

“THE RAMSPECK ACT”

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

I

UM dos aspectos mais interessantes do “Ramspeck Act” diz respeito à extensão do “Classification Act”.

O termo “classificação” tem sentido duplo no sistema pessoal da América do Norte; é bom aviso estremar um e outro, atalhando ambigüidades de interpretação.

Um cargo “classified status” significa jurisdição da “Civil Service Commission” que administra o “Civil Service Act of 1883”. Tal cargo, pertencendo ao sistema do mérito, será preenchido mediante concurso. Há duas grandes categorias de cargos na América do Norte no que tange à jurisdição do “Civil Service Act”: os cargos classificados (“classified”) e os não classificados (“nonclassified”).

Um cargo, por outro lado, quando analisado e sistematizado consoante o “Classification Act of 1923”, tem as suas atribuições e responsabilidades ordenados dentro de um plano geral.

Quando um cargo pertence ao sistema do mérito, pôsto sob a égide do “Civil Service Act”, é da jurisdição da “Civil Service Commission”; se classificadas as suas atribuições e responsabilidades, visando determinado plano de pagamento que se destina a remunerar trabalho igual com igual vencimento, êste cargo pode estar colocado no sistema do mérito ou não. Uma coisa não implica a outra como podia parecer. Os cargos classificados geralmente pertencem ao sistema do mérito; seria mesmo absurdo pretender que a soma de esforço preliminar à classificação de cargos fôsse sempre orientada no sentido de distribuir cargos de natureza temporária. Há cargos classificados que não pertencem ao sistema do mérito; o número dos “classified status” são em proporção muito maior do que os classificados na base das atribuições e responsabilidades.

Um plano de classificação de cargos no sentido jurídico, marcando a existência precária ou não, é fundamental na política do Governo ao definir o sistema do pessoal. Todo cargo, ao ser criado, traz o signo da sua existência. Do ponto de vista técnico, o sistema de mérito não oferece dificuldades; somente as inerentes aos processos conhecidos de recrutar pessoal qualificado.

Um plano de classificação de cargos segundo as atribuições e responsabilidades, efetivando a disciplina de milhares de cargos semelhantes e dessemelhantes, constitui operação técnica laboriosa,

realizável com pessoal adrede especializado e após um estágio prolongado de estudos e pesquisas. (1)

Um sistema de classificação de cargos, levando em conta a homogeneidade das funções, é mister em uma administração do pessoal: como meio, esta classificação é instrumento sem o qual se torna difícil estruturar racionalmente os grandes institutos de recrutamento, período probatório, treino, transferência, promoção, avaliação de eficiência, plano de pagamento e orçamento. (2)

Mosher e Kingsley (“Public Personnel Administration”, 1941, pág. 91) distinguem as duas classificações em paralelo que mostram compreensiva-

(1) “This status classification of positions”, based on the requirement of entrance by competitive examination should not be confused with the “position classification”, or allocation to grade and salary range on the basis of duties and responsibilities established by the Classification Act of 1923. The act of 1923 does not apply to all “classified positions” and does not apply to a number of “unclassified positions” (U. S. Civil Service Commission, “History of the Federal Civil Service — 1789 to the present”, pág. 59); “On the other hand, many positions in the “classified service” are not subject to the Classification Act: for example, positions outside Washington D. C., although many of them are within the “classified service”, have not been placed within the jurisdiction of the Commission so far as the Classification Act is concerned” (U. S. Civil Service Commission, “Federal Employment under the merit system”, pág. 9): consultar ainda: U. S. Civil Service Commission, “Division Manual Organization, vol. 1, pág. 56; Paul V. Betters, “The Personnel Classification Board”, pág. 17; Pfiffner, “Public Administration”, pág. 201).

(2) Consultar sôbre o assunto o capítulo IV, intitulado “Principal uses and advantages” da obra “Position-classification in the Public Service” da Civil Service Assembly of U. S. Canada”, do qual o trecho seguinte constitui sumário interessante: “A position classification plan establishes a uniform occupational terminology; serves as a base for an equitable and logical pay plan; facilitates the preparation of informative budgets for personal services; serves as a foundation for recruiting, testing, and certification activities of the central personnel agency; clarifies promotion and transfer transactions; aids in planning, clarifying, and improving organizations; facilitates the development of good employee-management relations; makes it possible to compile meaningful personnel statistics and in general tends to systematize and facilitate the determination and execution of many types of personnel policies and specific personnel or pay transactions”; consultar ainda Pfiffner, “Research Methods in Public Administration”, pg. 335, onde o autor assevera: “Most public personnel administrator will agree that classification is the keystone and the heart of personnel administration. They say that without it no other activities could be adequately carried on”.

mente que uma é "jurisdicional" e a outra "de atribuições", como se infere da transcrição:

1. *Classification-jurisdictional.* One of the basic functions of the civil service commission is the determination of which classified positions — i. e., positions subject to the commission's control — shall be filled by competitive examinations and which exempted therefrom.

2. *Classification-duties.* This second type of classification consists in the grouping of positions as to similarity of duties, qualifications, and experience necessary to fill the given position.

Uma classificação, no sentido lógico, é a aplicação do princípio de ordenar as coisas segundo a extensão e a compreensão, duas propriedades essenciais dos termos. À medida que aumenta a extensão, diminui a compreensão; à proporção que diminui a extensão, aumenta a compreensão (Liard, "Lógica", pág. 15).

Partindo-se do menos geral ou indivíduo, vai-se, de grau, em grau, aumentando a extensão em prejuízo da compreensão. Êsses estágios ou graus de generalização mostram outros aspectos da classificação: o gênero próximo e a diferença específica.

Quando se congregam ou agrupam coisas ou idéias sob um mesmo gênero, é evidente que ocorre uma classificação; todos os indivíduos dêsse gênero possuem um denominador comum, o que significa dizer, um conjunto de qualidades comuns que a todos identifica. Êsse grupo pode, entretanto, ser distribuído em subgrupos, particularização esta proveniente da subdivisão dos indivíduos segundo qualidades semelhantes e dessemelhantes. Descendo-se na escala extensiva, vai-se ao mesmo tempo, aumentando a compreensão, sempre em correspondência ao que os lógicos chamam de "diferença específica".

