

Treinamento de Supervisores para Estabelecimento de Padrões de Execução

ELDON E. SWEEZY

(Tradução de Mary Cardoso)

III

A propósito do assunto aqui examinado, a "Revista do Serviço Público" aconselha a leitura da série de artigos traduzidos por MARY CARDOSO e publicados neste e em números anteriores. A preocupação pelas questões de treinamento de chefes alcançou, ultimamente, entre nós, um clima propício a grandes realizações. Desde que WAGNER ESTELITA CAMPOS e, posteriormente, seus discípulos ou outros que comungam das mesmas idéias, iniciaram a campanha em prol da melhoria de nossos padrões de pessoal, avolumou-se, de modo considerável, o número de cursos e instituições dedicadas à respectiva técnica e doutrina.

E' verdade que há muito se forma no Brasil uma elite de dirigentes profissionais. Acontece, porém, que as academias preparadoras dessa elite eram exclusivas das classes armadas: Escola de Guerra, Escola Naval, Escola de Aeronáutica e outros estabelecimentos militares de ensino.

De alguns anos para cá e com o espírito de renovação que domina o país, empreendemos já obra digna de encômios no terreno da preparação de chefes para a administração civil. Nesse especial sentido, vale realçar o esforço dos Cursos de Administração, do D.A.S.P., e da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas. Além desses institutos, numerosos são, ainda, os instrumentos de educação de supervisores, entre os quais merece destaque a "Revista do Serviço Público" que promove, sistematicamente, a divulgação do moderno pensamento na matéria e que, no presente caso, com o inestimável auxílio de Mary Cardoso, apresenta aos seus leitores o artigo de Eldon E. Sweezy, retirado de "Personnel Administration", Vol. 10, n.º 6, de julho de 1948, publicação especializada americana com que há muito mantemos benéfico intercâmbio.

O ESTABELECIMENTO e a aplicação dos padrões de execução constituem, fundamentalmente, tarefas de responsabilidade do supervisor. E' este que dispõe de autoridade para exigir a observância dos padrões e é sob sua responsabilidade que o trabalho deve ser executado. E repetidamente vem sendo demonstrado que o mais sério obstáculo ao sucesso dos planos de padrões de execução é a falta de compreensão dos métodos e das finalidades de tais planos, por parte do supervisor. Contra essa barreira, mais de um programa já se fez em pedaços.

O treinamento adequado dos supervisores é a melhor garantia contra o insucesso decorrente do conhecimento falho dos objetivos dos padrões de execução bem como dos métodos para sua fixação e uso.

Há cinco perguntas básicas que devem ser respondidas antes que os supervisores possam estabelecer e usar, inteligentemente, tais padrões:

1. Por que é que se torna necessário um padrão escrito, expresso em termos exatos?

2. Qual o melhor método a utilizar para o estabelecimento de um padrão?
3. Como deve ser usado o padrão?
4. Qual o processo a seguir no estabelecimento do padrão?
5. Como se poderá assegurar a aceitação dos padrões por parte dos empregados?

As respostas a tais perguntas constituem o material básico para o programa de treinamento, e esse treinamento, essa preparação para o estabelecimento de padrões deveria fazer parte integrante do programa geral cujo objetivo é o desenvolvimento de uma chefia competente. Encarado como parte desse programa de sentido mais amplo, o uso de padrões de execução não mais pode ser separado das demais responsabilidades básicas do supervisor. Enquanto é treinado nos métodos adequados de supervisão do trabalho de terceiros, o supervisor recebe orientação sobre a forma de emprêgo dos padrões que êle próprio estabeleceu. Essa utilização deve integrar-se plenamente na atividade geral, de modo a não ser, em nenhuma

hipótese, uma "operação crítica". Dêse modo vem o assunto sendo conduzido, no programa de treinamento de supervisores executado pela Administração da Aeronáutica Civil.

Uma forma prática de mostrar aos supervisores em treinamento a necessidade do estabelecimento e da aplicação de padrões consiste em utilizar o padrão na solução de problemas reais do trabalho. Quando tais chefes se convencem de que o esforço exigido para fixação dos padrões é compensado pelos resultados obtidos, empenham-se no trabalho com redobrado entusiasmo. É necessário que se demonstrem os resultados alcançados através dos padrões escritos e a apresentação desses resultados pode ter grande efeito, mediante a utilização de gráficos e outros recursos especiais. Um desses elementos auxiliares que se tem mostrado de grande valia simula uma escala, na qual é medido o trabalho que vem sendo executado, apresentando-se, gráficamente, os efeitos decorrentes de padrões imprecisos, não escritos, bem como as várias aplicações de um padrão adequado. Tão depressa determinado grupo de servidores é submetido a um sistema de padrões, começará seu supervisor a obter resultados valiosos para demonstração das vantagens dos padrões escritos.

