

Uniformização da terminologia administrativa

BENEDICTO SILVA

A COMISSÃO Organizadora das Conferências Financeiras, constituída em virtude do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 9.610, de 9 de junho de 1942, tem por fim o estudo prévio e a sistematização das matérias atribuídas às Conferências de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários e, principalmente, o preparo da 3.ª dessas conferências, a realizar-se oportunamente nesta capital. Além do objetivo principal, a C.O.C.F. empreende e promove estudos relativos à situação financeira dos Estados e Municípios.

Compõe-se dos seguintes membros: Antônio Gontijo de Carvalho, Francisco Sá Filho, Luiz Simões Lopes (Presidente) e Oto Prazeres, como representantes da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais; Afonso Almiro R. da Costa Jr., Olympio Florez e Valentim F. Bouças, como representantes da Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças; Arizio de Viana e Benedicto Silva, como representantes da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda; Ezequiel Penalber e Humberto Sportelli, como representantes da Contadoria Geral da República.

As discussões havidas durante as conferências anteriores trouxeram à ordem do dia numerosos temas que, entretanto, não puderam ser elucidados e, por isso, passaram a constituir uma espécie de depósito de assuntos para as conferências futuras. A Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças transmitiu à C.O.C.F. a tradição desses temas e esta os adotou por base de seus trabalhos.

Para a Terceira Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, a C.O.C.F. selecionou, do acervo apresentado pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças, a cujo cargo se encontram os arquivos das conferências ante-

riormente realizadas, onze temas principais, todos relacionados com a organização e o funcionamento da máquina administrativa estadual e municipal, a saber:

- 1 — Uniformização da nomenclatura dos órgãos administrativos;
- 2 — Levantamento de cadastros imobiliários e de contribuintes;
- 3 — Cadastro dos bens móveis e imóveis e da dívida ativa;
- 4 — Uniformização e codificação da nomenclatura das contas e sub-contas;
- 5 — Reforma do padrão e normas orçamentárias;
- 6 — Código telegráfico para os Estados e Municípios;
- 7 — Normas para justificação de verbas;
- 8 — Normas para operações de crédito;
- 9 — Reforma dos padrões de balanços;
- 10 — Terminologia da administração financeira;
- 11 — Código de Contabilidade Pública.

Por motivos óbvios, o trabalho de estudar esses temas e relatá-los sob a forma de teses foi distribuído pelo Presidente aos membros da Comissão, bem como, em alguns casos, a profissionais a ela estranhos mas julgados capazes de lhe prestarem assistência valiosa.

Foi também deliberado que cada relator apresentaria, antes da elaboração definitiva, um esquema ou plano da tese e que o Presidente da Comissão designaria outro membro para emitir parecer sobre o plano.

O trabalho que ora divulgamos contém o parecer do nosso colaborador, Sr. Benedicto Silva, sobre o plano da tese "Uniformização da nomenclatura dos órgãos administrativos"

apresentado à Comissão pelo seu relator, Senhor Eurico Siqueira.

“Revista do Serviço Público” divulga o referido parecer por se tratar de matéria que, não só pelos aspectos teóricos suscitados, senão também pelos exemplos práticos enumerados e, ainda, pela bibliografia e fontes consultadas, pertence ao núcleo de assuntos em que recai o seu interesse central, ou seja: — a *Ciência da Administração*. (Nota da Redação).

*

* *

TOMADA DE CONTATO

A idéia da presente tese e o impulso de elaborá-la emanam de algumas premissas subentendidas:

I — a) A nomenclatura corrente das repartições públicas é anárquica; b) Em princípio, todo rotulário anárquico representa um óbice ao progresso.

II — a) A uniformização da nomenclatura, mediante um sistema convencional de titulação, seria o corretivo indicado; b) Em princípio, é desejável toda substituição dos arranjos casuais por sistemas lógicos.

Se bem que a análise dessas premissas fundamentais seja fecunda e interessante para a compreensão perfeita da tese, forramo-nos, por enquanto, ao trabalho de realizá-la. Limitar-nos-emos, no presente parecer, a focalizar alguns aspectos da questão, que se nos afiguram outros tantos subsídios utilizáveis na elaboração definitiva da tese.

Antes, porém, desejamos declarar que o esquema apresentado pelo Dr. Eurico Siqueira, à parte o capítulo introdutório, intitulado *Situando o tema*, que nos parece demasiado remoto em relação à idéia central da tese, inculca antecedentes de competência especializada e convence, desde logo, de que a matéria será relatada e defendida com brilho na forma e segurança na doutrina.