Progredindo na série das classificações, em que o gênero e a diferença específica são relativos, atinge-se o último elo da disciplina mental, o indivíduo isolado (idéias, coisas), o qual, embora mais rico em compreensão, é menos extenso de toda a classificação.

Na ordenação dos cargos, tomando-se como base as atribuições e responsabilidades, os princípios citados de extensão e compreensão se aplicam rigorosamente; à medida que se eliminam as qualidades individuais que caracterizam os cargos, êstes poderão ser agrupados em conjuntos mais extensos e menos compreensíveis. O grupo maior é sempre gênero para os indivíduos dos subgrupos que se distinguem uns dos outros pela diferença específica. Dentro dessa ordem de idéias, milhares de cargos poderão ser organizados em grandes grupos, conseguindo-se o objetivo da classificação que é a sistematização mental de coisas pelas suas qualidades iguais e desiguais.

Na América do Norte, há cinco grandes serviços que reúnem milhares de cargos: é indubitável que êsses serviços os mais extensos da classificação, são os menos compreensíveis do sistema; ao contrário, o cargo isolado, célula dêsse organismo assim tão complexo, é o menos extenso e o mais compreensivo do sistema.

Essa é a grande utilidade de uma classificação; em si mesma, nada representa. Toda classificação não tem finalidade própria; constitui sempre meio ou instrumento para outros fins.

No serviço público moderno, a classificação de cargos é indispensável; é unânime o depoimento dos estudiosos do assunto em considerá-la a pedra de toque de toda organização racionalmente estruturada. Mesmo ponderando as peculiaridades dos serviços administrativos, os princípios básicos são os mesmos; visa-se sempre retribuir trabalho igual com igual pagamento sem consideração de sexo. E isto somente a classificação de cargos possibilita.

Convém lembrar, nesta altura, que a classificação de cargos pode ser realizada de diversas maneiras, dependendo do sistema ou critério a ser adotado. Pode-se classificar os cargos pela natureza do trabalho, procurando-se um plano equitativo de pagamento, pelo serviço em que os cargos estão distribuídos, pelos vencimentos pagos, pela nomeação, etc. (3)

Segundo a experiência e o juízo dos estudiosos, o pior critério como base de classificação é o de salário ou vencimento recebido sem levar em conta o correspondente trabalho efetuado (4).

A classificação que atende aos princípios técnicos da moderna administração do pessoal é a que tem por base as atribuições e responsabilidades do cargo, independentemente do ocupante; procura-se criar um sistema objetivo que reflita de maneira atual as necessidades reais dos serviços públicos. Na América do Norte, esta é a situação existente, embora o sistema seja algo complexo e minucioso.

Em linhas gerais, uma classificação de cargos, tomando como critério as atribuições e responsabilidades, tem um objetivo duplo: a) as atividades administrativas são distribuídas em cargos conforme a natureza do trabalho que os mesmos compreendem, é a "funcional classification"; b) a seguir, as atividades administrativas ordenadas de acôrdo com o critério anterior, são submetidas a outros processos de classificação levando em conta a importância, responsabilidades e dificuldade de

(3) "Hypothetically positions might be grouped on the basis of any of many criteria, as, for example, the rate of pay, the unit in which the position is located, the necessary education and training, the type and amount of experience required to perform the work, the specific appropriation form which the incumbents are paid, or the specific employment law to which they subject. Experience demonstrates that efficient performance of most personnel operations is facilitated by grouping positions on the basis of their duties and responsibilities" (White, "Introduction to the study of public administration", pág. 326).

(4) Comentando a legislação de 1853-55, marco, por assim dizer, dos primeiros passos no intrincado problema de classificação de cargos da América do Norte, há o seguinte trecho que elucida o defeito ou fraqueza das classificações baseadas nos vencimentos: "Compared with present-day standards of classification there were, of course, glaring weaknesses, the most important perhaps being that the classification was made on the basis of compensation received rather than upon the duties or services performed" (Paul Betters, "The Personnel Classification Board", pág. 9).

natureza do trabalho: é a classificação "gradual". (5)

Esta base dupla mostra que a natureza de trabalho é o critério fundamental da classificação: os graus, dispondo os cargos em classes, marcam verticalmente diferenças que irão refletir no sistema do pagamento.

A graduação, implicando maior soma de responsabilidade, dificuldade e importância do mesmo trabalho, implica, conseqüentemente, um sistema de pagamento progressivamente mais elevado; decorrente desses fatores que escalonam o mesmo trabalho em níveis verticais diferentes, o funcionário, para vencer os graus sucessivos, precisa, pelo sistema de promoção, ser submetido a provas seletivas que verifiquem se está apto a assumir as novas condições.

Este processo seletivo vertical, que traduz a verdadeira promoção, não deve ser confundido com a outra espécie de promoção, chamada administrativa ou horizontal; nesta, não há necessidade de provas porque visa distinguir os funcionários mais capazes no mesmo grau e gênero de trabalho. E' o que se chama o critério da eficiência que distribui os funcionários segundo o modo pelo qual executam o mesmo trabalho; um funcionário, por exemplo, um dactilógrafo, pode ser péssimo, medíocre, bom, muito bom ou excelente.

Apresentado um esboço preliminar imprescindível para se compreender o que significa "classificação de cargos", embora o assunto, do ponto de vista técnico, por ser extremamente complexo, foge completamente ao objetivo do presente artigo, é momento de estudar a evolução por que tem passado na América do Norte o problema da classificação de cargos até o alcançar o "Ramspeck Act".

Admite-se que o movimento classificador na esfera federal da América do Norte principiou com a nomeação da conhecida comissão — "Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries" — cujos trabalhos, em alentado relatório, seriam anos após convertidos no "Classification Act of 1923".

A verdade é que desde 1818 a necessidade de uma classificação de cargos federais aparece em vários documentos legais e em várias providências legislativas e executivas; através de alternativas e dificuldades inerentes a todo processo parlamentar, e dada ainda a complexidade técnica do problema, a idéia veio avançando, ganhando terreno, para constituir necessidade urgente depois da guerra de 1914-1918 com o aumento conside-

rável que os serviços públicos tiveram na grande república em face das novas condições sociais e econômicas que exigiam do Estado atitude positiva e intervencionista.

