

Avaliação de Cargos nas Municipalidades

ELIZABETH LANHAM (*)

(Tradução de Maria de Lourdes
Lima Modiano)

UM inquérito, recentemente realizado, sobre programas de avaliação de empregos, em cinqüenta e cinco municipalidades por todo o território dos Estados Unidos da América, revelou, não somente a que ponto é usada a avaliação de empregos como técnica de administração, mas, ainda, os processos e praxes adotados na implantação e manutenção de programas municipais. Com o fim de facilitar a discussão, dividimos os dados em seis categorias principais, a saber:

- 1.^a) histórico da avaliação de empregos nas municipalidades;
- 2.^a) métodos usados para obter a cooperação de supervisores e empregados;
- 3.^a) tipos de planos de avaliação adotados;
- 4.^a) organização usada para implantação e execução de um programa de avaliação de empregos;
- 5.^a) providências tomadas para garantir a aceitação do programa e vantagens por êste proporcionadas e
- 6.^a) processos seguidos na manutenção do programa de avaliação de empregos.

HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO DE CARGOS NAS MUNICIPALIDADES

Vinte e oito organizações oficiais de avaliação de empregos foram encontrados nas cinqüenta e sete municipalidades que responderam ao nosso questionário, mas prevê-se para breve maior utilização dessa técnica. Estão sendo constantemente instituídos programas em várias cidades, enquanto outras pretendem fazê-lo. Apenas sete, entre as cinqüenta e sete consultadas, declararam não possuírem programa de avaliação de empregos, nem cogitarem da implantação de um programa dessa espécie. Cerca de dois terços das municipalidades acentuaram que seus programas haviam sido implantados nestes últimos dez anos. Quase a metade do grupo havia desenvolvido os respectivos programas nestes últimos cinco anos.

(*) A Dra. ELIZABETH LANHAM é Professor-Assistente de Administração no "College of Business Administration" da Universidade do Texas, Austin, Texas. Este artigo é condensação de uma monografia que será publicada dentro em breve pelo "Bureau of Business Research da Universidade do Texas. (Tradução autorizada pela "Public Personnel Review" — Civil Service Assembly. U.S.A. and Canada.

Várias razões foram apontadas para a instituição da avaliação de cargos. Entre estas, as mais comumente registradas foram:

- 1.^a) eqüidade na administração dos salários;
- 2.^a) dados definitivos, sistemáticos e reais, para a determinação do valor do emprego;
- 3.^a) base para promoção;
- 4.^a) padronização da administração dos salários;
- 5.^a) elevação do moral dos empregados; e
- 6.^a) melhoria da administração dos salários.

MÉTODOS EMPREGADOS PARA OBTER A COOPERAÇÃO DE SUPERVISORES E EMPREGADOS

A idéia inicial, de investigar as vantagens de um programa de avaliação de empregos, surgiu primeiramente entre os representantes da Administração. Apenas em um caso a sugestão de instituir-se o programa partiu de servidores sem funções supervisórias. Nenhuma pessoa e nenhum grupo aparece predominantemente, como autor da idéia. Os chefes de pessoal, quer por si, quer juntamente com outras pessoas, foram mais freqüentemente apontados do que quaisquer outros, mas os dados geralmente variam neste particular, incluindo outras pessoas ou entidades, tais como o Administrador da cidade, o Conselho Municipal, o Prefeito etc., Em tôdas as municipalidades, a autoridade superior autorizou o estudo da avaliação de cargos. Diferentes pessoas ou grupos, no mais alto nível, aparecem como responsáveis; contudo, é o Conselho Municipal, mais do que qualquer outra entidade, que comumente aparece oficializando a medida.

Tôdas as municipalidades, nas primeiras fases após a implantação dos respectivos programas, reconheceram a necessidade de esclarecerem os supervisores e os técnicos de Administração sobre os objetivos visados. Diferentes métodos foram empregados, sendo mais comuns os seguintes:

- 1.^o) reuniões de grupos departamentais;
- 2.^o) conferências com determinados membros do pessoal;
- 3.^o) reuniões do pessoal; e
- 4.^o) ofício ou memorando assinado pela autoridade máxima da cidade.

O problema de instruir os empregados que não exercem funções de supervisão foi enfrentado com o mesmo cuidado.

Os seis principais métodos seguidos foram:

- 1.º) conferências individuais com servidores;
- 2.º) informação prestada pelos supervisores;
- 3.º) reuniões de grupos;
- 4.º) conferências com líderes de empregados;
- 5.º) informações prestadas pelos representantes sindicais; e
- 6.º) publicações especiais.