DEFEITOS EXISTENTES

Não há dúvida de que a nomenclatura das repartições e funções públicas brasileiras está longe de ser perfeita: — carece de precisão e uniformidade,

é desprovida de lógica e refratária à finalidade precípua de um sistema de denominação, que, no caso, seria caracterizar e especificar a natureza do trabalho ou a função do servidor público.

Esses defeitos, aliás, não constituem peculiaridade da administração pública brasileira — são universais (1). Apesar das reformas introduzidas nos Estados Unidos e em alguns outros países, cumpre reconhecer que nenhum deles logrou uma nomenclatura que se possa considerar modelar.

Os principais inconvenientes decorrem, talvez, do fato de que quase tôdas as denominações em uso nos diferentes países são vestígios de outras épocas, por vêzes remotas; foram criadas sob outras condições administrativas, políticas e sociais, não raro para nomear funções que já não existem. Em suma, são designações puramente tradicionais. Mesmo os Estados mais jovens — surgidos no fim da primeira guerra mundial — que poderiam ter criado uma nova nomenclatura, consentânea às realidades e necessidades da administração moderna, preferiram adaptar as denominações dos países velhos ou simplesmente conservar as de uso nos Estados anteriormente existentes nos respectivos territórios.

Muitas das denominações em uso na administração geral dos diversos países, para designar as mais diferentes funções, provêm do Império Romano ou dos Estados da Idade Média.

Vejamos, por exemplo, o título *chanceler*. Na Roma antiga, o *cancellarius* era o funcionário que efetivamente guardava as chancelas. No Estado medieval dos Carolíngios, a designação transformou-se em termo simbólico e passou a ser dada ao Primeiro Ministro. Foi restabelecida na Alemanha, em 1871, para o Primeiro Ministro do Reich. Na Inglaterra, foi atribuída ao Ministro das Finanças (*Chancellor of the Exchequer*). Na França, sob a antiga monarquia, o chanceler era o chefe supremo da justiça; mas agora o título é reservado

(1) Atente-se, por exemplo, para este depoimento de LEON BLUM sobre a organização administrativa da França: “...antes de fazer a lista dos ministros, teria feito a dos ministérios, a propósito dos quais igualmente caberia um esforço de reflexão crítica. A nomenclatura ministerial pende de revisão; a divisão dos serviços está por fazer: emaranhamentos, distribuições arbitrárias, anomalias — os exemplos que se poderiam dar são infinitos”. V. *La Reforma Gubernativa* (pg. 83), trad. chilena da obra, hoje duplamente encarecida — *La Réforme Gouvernementale*, com que LEON BLUM enriqueceu a escassa literatura francesa sobre Administração Pública.

aos dignitários de diversos corpos e ordens (*Chanceler da Legião de Honra*). No Brasil — de data relativamente recente — e nas outras repúblicas da América Latina, a designação de chanceler, ainda que não oficial, é geralmente dada, sobretudo pela imprensa, ao Ministro de Estado das Relações Exteriores. Em todos os países, porém, esta designação tem sido mantida para o chefe dos serviços administrativos à disposição do público, nas embaixadas, legações e consulados. Em Washington, D.C. — para ilustrar com um caso concreto — todos os interessados são familiares com a distinção de fato existente entre *Brazilian Embassy* e *Brazilian Chancery*. A Embaixada Brasileira é a residência do Embaixador; a Chancelaria, o local onde êle despacha e os seus auxiliares trabalham.

Freqüentemente as mesmas denominações são empregadas, em um mesmo país, para designar funções que, embora semelhantes na aparência — uma atividade de contrôle, por exemplo — requerem qualidades e envolvem competência inteiramente diversas. Assim, na França, ao passo que o *inspetor* de polícia está classificado entre os funcionários inferiores dos serviços policiais, o *inspetor* de finanças é um funcionário diplomado pelo curso superior de Finanças Públicas e o *inspetor* de artilharia, um dos mais altos cargos militares, ocupado sempre por um oficial-general. Situação semelhante ocorre no Brasil, onde ao lado do *inspetor de alunos*, espécie de bedel, existem o *inspetor de ensino*, que fiscaliza em nome do Governo os estabelecimentos de ensino, inclusive os superiores, e o *inspetor de quartirão*, subalterno do delegado de polícia. E até há poucos anos passados havia, na administração civil do país, um cargo técnico-administrativo de grande projeção, cujo ocupante era nomeado Inspetor Federal de Estradas de Ferro, cargo hoje transformado em Diretor do Departamento Nacional de Estradas de Ferro. No caso, a transformação foi reflexa, consequência da mudança do nome da repartição — de Inspetoria para Departamento.