Rastrear esses episódios históricos, com minúcias, seria adensar o assunto; os interessados em conhecê-los poderão compulsar os dois livros que versam especialmente a matéria: Paul V. Betters, "The Personnel Classification Board" e U. S. Civil Service Commission, "History of the Federal Civil Service — 1789 to the present". Aliás, os dados e informações que se seguem são extraídos dos dois livros acima, dispensando-se a referência da fonte; o escopo do presente artigo não é pretender ensinar mas auxiliar os que desejam conhecer algo do assunto, dentro dos limites em que o autor é capaz de circunscrever a matéria.

1818 — Preocupava-se já o Congresso da América do Norte com o problema da classificação do pessoal de escrita ("clerks") e a padronização dos respectivos vencimentos; contudo, classificação naquela época traduzia o sentido de igualdade e padronização de salário ("salary equalization and standardization"). Ainda nesse ano, uma Comissão da Câmara dos Deputados enviou uma carta aos Ministérios então existentes, solicitando, entre outros itens, o número de servidores existentes e a maneira pela qual se conseguiria a igualdade de vencimentos em relação à responsabilidade. Os dados obtidos por meio desse inquérito constituíram a primeira sistematização das atribuições do pessoal de escrita sediados em Washington. Segundo S. S. Cox, da Comissão de Reforma do Serviço Civil, essa primitiva classificação prevaleceu até 1853 com alterações de pequena monta em 1837.

1835 — Acentua-se a tendência de se estudar a padronização dos vencimentos; reconhecia-se a importância do custo da vida na fixação dos vencimentos.

1836 — A "Committee on Ways and Means", apresentando o seu relatório sobre o pessoal de escrita do Governo Federal, aduziu conclusões interessantes das quais as seguintes são de citar: a) o princípio de economia justa é fundamental nas instituições democráticas; b) na avaliação dos vencimentos, há fatores indispensáveis como sejam: 1) a natureza das atribuições; 2) a continuidade da função; 3) o nível dos preços do lugar em que se trabalha; 4) o serviço público segrega o funcionário do lado comercial da sociedade; 5) a exclusão de qualquer finalidade lucrativa no serviço público; 6) os vencimentos do pessoal de escrita das empresas privadas, conquanto inferiores em variedade e importância, se assemelham ao pessoal de escrita do Governo; 7) os funcionários públicos, se comparados aos empregados das empresas privadas, não apresentam igualdade de vencimentos nos casos de igualdade de capacidade e valor.

1851 — O Senado americano se dirigiu aos Ministérios, solicitando a apresentação de plano por meio do qual o pessoal de escrita fôsse classificado, tendo em vista distribuir os vencimentos segundo o trabalho.

(5) "Usually, classification of the various positions begins by establishing a dual basis for such classification. From one point of view operations are classified according to the kind of work they involve. This as a "functional classification, and it would distinguish, for instance, administrators, clerks, secretaries, engineers, accountants, salesmen, and other types of employees, on the basis of the function they perform. A second basis of classifications is the grade of work involved within each functional division. This grade represents a comparison of the importance of each job within a functional basis with all the other jobs in that class" (Dale Yeder, "Personnel and Labor Relations", 1938, pág. 99).

1852 — O Senado, nessa época, já considerava a necessidade de estabelecer o princípio de seleção interna ("from within"), devendo a nomeação para o serviço público ser feita nos graus iniciais e as promoções nos graus intermediários: cogitava ainda do aumento anual e periódico dos vencimentos consoante o tempo de serviço.

1853 — O período de 1853-1855 é de valor histórico digno de relêvo porque marca realmente os primeiros passos na resolução do problema de classificação de cargos. A padronização de vencimentos então fixada não sofreu alterações substanciais até a passagem do "Classification Act of 1923". Portanto, anterior a 1923, duas datas são de registrar a de 1818 e a de 1853, no que tange à classificação de cargos.

A lei (10 Stat. L., 189, 209) determinou que o pessoal dos Correios, e dos Ministérios da Fazenda, Guerra, Marinha, Justiça seria classificado e pago de acôrdo com o esquema abaixo;

- 1.^a classe — \$ 900 anuais
- 2.^a classe — \$ 1,200 anuais
- 3.^a classe — \$ 1,500 anuais
- 4.^a classe — \$ 1,800 anuais

Providenciou ademais que o ingresso em qualquer das classes seria por meio de uma Comissão que devia examinar e qualificar os candidatos; arbitrou, por último, o vencimento de \$ 2,200 anuais para alguns chefes do pessoal de escrita.

1854 — Lei subsequente (10 Stat. L., 276) alterou a classificação anterior, fixando novos padrões seguintes:

- 1.^a classe — \$ 1,200 anuais
- 2.^a classe — \$ 1,400 anuais
- 3.^a classe — \$ 1,600 anuais
- 4.^a classe — \$ 1,800 anuais

E' óbvio que o Congresso procurava aplicar o princípio de igual pagamento para igual trabalho; não possuía, porém, recursos técnicos para fazê-lo. Estabeleceu uma série de vencimentos sem fixar, ao mesmo tempo, as atribuições respectivas; os cargos existentes foram distribuídos nos graus prescritos, levando em conta somente os relatórios e recomendações dos Ministérios. Esta distribuição era difícil; a correspondência dos vencimentos às atribuições do cargo era desconhecida, realizando-se o enquadramento muitas vêzes mediante influência pessoal de amigos. O próprio número de funcionários existentes não era preciso estimando-se que havia cêrca de 550 a 600 ("roundly at from five hundred and fifty to six hundred persons").

1865 — O relatório apresentado pelo Senhor S. S. Cox, da "House Committee on Reform in the Civil Service" advogava a criação de uma Comissão que deveria estabelecer a classificação de cargos e um plano de pagamento dos funcionários civis federais. Fato de nota é que a "Congressional Joint Commission", trinta e cinco anos mais tarde, repisou os mesmos argumentos do relatório Cox, coincidência decorrente da identidade dos

fatos observados. São de destacar as conclusões seguintes:

a) devia a comissão efetuar uma investigação a fim de apresentar um plano de classificação dos cargos existentes em Washington;

b) devia corrigir as desigualdades de vencimentos pagos para os que exercem trabalhos da mesma natureza;

c) outra irregularidade consistia no sistema de "furlough" (licença sem vencimentos) e de substituições; para corrigir, alvitara a admissão de "supernumerary clerks", espécie de reserva que deveria preencher os claros motivados por absentismo; êsses servidores avulsos deveriam ficar à disposição dos Ministérios para serem utilizados no preenchimento de vagas temporárias e nos casos de "stress of work", isto é, acúmulo de trabalho;

d) O Congresso, em lugar de conceder dotações globais para remunerar servidores cujos vencimentos ignorasse, podia, mediante o plano de classificação de cargos, atribuir dotações precisamente necessárias, restringindo a discricão ampla de que gozavam os Ministérios com as dotações globais;

e) devia ainda a Comissão realizar uma investigação para instituir um plano uniforme de promoção, evitando o favoritismo e a influência política, terminando a situação de funcionários com vencimentos irrisórios exercer o mesmo trabalho dos que percebem altos vencimentos.

