

# THE RAMSPECK ACT

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO.

(Continuação)

## II

Os serviços criados pela lei de classificação foram cinco; serviço, no sentido aqui empregado, significa a mais ampla divisão do plano de classificação. No sentido lógico, significa a mais extensa generalização do critério classificador; assim, é a parte do plano que abrange todo o serviço classificado em cinco divisões. Nos cinco grandes serviços, predomina a extensão em prejuízo da compreensão; à proporção que se fôr descendo na classificação, os serviços aparecerão somente como amplos conceitos necessários à ordenação de milhares de cargos sob qualidades que, embora comuns a todos os que pertençam a cada um serviço, constituem um mínimo irreduzível para diferenciar um serviço do outro.

Os serviços referidos são: a) profissional e científico, com sete graus; b) subprofissional, com oito graus; c) de escrita, administrativo e fiscal, com quatorze graus; d) de guarda, com dez graus; e) misto de escrita e mecânico, com cinco graus.

Outro aspecto importante da lei de classificação de cargos de 1923 é a avaliação de eficiência; conhecida como promoção horizontal ou administrativa, qualquer aumento nos vencimentos do funcionário dentro da classe ou grau a que pertence seria feita mediante a respectiva avaliação de eficiência. Esta, como se sabe, visa distinguir os funcionários que exercem o mesmo trabalho. A lei, contudo, impunha condições restritivas de ordem financeira que muito estorvavam a plena realização do objetivo para o qual foi criada a avaliação da eficiência. Além da restrição compreensível da necessidade de existir verba suficiente para a concessão do aumento, toda melhoria de vencimento estava ainda subordinada ao que se chama "average provisions", isto é, a média dos vencimentos do número de funcionários de qualquer grau ou classe não poderá, em qualquer tempo, exceder a média dos níveis de remuneração determinados para cada grau.

O Conselho criado — "Personnel Classification Board" — devia rever os sistemas de avaliar a eficiência e os assentamentos da eficiência passavam a ser acessíveis aos funcionários. Autorizou ainda a lei de classificação que as transferências interministeriais pudessem ser realizadas com aumento de vencimentos, revogando, outrossim, a

proibição de três anos de efetivo exercício ou estabilidade como requisito indispensável à transferência.

Cabia ao mencionado Conselho estudar os níveis de remuneração dos vários serviços e graus, apurando dados e informações para que o Congresso, com pleno conhecimento, pudesse realizar reajustamentos periódicos dos vencimentos.

Outra missão do Conselho era estudar o serviço federal situado fora de Washington, em estreita colaboração com os Ministérios; procurava, dessarte, o Congresso reunir elementos indispensáveis para considerar inteligentemente o problema de classificação de cargos do "field service".

1924 — O Conselho apresentou ao Congresso o seu relatório sobre o "field service"; considerado insatisfatório, foi objeto de severas críticas. Em consequência, o Congresso, em 1928, quando da aprovação do "Welch Act", autorizou novamente outro estudo sobre o "field service".

Ainda êsse ano, o Congresso emendou a lei de classificação de 1923, determinando que os vencimentos de \$ 780 e \$ 840 anuais do grau 2 e os de \$ 900 e \$ 960 anuais do grau 3 fôsem retirados do "serviço de guarda".

Em julho de 1924, o Conselho publicou os resultados dos seus estudos sobre "class specifications", constituindo o conhecido livro "Class specifications for Positions in the Departmental Service".

Êste livro continha as especificações de cada classe, compreendendo: a) título da classe; b) atribuições; c) tarefas típicas; d) descrição dos requisitos mínimos. Vinha satisfazer as exigências da lei de classificação que determinara fôsem estudadas pelo Conselho as atribuições e responsabilidades das classes incluídas nos vários graus.

Duas eram as principais responsabilidades do Conselho: a) classificar os funcionários federais em exercício no Distrito de Columbia; b) realizar estudos sobre o "field service". Até 1 de julho de 1924, o Conselho classificara 50.000 cargos; o relatório apresentado sobre o serviço no "field", como se viu, não agradou. Tal o ambiente tenso da vida do Conselho nesse período que foi apresentado um projeto para sua extinção, com a transferência

das suas funções para a "Civil Service Commission".