No intuito de instruir chefes e subordinados sobre os objetivos e métodos do plano de avaliação de empregos, acentuou-se a importância dos contatos pessoais. Os processos gerais a serem seguidos na implantação do plano, as vantagens deste, tanto para a administração, como para os servidores, o âmbito do programa e os resultados esperados, eram os pontos que mereciam maior relevo. Explicava-se o "como" e o "porquê".

TIPOS DE PLANOS DE AVALIAÇÃO EMPREGADOS

Quatro métodos são geralmente aceitos para a avaliação do valor relativo ao emprego. São eles:

- 1.º) o método de ordenação ou listagem (*ranking method*);
- 2.º) o método de classificação de empregos ou gradação (*job classification or grading method*);
- 3.º) o método de comparação de fatores (*factor-comparison method*); e
- 4.º) o método de pontos (*point method*).

Embora algumas empresas possam alterar esses planos em alguns aspectos, para adaptá-los às respectivas necessidades, essa classificação original dos planos, por tipo, não parece ter-se modificado. Vários inquéritos revelaram que o método de pontos é o mais usado dos quatro. Aparece, a seguir o de comparação de fatores; o de classificação de empregos ou gradação vem em terceiro lugar. O de ordenação ou listagem é o menos usado.

Mais de 50% das municipalidades usaram o método de classificação para avaliar os respectivos empregos. O método de comparação de fatores e o de ordenação aparecem em segundo lugar, enquanto várias combinações tiradas dos diferentes métodos figuram a seguir, usados por várias cidades. O de "pontos" foi registrado apenas em uma organização. Neste particular, a tendência é, até certo ponto, para afastar-se das práticas nacionais em todos os setores, uma vez que o método de pontos, por exemplo, é geralmente o mais adotado. Os governos municipais foram, provavelmente, fortemente influenciados pelo fato do Governo Federal adotar o método de classificação, na avaliação dos cargos do Serviço Civil Federal.

Embora nenhuma tendência sobressaia particularmente, na maioria das cidades o técnico, ao auxiliar o órgão, a Comissão ou Junta do Serviço Civil ou o representante destas, escolheu o plano de avaliação a ser usado.

As quatro razões principais da preferência dada a determinado sistema por parte daquelas organizações foram:

- 1.ª) adaptar-se melhor às necessidades da cidade;

- 2.ª) ser da mais fácil compreensão para os empregados;

- 3.ª) ser usado em outras cidades; e

- 4.ª) ser recomendado pelos técnicos de administração.

O número de cidades que adotaram a praxe de incumbir um grupo de projetar o plano de avaliação foi ligeiramente superior ao das que confiaram a tarefa a uma só pessoa. Entre os grupos citados, encontram-se o Serviço de Administração Pública (*Public Administration Service*) a Junta do Serviço Civil (*Civil Service Board*) e a Comissão de Avaliação da Cidade.

Entre as pessoas citadas como autoras do plano de avaliação, encontram-se técnicos, diretores de pessoal e um técnico de pessoal. A pessoa ou o grupo incumbido da direção-geral do órgão criado tomou parte ativa nesta fase do trabalho.

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE AVALIAÇÃO DE EMPREGOS

Pela própria natureza do trabalho, os processos a seguir e a seqüência de providências a tomar para a instituição de um programa de avaliação de cargos não se prestam a grandes variações. Apresenta-se à empresa o programa proposto, escolhe-se o plano de avaliação, apuram-se os fatos sobre o emprego, redigem-se as descrições do trabalho, avaliam-se e classificam-se as escalas de salários determinadas e estipula-se a política administrativa. Esta situação explica-se, sem dúvida alguma, pelo fato de cada providência ter que estar concluída antes de passar-se à seguinte.

Assim, por exemplo, antes de proceder-se à avaliação dos empregos, faz-se mister dispor-se de um plano de avaliação e terem-se coligidos os fatos relativos ao emprego. Antes de gruparem-se os empregos em classes, é preciso serem os mesmos avaliados. É o que acontece com relação a todas as etapas principais da execução de qualquer programa de avaliação de empregos. Algumas das fases principais dos programas dos que responderam ao questionário, porém, serão elaborados no momento, a fim de demonstrar os processos específicos usados neste setor, na execução das principais providências.