1883 — O outro ato legislativo que avançou o problema da classificação dos cargos, depois do reajustamento dos vencimentos de 1853, foi a passagem do "Civil Service Act" de 1883; ficou patente, porém, que o sistema do mérito, que se cifra, em essência, no sistema de provas ou concurso para ingresso no serviço público, pressupõe para ser realmente realizada a classificação de cargos.

1888 — Do relatório da "Civil Service Commission", verifica-se que as classificações de cargos então existentes eram sem métodos, inadequadas, sem uniformidade, condições precípua, para a execução do sistema do mérito quando da avaliação dos requisitos de admissão ao serviço. Cada Ministério possuía uma classificação própria. Além da generalidade das classificações sem critério homogêneo, algumas eram vagas e indefinidas, ensejando burla à lei. Por exemplo, era praxe o servidor ingressar no serviço público como trabalhador especializado para, mais tarde, passar a copista ou a qualquer função de escrita. Os trabalhadores como tais admitidos nunca o foram; sempre exerciam funções administrativas. Sugeriu, deste modo, a "Civil Service Commission", ante a existência de tantas classificações díspares, que fôsse adotado um sistema uniforme nos Ministérios; esta proposta foi aceita, conforme decreto do Presidente Cleveland de 29 de junho de 1888.

1896 — Outro decreto estendeu o serviço classificado mas, como se demonstrou, tal extensão se entendia com o sistema do mérito e não com a classificação de cargos. Até 1900, não houve alteração fundamental na classificação de 1853 cujo critério básico era o vencimento pago aos funcionários.

1902 — Do relatório da "Civil Service Commission" se depreende que permanecia a situação anterior: a classificação de 1853, embora elevados os vencimentos em 1854, perdurava. Essa classificação compreendia todo o pessoal de escrita dos Ministérios, excetuando-se os chefes de serviços e

o pessoal temporário. Havia o Congresso, todavia, ampliado o quadro do pessoal, incluindo funcionário com vencimento superior ao limite máximo e outros com vencimento inferior ao limite mínimo. Os cargos técnicos não eram considerados tais mas "clerk": os vencimentos dos cargos técnicos eram mais baixos do que os de trabalhador e pessoal de escrita.

Outra irregularidade consistia em admitir como pessoal de escrita funcionário com especialização: não havia uma distribuição equitativa de vencimentos para cargos com o mesmo título. O pessoal de escrita vencia, anualmente, \$600 a \$ 2,200.

Obviando essas práticas absurdas, a "Civil Service Commission" aventou uma classificação de cargos, tendo como fundamento as funções realmente exercidas; propôs onze graus que distribuíam a natureza do trabalho em um sistema racional. Para marcar a dificuldade e a importância da natureza do trabalho, sugeriu os qualificativos "senior" e "junior".

1903 — Reafirmou a "Civil Service Commission" que era inconsistente adotar-se um sistema da promoção sem a adoção prévia de uma classificação de cargos ("The underlying cause which operates against promotion regulations based upon merit is the fact that there is no standard classification of clerical work. Promotion does mean advanced in grade of work, but simply an increase of salary; hence the difficulty of comparing the work of clerks for promotion").

1905 — Criada a "Committee on Department Methods" pelo Presidente Roosevelt, tendo como finalidade investigar os métodos e processos de trabalho nos Ministérios, propondo planos de aperfeiçoamento. É também conhecido como "The Keep Committee", do nome do assistente do Ministro do Tesouro, C. H. Keep. Procurou a Comissão padronizar os vencimentos, tendo como base as funções desempenhadas.

1907 — Submetendo o seu relatório, a "Keep Committee" condensou um repositório com excelentes pontos de vista, facilitando muito a futura solução do problema. Como princípio normativo, ponderou que um reajustamento de cargos devia ser de tal sorte que diferenças em vencimentos deviam refletir diferenças atuais em a natureza e responsabilidade do trabalho. Não considerando a padronização do pessoal científico e técnico, propôs, mesmo assim, que os qualificativos "aid" e "assistant" fossem substituídos por "under", "junior" e "senior", como, por exemplo:

Junior biologist
Biologist
Senior Biologist
Chief Biologist

Concluiu, segundo o confronto que realizou dos salários das empresas privadas e os vencimentos do Governo federal, que os técnicos ou especialistas, em função de direção e supervisão, são mais bem pagos nas atividades privadas como o são ainda os mais qualificados pessoal de escrita;

ao contrário, os graus inferiores de dactilógrafo, taquígrafo e pessoal de escrita são mais bem remunerados no Governo. Donde a dificuldade de recrutar pessoal excelente, sugerindo um vencimento mínimo equitativo.

Não levou em conta, nos estudos da reclassificação de cargos, a questão do custo da vida porque objetivava sobretudo investigar as razões que podiam prejudicar uma boa organização do serviço público do ponto de vista da eficiência e economia. Portanto, era a padronização dos vencimentos o principal escopo da Comissão. Era indubitável que analisada consoante os critérios modernos, a classificação proposta era inadequada; não obstante, caso o Congresso a adotasse, a sua execução lançaria os fundamentos e o ponto de partida de um futuro sistema de classificação e controle dos vencimentos.

Examinadas as principais passagens do relatório, seria interessante resumir os seus tópicos mais representativos, deixando-se de lado o sistema de classificação sugerido porque viria alongar algo a matéria.

