

PESSOAL

Avaliação das Normas Padronizadas de Administração de Pessoal

HERBERT H. ROSENBERG

(Tradução de Mary Cardoso)

HERBERT H. ROSENBERG é chefe da Seção de Padrões e Métodos de Trabalho, da Divisão de Pessoal Civil, do Ministério da Guerra. Anteriormente a êsse, exerceu vários cargos em serviços regionais do Ministério.

E' INTENÇÃO do presente artigo demonstrar, com clareza, que não há o objeto da perfeição nas normas uniformizadoras da administração de pessoal, mas, antes, um constante incentivo à experimentação e ao aperfeiçoamento. Durante os anos da guerra e desde o dia da vitória no Japão, o Ministério da Guerra, bem como a Força Aérea, muito se vêm esforçando para a padronização das normas, métodos e processos de trabalho usados em administração de pessoal e mais de dois anos já se passaram desde que tal padronização foi feita compulsória em todos os serviços do Ministério, espalhados pelo país inteiro. Em conseqüência, parece oportuno fazermos agora uma revisão da nova experiência obtida com a execução desse programa e tendo em vista o crescente interesse de muitos serviços nas possibilidades de padronização das normas de administração de pessoal, queremos, com êste trabalho, fazer um esforço no sentido da avaliação dos efeitos da padronização, usando critérios de economia, flexibilidade, facilidades de aperfeiçoamento e quanto ao estímulo para desenvolvimento e simplificação e às atitudes da chefia no que diz respeito a modificações no regime de trabalho.

SUMÁRIO DA EXPERIÊNCIA QUANTO A NORMAS PADRONIZADAS DE PESSOAL

O verdadeiro valor da padronização é auferido no julgamento das normas de trabalho sob condições de tensão ou mesmo de crise. Os dois últimos anos foram muito difíceis para os serviços de pessoal do Ministério da Guerra. As sérias e frequentes reduções de pessoal, as modificações nas equipes bem treinadas, as substituições nos serviços de guerra segundo normas vigentes para o pessoal civil, as tremendas mudanças em questões de organização, a completa reorientação de programas de comissões e transferências e a volta

dos veteranos de guerra — tudo isso teve profunda significação. Há dois critérios para avaliação das normas padronizadas de administração de pessoal, aprovados para aplicação compulsória em todo o Ministério da Guerra.

Relatórios de inspeções — A administração dos programas de pessoal ficou sendo responsabilidade dos comandos principais e, dentro desses, do oficial comandante de cada unidade regional. Os representantes da Divisão de Pessoal Civil para os serviços regionais realizam inspeções periódicas, para avaliação do desenvolvimento do programa e para assegurar a observância dos padrões, inclusive os que dizem respeito às normas de trabalho em administração de pessoal. No período de outubro de 1945 a março de 1948, fizeram-se inspeções dessa ordem em mais de seiscentos serviços regionais, as quais serviram para instruir os órgãos regionais de pessoal sobre os benefícios decorrentes das normas padronizadas, bem como para salientar os pontos em que houve maiores desvios em relação ao plano original ou melhor observância do mesmo. A análise dos relatórios de tais inspeções indica claramente que, de um modo geral, os órgãos regionais passaram a observar as normas padronizadas dentro dos limites de tempo prescritos e que as violações subsequentes foram mais de forma do que de fundo. Revelam, também, êsses relatórios, reduções de pessoal, correspondentes à simplificação das operações. Sempre que ocorria efetiva aplicação das normas padronizadas, os serviços eram capazes de atender a quaisquer exigências do trabalho, ao passo que, nos poucos órgãos em que não tinha havido boa implantação do sistema, havia dificuldade de adaptação às rápidas mudanças sofridas pelas condições do trabalho e, frequentemente, enorme desperdício de mão-de-obra. Durante o período indicado, a percentagem de novo pessoal atribuído aos serviços decresceu de 3,7 para 1,7 por cento e uma porção substancial dessa redução de 54% é diretamente atribuível aos efeitos da padronização das normas de trabalho.