O emprêgo da mesma denominação para designar funções diferentes pode provocar confusão ainda mais facilmente, se se trata de posições muito destacadas no plano político e social. Caso típico é o da palavra “ministro”, universalmente usada na administração central (Ministros de Estado) — com exceção dos Estados Unidos, onde os chefes dos principais departamentos governa-

mentais são chamados “secretários” — e, ao mesmo tempo, sem exceções, no serviço diplomático (ministros plenipotenciários), para nomear os chefes de legação. Na terminologia administrativa do Brasil e de diversos outros países da América Latina é comum ainda um terceiro emprêgo oficial do termo “ministro”, a saber: com êle se designa o magistrado com assento nos mais altos tribunais. Finalmente, fora das três categorias de ministros oficiais, existe ainda uma quarta, esta privativa dos serviços religiosos: os ministros protestantes.

CONDIÇÕES ESSENCIAIS A UMA REFORMA

Os exemplos citados bastam para demonstrar as contradições militantes na nomenclatura dos cargos públicos. Denominações ilógicas, inexpressivas, e até mesmo obsoletas, ocorrem muito freqüentemente também na nomenclatura das repartições. Neste particular, as sugestões apresentadas pelo autor do projeto de tese sob comentário (parte II da tese) parecem-nos justificadas e, em princípio, aceitáveis.

Não obstante o reconhecimento das vantagens de uma ampla uniformização da terminologia administrativa, sobretudo no que toca aos nomes das repartições públicas, torna-se necessário examinar também os inconvenientes que daí podem resultar, pelo menos durante o período de transição, suscetível de ser longo, pois que as denominações menos apropriadas são, muitas vezes, as mais antigas e, por isso, as mais populares. Tais denominações fazem parte da linguagem comum, que todo mundo conhece desde a infância, de sorte que é aventuroso sacrificá-las unicamente por amor da uniformização.

Os técnicos revelam amiúde certa ânsia por situações puras e casos extremes, que possam facilmente acomodar em esquemas simétricos. Daí a freqüência com que tentam mutilar ou violar a prática para conformá-la à teoria. Casos já têm sido registrados em que se institui, por exemplo, uma nova seção em determinado órgão, apenas para que o respectivo organograma fique simétrico. “E’ para fazer *pendant*”, — dizem êles. Ainda que, do ponto de vista estético, tais zelos sejam compreensíveis, fazer *tabula rasa* — por apêgo incondicional à uniformidade e à simetria — de realidades sensíveis e hábitos arraigados não constitui procedimento aconselhável. O raciona-

lizador que as proscreeve muitas vezes concorre para frustrar os próprios esforços.

A propósito dessa inclinação para racionalizar a terminologia administrativa e expurgá-la, tanto quanto possível, de suas incongruências, JOHN PFIFFNER registrava, há pouco tempo, que na América há certa tendência para chamar as repartições centrais, incumbidas de atividades de administração geral — tais como as contadorias, os departamentos de pessoal e de material — órgãos de estado maior (*staff agencies*). E observava que, embora tais órgãos não correspondam ao conceito original das funções de *staff* — pelo menos em teoria — uma vez que estas são puramente consultivas, “seria fútil combater, com base meramente doutrinária, uma terminologia bem enraizada” (2).

Mutatis mutandis, a observação do conhecido professor de Administração Pública na Universidade da Califórnia aplica-se, com justeza, à pretendida uniformização da nomenclatura dos órgãos públicos brasileiros.

E’ prudente dosar o esforço racionalizador à luz de outros critérios.

A estrita aplicação do esquema que o autor da tese propõe para determinar os órgãos de linha (Turma — Seção — Divisão — Departamento — Serviço, etc.) conduziria, em numerosos casos, a uma “diminuição”, se não das competências efetivas, pelo menos da posição exterior (diante do público) e interior (diante dos colegas) dos funcionários dirigentes. Lembre-se, por exemplo, o caso do chefe de uma Divisão que fôsse *rebaixado* a chefe de Seção, em virtude de os trabalhos de sua repartição não comportarem, segundo o novo esquema, aquela categoria e de não haver, bem assim, possibilidade de se lhe confiar a chefia de uma verdadeira Divisão.

