3. A possibilidade de mútua compreensão é um fator de moral elevado. O chefe e seu auxiliar experimentam a sensação de responsabilidade compartilhada e sentem que são sócios na tarefa de bem realizar o trabalho. A co-participação na atividade da análise faz com que cada um se sinta um pouco o dono de seu cargo.

4. Os supervisores e empregados não ficam conhecendo melhor apenas seus próprios cargos e as mútuas relações de trabalho, mas têm à disposição as "plantas" e padrões relativos a outros cargos, podendo ampliar seus conhecimentos além das esferas da própria responsabilidade.

Outros usos podem ser indicados para a análise do trabalho e para os padrões de execução, os quais ainda não avaliamos devidamente. Com

exceção dos índices de produção, de há muito fixados para trabalhos mensuráveis, tais aplicações não tiveram ainda importância vital, em uma Divisão, na determinação do volume de trabalho, nas estimativas de custo de produção ou nos processos e métodos de análise.

A Divisão reconhece que os programas de padrões de execução podem ser satisfatoriamente realizados sem que seja indispensável um trabalho de análise como o que preconizamos. Cremos, todavia, que essa análise oferece o meio de coordenação das atividades de avaliação do trabalho com os demais objetivos da administração, que dependem de acurada análise dos deveres e responsabilidades de cada um dos empregados que compõem o grupo de trabalho.

COMENTÁRIOS DE ELDON E. SWEEZY

Ficou bem definida neste artigo a estreita relação que há entre a análise do trabalho e a elaboração de padrões de execução. A atenção que se dispensar a êsse aspecto do problema dos padrões corrigirá ênfase excessiva que possa ser dada ao uso de tais padrões para mensuração de eficiência, coisa que tem preocupado de tal maneira os supervisores que os mesmos correm o risco de só utilizar os padrões como instrumento de avaliação dos empregados. O melhor preventivo, nesse particular, consiste em ministrar-se completa instrução quanto aos usos e controles dos padrões, de modo que assegure sua aplicação em outras circunstâncias além daquelas em que se deseje medir eficiência.

A cuidadosa atenção dispensada às diferenças entre os cargos representa uma das mais importantes fases desse programa. Aqui mais uma vez se demonstra que a tarefa constitui a base lógica para definição dos padrões.

COMENTÁRIOS DE CALVIN P. DEAL E MILTON

J. ESMAN

O programa delineado por Elizabeth Mulholland foi cuidadosamente planejado e os resultados que ela refere indicam excelente progresso. Concordamos com a articulista na análise dos problemas que o sistema envolve, exceto num ponto: o padrão de execução usado como exemplo — "Fala com tato e cortesia. E' calma e agradável. Veste-se com limpeza e correção e está sempre apresentável." etc., não corresponde à sua própria descrição daquilo que deveria constituir um padrão de execução. O padrão citado não é razoável quanto à definição do trabalho típico adequado e não terá, provavelmente, o mesmo sentido para o chefe e seus subordinados. Concordamos com ela no ponto em que declara que deveria ser descrita a execução *adequada* (não perfeita). Os que ultrapassarem o padrão farão jus a uma nota excepcional, correspondente a trabalho de superior qualidade, enquanto que os que não o alcançarem ficarão merecendo nota negativa. Padrões do tipo do que foi descrito acima raramente

podem ser atingidos por empregados excepcionais e é certo que nunca poderão ser superados. Se um empregado o alcançasse, ganharia apenas um sinal de reconhecimento.

Achamos também que quando não são aplicáveis padrões numéricos há mais dificuldade em conseguir-se a definição de padrões que signifiquem o mesmo para chefes e para subordinados. E concordamos, igualmente, em que o julgamento do chefe é que deve predominar. Tudo isso, porém, não constitui justificativa para que se deixe de lutar pela fixação de padrões de execução em termos que possam descrever desempenho ade-

quado, e não perfeito. Padrões não podem ser confundidos com objetivos.

Embora não seja fácil o estabelecimento de padrões de adequada execução amplamente compreensíveis em relação a todos os tipos de cargo, um bom programa de padrões precisa ter em mira esse objetivo, melhorando continuamente através da experiência. Padrões como o que foi citado representam um perigo para o programa, porque abrem campo a mal-entendidos e a más interpretações, num assunto cujo sucesso depende do desenvolvimento contínuo do bom entendimento entre chefes e subordinados.