Exceções admitidas — Quando se decidiu a aplicação das normas padronizadas, foi acentuado que os comandos ou os serviços regionais po-

deriam pretender determinadas exceções à nova regra imposta, relativamente a certos pontos ou aspectos específicos de seu trabalho. Em todos os casos, tais pretensões foram individualmente consideradas. Autorizaram-se exceções com base nas peculiaridades de condições locais, admitindo-se simplificação apenas quanto a situações específicas, aceitando-se a sugestão de experiências com técnicas novas e a prova de que a exceção seria mais conveniente que a padronização.

Comparadas, porém, com o número total de serviços em que foi implantado o sistema, foram relativamente poucas as exceções pedidas ou autorizadas. Graças a essa latitude na apreciação de casos individuais, as normas padronizadas provaram ser amplamente adaptáveis.

A flexibilidade que permitiu as exceções e a razoabilidade do órgão responsável pelo exame dos pedidos de exceção contribuíram, de modo significativo, para a aceitação das normas padronizadas nos serviços regionais. Em muitos casos, a análise dos pedidos ou das autorizações concedidas demonstrou a conveniência de substituir-se definitivamente a norma padronizada pela exceção. Essa capacidade de reconhecer aquilo que é de fato mais vantajoso, que aumenta com a constante revisão das normas de trabalho, contribuiu para evitar o endurecimento dos canais administrativos.

OUTRAS VANTAGENS

Tal como se previra, a padronização resultou em maior eficiência, porém mais importantes foram os benefícios surgidos como resultados indiretos da padronização das normas. Por exemplo, o departamento assumiu a responsabilidade da lotação dos veteranos de guerra e dos funcionários estáveis atingidos pelos cortes. Para o desempenho eficiente dessa função foi necessário o estabelecimento de um sistema de controle de âmbito nacional, que assegurasse não só ação pronta, mas, igualmente, uniformidade de tratamento. Graças aos registros e às normas padronizadas, a administração desse novo programa foi feita com um mínimo de perturbação na rotina dos serviços regionais de pessoal. E' claro, contudo, que as fases do programa relativas à lotação davam causa a freqüentes ajustamentos na equipe de operadores.

O preparo de relatórios tornou-se fácil graças ao uso de normas e registros padronizados. A administração tinha pleno conhecimento das informações disponíveis, onde as encontrar, como utilizá-las e qual o melhor método de preparação de relatórios sobre itens específicos, com dados extraídos dos registros gerais. A documentação tornou-se, de fato, parte integrante da padronização.

As normas padronizadas em uso em todo o Ministério tornaram possível a realização de um estudo de todas as operações do órgão de pessoal e como resultado fixaram-se padrões com base no volume de trabalho.

Em 1946 e 1947, vários outros serviços federais, a braços com problemas de crescimento em larga escala, reconheceram a vantagem das normas padronizadas de pessoal e êsses casos serviram para demonstrar a capacidade de adaptação das normas contidas no Manual n.º 1 (do Ministério da Guerra) a diferentes esquemas de organização e métodos de delegação de competência, evidenciada claramente pela possibilidade de total ou parcial utilização.

Graças à experiência obtida com a padronização, o Ministério ficou em condições de cooperar amplamente no programa de âmbito nacional encetado pelo Governo. Em muitos casos os registros padronizados e as normas em uso no Ministério serviram de modelo para todo o Governo Federal. Não obstante, os benefícios resultantes foram apenas parcialmente assegurados, uma vez que uma padronização geral via de regra se limita a uma série de formulários raras vezes se aventando à questão mais complexa das normas de trabalho.