Esse efeito de *degradação* por tabela pode provocar no funcionalismo descontentamentos prejudiciais ao serviço e, mesmo, à solidez da estrutura do Estado, desvantagens e riscos que de maneira alguma são compensados pelas vantagens de uma nomenclatura mais homogênea e orgânica. Ao implantar as reformas administrativas levadas a efeito em alguns países, os reformadores diligen-

ciaram por evitar repercussões desfavoráveis, movendo tôda a nomenclatura *para cima*. Mediante o cuidado de não adotar nenhuma denominação que implicasse rebaixamento (por exemplo, que transformasse uma Divisão em Seção), preferiam elevar as repartições maiores a classe superior (por exemplo, as Seções mais extensas a Divisões, as Divisões maiores a Departamentos), o que, ao mesmo tempo, dava ao pessoal denominações mais representativas. Desta maneira, as reformas assumiam a forma de promoção em massa. Quanto mais concessões um govêrno fizer neste particular, porém, menos probabilidade haverá de atingir o objetivo da mudança — dar forma clara e bem proporcionada ao aparelho administrativo.

No caso de uma reforma de nomenclatura que vise ao conjunto administrativo da União, dos Estados e dos Municípios, a questão mais difícil é, talvez, a da amplitude. Parece que o autor do ante-projeto de tese não atentou devidamente para essa questão, a qual, no entanto, é de grande importância prática.

Incumbem-se os Municípios, mais ou menos, das mesmas tarefas, mas a amplitude delas é muito variável, pois depende principalmente do número de habitantes de cada um. E’ evidente que um Município como São Paulo, que conta com um milhão e meio de habitantes, aproximadamente, necessita de um aparelho administrativo mais vasto e especializado do que o Município de São Sebastião, por exemplo, cuja população corresponde apenas a 0,3% da de São Paulo. Um Município grande terá, naturalmente, órgãos especializados, é dizer, muitas repartições que não existem nos Municípios pequenos.

Funções aparentemente análogas — a de Secretário da Prefeitura, por exemplo — também requerem capacidades bem diversas num pequeno e num grande Município. Uma nomenclatura que tivesse por critério unicamente a função, sem levar em conta a amplitude das unidades de govêrno, incontestavelmente constituiria incongruência — caracterizaria mal não só a importância dos órgãos administrativos, como também, e principalmente, a posição dos respectivos chefes no conjunto do sistema.

Para eliminar essas divergências, alguns países europeus utilizam nomenclatura dupla: uma de ordem funcional e outra de ordem pessoal. Assim,

(2) *Public Administration*, 1935, New York, páginas 58-59.

cada órgão tem designação própria, acorde com suas finalidades. Além disso, o chefe da repartição e os funcionários têm uma denominação correspondente à posição que ocupam. Essa denominação, que cada um conserva quando removido para outra repartição e só deixa em virtude de promoção, define mais um ponto na hierarquia — um posto — do que propriamente um “cargo”. Tal sistema requer grande homogeneidade na formação dos servidores públicos de todos os órgãos federais, estaduais e municipais (3).

A ligeira análise que acabamos de fazer evidencia que uma boa nomenclatura não é simplesmente uma questão de uniformização. Relaciona-se com a estrutura política e social do país e afeta a esfera pessoal de uma parte importante da população, seus costumes e ambições, bem como as relações entre o indivíduo e o Estado. O autor do projeto de tese proclama que a reforma da nomenclatura deve ser incluída entre os grandes problemas atuais do Estado Federal. E’ possível; mas talvez essa circunstância somente não baste para convencer da oportunidade de uma reforma geral de nomenclatura no momento, assim como não indica as normas a que deveria obedecer, no caso de ser oportuna.