Em novembro de 1924, o Conselho aprovou o sistema de avaliar a eficiência apresentado pelo "Bureau of Efficiency"; cumprindo ainda a determinação da lei de classificação de 1923 que ordenara fôsse instituído um sistema uniforme de eficiência, o novo processo de promover horizontalmente os funcionários era feita de dois gumes. Com efeito, ao lado da melhoria de vencimentos caberia ao funcionário julgado digno de tal quando não tivesse atingido o nível máximo da classe na qual o seu cargo estava colocado, a avaliação de eficiência podia ainda diminuir o vencimento do funcionário situado acima do nível mínimo da classe na hipótese de sua avaliação de eficiência determinar que fôsse rebaixado.

Embora a lei de classificação não prevesse providência alguma que autorizasse o funcionário a reclamar a classificação do seu cargo quando se julgasse prejudicado ou apelasse das decisões do Conselho neste particular, o próprio Conselho, entretanto, estabeleceu este direito como ato puramente administrativo. Esta decisão concorreu de maneira considerável para mostrar a soma de inconsistências e erros na classificação dos cargos, dando ensejo a reclassificações.

1925 — Durante esse ano, o Conselho aprovou várias decisões concernentes à classificação de cargos e avaliação de eficiência. Como providência fundamental para evitar a situação anterior, a criação de qualquer cargo devia ser aprovada por ele antes do seu respectivo preenchimento. O sentido de cargo novo era amplo; compreendia não somente os propriamente novos, isto é, os que fôsem aduzidos aos existentes como os antigos cargos que tomavam aspectos novos por força de: a) adição de novas atribuições e responsabilidades; b) eliminação de atribuições e responsabilidades anteriores; c) diferente distribuição dos encargos ou um aumento ou decréscimo na importância e valor das atribuições e responsabilidades.

O Conselho baixou instruções que regulavam o direito de o funcionário examinar a sua avaliação de eficiência; estabeleceu ainda o processo a seguir nos casos de redução dos vencimentos em consequência do grau baixo que indicasse ineficiência no desempenho das funções do cargo. O Presidente Coolidge assinou decreto que prescrevia fôsem apreciados pelo Conselho os casos de redução nos vencimentos ou exoneração por força de diminuição do pessoal. Estudou ainda o Conselho o processo que baixava normas reguladoras nos recursos dos funcionários quando se julgassem prejudicados

com as classificações dos seus cargos. Em outubro de 1925, o Conselho alterou o sistema de avaliar a eficiência que passou a ser realizada uma só vez durante o ano, isto é, a 15 de maio.

1928 — De 1924 a 1928, as atividades do Conselho se circunscreveram a reclassificar os cargos em virtude de alteração das atribuições ou de reclamação dos interessados. Em 1928, cogitava o Conselho de rever o livro "Class specifications for Positions in the Departmental Service" quando a aprovação do "Welch Act" determinou um estudo rigoroso no "field service". A revisão da obra foi suspensa.

O "Welch Act" (45 Stat. L., 776), de 28 de maio de 1928, majorou os níveis de remuneração de vários serviços, alterou parcialmente a classificação de 1923 e determinou a classificação dos cargos situados fora de Washington.

Na alteração das classes, acrescentou dois graus nos serviços científicos e profissional e de escrita, administrativo e fiscal, eliminando um outro do serviço misto de escrita e mecânico. Cogitou ainda o "Welch Act" da descrição de alguns graus, dando-lhes nova redação a fim de melhor definir as respectivas finalidades.

O escopo do "Welch Act" era a classificação dos cargos situados no "field", vindo de encontro aos que diziam ser imprescindível nova legislação para ser levado a efeito tal cometimento. As investigações em aprêço excluíram os funcionários dos Correios e do corpo diplomático; excluíram ainda os servidores que compunham a numerosa classe de pessoal mecânico e artífice cujos salários são fixados por comissões de salário e autoridades semelhantes.