E' provável que o mais importante dos efeitos indiretos da padronização se faça sentir na proporção em que contribui para facilitar a execução de outras atividades, como sejam a boa utilização do pessoal, a classificação de cargos, a lotação, o treinamento e as relações humanas no trabalho. Êsse fato tornou-se evidente por diversas formas. Tirou-se maior partido da especialização profissional, aliviando os técnicos de pessoal de atividades burocráticas que representavam desperdício de tempo e de energia. Os técnicos, familiarizados com as normas padronizadas, ficaram em melhor posição para assegurar ação pronta e eficaz e para orientar empregados e supervisores quanto à ação mais conveniente. Mais importante ainda, a padronização das normas de trabalho garantiu, virtualmente, maior eficiência em toda a administração de pessoal e o resultado desse fato foi a modificação das atitudes da maior parte dos funcionários que trabalham nessa atividade, passando a predominar, sobre a frustração e a má vontade, um clima de confiança. E essa mudança de atitude foi inestimável para o estabelecimento de um vínculo real entre tais funcionários e as diferentes atividades que constituem o programa.

A existência de normas padronizadas ajudou o departamento a enfrentar as drásticas alterações decorrentes da redução de pessoal, bem como a atender ao programa dos funcionalmente deslocados, da Comissão do Serviço Civil, com um mínimo de perturbação. A conseqüência clássica das movimentações de pessoal é que o funcionário que sai geralmente leva consigo o conhecimento do "modus faciendi" da função. Quando as normas são padronizadas, êsse inconveniente é muito reduzido. O uso de gráficos e de descrições minuciosas das operações, reunidos em folhetos ou manuais de divulgação tem contribuído, também, de forma significativa, para diminuir o período de treinamento necessário à familiarização dos novos funcionários com as técnicas de pessoal.

Pelo que ficou dito, é evidente que as vantagens indiretas da padronização têm tanta importância quanto as diretas, embora nem sempre possam ser antecipadas com o mesmo grau de previsão. Deve, não obstante, ser acentuado que a padronização apenas favorece a possibilidade do aperfeiçoamento, uma vez que fornece base sólida para subseqüentes experiências e simplificações. E considerando que essas fases do aperfeiçoamento administrativo não têm merecido a ênfase necessária, ressaltamo-las, a seguir, com a esperança de que possam demonstrar a plethora de possibilidades que lhes é inerente, uma vez atingida a padronização.

EXPERIÊNCIA E SIMPLIFICAÇÃO

Qualquer serviço que funcione em base de padronização terá feito verdadeiro investimento em instalações, aparelhamento, métodos de trabalho e atitudes pessoais de seus servidores. O objetivo da modificação dos padrões terá que ser, portanto, o aumento do valor do investimento com um mínimo de dispêndio. Quanto maior o escopo das normas de trabalho, mais severa terá que ser a avaliação das mudanças sugeridas. É essencial que tal avaliação obedeça a bem controladas experiências e simplificações, empregando-se as melhores técnicas de análise, ao invés de um julgamento apressado e convencional.

Experiências — Quando ocorre que determinada proposta de simplificação envolve norma de trabalho de ampla interrelação, convém que se experimente a modificação sugerida sob condições reais, de modo que se possam eliminar contratempos imprevistos, e que se venha a demonstrar se a norma proposta é, de fato, superior à antiga ou se essa superioridade pode ser conseguida somente sob determinadas condições específicas e não gerais. Embora fôsse possível citar muitos exemplos, mencionaremos apenas três, que são suficientes para ilustrar o tipo e o método de experimentação convenientes.

O sistema padronizado em vigor previa apenas uma ficha para cada assunto, em arquivos verticais ou horizontais. Muitos serviços do Ministério tinham fichários de mais de cinco mil unidades. Que possibilidades teria a adoção dos cartões perfurados do sistema Hollerith? Para saber a resposta, era necessário um exame da situação, bem como a elaboração das normas a serem propostas, a codificação de instruções, a escolha dos setores em que se faria a experiência, a instalação do novo sistema, seu controle durante certo espaço de tempo e a avaliação de suas vantagens e de seus inconvenientes. Como resultado da experiência, o departamento chegou ao estabelecimento de critérios que o habilitaram a decidir de modo geral sobre a aplicação universal do sistema e, em particular, sobre sua adoção em condições específicas.