Os técnicos de administração tiveram papel preponderante na implantação da avaliação de empregos. A praxe mais comum era atribuir-se a responsabilidade aos técnicos, assistidos por funcionários municipais. O método mais usado, depois deste, era atribuir-se a responsabilidade exclusivamente aos técnicos. Estes, ao que parece, foram muito mais ativos neste setor, do que em outros, uma vez que pesquisas anteriormente realizadas haviam demonstrado que geralmente eram os servidores municipais que, mais frequentemente, tinham papel preponderante. Várias razões foram encontradas para a preferência dada aos técnicos de administração quanto à responsabilidade principal:

- 1.^a) trata-se de especialistas em trabalho;
- 2.^a) maior rapidez de execução;
- 3.^a) opiniões mais objetivas;
- 4.^a) participação dos empregados, porém, com garantia de opiniões objetivas;

5.^a) conhecimentos de organização, aliados a capacidade técnica. Para a implantação do programa de avaliação de empregos, as organizações, na sua maioria, designaram como responsável o Departamento de Pessoal.

Algumas dessas municipalidades informaram que a direção-geral e a coordenação do programa haviam sido cometidas a uma pessoa, enquanto que outras indicaram determinado departamento ou categoria, como tendo assumido essa responsabilidade. Contudo, foi maior o número de cidades que indicaram grupos para esse controle, do que o das que recorreram a um controle individual. Dos grupos que dirigiram o trabalho, os mais citados foram o Serviço de Administração Pública e a Comissão do Serviço Civil, ao passo que, nos casos de controle individual, foram os técnicos os mais comumente citados. A principal atribuição desses grupos ou dessas pessoas consistia em estabelecer os processos de implantação do programa, à medida que o mesmo se desenvolvia.

Os seis principais elementos mais frequentemente avaliados com relação a cada emprego foram: responsabilidade, conhecimentos, esforço e capacidade, condições físicas, condições pessoais e sociais e supervisão. Algumas municipalidades ponderaram vários aspectos diferentes do fator preponderante. Na maioria das cidades, usaram-se cinco a dez fatores, o que corresponde aos moldes nacionais adotados na indústria e no comércio. Os fatores principais, com os subfatores usados pelas cidades, são os que se seguem: (1)

FATOS USADOS

	<i>Frequência do Uso</i>
<i>Responsabilidade quanto a:</i>	4
Fundos da Empresa	1
Prejuízos causados aos Fundos da Empresa	1
	6
<i>Conhecimentos:</i>	
Nível Educacional	2
Nível Educacional e Treinamento	2
Experiência	3
Critério	1
Tirocínio	1
	9
<i>Esforço e Especialização:</i>	
Especialização e Habilidades	1
Especialização	1
Versatilidade	2
Originalidade de Idéias	2
Variedade de Trabalho	1
Requisitos intelectuais	1
Inteligência e Especialização	1
Complexidade	1
Iniciativa — Engenharia	1
Esforço Intelectual e Visual	1
	12

Condições Físicas:

Condições do Trabalho	2
Condições do Trabalho (Segurança)	1
Esforço Físico	3
Segurança e Bem-Estar	1
Ambiente de Trabalho	1
Exigências de Viagens	1
	9

Condições Pessoais e Sociais:

Relações Públicas	1
Relações Pessoais	2
Contatos com o Público e outros Contatos	1
	4

Supervisão:

Responsabilidade de Supervisão	1
Autoridade no Cargo	1
Controle de Trabalho de Outros	2

Controle supervísório exercido:

Sobre outros Cargos na mesma Classe	1
Supervisão sobre outras pessoas	1
Operações do Empregado	1
	9

Um pouco menos da metade das cidades, isto é, 44,8%, avaliaram os empregos até o nível dos chefes de departamento ou de divisão; 34,5% os avaliaram até o nível da autoridade executiva superior e 20,7% até os chefes de departamento ou de divisão, exclusive. A pessoa ou o grupo incumbido de determinar a escala de empregos a serem avaliados variava muito de uma municipalidade para outra; contudo, os encarregados de direção e coordenação gerais tiveram participação relativamente ativa.

Muitas cidades declararam terem adotado mais de um processo para a colheita de informações sobre os deveres do emprego. Os quatro processos mais usados foram:

- 1.^o) entrevistas com os empregados, no local do emprego;
- 2.^o) entrevistas com os supervisores;
- 3.^o) preenchimento de questionários pelos empregados; e
- 4.^o) preenchimento de questionários pelos supervisores.