No relatório apresentado, o Conselho, isto é, o "Personnel Classification Board", incluiu os itens seguintes:

— planos de pagamento para as classes ou graus conforme o "Classification Act", com as alterações;

— serviços e graus suplementares julgados necessários, se exigidos pela natureza especial dos trabalhos no "field";

— descrições das classes, compreendendo: a) título; b) sumário das atribuições e responsabilidades; c) exemplos das tarefas típicas dos cargos incluídos nas classes; d) enumeração dos requisitos mínimos quanto à educação, experiência, conhecimentos e habilidade; e) a série dos níveis de remuneração da classe;

— uma relação dos Ministérios, revista pelo Conselho, e dentro das instruções deste, com a distribuição dos cargos na classe e nos níveis de vencimentos;

— recomendações que assegurassem a exequibilidade dos planos de pagamento, dentro do princípio geral de fixar igual vencimento para os cargos semelhantes em trabalho e condições econômicas semelhantes;

— recomendações para conservar atualizadas as descrições das classes e a distribuição dos cargos nas respec-

tivas classes à proporção que forem sendo criadas, extintas ou alteradas as suas atribuições e responsabilidades;

— estatística e demais elementos necessários à compreensão dos resultados e conclusões apresentadas pelo Conselho.

A lei de classificação de cargos de 1923, por força das disposições do "Welch Act" de 1928, passou a vigorar com as alterações abaixo :

— extinção de dois níveis inferiores de remuneração na série de vencimento de algumas classes;

— criação concomitante de mais um nível superior de remuneração em algumas classes;

— as classes atingidas passaram a ter os vencimentos das respectivas séries reduzidos de sete para seis níveis.

As classes dos serviços que sofreram as alterações supra foram as seguintes :

Profissional — 1, 2 e 3.

Subprofissional — 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

De escrita, administrativo e fiscal — 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

De guarda — 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.

Os Ministérios deviam administrar a nova lei de maneira que os funcionários continuassem a ocupar relativamente os mesmos cargos não obstante as alterações introduzidas; portanto, todos os funcionários atingidos pela reforma avançaram dois níveis de remuneração na série de vencimento de cada classe, exceto os funcionários colocados em o nível de remuneração mais alto que somente podia avançar um nível.

1928 — O sistema de classificação de cargos, com as alterações introduzidas pelo "Welch Act", em 1928, passou a ser interpretado de maneira tal que quase anulou completamente o objetivo de tratamento uniforme para os cargos semelhantes e dessemelhantes.

Por força da exegese que do "Welch Act" deu o "Comptroller General", os princípios seguintes passaram a vigorar :

— avançariam dois níveis de remuneração nas respectivas classes os funcionários que estavam situados nos três primeiros níveis, avançado somente um outro os que estavam situados no quarto nível;

— a lei da classificação de cargos de 1923 não autorizara o "Personnel Classification Board" a rever, por sua própria iniciativa, os cargos distribuídos;

— não tinha o aludido Conselho autoridade para decidir sobre a situação dos cargos que automaticamente foram alterados pelo "Welch Act";

— o "Welch Act" atribuiu aos Ministérios o poder de distribuir os cargos nos níveis iniciais, intermediários e finais;

— a não ser que o Ministério submetesse o caso ao exame do "Personnel Classification Board", este não podia rever a distribuição de um cargo quando ocupado por um novo funcionário;

— O Ministério não devia submeter ao "Personnel Classification Board" a distribuição de um novo cargo se considerasse que o cargo em aprêço era idêntico a um outro na mesma repartição que fôra classificado pelo próprio Conselho.

O Conselho não podia, dessarte, em virtude da interpretação referida, corrigir ou emendar os seus próprios erros ou enganos e os de outras repartições a não ser que lhe fôssem especialmente apresentados para tal.

Permanecia a autoridade do Conselho nos casos seguintes:

— nos cargos não automaticamente distribuídos pelo "Welch Act";

— nos cargos novos de tipo ainda não distribuído anteriormente;

— na alteração das atribuições e responsabilidades dos cargos.