As normas padronizadas previam uma *ficha de cargo*, para esclarecimento quanto ao número e distribuição das funções e uma *ficha de serviço*, que dava um resumo histórico de cada cargo, den-

tro de um critério alfabético. Como os quadros da maioria dos departamentos representavam conjuntos de cerca de 2.000 figuras, cuidou-se de examinar a possibilidade de fundir os dois fichários, considerando-se então os diversos critérios a que tal fusão poderia obedecer. Escolheram-se os serviços em que se faria a experiência e planejaram-se cuidadosamente, e em pormenor, as normas a adotar. No período de adaptação foi prestada toda a assistência aos órgãos atingidos pela inovação e manteve-se com os mesmos estreito contato, nos dois meses em que a experiência esteve sob controle. Embora os resultados fôsem decididamente favoráveis à consolidação proposta, a mesma foi submetida à crítica de diversos órgãos regionais. As respostas obtidas indicavam inteira aceitação da simplificação proposta, mas ficou demonstrada também a conveniência de serem examinadas as possibilidades de um método alternado de registro, antes da adoção da norma, como um padrão, ao invés de simples modificação sugerida. Não obstante, o tempo gasto com os registros individuais será reduzido de mais de 30 %, como consequência dessa experiência.

Inicialmente, as normas repousavam nos registros de cargos e nas folhas de pagamento, como fontes capazes de fornecer elementos para efetivo controle das despesas com pessoal, mas, em certos casos, os técnicos de orçamento procuraram estabelecer sobre todas as operações de pessoal uma fiscalização que veio a criar duplicação de trabalhos e esforços, contrariando a padronização. Mais uma vez pareceu adequada a técnica de experimentação. Durante seis meses, todos — com exceção de um — os serviços regionais de um departamento foram autorizados a controlar as operações de pessoal segundo o técnico de orçamento. O setor maior do serviço procurou fazer o controle orçamentário dentro das normas padronizadas, apurando-as com a adoção de uma técnica de previsão que utilizava os dados das folhas de pagamento. Encerrado o período de experiência, os resultados foram revistos e avaliados, ficando claramente indicado não apenas que o método a que obedecia a norma padronizada oferecia melhor forma de controle, mas também que, de modo geral, a maioria dos técnicos de orçamento preferia esse método. Se se tivesse tomado uma medida com base apenas nas vantagens da teoria orçamentária tradicional, sem qualquer experiência direta, é provável que a decisão final tivesse sido menos inteligente.

Em resumo, a experiência devidamente controlada, numa base concreta, dá em resultado fatos reais, ao invés de teoria, hipótese, idéia preconcebida ou outras considerações igualmente não científicas, para que se chegue a uma decisão de caráter administrativo.

SIMPLIFICAÇÃO DE MÉTODOS

Nos dois anos que decorreram após a adoção da padronização no Ministério da Guerra, houve de fato dúzias de exemplos de simplificação de métodos ou processos de trabalho. É evidente que a padronização favorece a simplificação, visto

possibilitar a concentração num padrão uniforme, e não dispersar a atenção numa série de diferentes fórmulas.

Para evitar extensão excessiva, escolhemos apenas três exemplos para demonstrar casos típicos de simplificação.

Descobriram-se duas deficiências de natureza intrínseca no processo vigente no Ministério — e hoje usado em escala nacional — de transferir-se tôda a documentação individual do funcionário para o local de seu exercício. Primeiro, deixava de existir um ponto central onde pudessem ser obtidos dados sôbre o funcionário, inclusive quanto à sua lotação ou localização. Segundo, o serviço em que se achava lotado o funcionário nunca estava certo de dispor de seu assentamento completo. Para correção de tais deficiências, organizou-se um fichário de lotação no serviço de Registros do Ministério da Guerra, em St. Louis, estabelecendo-se métodos simples e capazes de permanente atualização. Nesse exemplo, o remédio eliminou, eficazmente, as deficiências.