Em alguns casos, recorreu-se a uma combinação de questionários e entrevistas, quer com empregados, quer com supervisores, às vezes com a participação de outras pessoas. Assim, somente as entrevistas ou somente os questionários ou uma combinação de questionários e entrevistas formam os moldes básicos para a apuração dos fatos relativos ao emprego. Na maioria das cidades, tanto

(1) Uma cidade, que declarou adotar o método de classificação e uma combinação de fatores, esclareceu que o sistema usado era, em grande parte, uma combinação de elementos, de acordo com os métodos governamentais de classificação de cargos, processos e experiências. Duas cidades assinalaram o fator "Guide Lines", que eliminamos desta relação pela dificuldade de sua interpretação.

os supervisores como os subordinados participaram dessa fase. As pessoas ou os grupos responsáveis pela apuração dos fatos acerca do emprego, variavam grandemente. Alguns informantes indicaram apenas o setor que obteve a informação, como, por exemplo, o Departamento de Pessoal ou o Serviço de Administração Pública. Outros, deram o título da pessoa, como, por exemplo, conselheiro ou diretor de pessoal. Todavia, os conselheiros e os técnicos de pessoal, trabalhando sozinho ou com outros, são os que aparecem mais freqüentemente citados. Na maioria das municipalidades, a pessoa que apura os fatos sobre o emprego redige a descrição final deste. Menos da metade das cidades observou a praxe recomendável de obter a aprovação não só dos supervisores como dos empregados, quanto às descrições finais do emprego. A tendência principal porém, era para obter a aprovação apenas dos supervisores.

Muito freqüentemente, foram treinados analistas, através de:

- 1.º) leitura de trabalhos sobre avaliação de empregos;
- 2.º) ensino direto dos processos de obtenção de fatos sobre o emprego;
- 3.º) cursos universitários;
- 4.º) preparo de descrições de emprego, como amostras, a serem criticadas; e
- 5.º) ensino direto dos princípios da entrevista. Os conselheiros foram os mais citados como encarregados dos programas de treinamento.

O mais comum era os empregos serem avaliados por uma comissão e não por uma só pessoa. O Serviço de Administração Pública, os técnicos de classificação e a Comissão ou Junta de Serviço Civil estão entre os grupos citados como avaliadores de empregos. Entre as pessoas citadas, estão conselheiros, diretores de pessoal e representantes regionais do Serviço da Administração Pública. Os principais processos adotados para treinamento dos avaliadores foram:

- 1) leitura de trabalho sobre avaliação de empregos e de sistemas de avaliação, bem como amostras de descrições de avaliações, para serem criticadas. Conselheiros, representantes do Serviço de Administração Pública e diretores gerais dos órgãos de avaliação tiveram papel ativo na realização do programa de treinamento de avaliadores de empregos. Na maioria das cidades, os mesmos indivíduos ou grupos que avaliaram os empregos também foram incumbidos de sua verificação.

Embora onze cidades indicassem classes de emprego, encontrou-se tal variedade de praxes, que nenhuma tendência pôde ser observada, a não ser a de haver um número de classes muito maior do que comumente se encontra. Coube à pessoa ou ao grupo responsável pela direção do órgão de avaliação de empregos, geralmente, a decisão quanto ao número de classes de emprego a adotar.

As municipalidades, em sua grande maioria, concluíram os respectivos planos em seis meses no máximo. Vem, depois, o grupo das que levaram um ou um ano e meio, seguido de perto pelo das que levaram dois anos. As razões principais dessa variação de tempo devem ser procuradas nas condições existentes na própria cidade, mais do que no número de descrições de empregos ou na reparação incumbida do trabalho.

MEDIDAS TOMADAS PARA GARANTIR A ACEITAÇÃO DA EMPRÊSA E VANTAGENS DO PROGRAMA

Ao concluírem os programas propostos de avaliação de empregos, os responsáveis pela sua execução geralmente avistavam-se com a Diretoria, a fim de explicar-lhe o plano e obterem a autorização final para adoção do mesmo. Entrevistas individuais com vários membros da Diretoria eram levadas a efeito em várias cidades: às vezes, havia, primeiro, reuniões de grupo. Em várias municipalidades, os diretores haviam participado da implantação do programa e já conheciam com segurança o valor do plano. Contudo, alguns deles também realizaram reuniões de grupo e entrevistas com aqueles que não haviam participado. Idênticos métodos básicos foram empregados para obter-se a cooperação e o apoio de grupos supervisórios e não-supervisórios.