1929 — Nesse ano, o Conselho publicou os resultados dos seus estudos fora de Washington, com conclusões e recomendações. Um ano mais tarde, apresentou as especificações preliminares das classes situadas no "field" (P. C. B. Form no 18, "Preliminary class Specifications of Positions in the Field Service, April, 1930).

1930 — O "Brookhart Act" (46 Stat. L. 1.003), o terceiro dos grandes marcos na legislação da classificação de cargos, veio corrigir os erros advindos da interpretação que do "Welch Act" dera o Comptroller General. Em virtude dessa hermenêutica, sérias conseqüências surgiram para o movimento classificador em evolução como sejam: a) aumento desigual de vencimentos na mesma classe para funcionários que realizavam trabalho semelhante; b) retirar do Conselho a autoridade para rever a distribuição dos cargos nas várias classes, afastando a segurança de uniformidade do sistema de pagamento nos Ministérios.

Caracteriza-se o "Brookhart Act" pela sua finalidade complementar, alterando o plano de pagamento então vigente e a organização e o funcionamento do "Personnel Classification Board". As classes ou graus alterados foram:

Serviço	Grau
Profissional . . . . .	1 a 5
Subprofissional . . . . .	1 a 8
De escrita, administrativo e fiscal . . . . .	1 a 12
De guarda . . . . .	2 a 10
Misto de escrita e mecânico . . . . .	1 a 3

Os funcionários que não receberam aumento de vencimento correspondente a dois níveis nas respectivas classes seriam majorados nesta proporção ou receberiam uma compensação equivalente. Essa resolução veio contrabalançar a interpretação do "Welch Act" já apresentado linhas atrás.

O "Brookhart Act" repetiu, neste particular, o "Welch Act", quando autorizou o ajustamento do

"field service" ao nível de vencimento do pessoal de Washington. Com a nova legislação, o "Personnel Classification Board" passou a ter poder inquestionável de realizar a revisão final na distribuição dos cargos mesmo que tal medida fôsse de iniciativa própria. Viu-se que, com a interpretação do "Welch Act", êste poder de revisão foi não só criticado como negado porque cabia tão somente quando solicitado pelos Ministérios ou funcionários.

A lei aludida criou três novos cargos cujos títulos são bem sugestivos; exprimem a tendência de levar a efeito o problema do "field" até então sempre equacionado mas ainda não solucionado. Os cargos referidos foram: "director, field survey division", "chief, classification unit" e "chief, wages and statistics unit"; aspecto interessante da lei é a concessão de verba própria, permitindo o "Personnel Classification Board" arremeter o seu "staff"; desde 1923, o pessoal em exercício no Conselho fôra requisitado.

1931 — O "Personnel Classification Board" apresentou o relatório final dos seus estudos realizados fora de Washington, contendo conclusões e recomendações que visavam uma solução do problema geral da classificação e remuneração do "field service". Das conclusões do relatório, importa ressaltar:

— a lei de 6 de dezembro de 1924 e as outras leis orçamentárias subseqüentes que autorizaram os Ministérios a reajustar os vencimentos do "field service" tanto quanto possível nos graus estabelecidos pela "Classification Act", realmente melhoraram algo as condições dos vencimentos do "field"; sem embargo, estas adaptações não criaram um sistema consistente e equitativo de distribuição e pagamento dos cargos que envolviam o mesmo trabalho;

— os funcionários no "field" que desempenham funções da mesma natureza e do mesmo valor estavam colocados em classes diferentes e pagos de maneira muito variada;

— os títulos dos cargos no "field", na maioria, não são padronizados, principalmente em relação aos cargos situados em Washington; além disso, são insuficientes e desorientadores para fins orçamentários, vencimentos, recrutamento, registros e preparação de relatórios fidedignos e precisos;

— nas condições em que foi encontrado o serviço no "field", era difícil recrutar e selecionar cientificamente funcionários;

— não havia, no "field", plano uniforme que regulasse a remuneração de funcionários quando se distinguem pela experiência e valor em certo gênero de trabalho;