Os vencimentos vigentes provinham ainda de 1853; nesta época, os Ministérios eram pequenos, a organização simples e compacta, o trabalho de supervisão fácil. Os quatro graus então fixados atendiam perfeitamente à natureza do trabalho do pessoal de escrita. Depois de 1853, o país se desenvolveu muito, levando o Governo a aumentar o funcionalismo, criando novos cargos e funções; em 1853, havia, em Washington, 13.000 servidores. Em 1907, havia repartições que contavam mais servidores que todos os Ministérios reunidos de 1853. Em 1907, os chefes se encontravam em face de problemas sérios e graves. Sem embargo do aumento considerável apontado, plano algum consistente se elaborou que visasse ajustar as atribuições do cargo aos vencimentos. Permaneciam as quatro classes de 1853 como base de pagamento. Redundou disso tudo uma confusão geral na retribuição do pessoal; havia grande diversidade de vencimentos para a mesma espécie de trabalho. Pessoas que recebiam vencimentos elevados executavam os mais simples trabalhos de rotina e, ao contrário, funcionários com vencimentos irrisórios executavam trabalho de alta responsabilidade. Funcionários havia que trabalhavam lado a lado com diferenças flagrantes nos vencimentos embora desempenhassem as mesmas funções. Funcionários, exercendo os trabalhos mais simples, possuíam, por força de antiguidade, vencimentos elevados ao passo que moças, há pouco nomeadas por concurso, com maiores responsabilidades, deviam aguardar longos anos "before they receive the recognition in salary that the character of their work justifies".

A "Keep Committee" submeteu quatro princípios, considerados essenciais em um sistema de pagamento:

- a) vencimentos suficientemente altos para atrair pessoas qualificadas;
- b) vencimentos suficientemente escalonados para assegurar frequente promoção como estímulo aos melhores esforços;

c) vencimentos suficientemente altos para os cargos mais elevados a fim de ampliar e manter um serviço técnico e executivo;

d) distribuição e igualdade de vencimentos segundo a natureza e a responsabilidade de trabalho executado.

1907 — Na Câmara dos Deputados, quando se cogitava do orçamento para 1907, tentou-se converter em lei o sistema de classificação e vencimentos da "Keep Committee". Prevaleceu, todavia, a opinião de que o projeto em aprêço era nova legislação: uma emenda do representante Tawnev, admitindo que o atual serviço não se enquadrava na velha classificação, o afastou de vez. A necessidade de uma classificação de cargos era tão urgente que o assunto devia ser trazido ao Congresso para um exame geral.

Ainda nesse ano, o Presidente Roosevelt nomeou uma Comissão — "Committee on Grades and Salaries" — para reunir e analisar dados para o Congresso. Cabia-lhe preparar quadros de previsão e estimativa dos cargos e vencimentos de conformidade com o sistema e as recomendações sugeridas pela "Keep Committee".

1908 — A "Committee on Grades and Salaries" apresentou seu relatório; transmitido ao Congresso, nada de objetivo resultou, não sendo objeto de consideração.

1909 — Encareceu o Presidente Roosevelt, no princípio do ano, que "the existing classification does not meet the needs of the service. The basis of the reclassification is character of work rather than amount of salary; it would avoid the need of special positions and result in much higher efficiency". No fim do exercício, acentuou a necessidade de economia e eficiência no serviço público; o Congresso aceitou a proposta, sendo nomeada uma comissão especial para estudar e relatar a administração do governo federal.

1910 — O Congresso incluiu no "Civil Appropriation Act" de 1911, aprovado em 1910, a seguinte providência:

a) a criação de uma comissão especial para investigar os métodos de trabalho nos serviços públicos, visando introduzir novos métodos ou alterar os antigos para se conseguir maior eficiência e economia.

b) a comissão devia recomendar ao Congresso as medidas legais consideradas imprescindíveis para levar a efeito as conclusões do inquérito quando não fôssem bastante a ação isolada do Presidente da República.

Em consequência, o Presidente Taft nomeou a "Commission on Economy and Efficiency" que estudou principalmente o problema do pessoal do governo federal. Investigou, assim, a questão de nomeação, da eficiência e da aposentadoria. Apreciando o desenvolvimento que tomara a organização do governo nacional, apresentando projetos de vários serviços, a Comissão submeteu uma recomendação que dizia respeito à classificação dos funcionários, tendo como base as atribuições e trabalho exercidos.

Recomendou ainda que a lei vigente do serviço civil devia ser alterada para, ampliando as suas finalidades, dar ao Poder Executivo um serviço de pessoal que devia, além das funções de

seleção e expedição de certificados, possuir a competência de:

a) desenvolver o registro da eficiência dos funcionários;

b) apresentar recomendações sobre classificação de cargos;

c) estabelecer níveis de remuneração consoante o trabalho desempenhado;

d) baixar princípios gerais sobre a disciplina;

e) realizar inspeções para verificar as condições do trabalho no serviço público;

f) arbitrar as disputas entre funcionários quando envolvem questões que interessem o serviço.

A Comissão, em suma, reconheceu a necessidade de uma reforma: entretanto, nada de construtivo foi realizado. Em seis anos, duas comissões técnicas concordaram que a reclassificação do pessoal era medida urgente.

1913 — (37 Stat. L. 413) A lei orçamentária para o ano fiscal a terminar em 30-6-1913 previa a instituição de uma sistema de avaliar a eficiência do serviço classificado dos Ministérios em Washington. Para levar a efeito tal sistema, era imprescindível uma classificação de cargos, tendo como base a natureza e responsabilidade do trabalho.

O Congresso autorizou os Correios a realizar um reajustamento de vencimentos, tomando como base a classificação de cargos: esta autorização prevaleceu até 1923, tornando-se, então, desnecessária com a assinatura do "Classification Act". Todavia, somente em 1921, foi autorizado o "Bureau of Efficiency" de classificar os cargos como condição fundamental ao sistema de avaliar a eficiência.

1916 — Criado o "Bureau of Efficiency" para investigar a duplicidade dos serviços estatísticos e outras atividades do serviço público federal. O "Classification Act of 1923" colocou o chefe do "Bureau of Efficiency" à disposição do "Personnel Classification Board". Abolido em março de 1933, sendo as suas funções transferidas para o "Bureau of Budget".

