

Padrões de Execução

(Symposium)

ELDON E. SWEEZY

(Tradução de Mary Cardoso)

O presente conjunto de artigos, escritos por seis autores de opiniões afins em muitos aspectos do assunto sobre o qual versam, foi elaborado sob a orientação de Eldon E. Sweezy. Tem por objetivo assinalar o progresso feito, no setor governamental, no sentido do estabelecimento e da utilização de padrões de execução do trabalho. Sabem os autores que muito deverá ser feito, ainda, para que as técnicas empregadas atinjam a um máximo de eficiência, mas esperam que o trabalho apresentado sirva como o marco inicial de uma literatura especializada e de caráter prático, que venha a servir de base para ulteriores progressos.

Cada um dos autores examinou o conjunto de artigos e alguns comentaram certos tópicos das análises feitas por seus companheiros, comentários

esses que são apresentados no final dos artigos a que se referem.

Acreditamos, não obstante as opiniões que professem nossos leitores sobre as possibilidades ou os limites em que são aplicáveis os padrões formais de execução, que estes artigos constituem significativa contribuição para o desenvolvimento das idéias sobre o assunto ventilado.

Eldon E. Sweezy é Técnico de Treinamento — para supervisão e treinamento administrativo — da Administração da Aeronáutica Civil, do Ministério do Comércio. Quando Chefe do Serviço de Treinamento Civil, do Ministério da Guerra, desenvolveu o primeiro programa sistematizado para o estabelecimento de padrões de execução, utilizados no Ministério.

I — PADRÕES DE EXECUÇÃO COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO

EM todos os momentos de sua vida profissional, o supervisor tem necessidade de avaliar o trabalho de seus subordinados. Julga-os não apenas como indivíduos, mas igualmente como grupo. O desempenho dessa parte de suas responsabilidades é de crucial importância para a boa desincumbência de sua função supervisora básica, que é a direção do trabalho de outras pessoas. A menos que as avaliações feitas sejam da mais alta qualidade, não poderá ele alcançar seus objetivos, porque todas as demais fases de sua atividade supervisora terão por base informações inexatas.

Há certas condições indispensáveis para que se possa julgar com eficiência e uma delas é o conhecimento da maneira real pela qual a pessoa observada executa seu trabalho. Deve haver, também, capacidade para o julgamento da importância relativa dos fatos. E, acima de tudo, deve estar fixado um determinado padrão, em relação ao qual seja avaliado o desempenho do empregado. Essa última condição somente agora está recebendo a atenção que merece, com o desenvolvimento de programas de administração entrosados com as verdadeiras necessidades do trabalho.

São essenciais, para as atividades de supervisão, os padrões de execução. Não é possível isolar, em qualquer nível da organização, cargos

ou funções em relação aos quais sejam desnecessários tais padrões de execução. E, embora esteja no consenso geral a convicção de que esses padrões são mais adequados quando se trata de posições situadas na parte inferior da escala hierárquica, é fato que os mesmos são necessários ao longo de toda a linha de funções. Independentemente do grau de autoridade e iniciativa reconhecido a determinado cargo, deve haver sempre um meio de avaliar-se a forma pela qual desempenha suas funções o servidor que o ocupa. E essa avaliação terá que se basear num padrão fixado, para que se assegurem a isenção e a justiça. A conveniência desses padrões para toda a escala hierárquica tem sido demonstrada, segundo opinam supervisores de alto nível, pela extensão em que sentem ignorar aquilo que exatamente deles se espera, bem como aquilo que lhes é lícito esperar da ação de seus subordinados. Esse fato tem sido realmente comprovado, sempre que se estabelecem padrões de execução. Outras provas são fornecidas pelos casos de recurso contra avaliações de merecimento, feitas por chefes de vários níveis, nos quais se argüi falta de conhecimento do verdadeiro padrão de execução desejável, citada essa falta como causa fundamental das deficiências verificadas.

Igualmente importante é o fato de que, a menos que se estabeleçam padrões para todos os níveis da organização, terá sido suprimida a adequada motivação para uso de tais padrões. Cada

supervisor deverá ter conhecimento do desempenho que dêle se espera e, por seu intermédio, do setor ou seção a seu cargo — ou não poderá saber aquilo que deverá exigir dos respectivos subordinados. O exemplo que é, para os chefes de grau inferior, a exigência de padrões para os níveis que lhes são superiores, muito contribui para estimular sincero esforço no sentido de estabelecerem e usarem, êles próprios, os padrões que lhes forem adequados.