O Prof. KIRK PORTER, da Universidade estadual de Iowa, incluiu, no seu excelente tratado *State Administration*, publicado em 1938, algumas considerações judiciosas sobre a questão dos nomes das repartições públicas (4). Começa por advertir que a maneira indiscriminada pela qual as repartições são designadas é um fator de confusão. Ao examinar a lista das repartições administrativas de qualquer Estado americano — diz o Pro-

(3) O ideal seria a formação de carreiras de grande extensão e amplitude, que enredassem os serviços públicos federais, estaduais e municipais num mesmo sistema. Recorde-se, a esse propósito, a opinião do Prof. HARVEY WALKER, emitida na conferência que proferiu, na Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., sobre classificação de cargos. Disse êle: “Tenho, de há muito, advogado, nos E.E.UU. um sistema pelo qual as transferências possam ser feitas entre o serviço civil federal e os dos vários Estados e cidades. A razão para isso é elementar. O conhecimento técnico e a capacidade administrativa devem ser usados onde sejam mais úteis aos interesses da sociedade a que servem. As organizações federais, estaduais e municipais são artifícios criados para conveniência da Administração. Todos os governos foram constituídos para o povo a que servem e êles mesmos não são mais do que o povo que, em todos os momentos, trabalha para si. Dêsse modo, é essencial a existência do maior número de servidores públicos habilitados.” (V. *Revista do Serviço Público*, julho de 1944, pg. 11).

(4) *Op. cit.*, pág. 18-19.

fessor PORTER — o observador tem dúvidas sobre se certos nomes possuem realmente significação precisa. As designações familiares — departamento, *bureau*, divisão, junta, comissão e repartição (*office*) — são usadas indiscriminadamente e, conquanto nenhuma delas possa ser definida exatamente, pressupõem tipos diferentes de repartições, fato que cumpre reconhecer na ocasião em que se assentam as bases de uma estrutura administrativa bem organizada.

Em seguida, o Prof. PORTER oferece aos possíveis interessados alguns subsídios úteis sobre o uso, o alcance e as particularidades de três designações — “departamento”, “*bureau*” e “divisão”.

Departamento

Segundo o Prof. PORTER, a designação “departamento” deve ser reservada para as repartições públicas maiores e mais importantes — departamentos de Estado, departamentos de finanças, departamentos de agricultura, departamentos de instrução pública e assistência pública. Os departamentos geralmente dominam os mais largos propósitos e campos administrativos. Não há regras exatas nem pode haver, sobre quantos deveriam existir numa unidade de govêrno. À primeira vista parece que deve haver tantos departamentos quantos sejam os campos de importância e de fácil definição. Dez seria um número comum; vinte já seria elevado; o que passasse daí seria exagêro. (5)

(5) Segundo os teóricos modernos, o número de divisões primárias de uma organização deve ser determinado de acôrdo com dois princípios antagônicos: o do alcance do contrôle e o da homogeneidade. Trata-se de uma noção já banalizada entre os freqüentadores dos Cursos do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O princípio do alcance do contrôle deriva das limitações das faculdades físicas e mentais do homem. Porque tais faculdades são inexoravelmente limitadas, o homem não consegue controlar pessoal e diretamente senão um número restrito de auxiliares imediatos — sejam êles ministros, diretores gerais, diretores de divisão, chefes de seção ou de turma. Embora êsse número possa variar em função de outros fatores, como a envergadura da empresa, a natureza do trabalho, as qualidades do chefe, etc., todos os autores asseveram que o princípio do alcance do contrôle nunca é violado impunemente.

O princípio da homogeneidade deriva, em parte, também das limitações do homem e, em parte, do reconhecimento pacífico e universal de que a eficiência é um valor fundamental positivo. O objetivo imediato de qualquer organização é a eficiência — a obtenção de um máximo de resultados com um mínimo de esforços e recursos.

O princípio da homogeneidade contraindica, em nome do desejo de eficiência, vivo ou latente em todos os empreendimentos humanos, a fusão de serviços heterogêneos, que exigem tecnologias diferentes, como, por exemplo, a proteção florestal e a classificação de livros, o ensino primário e o seguro social. Do ponto de vista da teoria de

Na administração federal americana habitualmente os chefes de departamentos são chamados *secretários*. Existem exceções. O chefe do Departamento de Justiça, por exemplo, tem o título de Procurador Geral (6). Nos Estados, o chefe de um departamento de polícia tanto pode ser chamado superintendente como secretário do Departamento de Segurança Pública. O *auditor* frequentemente chefia um importante departamento da administração estadual americana, ao passo que o titular do departamento de finanças muitas vezes é chamado *secretário*.

Bureau.