1917 — A despeito dos relatórios da "Keep Committee", da "President Commission on Economy and Efficiency" e da "Civil Service Commission", o Congresso não considerou ainda o problema da classificação. O que apressou a solução, culminando em legislação específica, foi a alteração nos níveis dos preços e do custo da vida decorrente da grande guerra de 1914. Em 3 de março de 1917, o Congresso autorizou o "Bureau of Efficiency" de investigar a taxa de salário em diferentes partes dos Estados Unidos e comparar estas taxas com as dos servidores federais que desempenhavam trabalho similar. Mais tarde, deu-lhe outra incumbência, a de investigar a classificação, o salário e a eficiência dos funcionários lotados nos Ministérios e órgãos independentes sediados em Washington. A missão do "Bureau" não pôde ser cumprida porque um mês depois os Estados Unidos entravam na guerra. Mesmo assim, continuou o "Bureau" a estudar os cálculos para aposentadoria, os serviços no "field" com o propósito de instalar um sistema de contabilidade nas repartições que cuidavam dos índios e as inves-

tigações para criação de subtesourarias. Tudo o mais que lhe cabia fazer foi relegado, deixando praticamente de existir a lei de 3-3-1917. Em Washington, o "staff" do "Bureau" cuidou somente de estudar a necessidade de dois grandes serviços do Tesouro — "Internal Revenue" e "War Risk Insurance".

Não possuindo o Congresso elementos e dados precisos e fiéis, foi levado a adotar métodos empíricos para poder ajustar a remuneração dos servidores ao crescente custo da vida. Este aumento, todavia, foi concedido antes da entrada do país na guerra, atribuindo 10% de majoração aos que recebiam menos de \$ 1,200 e 5% aos que venciam de \$ 1,200 a menos de 1,800. Além do aumento acima, o sistema de bônus foi a providência que o Congresso adotou para reajustar os vencimentos ao custo da vida sempre crescente. O sistema de bônus prevaleceu até o "Classification Act" de 1923.

A declaração de guerra à Alemanha exerceu grande influência no serviço civil; o pessoal passou de 438.000 em junho de 1916 a mais de 917.000 em novembro de 1916. Em Washington subiu de 40.000 a 117.000. Os padrões antiquados de vencimentos foram completamente destruídos; novas repartições surgiram que, de regra, pagavam vencimentos duas vezes mais elevados que as antigas para o mesmo gênero de serviço. Surgiu desta maneira, a situação de repartições, criadas pela guerra, livres de qualquer controle efetivo, pagarem vencimentos muito mais altos que as repartições anteriores a ela. O sistema de controle de vencimentos, defeituoso como era, fracassou completamente durante a emergência.

A concorrência que surgiu, culminando no regime abusivo de transferência, levou o Governo a usar dos poderes que lhe facultava uma lei de 1906; esta lei proibia qualquer transferência antes que o funcionário tivesse servido três anos na repartição onde estava lotado, proibição extensiva às transferências de Ministérios a órgãos independentes e vice-versa. Não proibia unicamente as transferências como obstava qualquer aumento de vencimentos proveniente de "lump sum" (verba global) antes de decorrido um ano da transferência. Conseguiu o Congresso paralisar qualquer aumento de vencimento; entretanto, ao lado desta vantagem, as medidas tomadas continham desvantagens sérias, entre as quais a de evitar transferências necessárias aos interesses da administração e vedar a mobilização de pessoal treinado fora de Washington. As repartições, criadas por efeito da guerra, recrutavam servidores sem experiência, vindo aos milhares dos Estados, superpovoando a capital, concorrendo de modo sensível para o aumento do custo da vida.

1919 — O Congresso, na execução do sistema de bônus, distinguiu entre antigos e novos servidores; o bônus, que em geral era de \$ 120 anuais, não seria concedido a funcionários pagos da verba "lump sum" de serviços criados a partir de 1-1-1916. Da mesma maneira, o bônus seria concedido a funcionário nomeado a partir de 30 de junho de 1917 ou que tivesse sido aumentado de

mais de \$ 200 anuais a partir dessa mesma data, somente quando o respectivo chefe certificasse que esse funcionário merecia ser beneficiado em virtude de qualidades pessoais que o distinguissem.

A 3 de março de 1919 (40 Stat. L., 1.213, 1.269), o Congresso resolveu criar uma "Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries", de três membros da Câmara e três outros do Senado, nomeados pelas respectivas casas. Visava a Comissão investigar os níveis de vencimentos dos funcionários civis dos Ministérios e estabelecimentos independentes sediados em Washington, excetuando os estaleiros navais e os Correios; recomendar depois a reclassificação e reajustamento de vencimentos considerados necessários para instituir um regime uniforme e equitativo de pagamento para o mesmo gênero de trabalho no Distrito de Columbia (Washington).

Os trabalhos da Comissão se desenrolaram de 3-3-1919 a 12-3-1920. As principais medidas tomadas, durante este período, foram:

- organização da Comissão;
- consultados os técnicos em classificação;
- assentado o princípio de classificar os cargos, tendo como base as atribuições e responsabilidades, aplicando o mesmo sistema de pagamento a todos os cargos contidos em cada classe;
- mantido um "staff" de técnicos em classificação e padronização de vencimentos, não ligados ao serviço do Governo Federal;
- mantida estreita cooperação com o pessoal dos Ministérios, organizando-se comissões centrais em cada um, compostas de administradores e funcionários;
- requisitado o pessoal necessário dos Ministérios;
- organizado um arrolamento completo dos cargos existentes nas repartições em Washington, conservado atualizado mediante relatórios semimensais com as novas admissões, afastamentos, transferências, etc.;
- distribuídos e recolhidos os questionários, individuais, preenchidos pelos próprios funcionários, revistos pelos chefes, obtendo-se, assim, dados sobre atribuições, requisitos, vencimentos, horário, local de trabalho e outros pormenores pertinentes ao cargo e ao ocupante;
- recrutado um "staff" para classificar os cargos, tirado dos próprios Ministérios;
- desenhados organogramas minuciosos dos Ministérios e estabelecimentos independentes;
- definidos os serviços — grupos vocacionais ou ocupacionais; distribuídos os questionários pelos serviços já definidos;
- tentativa de definição de classe, dentro do serviço; distribuídas as fichas pelas classes, revistas as especificações;
- publicadas as especificações de classe, como base para consultas e críticas dos Ministérios;
- mantidas consultas para recebimento de críticas e sugestões sobre especificações e vencimentos;
- revistas as especificações de conformidade com as críticas e sugestões recebidas;
- ampliado o pessoal necessário aos serviços de estatística;
- extraídos dos questionários os dados sobre vencimentos pagos aos funcionários nas respectivas classes;
- organizado um setor de pesquisa, sob a orientação imediata de um membro de "staff" de órgão cívico municipal, completado por pessoal tirado dos Ministérios;
- investigadas as condições econômicas e do trabalho, recebendo-se sugestões de comissões de economistas, administradores e representantes de funcionários;
- organizadas comissões consultivas sobre as fontes de salários, compostas de administradores, empregados e pessoas não trabalhando para o Governo;