O grau de aceitação dos padrões depende, em grande parte, da maneira pela qual o assunto é apresentado aos supervisores. Os chefes que requerem assistência para solução de seus problemas colaboram com mais entusiasmo do que aqueles aos quais os programas de padrões são impostos. Esse método indireto, ou de "receita", deve ser utilizado ao máximo.

Depois de convencido de que o resultado compensa o esforço despendido, o supervisor deve ser amplamente instruído sobre o método a empregar na determinação do nível do padrão. A identificação das tarefas representa o primeiro passo no estabelecimento de um padrão escrito e é trabalho que exige treinamento.

A preparação de material de treinamento tornou-se difícil, nesse ponto, pela falta de definição adequada daquilo que constitui uma "tarefa". Embora houvesse definições, não eram uniformes e nenhuma servia exatamente, porque *função*, *tarefa* e *operação* eram definidas umas em termos das outras — o que se chama "definição circular". Assim, a primeira etapa foi encontrar definições que distinguíssem entre operação, tarefa e função. O resultado foi definir-se "função" como o conjunto de ações requeridas de um determinado empregado. "Tarefa", como a parte da função que tem como conseqüência um dado produto ou resultado. "Operação", ficou sendo o conjunto de ações através das quais se completa uma tarefa. A experiência demonstrou que o esforço despendido para que se chegasse a tais definições foi bem empregado. Houve sensível aperfeiçoamento na capacidade dos supervisores para o bom relacionamento de tarefas.

Tão depressa os chefes dominaram a técnica de identificação e relacionamento das tarefas que constituem as funções sob sua supervisão, ficaram em condições de aprender os métodos a empregar no estabelecimento dos padrões adequados a cada tarefa. E foi nessa fase do treinamento que a experiência de outros serviços se tornou mais valiosa.

Para afastar as dificuldades já encontradas por outros, preparou-se material de treinamento que tornou possível a assimilação do método em pequenas porções, decidindo-se usar as tarefas como base para os padrões. Os primeiros programas experimentais procuraram estabelecer os padrões sobre funções ou deveres em termos das três principais características da boa execução: 1.^a) quantidade; 2.^a) qualidade; 3.^a) forma de execução. Os supervisores, porém, não conseguiram assimilar o método assim apresentado.

A inabilidade dos chefes para conseguir resultados, ao tentar-se a implantação dos padrões em termos amplos de quantidade, qualidade e forma de execução, foi superada quando se procedeu à análise e classificação, segundo características comuns, de um grande conjunto de padrões. Identificaram-se nove diferentes tipos de padrões. (*) Tarefa alguma exige todos esses tipos, para que se estabeleça um padrão completo. Quando se explicam aos supervisores esses diversos tipos, examinando-se cada tarefa, para apurar quais os que se lhe aplicam, simplifica-se, de muito, o trabalho de estabelecimento do padrão escrito, do mesmo modo que se obtêm padrões muito mais exatos.

O primeiro desses nove tipos de padrões a ser apresentado é o *quantitativo*, podendo-se defini-lo como a especificação das quantidades que atendem às exigências de determinada função. É o mais conveniente e o menos suscetível de má interpretação. Em sua discussão, o emprêgo de dados de mensuração do trabalho é relacionado à fixação dos padrões.

Encontram-se freqüentemente determinadas tarefas em relação às quais nenhuma quantidade específica pode ser estabelecida como padrão de produção. Para essas, dois outros tipos foram identificados: o da *rapidez*, largamente aplicável às tarefas para as quais podem ser fixados limites de tempo — e o dos *efeitos* — *produção*, utilizável para os trabalhos não suscetíveis de classificação pelos padrões anteriores, e que descreve os efeitos observados quando se executa determinada soma de trabalho, de grande utilidade se se trata de cargos de alto nível.