Em todos os degraus da supervisão existe, realmente, um padrão apropriado. Nunca teria sido possível o desempenho de uma função de chefia sem a existência de um certo critério ou padrão, em relação ao qual avaliar-se a eficiência daqueles que são dirigidos. Tais padrões são, em sua maioria, mentais e assim sujeitos, cada dia, a diferentes interpretações pelas pessoas nos mesmos diretamente interessadas. E, em grande parte, as dificuldades em torno dos atuais métodos de avaliação decorrem do fato de que os padrões em avaliação não são definidos e o valor real do desempenho exigido não é conhecido pelas duas partes envolvidas na questão. A fixação do padrão em termos objetivos é a única forma de evitar interpretações flutuantes.

Para que um padrão escrito tenha valor real, é essencial que seja compreensível, escoimado das expressões vagas que são o refúgio dos supervisores que não fazem de seu trabalho uma idéia exata. Se o chefe e o subordinado pensam diferentemente sobre o significado do padrão, não é de se esperar que o subordinado possa desempenhar o trabalho exatamente como o supervisor espera que o faça. A menos que se eliminem essas áreas potenciais de desentendimento, fazendo-se os padrões precisos e realmente compreensíveis, o tipo de desempenho exigido pelo chefe dependerá mais de seus característicos pessoais do que das exigências reais do trabalho. Entre as palavras que mais comumente levam a mal-entendidos podemos citar: usualmente, consistentemente, prontamente, na maioria dos casos, adequada, etc. Nenhum padrão pode ser considerado completo até que tais generalidades tenham sido substituídas por expressões de significado preciso.

O primeiro passo no sentido da objetividade dos padrões consiste no abandono de elementos, deveres e funções, de ordem geral e na adoção da *tarefa* como a unidade básica, em relação à qual o padrão é fixado. As tarefas atribuídas a um cargo determinado representam as ações ou atividades, através das quais são alcançados os objetivos desse cargo. A preparação de uma lista da *tarefa* como a unidade básica, em relação à cam ações, as diferentes partes de que se compõem os deveres de um empregado que produz determinada peça ou que exerce determinada função, para uso ou no interesse de terceiros.

A descrição do desempenho esperado pela chefia de qualquer pessoa competente e qualificada para a execução do trabalho exige o emprêgo de alta capacidade de julgamento. Definido como

razoável requisito do cargo a que se aplica, o padrão estabelece o tipo de execução considerado plenamente satisfatório. Representa, assim, a mais efetiva medida para permitir se distinga entre o desempenho satisfatório, o excepcional e o deficiente. A descrição do tipo médio de desempenho exige de quem fôr encarregado de fazê-la o conhecimento das condições de trabalho, da capacidade dos indivíduos de competência normal que executam tarefas similares e das exigências técnicas da organização. Em muitos casos a fixação do padrão médio será trabalho de natureza subjetiva, mas isso não constituirá defeito, se o resultado final fôr bastante preciso, mostrando ao empregado o tipo exato de desempenho que dêle se espera. A validade do padrão é dada por um único critério — é êle capaz de habilitar a chefia a alcançar seus objetivos?

Cinco são os princípios que devem presidir a determinação de razoáveis requisitos para o desempenho de um cargo determinado: primeiro, o padrão deve tomar por base as necessidades reais da organização, conjugadas com o conhecimento do que se pode esperar da ação de um indivíduo qualificado e de competência normal. Isso, entretanto, não deverá ser confundido nem com o nível de execução já atingido pelo empregado que ocupa o cargo, nem com a execução típica de quaisquer grupos de pessoas ocupadas no desempenho atual da tarefa. Segundo, é perigoso tomar-se como padrão o nível de desempenho já atingido, pois a menos que use de muita cautela, o supervisor corre o risco de perpetuar como padrão um tipo de desempenho desarrazoadamente alto ou exageradamente baixo, conforme a capacidade do detentor atual do cargo em exame. O terceiro princípio sugere que se use a média dos desempenhos individuais apenas como um índice do nível de execução provável. Mais uma vez, o supervisor deverá tomar cuidado, desde que a média pode partir do falso pressuposto de que vários indivíduos representam todos os empregados competentes, cuja execução típica é adequada às necessidades da administração. O quarto princípio recomenda que o padrão seja razoável. Se êle fôr fixado além das possibilidades do empregado de boa qualificação, êste perderá o estímulo para igualá-lo e será privado da básica e construtiva experiência do sucesso. E êsse raciocínio nos conduz ao quinto princípio, segundo o qual o padrão deve ser não apenas razoável, mas fixado em termos que permitam seja excedido. Com a aplicação dessa norma será possível distinguir entre os bons empregados e os empregados excepcionais.