O sistema padronizado de avaliação de merecimento tem exigido a preparação de um formulário para indicação do nível de eficiência dos diversos elementos a considerar no desempenho de cada cargo. Depois de preparado e aprovado tal formulário, elaborou-se um segundo, para entrega ao funcionário, no qual figurava apenas um item, resumindo a qualidade da avaliação, por exemplo, "Muito bom" — e que não indicava o nível de eficiência demonstrada nos vários elementos ou fases da execução do trabalho, segundo o qual o empregado era julgado. Estudou-se o assunto, com o objetivo de verificar se o mesmo efeito, ou se efeito melhor ainda, poderia ser obtido fornecendo-se ao funcionário uma cópia do próprio formulário ou boletim de merecimento e ficou provado que não só poderia ser adotado êsse procedimento mas que, igualmente, tal medida representaria um passo à frente, em matéria de relações entre chefes e subordinados, especialmente porque a cópia entregue ao funcionário mostrava o julgamento do chefe em relação a cada elemento ou aspecto de seu trabalho. Daí resultou a eliminação de mais de um milhão de formulários por ano, com uma economia aproximada de cinco mil dólares anuais, em despesas tipográficas e do esforço correspondente ao trabalho mensal de quatro mil pessoas. Além da economia material apontada, um inquérito entre chefes e auxiliares demonstrou a aprovação geral da modificação processada e o reconhecimento de suas vantagens como medida capaz de contribuir para a boa familiarização do empregado com o sistema de avaliação do merecimento.

Os aumentos periódicos de salário dos funcionários de carreira ficam na dependência de um boletim de eficiência e conduta, a ser expedido pelo chefe imediato antes que se efetive a majoração do salário e que se emita ao órgão competente a necessária notificação, para fins de registro e averbação em folha de pagamento. Na proporção em que aumentavam os quadros de

peçoal, crescia também o número de funcionários que faziam jus a tais aumentos, do mesmo modo que se avolumava o trabalho de preparação e utilização dos dois diferentes documentos de que aquelas medidas ficavam dependendo. Estudada a questão, chegou-se a um processo que consistia em reunir num só documento o certificado de eficiência e conduta e a ordem que tornava efetiva a majoração, ressaltando-se a possibilidade da devolução do documento ao órgão supervisor, pelo chefe imediato, na hipótese de não ser a medida considerada conveniente. Com o estabelecimento dessa norma, que atende a todos os requisitos legais e regulamentares, o Departamento aboliu o uso de cerca de quinhentos mil impressos por ano, com uma economia de dez mil dólares em despesas de tipografia e outras, conseqüentes à utilização desse material, sem contar a economia de tempo feita nos órgãos de pessoal americanos, espalhados por todo o globo.

Participação direta dos serviços nas medidas de simplificação — Quando primeiro se deu publicidade às normas padronizadas para administração de pessoal, do Ministério da Guerra, reconheceu-se, desde logo, que a experiência colhida nas condições reais do trabalho poderia contribuir de modo significativo para o aperfeiçoamento do sistema. E êsse objetivo poderia ser atendido se se conseguisse um meio de atrair a atenção sistemática de todos os órgãos de pessoal do Ministério para o problema da avaliação das normas vigentes, visando seu aperfeiçoamento. Determinou-se, assim, através de ordem de serviço, que todos os processos em uso deveriam ser examinados com intuito crítico, devendo as propostas de modificação ser encaminhadas pelos canais administrativos competentes. Esclarecia a ordem que essa determinação era de caráter permanente, estabelecendo-se épocas fixas para apresentação das sugestões. A primeira reação foi não só entusiástica, mas também valiosa, sendo apresentadas mais de cem diferentes recomendações, das quais cinquenta e duas foram integralmente postas em prática, trinta e uma o foram parcialmente, recusando-se oitenta e quatro.