— os níveis de remuneração abaixo de \$ 2.000 para os cargos do pessoal de escrita, administrativo, fiscal e sub-profissional são mais liberais do que a média dos salários para cargos semelhantes situados fora do Governo; para os situados acima de \$ 2.000, os níveis são menos liberais; não obstante, há empregadores que pagam salários mais ele-

vados do que os níveis do serviço público federal mesmo para os graus inferiores;

— a remuneração do pessoal de guarda, no Governo, mesmo para os cargos acima de \$ 2.000, é inferior à média dos salários pagos para cargos semelhantes fora da esfera do serviço público federal;

— os níveis de remuneração do serviço profissional, técnico e científico podem ser comparados favoravelmente com os similares fora do Governo nos vencimentos até \$ 3.800; acima desta quantia, os vencimentos federais são inferiores e esta discrepância tende a aumentar à proporção que aumenta a importância do trabalho;

— os níveis dos salários pagos pelas empresas privadas aos mais importantes cargos executivos são superiores aos similares do Governo em proporção que atinge, às vezes, de 100 a 500%;

— não se justifica a comparação das práticas usadas fora do Governo com o fim de estabelecer diferenças nos níveis de remuneração por região para a mesma natureza de trabalho;

— em conjunto, os funcionários federais podem ser comparados satisfatoriamente com os empregados privados no que diz respeito à estabilidade; contudo, o pessoal federal gozava, à época, de menos estabilidade do que na primeira década do presente século; além disso, o pessoal lotado em Washington gozava de mais estabilidade do que o do "field";

— a experiência das empresas privadas em usar das escalas de avaliar os empregados, selecionando-os para fins de aumento de salários, não tem sido satisfatória; muitas, aliás, informaram que interromperam a aplicação do sistema de avaliação pela dificuldade que encontraram em educar os chefes no uso adequado do sistema;

— o horário de trabalho no serviço federal pode ser comparado favoravelmente ao do comércio; a prática do "week-end" é mais comum nas indústrias privadas;

— o regime de licenças do serviço federal é mais liberal do que nas atividades particulares;

— os empregadores, de regra, não concedem aposentadoria; há casos, porém, como nas empresas de seguro, em que os planos de aposentadoria são mais liberais do que os do Governo federal;

— os requisitos exigidos para os cargos federais são mais definidos e completos do que nas atividades privadas.

Tomando como base as conclusões citadas, o "Personnel Classification Board" alvitrou as seguintes recomendações:

— completa revisão da lei vigente de classificação a fim de se adotar um único sistema de classificação dos cargos em Washington e no "field";

— novo plano de pagamento baseado nos resultados dos estudos dos salários pagos nas atividades industriais e comerciais; os vencimentos dos cargos de maior responsabilidade deviam ser elevados em proporção tal que pudessem ser comparados aos da indústria;

— aumento semi-automático dos vencimentos; instituição de novo sistema de avaliar a eficiência;

— tornar sem efeito o critério de "average provision";

— exclusão de alguns grupos de funcionários do plano uniforme de pagamento; embora êstes grupos devessem ser incluídos na lei geral de classificação, cabia aos mesmos um sistema diferente de remuneração ("Mechanical craftsmen", "skilled or unskilled laborers", "officers or members of a crew of a vessel", etc.);

— ampliação do plano existente de classificação, aduzindo três serviços: a) Inspectional and Investigational Service"; b) Educational Service; c) Light Keeping and Depot Keeping Service;

— alteração do serviço de guarda a fim de formar o "Crafts and Custodial Service".

1940 — A 26 de outubro desse ano, com a assinatura do "Ramspeck Act", concretizou-se outro documento legal que influenciou consideravelmente o sistema de classificação de cargos. O seu valor decorre não de medidas propriamente revisionistas mas da ampliação do alcance da classificação, abrangendo os cargos existentes no "field". Pelo estudo anterior, viu-se quão longe no tempo se encontra a questão de classificar os cargos fora de Washington.