Há tarefas ante as quais o resultado final, por si só, não definirá os requisitos da função. Nesse caso, terão que ser usados, em combinação, diversos tipos de padrões. Quando, para conse-

(*) No trabalho de pesquisa que levou a tal identificação, o autor contou com a assistência da Srta. Dorothy E. Blue, então trabalhando no 4.^o programa Federal de Treinamento Administrativo. (1946)

ção de adequado desempenho, é necessário observar-se uma norma específica, cabe a utilização dos padrões chamados de *método*. Esse tipo é particularmente valioso quando é caso de observância de regulamentos escritos.

Se se trata de tarefas para cujo desempenho o empregado tem que ser capaz de aplicar um determinado corpo de conhecimentos, o padrão deverá descrever os resultados da demonstração adequada de tal capacidade. É importante que não se confundam as qualificações básicas exigidas para admissão no emprego com o padrão de *conhecimento*, pois êste refere-se apenas ao conhecimento que se espera que o empregado adquira depois de ingressar no serviço.

É necessário, em relação a algumas poucas tarefas, um padrão do tipo "características pessoais". Não se prende, tal tipo, aos traços vagos e genéricos ora usados no serviço público, para mensuração da eficiência. Será apropriado, ao contrário, que trate de timbre de voz, relações sociais, comportamento e aparência pessoal. Para êsse tipo devem ser cuidadosamente descritas as provas de correto desempenho e a menos que os chefes compreendam com clareza a natureza desse padrão, haverá tendência a incluir no mesmo provas de iniciativa, diligência, espírito de cooperação, etc. Nenhum desses traços é essencial às funções, exceto quando se tem em mira a execução de tarefas específicas. A prova de sua adequação deve ser encontrada na maneira pela qual outros tipos de padrões são atendidos.

Independentemente da quantidade mais ou menos adequada do trabalho produzido, é essencial certa limitação da margem de erro a admitir. É, por isso, muito conveniente a inclusão de um padrão de *margem de erro*, para determinada tarefa, quando as operações são separadas e permitem controle individual. O supervisor deverá especificar os limites de erro permitidos e não um valor isolado.

A maior dificuldade para o uso desse tipo de padrão é a relutância de certos chefes em aceitarem a inevitabilidade do erro. O perfeccionista, que "não admite que ninguém erre", sente-se confuso e é preciso assegurar-lhe que a demarcação dos limites de erro, numa tarefa adequadamente executada, não fará com que cada trabalhador erre sempre a margem admitida. Será necessário convencê-lo de que o padrão separará os que erram excessivamente daqueles cuja precisão é notável. Feita essa distinção, poderá concentrar sua atenção no grupo menos acurado, ministrando-lhe o treinamento adequado. Isso ajudará a evitar os erros com muito mais eficácia do que o fariam as punições, depois que êles ocorrem. Supervisão preventiva é muito de preferir-se à supervisão punitiva.

Em relação às tarefas para as quais não podem ser estabelecidas margens específicas de erros, o padrão de precisão pode ser definido mediante a descrição dos efeitos desejados. O tipo

efeitos-precisão é muito útil para as tarefas que requerem capacidade de julgamento e cujos resultados não são capazes de mensuração exata. Sempre há provas de precisão adequada, que podem ser identificadas pelo supervisor e pelo empregado.

O tipo final exige a descrição de um conveniente ambiente de trabalho. Esse tipo *descritivo de ambiente* tem sua aplicação limitada às tarefas que dizem respeito à produção de determinado objeto.

A aceitação do padrão pelo empregado pode ser mais fácil se o mesmo participa de sua elaboração. Assim, deve ser acentuada, no decorrer de todo o processo de treinamento, a importância de estimular-se a cooperação do empregado. Essa fase do treinamento não tem, até agora, apresentado qualquer problema, o mesmo acontecendo no que diz respeito à orientação para o preparo e a aprovação do padrão escrito.

O objetivo central do programa de treinamento consiste em desenvolver a habilidade do supervisor para examinar cuidadosamente cada tarefa e estabelecer um padrão adequado a cada uma. Pela orientação e pela prática sob controle, é de todo possível obter-se resultado satisfatório, com essas duas condições. Três são os métodos que se apresentam como eficazes, no treinamento de supervisores: orientação escrita, assistência individual e treinamento em conferências, e as experiências com todos êles indicam o último como o mais eficiente.