Tão importante quanto os resultados obtidos em termos de simplificação de métodos e normas de trabalho, foi o sentimento estimulante de cooperação, experimentado pelo pessoal dos serviços. Nesse exemplo, a participação do pessoal resultou em sentimento positivo, oriundo da auto-expressão, da satisfação que alguém experimenta ao ver suas idéias amplamente aceitas e postas em prática. Acusou-se o recebimento de tôdas as recomendações feitas e o setor de onde partira qualquer das sugestões utilizadas foi orientado sôbre a ação a tomar, em cada caso. À padronização deve-se a base sôbre que foi possível estabelecer êsse instrumento de boa cooperação administrativa.

PERSPECTIVAS

A padronização das normas de pessoal, em base nacional, tem progredido lentamente, nos últimos dois anos e os esforços no sentido desse progresso encontram obstáculo em certa tendên-

cia para a padronização de formulários, ao invés da padronização de normas e do desconhecimento de formulários para sua execução. Esse fato deve ser atribuído, em boa parte, à imprecisão no definir-se a autoridade a quem cabe o encargo de tal padronização, sejam comissões interdepartamentais, seja o Conselho Federal de Pessoal, sejam os órgãos centrais de controle. As amplas oportunidades de aperfeiçoamento, oferecidas pela padronização das normas de trabalho, constituem verdadeiro desafio à capacidade de direção e à iniciativa dos responsáveis pela fixação de diretrizes administrativas.

Com base na experiência do Ministério da Guerra, convém acentuar que os programas traçados com o objetivo de padronização devem:

1.º) constituir trabalho de cooperação de todos os grupos interessados, cada um dos quais, de um modo ou de outro, deve ter plena participação em suas atividades;

2.º) contar com apoio da chefia suprema, de modo que seja assegurado apoio integral e mesmo força coercitiva a decisões sobre pontos de controvérsia;

3.º) ser compulsórios, com pequena margem para exceções imprescindíveis, visto como um caráter opcional pode significar a derrocada do programa;

4.º) abranger e articular a maior parte das atividades burocráticas de pessoal, dada a estreita relação entre uma atividade e outra;

5.º) considerar, primeiro, os métodos de padronização, determinando o que deve ser feito e

como se deve fazê-lo, antes de cuidar dos instrumentos (registros e fichários) a utilizar;

6.º) preparar e treinar todos os que serão atingidos pela inovação, familiarizando-os com a filosofia e as razões da padronização, bem como com as minúcias do sistema;

7.º) ser flexíveis e dinâmicos, de modo a se adaptarem a novas condições;

8.º) admitir modificações, correções, apuro e aperfeiçoamento dos padrões;

9.º) estabelecer controle continuado do sistema, para que se avaliem sua eficiência e o grau de aceitação e para que se identifiquem pontos difíceis.

Não obstante, normas não passam de meios para que se atinjam determinados fins. Sua simplificação deve ter em mira facilitar a administração de determinado programa administrativo. Considerar apenas o efeito da simplificação de uma norma pela simplificação em si é visar resultado negativo, pela ênfase que assim se dá ao mecanismo e não à dinâmica da administração de pessoal.

A padronização em si mesma não é processo estático. Só quando os serviços se mantêm alerta, através de contínua experimentação, de simplificação e de aperfeiçoamento no próprio desenvolvimento do trabalho cotidiano, são totalmente sentidas suas possibilidades. E' cada vez mais evidente o fato de que o aperfeiçoamento administrativo começa com a padronização — o que constitui um convite à experiência.

(In "Personnel Administration", vol. 10, n.º 6, julho de 1948.)