Tôdas as municipalidades examinadas, com exceção de uma que não respondeu à pergunta, expressaram satisfação quanto aos respectivos planos. Todavia, o grau de satisfação variou até certo ponto. Mais de 50% declararam considerar satisfatório o seu plano. Pouco mais de 1/5 avaliaram os seus em "bastante satisfatórios". Os restantes indicaram "muito satisfatórios". Nove diferentes vantagens foram assinaladas.

Vantagens	Número de cidades
Equidade de Salários	24
Solidez, Uniformidade	24
Pádonização dos Salários	21
Melhor política de promoção, transferência e colocação	19
Base Concreta para a determinação do Valor do Emprego	18
Elevação do Moral	17
Melhoria da Organização	17
Melhor controle do Custo do Salário...	12
Redução do "turnover"	7
	159

MANUTENÇÃO DO PROGRAMA

Uma vez implantado o programa de avaliação de empregos, tôdas as municipalidades trataram de manter em dia os respectivos programas. Compreenderam que os empregos, com o tempo, vão variando de atribuições; novos empregos são criados; a política da administração exige revisão e assim por diante. Determinados métodos para a

manutenção do programa variam de uma cidade para outra. Contudo, os seis métodos mais empregados foram:

1.º) os supervisores comunicam qualquer novo emprego criado à Divisão de Avaliação de Empregos;

2.º) os supervisores comunicam as modificações à Divisão de Avaliação de Empregos;

3.º) reavaliação periódica de todos os empregos;

4.º) realização de inquéritos periódicos de salários;

5.º) manutenção de um órgão permanente de avaliação de empregos;

6.º) correção imediata dos registros, sempre que houver alguma modificação.

Embora nem tôdas as cidades tenham respondido à pergunta sôbre o contrôle centralizado, tôdas as que o fizeram (21 em 28) declararam que mantinham contrôle centralizado do respectivo plano. Êste contrôle, na maioria dos casos, era feito pelo Departamento de Pessoal, embora, em algumas cidades caiba à Junta, ao Departamento ou à Comissão do Serviço Civil. Há certa variação nas praxes do contrôle, mas as mais importantes são:

1.º) encaminhamento de tôdas as recomendações de aumento de salário ao órgão central;

2.º) realização de inquéritos periódicos sôbre os salários;

3.º) recomendação sôbre o aperfeiçoamento do plano;

4.º) realização de pesquisas para acompanhar as tendências gerais;

5.º) manutenção de interesse em tôrno do programa e

6.º) observação diária do funcionamento, com o objetivo de localizar qualquer ponto fraco.

Tôdas as municipalidades declararam terem encontrado um ou outro problema, entre os quais os mais comuns foram os seguintes:

1.º) pressão no sentido do aumento de certas avaliações individuais, acima do máximo;

2.º) alterações de empregos e novos empregos que não eram prontamente comunicadas;

3.º) garantia de uma interpretação uniforme do programa e

4.º) manutenção de pessoal experimentado para administração do plano.

CONCLUSÕES

Se a experiência da indústria puder servir de orientação, parece-nos haver aí um campo fértil para a avaliação dos empregos nas municipalidades, processo êste ainda pouco explorado. Tanto a indústria como o govêrno municipal verificaram que a avaliação dos empregos constitui um instrumento que pode ser usado com resultados para a solução ou, pelo menos, para o ajustamento dos problemas suscitados pelas desigualdades de salários. Não constitui substituto para as discussões nas organizações onde existem relações entre sindicatos e a administração, mas tende a reduzir ao mínimo as causas de atritos.

Nenhuma dessas organizações parece acreditar que todos os problemas envolvidos em suas estruturas de salários ou no pagamento dos empregados tenham sido completamente resolvidos. Nenhuma delas alega tal resultado. Parecem tôdas reconhecer que a avaliação dos empregos não constitui uma panacéia para tôdas as doenças e que o programa não é como uma ciência exata, em que todos os erros possam ser corrigidos. O fator do critério humano está envolvido a tal ponto, que certas injustiças terão, certamente, que ocorrer. Contudo, como o sistema proporciona um estudo sistemático para a determinação do valor relativo dos empregos, o consenso do grupo parece ser de que o mesmo reduziu os erros ao mínimo. Assim, a conclusão a tirar é de que, no setor do govêrno municipal, tal como representado por êsse grupo de cidades, a avaliação dos empregos dá resultado e êsses programas devem ser prosseguidos.