Os manuais de instrução têm sido empregados com bons resultados, embora não ofereçam oportunidade para troca de opiniões, nem para respostas a dúvidas ou pedidos de esclarecimento, nem à troca de informações que ocorre quando a instrução é ministrada através de palestras ou conferências. A vantagem principal desse método está na preparação de material de referência para orientação dos chefes. O mesmo tipo de material, entretanto, pode ser pôsto nas mãos dos grupos que participam de conferências, sendo possível uma apresentação mais simples, visto como grande parte do material se substituirá por discussão verbal.

A assistência individual assegura ou torna muito possível a boa compreensão do problema pelas pessoas interessadas, de modo a propiciar adaptação satisfatória da instrução aos problemas de cada supervisor. Não obstante, êsse método é o mais caro de todos, pela inevitável repetição da assistência individual, requerendo, também, um corpo mais numeroso de instrutores. Há, ainda, dois perigos potenciais nessas relações tipo "mestre e aluno": o instrutor pode não conceder ao aprendiz o tempo necessário para que o programa seja voluntariamente aceito por êste, recorrendo a métodos autoritários para obter a participação do supervisor, o que resultará em resistência mais ou menos acentuada. Ou, por outro lado, o supervisor poderá encarar o treinador como um

especialista no assunto, o que tentará aquêles a assumir o papel de conselheiro quando se tratar de estabelecer realmente o nível do padrão. Sua verdadeira função é a de orientar *quanto ao método* a seguir, para determinação do padrão. Talvez seja paradoxal, mas parece que é mais fácil conseguir-se, individualmente, a aceitação de conceitos através da discussão em grupo, do que por meio de assistência pessoal, o que pode ser atribuído ao efeito das forças sociais que atuam nesse grupo, criando o desejo de concordância.

O melhor clima para difusão dos conhecimentos necessários aos chefes é obtido nas conferências a grupos de problemas profissionais semelhantes. Na reunião, seus problemas serão focalizados à luz de experiência acumulada e de conhecimentos profissionais que muito aumentarão o valor da discussão e a prática dos métodos para fixação dos padrões. As conferências, realizadas como processo regular entre os supervisores de determinados setores da organização, mostraram-se altamente produtivas.

A excelência desse método pode ser acentuada se ao mesmo se adicionarem os melhores aspectos do treinamento escrito e da orientação pessoal. Uma explicação sobre a tarefa de fixação de padrões, acompanhada de ligeira definição dos nove tipos básicos de padrão, representa o sumário escrito de que necessitam os supervisores. Orientação posterior adequada, para garantir a adaptação e a aplicação do material apresentado aos problemas de trabalho, não exigirá menos do que um contato individual, após ser ministrado o treinamento básico.

Muito do sucesso do treinamento depende da pessoa encarregada de fazer as conferências. Sempre que possível, ela deverá provir da linha da organização. Os padrões são de grande importância para aquêles que estão incumbidos de executar o trabalho e são por êsses chefes elaborados. O treinamento será muito mais facilmente aceito se for ministrado por um membro desse grupo e o programa não correrá, desse modo, o risco de ser tachado de "pessoal" ou de "estranho".

Poucas pessoas, numa organização, possuem habilidade necessária para ministrar treinamento sem serem, antes, especialmente preparadas para isso. E' preciso, assim, que se preveja tempo para preparação dos que deverão orientar as conferências, quer se pretenda ministrar o treinamento a grupos dispersos, quer numa organização centralizada. Os elementos assim treinados, podem apresentar o assunto na linguagem acessível ao grupo, introduzindo-se em todo o processo uma nota de sinceridade que geralmente falta nos programas preparados "por atacado".

Nenhum programa de treinamento deveria ficar livre de contrôle. Cada minuto dedicado ao treinamento deveria ter por objetivo a solução de um problema. Deveria ser imediatamente pôsto de lado o treinamento que visa apenas "tornar um homem mais esperto". A avaliação dos resultados do treinamento pode ser feita de modo mais eficaz

se em termos dos elementos que, de início, mostraram a necessidade desse treinamento. Taxas de mudança, reclamações, treinamento de novos empregados, recursos contra avaliação de eficiência e atitudes do pessoal figuram entre os índices potenciais do valor dos padrões de execução. A modificação operada no grupo treinado deve ser comparada com a que porventura ocorra, no mesmo período, num grupo não treinado, para que se possam isolar os resultados atribuíveis ao treinamento. Não podem ser descurados planos minuciosos para estudo dos índices de valor do treinamento, os quais devem estar prontos antes do início deste, para permitir boa observação das modificações operadas.