Todo o título II dessa lei é consagrado à extensão do "Classification Act of 1923"; calculou-se que, com esta providência, cêrca de 223.000 novos cargos seriam enquadrados no plano geral (1). Exigindo técnica especial, o laborioso trabalho necessário para levar a efeito êste cometimento requereria anos (2).

Ocorre que, com a guerra de 1939, as repartições estavam peçadas de servidores "for the duration"; o problema da extensão de enquadramento do pessoal existente esbarrava com esta dificuldade. Seria esforço vão e incompreensível classificar milhares de cargos no "field" que deveriam ser extintos depois da guerra. A política mais avisada consistiria em somente classificar os cargos dos serviços não transitórios; pelo menos, com esta alternativa, era lícito esperar que os cargos assim classificados não seriam prejudicados com o inevitável reajustamento que viria após o conflito armado (3).

(1) "Placed on the law books the Ramspeck-Mead Act amends the Classification Act. It guarantees administrative raises to approximately 223,000 Federal Workers in the 1942 fiscal year" (Jerry Kluttz — "Ramspeck-Mead team reforming working standards of U. S. Employee", in "The Washington Post", January 11, 1943).

(2) "The extension of the Classification Act provided by this statute will take place gradually over a period of years rather than all at once" (U. S. Civil Service Commission — "51th Annual Report", pg. 5).

(3) "It would be a difficult job to classify these many thousands of jobs now with the prospect that a few months or year later a large percentage of them would be dropped. The official went on to explain that the plan now was to extend the Classification Act only to those agencies that are well-established, the ones that won't be affected by post-war re-adjustment" ("Field workers after the war", in "Civil Service Leader", January 13, 1942).

Outro aspecto que ressalta o "Ramspeck Act" é a flexibilidade que deu ao "Classification Act"; até então, o sistema vigente era rígido, originando crítica o processo demorado e difícil de ajustar o plano de classificação às condições novas. Com o "Ramspeck Act", o Presidente da República, mediante relatório da "Civil Service Commission", pode acrescentar novos serviços e graus desde que novos cargos não puderem ser enquadrados nos padrões já fixados ("Ramspeck Act", Title II, b).

Quando se classifica um cargo, "ipso facto" se ajusta o mesmo ao plano de pagamento correspondente; a classificação, de regra, exprime um regime bem definido de remuneração. A autorização que tem o Presidente da República de aduzir novos serviços e graus se estende ainda para determinar os níveis de vencimentos (4).

Com as exceções declaradas textualmente, a ampliação da classificação de cargos é lata; o Presidente da República, por força de relatório da "Civil Service Commission", pode estender os dispositivos da "Classification Act", com as alterações posteriores, a serviços e cargos quando tal medida fôr considerada imprescindível à eficiência do serviço público ("Ramspeck Act", Title II, a). Entretanto, essa autorização assim tão ampla não é absoluta; o Congresso excluiu da soma de poderes que outorgara ao Presidente certo número de órgãos especificadamente enumerados, cada um dos quais com sistema próprio de pagamento ("Ramspeck Act", Title II, d).

Frisa, reiterando política tradicional, que as providências do "Ramspeck Act" seriam executadas sem que se admitisse discriminação ou prejuízo contra pessoas por motivo de religião, raça e côr ("Ramspeck Act", Title II, Section 3, e).

O que, em suma, distingue o "Ramspeck Act", quanto à classificação de cargos, é que tornou esta mais adaptável, incluindo e excluindo cargos, tendo em vista uma maior eficiência nos processos e métodos de trabalho (5).

(4) "... and fix the ranges of compensation for the grades of such services within the limits of the Classification Act of 1923, as amended, so that they shall be comparable, as nearly as may be, with the grades in said Act, as amended, for offices or positions that are comparable as to duties, responsibilities, qualifications required and other conditions of employment" ("The Ramspeck Act", Title II, (b)).

(5) "Title II of the Act greatly extended the President's powers, previously quite limited, with respect to the Classification Act. It gave the President authority to extend the provisions of the Classification Act, by Executive Order, to many federal offices or positions not previously covered by them" (U. S. Civil Service Commission — "History of the Federal Civil Service", pg. 136).