— reunidas amostras e dados estatísticos sobre salários pagos por empresas particulares e serviços públicos, fora de Washington, as pessoas que exerçam atividades análogas as dos cargos públicos;

— adotado um plano de administração da classificação de cargos e um plano de pagamento;

— definidas as recomendações sobre um plano de pagamento;

— preparado e submetido um relatório impresso dos trabalhos da Comissão ao Congresso.

Pela primeira vez, o serviço público federal foi objeto de um estudo sério, sendo criticado e analisado completamente. Os trabalhos da Comissão se concretizavam, mais tarde, no "Classification Act of 1923". As causas a seguir arroladas foram consideradas pela Comissão como fatores que originaram a situação encontrada, principalmente pela falta de uniformidade e equidade nos níveis de remuneração então vigentes;

— há grande variedade e notória desigualdade nos níveis de remuneração dos cargos que envolvem as mesmas atribuições e responsabilidades, exigindo os mesmos requisitos;

— os níveis de remuneração dos cargos da mesma classe diferem nos Ministérios; em alguns, os níveis são muito mais elevados para a mesma espécie de trabalho;

— acentuam-se sobremaneira estas diferenças quando se comparam os níveis de remuneração dos cargos, criados durante a guerra, com os que não foram ampliados ou majorados durante o mesmo período;

— o sistema vigorante de bônus tende a aumentar estas desigualdades nos níveis de remuneração dos cargos na mesma classe;

— os níveis de vencimentos em geral no serviço público não acompanharam o aumento rápido do custo da vida;

— os níveis de remuneração que foram elevados recentemente evidenciaram grande variedade nos Ministérios para o mesmo gênero de trabalho;

Mais particularmente atribuiu a Comissão como fatores da situação encontrada os que se seguem:

— a administração não conta com padrões por meio dos quais pudessem ser fixados os níveis de remuneração; não há sistema de trabalho que relacione os níveis de remuneração à espécie e importância do trabalho; os títulos dos cargos são fictícios, inverídicos e perigosos;

— há patente quantidade de títulos desnecessários em consequência da falta de definição uniforme dos níveis de remuneração;

— a falta de uniformidade nos níveis de remuneração se origina da liberdade irrestrita que o sistema da dotação "lump sum" (verbal global) faculta e da rigidez do sistema da dotação "statutory" (verba específica);

— o sistema vigente de fixar os níveis de vencimentos quando da nomeação acarreta desigualdades para o mesmo gênero de trabalho logo no início;

— a ausência de um plano de trabalho uniforme que vise aumentar os funcionários que adquiriram experiência em dado gênero de trabalho, conjugado à falta de um sistema que regule as promoções de baixo para cima, é a fonte donde provém grande cópia de desproporções nos níveis de remuneração.

Para ordenar e racionalizar o sistema de vencimentos existente, provendo o reajustamento mediante uniformes e equitativos níveis de remuneração para o mesmo gênero de trabalho, propondo ainda medidas para estabelecer a manutenção permanente dos planos adotados, a Comissão aventou 24 recomendações, das quais as seguintes são de citar:

— o Congresso devia adotar a classificação de cargos apresentada;

— o Congresso devia adotar os níveis de remuneração fixados para as classes sugeridas;

— o Congresso devia autorizar a "Civil Service Commission" a manter atualizados os atuais registros da Comissão;

— o Congresso devia dar a incumbência a um órgão existente, preferivelmente a "Civil Service Commission", de realizar a distribuição final dos cargos individuais existentes às classes previstas no plano de classificação;

— o Congresso devia autorizar, por força de providências cabíveis, o ajustamento dos níveis de remuneração aos cargos individuais, realizando perfeita correspondência dos níveis de remuneração prescritos para as classes com os cargos que forem classificados nessas classes;

— a administração permanente da classificação de cargos e de plano de pagamento devia caber a um órgão independente que, logicamente, devia ser "Civil Service Commission";

— o órgão em aprêço devia recomendar periodicamente ao Congresso adendos e alterações nos planos adotados;

— o órgão aludido devia recomendar ao Congresso outros níveis de remuneração para as novas classes ou alterações nos níveis existentes; para as novas classes, os planos sugeridos vigorariam até que o Congresso se pronunciasse quando então passariam a ter a forma prescrita pela legislação aprovada;

— os cargos novos ou adicionais deviam ser classificados pelo órgão proposto;

— os funcionários seriam retribuídos em função da eficiência e antiguidade na classe a que pertencessem, tendo em vista o sistema de pagamento adotado.

1920 — Nesse ano, o Congresso elevou o bônus a \$ 240 anuais. Os servidores admitidos a partir de 1-1-1916 foram novamente excluídos exceto os que serviam no "Bureau of War Risks Insurance" que receberam um bônus de \$ 120 anuais.

1921 — Simultaneamente aos trabalhos da "Joint Commission on Reclassification of Salaries", empenhava-se o "Bureau of Efficiency" em realizar uma classificação de cargos com objetivo de instituir uma base racional para avaliar a eficiência. Em 1921, estendendo o alcance das suas atividades, o "Bureau of Efficiency" foi autorizado de levar a efeito os estudos que definissem os padrões para avaliar a eficiência. Por força desta determinação, o "Bureau of Efficiency" determinou uma classificação de cargo que compreendia todos os Ministérios. A classificação de 1921, tendo como escopo principal facilitar o perfeito funcionamento de um sistema de eficiência, embora não se concretizasse em lei, teve o mérito de evidenciar a necessidade de uma legislação própria para que fôsse possível ajustar os níveis de remuneração do serviço público federal. Havia grande disparidade nos níveis de vencimentos das repartições, acarretando dificuldades decorrentes das limitações orçamentárias.