Obter-se-ão resultados benéficos se o programa de padrões de execução for baseado na premissa de que o supervisor aceitará e aplicará mais facilmente os programas que compreender bem e dos quais puder tirar proveito, tanto como indivíduo, quanto como chefe. A experiência demonstra que é necessária, para que se assegure tal premissa, a existência de treinamento organizado. O processo de aprendizagem deverá ser o mais fácil possível. A divisão do assunto em pequenas seções, mais acessíveis, tem tornado grandemente eficazes os materiais de treinamento para elaboração de padrões de execução. A demonstração das vantagens dos padrões, a discussão das tarefas e sua identificação, bem como a cuidadosa explicação de cada tipo de padrão em termos dos característicos de razoáveis exigências das funções, têm preparado supervisores capazes de estabelecer padrões e de elaborar orientação escrita compreensível por todos aquêles que se interessam pelo assunto. O mais eficiente de todos os métodos usados para difundir o conhecimento necessário é o da discussão em grupo, sob a orientação de um chefe bem treinado, escolhido entre os funcionários de linha da organização. O programa que tomar por base esse treinamento terá mais probabilidade de evitar os escolhos representados pela falta de compreensão e pela indiferença, obstáculos contra os quais outros programas se despedaçaram.

Comentários por Elizabeth A. Mulholland

Os nove diferentes tipos de padrões relacionados pelo Sr. SWEEZY devem ser da maior utilidade para os supervisores que têm enfrentado a dificuldade de definir o tipo de desempenho desejável para as funções que não podem ser medidas em termos de produção unitária. Os elementos auxiliares poderiam ser especificados, numa lista de referência que se incluiria, com vantagem, no programa de treinamento de qualquer serviço interessado.

E' bem expressa a recomendação de que o treinador se deve limitar a prestar assistência *quanto aos métodos* para fixação dos padrões. Sem uma precaução consciente a esse respeito, o orientador bem intencionado poderá viciar o as-

pecto mais importante do programa de padrões de execução, pois se ampliar sua ação até a questão do nível dos padrões, estará cometendo o erro de liberar o supervisor da responsabilidade de determinar as exigências da boa execução do trabalho.

Comentários por Calvin P. Deal e Milton J. Esman.

Assegura o Sr. SWEEZY que a identificação de nove tipos diferentes de padrões simplifica o processo de estabelecimento de padrões escritos. Acreditamos, porém, que o uso desses nove tipos complica demasiado todo o processo. Pode suscitar nos administradores e nos supervisores dúvidas desnecessárias sobre se um programa de padrões de execução, sendo assim tão complexo, é capaz de produzir dividendos proporcionais ao esforço despendido para implantá-lo. Alguns chefes hesitam em adotá-lo, face à aparência de "perfeccionismo", de que se reveste.

Parece-nos muito mais interessante dizer ao administrador, ao supervisor e ao empregado que toda fórmula pela qual se expresse a quantidade, a perfeição, o tempo e a maneira segundo os quais uma dada tarefa deva ser desempenhada é, na realidade, um padrão de execução. Não há necessidade de atribuir nomes técnicos aos tipos ligeiramente diferentes de padrão. O empregado, a cuja compreensão o padrão deve ser claramente

acessível para que venha a ser um sucesso, poderá confundir-se, desnecessariamente, ao tentar distinguir entre alguns dos "nove diversos tipos" de padrões.

Comentários por Lawrence L. Epperson

Qual a razão de se limitarem padrões de conhecimento, para incluir apenas o grau que se espera seja adquirido pelo empregado depois de admitido ao trabalho? Não seria conveniente acrescentar-se um décimo tipo e denominá-lo "qualificações básicas"? Se a análise do trabalho, efetuada para os padrões de execução, deve ser de utilidade para todos os outros fins em que tais padrões podem ser aplicados com vantagem, aquela informação poderia não oferecer maior interesse para os efeitos de lotação, seleção, provas, etc., sem que incluísse os elementos sobre qualificações básicas, a que nos referimos.

Os técnicos de pessoal da maior parte dos serviços em que há funções de natureza científica e especializada não podem executar a contento seu trabalho sem dispor de tais elementos básicos, obtidos dos próprios funcionários, num trabalho conjunto de análise. Isso ocorre particularmente onde há criação de novas funções ou reclassificação de antigas, com a definição de novas atribuições requerendo conhecimento de duas ou mais disciplinas, ou desusada variedade de experiência em diferentes graus de capacidade.