Na organização, apenas uma pessoa conhece os elementos necessários à fixação do padrão, do mesmo modo que tem a responsabilidade de aplicá-lo e a autoridade para exigir sua observância e esta pessoa é o supervisor imediato do empregado cujo trabalho está sendo considerado. Deve estar assegurada a equivalência dos padrões, quando se trata de um grupo de auxiliares desempenhando tarefas similares. A propósito, pode ser exercido eficiente contrôle, dentro da linha de au-

toridade, pelos supervisores de grau sucessivamente mais elevado. A revisão dos padrões ou o controle de um organismo fora da hierarquia funcional são recursos de eficácia limitada, pela falta de autoridade para fazer observar recomendações ou ajustamentos entendidos necessários, mas se esse controle for deixado a cargo da própria linha supervisora, o defeito será remediado.

A melhor contribuição de pessoas colocadas fora da linha de autoridade é dada através de assistência técnica para escolha de métodos de fixação de padrões e do treinamento de supervisores no estabelecimento e aplicação de tais padrões. Qualquer pessoa nessa posição deve, porém, ser extremamente cautelosa no sentido de evitar que sua atividade interfira com as responsabilidades exclusivas do supervisor, eximindo-se de sugerir níveis específicos de desempenho.

Embora deva o supervisor aceitar a responsabilidade de estabelecer padrões de desempenho para os empregados sob sua direção, há uma parte importante do processo que deve ser completada em cooperação com os próprios subordinados.

Para que se assegure plena exatidão no relacionamento das tarefas, para que se garanta maior aceitabilidade do padrão e, ainda, para que se faça o máximo no sentido de dar a cada auxiliar uma função real na administração da empresa ou serviço, é essencial que os empregados participem do trabalho de análise que resultará na preparação das listas de encargos. Esse trabalho, feito assim em cooperação, freqüentemente revela tarefas em relação às quais supervisores e subordinados não haviam chegado a claro entendimento, quanto à responsabilidade. Além disso, deverá ser dada ao empregado a oportunidade de participar do estabelecimento do padrão médio de execução considerado conveniente. Tem sido experiência freqüente dos supervisores o fato de que os empregados chegam à fixação de padrões mais elevados do que os que são esperados por seus superiores.

A consulta aos empregados, na hipótese mencionada, não significa que o supervisor deva abrir mão de sua autoridade quanto ao tipo de padrão, em casos de desentendimento, pois não pode ele abdicar do controle da organização. Significa, porém, um grande passo no sentido de convencer os subordinados de sua isenção de ânimo, dado através da oportunidade que lhes ofereceu de participarem da fixação dos padrões que irão permitir o julgamento de seu próprio trabalho.

A colocação da tarefa de fixação de padrões entre as responsabilidades normais do supervisor contribui também, em alto grau, para assegurar o emprego desses padrões nas atividades diárias da chefia. O conhecimento e a aceitação dos padrões de execução aumentam a probabilidade de seu uso. É essencial, entretanto, que os supervisores sejam orientados na aplicação desses instrumentos tão versáteis em sua natureza, bem como quanto aos métodos a seguir em sua fixação.

Quando se usa um determinado padrão de execução em relação a certo cargo, a seleção de pessoal qualificado para esse tipo de trabalho pode ser feita com maior exatidão. A maneira pela qual os elementos selecionados desempenham o trabalho pode ser julgada com objetividade, sendo possível, com a experiência resultante, um melhor ajustamento das exigências de recrutamento. Há estreita analogia entre o uso de padrões de execução na determinação das qualificações exigidas para o emprego e o de elementos indicativos de resistência e peso para determinação das especificações do aço estrutural adequado a determinada construção. Reduzem-se muito as possibilidades de erro.

O treinamento dos empregados faz-se mais rapidamente quando há padrões para uso na avaliação de seu trabalho. As necessidades de treinamento são freqüentemente descuradas pelos supervisores, em razão da falta de índices específicos das deficiências na execução do trabalho. E os padrões individuais de execução constituem, na realidade, os melhores de tais índices. O treinamento no trabalho não se completará até que cada empregado esteja em condições de executar, adequadamente, cada uma das tarefas que lhe cabem. O uso de um padrão, pelo qual se avalie seu progresso, diminuirá as oportunidades de que esse treinamento seja suprimido prematuramente ou prossiga além do ponto necessário.

As listas de tarefas, preparadas como parte do padrão de execução, fornecem informações úteis ao classificador de cargos, na revisão de deveres, encargos e responsabilidades. Essas listas servem também como material básico para programas de treinamento e levantamentos de distribuição de trabalho, bem como de ponto de partida para o estabelecimento de métodos de análise de funções que objetivem maior simplificação. Certos sintomas de deficiência ou imperfeição de métodos e processos de trabalho são revelados pelo exame minucioso das praxes e normas usadas pelos empregados cuja atuação fica sistematicamente aquém dos limites fixados pelo padrão de execução referente a seus cargos.