1922 — Nesse ano, foi assegurado o bônus integral do pessoal do "Bureau of War Risks Insurance". O principal defeito do sistema de bônus provinha da circunstância de não existir um órgão centralizador que fôsse responsável pela execução da lei. O Congresso não contava, por isso, com elementos fiéis por meio dos quais pudesse ajuizar a verdadeira situação do serviço público. Sendo medida de emergência, o sistema de bônus era

providência inadequada para obstar as disparidades de vencimentos para a mesma natureza do trabalho. Os níveis de remuneração eram fixados, de regra, consoante um ou outro dos sistemas abaixo:

— sistema do "statutory roll" por meio do qual o Congresso, por proposta das comissões de orçamento, autorizava a existência, de certo número de cargos com designação própria, tendo níveis de remuneração determinados;

— sistema ou método administrativo ou "lump sum" (verba global) por meio do qual o Congresso autorizava certa verba para uma repartição, sem especificação, cabendo ao diretor da repartição movimentar livremente a verba, criados os cargos necessários com os níveis de remuneração que julgasse cabíveis;

Foi óbvio que o nível de remuneração fixado por intermédio da verba "statutory roll" somente podia ser alterado por outra lei ao passo que o fixado pela "lump sum" podia ser maiorado ao alvedrio do ministro ou diretor. O administrador sob o "statutory" estava manietado, não podendo criar ou ajustar os vencimentos sem consentimento do Congresso: era-lhe difícil recrutar pessoal qualificado e eficiente. O administrador sob a "lump sum", gozando de irrestrita liberdade, podia elevar o nível de remuneração sem consentimento do Congresso, dentro das possibilidades da verba; o nível de vencimentos não guardava a necessária proporção para cargos iguais segundo fossem pagos por uma ou outra verba. Corolário dessa situação foi a concorrência entre as repartições que operavam sob uma ou outra espécie de verba em busca de funcionários qualificados, engrossando consideravelmente o volume de transferências. A tal ponto culminou a rivalidade que o Congresso, em 1917, proibiu qualquer majoração nos vencimentos antes de um ano da transferência de qualquer funcionário para uma repartição sob "lump sum".

1923 — Criado o "Personnel Classification Board", como estabelecimento independente. Nesse ano, isto é, a 4 de março de 1923, foi instituída a classificação de cargos do serviço federal civil, sediado em Washington (42 Stat. L., 1.488). Esta lei passou a ser conhecida como "Classification Act of 1923", cujos traços salientes são:

— sistema uniforme de vencimentos por meio de graus ou níveis que marcam a responsabilidade, dificuldade, importância e valor do trabalho; cada grau, por sua vez, se distingue por uma série de vencimentos escalonados e uma breve descrição das respectivas atribuições;

— a remuneração dos cargos é determinada por meio de uma distribuição ("allocation"); assim, a determinação do grau implicitamente significa as atribuições e responsabilidades respectivas conforme padrões aprovados pelo Congresso. Uma vez o cargo distribuído em certo grau, aplica-se-lhe automaticamente toda a série de vencimentos deste grau;

— as especificações de classe definem grupo de cargos substancialmente semelhantes quanto à natureza, dificul-

dade, importância, responsabilidade e valor do trabalho; são uma espécie de indicador ou roteiro administrativo;

— o princípio de igual vencimento para igual trabalho sem consideração de sexo deve ser rigorosamente observado quando da realização do processo de distribuição dos cargos existentes no plano geral da classificação aprovada;

— um Conselho criado — "Personnel Classification Board" — tendo como finalidade precípua, rever e supervisionar a distribuição dos cargos efetuada pelos Ministérios.

O Conselho criado — "Personnel Classification Board" — devia verificar e registrar os cargos, estabelecer os requisitos necessários dos seus ocupantes, preparando e publicando uma relação com as seguintes indicações:

— as atribuições e responsabilidades das classes que deviam ser criadas dentro dos vários graus; tanto quanto possível, as classes seriam acompanhadas com exemplos de tarefas típicas;

— os requisitos mínimos exigidos dos ocupantes de cada cargo para o desempenho satisfatório das respectivas atribuições e responsabilidades;

— títulos característicos das classes.

O Conselho tinha poderes de acrescentar periodicamente novas classes, alterando ou extinguindo as existentes. No processo de distribuir os cargos existentes nos graus apropriados, a iniciativa cabia aos Ministérios; o Conselho reveria a distribuição apresentada. Depois de examinada, sofrendo, se necessário, as alterações cabíveis, a distribuição teria final depois de aprovada pelo Conselho. Na fixação de nível de remuneração, o princípio básico de igual vencimento para igual trabalho sem consideração do sexo era fundamental.

Embora fazendo parte da lei, o plano de pagamento consequente da classificação de cargos era independente; devendo vigorar a partir de 1 de julho de 1924, aplicado somente aos Ministérios e estabelecimentos de Washington, o plano de pagamento assentado devia pautar-se, na sua execução, aos princípios seguintes:

— qualquer bônus que o funcionário esteja recebendo seria incluído em novo plano de pagamento;

— se o funcionário estiver recebendo vencimentos em proporção menor ao nível mais baixo da classe ou grau em que as atribuições do seu cargo forem colocadas, o vencimento seria majorado até atingir este nível;

— se o vencimento do funcionário coincidir com um dos níveis da série da classe ou grau em que o seu cargo fôr colocado, não haveria alteração no nível de remuneração;

— se o vencimento do funcionário estiver colocado dentro da série do grau em que o respectivo cargo fôr distribuído mas não coincidir exatamente com um dos níveis de remuneração desta série, o vencimento seria majorado até atingir o nível seguinte mais elevado;

— as nomeações passariam a ser feitas para o nível de remuneração mais baixo da série ou grau em que o cargo fôr colocado.

(Continua)

* *

*

A última reforma do pessoal do governo do Estado do Rio Grande do Sul propõe a abolição da função gratificada por ser similar do cargo em comissão.

As atuais funções gratificadas passam a ser chamadas de cargos em comissão, deixando o funcionário de receber o vencimento do cargo efetivo que ocupa, para receber o do cargo em comissão, podendo entretanto optar pela remuneração do outro.

"Aspectos legais de um plano de classificação de cargos".