Dos vários padrões de execução, o que mais atenção tem merecido é o da avaliação do merecimento. O julgamento da eficiência do empregado, através do uso de um dado padrão escrito prende-se mais estreitamente às tarefas de fato desempenhadas pelo servidor. Há, assim, base muito mais realista para julgamento do que em função de características gerais, mais freqüentemente usadas para fundamentar a avaliação do mérito. É essencial, entretanto, que o padrão empregado para os efeitos da avaliação seja expresso em termos definidos, isento das frases que citamos em outro trecho, as quais são fontes potenciais de desentendimento, de tal modo que podem neutralizar as vantagens desse método de julgamento sobre os demais sistemas, que se baseiam em características gerais. É possível, felizmente, sem trabalho demasiado, prepararem-se

padrões de todo livres dessas desorientadoras expressões.

Além da avaliação formal da eficiência do empregado, a existência de um padrão escrito anima o supervisor a encarar o julgamento do trabalho de seu subordinado como parcela normal de suas responsabilidades. Em certa organização, os chefes verificaram que valia a pena dedicar dez minutos, cada dia, ao exame da maneira pela qual um determinado empregado se vinha desincumbindo das tarefas diárias. Essa atenção, dispensada a cada um dos servidores da organização, permite que se tenha sob contínua observação a atuação de todo o grupo, sem que, por outro lado, o trabalho fique demasiado pesado.

Os supervisores encontram menores dificuldades na determinação das necessidades de pessoal e fazem com mais precisão as previsões orçamentárias, quando podem usar padrões definidos de execução. Contando com determinado padrão para certo tipo de servidor e com um razoável planejamento do trabalho a executar, a questão do pessoal reduz-se quase a uma simples operação aritmética — e isso é exato mesmo que as tarefas em tela não sejam de natureza mensurável. Em todos os casos foi possível verificar-se a conveniência da descrição dos efeitos da adequada produção.

Nenhuma das vantagens aqui enumeradas é obtida apenas pelo fato de serem estabelecidos padrões de execução. O amplo e contínuo uso desses padrões por todos os elementos incumbidos de supervisão, ao longo da escala hierárquica, é imprescindível, para demonstração do valor desse instrumento da boa chefia. Vai-se firmando cada vez mais a convicção de que um padrão definido de eficiência funcional constitui contróle fundamental da administração. Mas é, também, imperativo que todos aqueles que o empregam tenham consciência das limitações do processo, as quais, no passado, foram causa da resistência contra sua aceitação. Tais padrões são apenas um dos elementos que ajudam o exercício da supervisão. Não substituem qualquer dos demais processos, de cujo valor já se convenceram os administradores. São complementos das análises de trabalho, dos programas de mensuração do trabalho, dos sistemas de avaliação do merecimento, do aperfeiçoamento dos métodos de trabalho e das classificações de cargos. Isto reconhecido, os chefes verificarão que podem obter resultados do maior valor com a inclusão de padrões em tôdas as atividades da administração. Verão que podem aumentar, cada vez

mais, o valor desses padrões, para si próprios e para aqueles a quem servem, se houver constante emprêgo de tais instrumentos, em todos os possíveis pontos de contato.

COMENTÁRIOS FEITOS POR LAURENCE L.
EPPERSON

Este artigo introdutório do symposium salienta, de modo eficaz, os amplos objetivos e os princípios fundamentais de um sadio programa de padrões de medida da execução do trabalho pelos subordinados. Até aqui, não se dispunha de experiência acumulada, sintetizada de modo adequado, sobre esse tópico do trabalho administrativo, dinâmico em sua natureza, mas relativamente explorado. Certos princípios, contudo, são tidos como suficientemente importantes para comportar repetição enfática.

E' indispensável, para sucesso do método em discussão, apoio ativo e decidido, por parte da chefia suprema da organização, ao programa que o põe em prática, apoio que deve constituir parcela básica do trabalho de todos os componentes da organização.

O autor do primeiro artigo declara que "a validade do padrão é dada por um único critério — é ele capaz de habilitar a chefia a alcançar seus objetivos?" Esse ponto deveria ser mais amplamente esclarecido e reforçado, perguntando-se — oferece o padrão uma base de compreensão mútua entre os membros do grupo, capaz de permitir a cada um não apenas o desempenho de suas tarefas com razoável certeza de que a contribuição dada será reconhecida de modo devido, mas também, ao fim do dia de trabalho, o sentimento de satisfação que decorre da consciência de haver contribuído, realmente, para a consecução dos objetivos da equipe?

Finalmente, o número e a variedade dos usos potenciais dos padrões de execução acentuam a tremenda necessidade de compreensão e de esforço coordenado, por parte da chefia e dos técnicos de administração, no sentido de usarem conscientemente seus contatos diários com o pessoal, visando o aperfeiçoamento desses instrumentos básicos da boa administração, demonstrando e melhorando, ativamente, seu emprêgo sistematizado, nos vários setores em que se desdobra a organização.

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