Bureau é o nome dado na América às principais subdivisões de um departamento. No caso de o trabalho de um departamento ser tão unificado que todo o seu pessoal faça o mesmo serviço, as subdivisões parecem desnecessárias. Mas tal caso, se efetivamente ocorre, é muito raro. O comum é haver diversos tipos distintos de atividades num só departamento, todas dirigidas ao mesmo fim útil, mas nem por isto menos distintas. Um departamento de polícia, por exemplo, tem de realizar trabalho rotineiro, da mesma maneira que patrulhar as estradas. Um departamento de educação faz trabalho estatístico e promove educação, simultaneamente. A maior parte dos departamentos pode vantajosamente ser dividida em *bureaux*, a cargo de chefes imediatamente subordinados ao titular do departamento.

organização, o *Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos*, que existiu de 19 de abril de 1890 a 30 de outubro de 1891 na Administração Federal do Brasil, constitui exemplo flagrante de teratologia estrutural. Baralhar instrução com serviços postais e telegráficos, sob a chefia direta de um mesmo ministro, é meio seguro de tornar ineficientes aquela e estes. O princípio da homogeneidade, — que contraindica, por exemplo, a subordinação direta de um alfaiate, um ourives, um contador e um vendedor ao mesmo chefe — antes de ser formulado pelos teóricos já circulava, em embrião, na sabedoria popular, francamente infensa a misturar *alhos com bugalhos*.

Em face destas considerações sumaríssimas sobre os princípios que o organizador deve observar ao estabelecer as divisões primárias de uma entidade de governo, poder-se-ia sustentar que dez divisões — sejam ministérios, secretarias de Estado ou departamentos — já é um número praticamente incontrolável e incoordenável para um gerente geral. O remédio é a institucionalização da chefia executiva. Mas isso já é outra história.

(6) Aqui cabe referir outra exceção. O Ministério dos Correios nos Estados Unidos chama-se *Post Office Department*, que se poderia traduzir livremente por Departamento do Serviço Postal. Mas o chefe deste departamento não é nomeado nem chamado *Secretário*, como os chefes dos outros departamentos. Seu título oficial é *Postmaster General*, que, em português, se transformaria em Agente ou Superintendente Geral dos Correios.

Divisão.

Finalmente, se houver necessidade, os *bureaux* podem ser subdivididos em divisões, a cargo de superintendentes.

Esta a subdivisão adotada na estrutura administrativa federal americana. PORTER é de parecer que poucas vezes será preciso ou desejável levar êsses processos às últimas conseqüências nos departamentos estaduais.

STUART MACCORKLE, aludindo ao parecer de PORTER, concorda em que, exceto no Governo Federal, é desnecessária a subdivisão dos órgãos administrativos além da *divisão*. (7)

No Brasil, conservada nos Estados a divisão primária do governo em Secretarias, a escala descendente — Secretaria — Departamento — Divisão e Seção nos parece mais do que suficiente.

TENTATIVAS

As seguintes tentativas de esquema indicam, a título meramente especulativo, algumas possíveis modalidades de nomenclatura, suas particularidades, condições e efeitos.

Podemos distinguir quatro tipos de nomenclaturas de cargos, órgãos e funções, a que chamaremos *funcional, dimensional, qualificativa e emolumentária*. (8)

A. Nomenclatura funcional

Critério principal: a finalidade da repartição e a função do servidor público no respectivo quadro. *Exemplo*: cada Prefeitura tem uma Secretaria cujo chefe é denominado *Secretário da Prefeitura*.

(7) "Talvez sejam oportunas umas palavras sobre a designação dos departamentos e seus supervisores. O Professor Porter estabelece a seguinte terminologia, em ordem descendente: departamento, *bureau* e divisão. Não me parece necessário ir além dessa divisão, exceto quanto ao Governo Federal. Nos governos municipais dão-se aos dirigentes de departamento vários títulos, como diretor, superintendente, supervisor, cabeça (*head*), presidente ou comissário. Chefe é o título usualmente dado ao administrador de *bureau* — mas cumpre reconhecer que o estilo varia. E' evidente a ausência de padronização nessa matéria". — (*Municipal Administration*, Nova York, 1942, pg. 15-16).

(8) Esta sistemática de nomenclatura me foi sugerida pelo Dr. RICHARD LEWINSOHN, a quem devo outras indicações valiosas igualmente aproveitadas no presente parecer.

Vantagem: Grande uniformidade nas denominações, o que é cômodo não só para o público local como também para a correspondência.

Desvantagem: Pouco característica quanto à posição do funcionário no conjunto da administração.

B. *Nomenclatura dimensional.*

Critério principal: a importância da repartição no conjunto da administração. *Exemplo*: um grande Município terá uma Secretaria Geral, com um Secretário Geral como chefe; os pequenos Municípios terão somente uma Secretaria.

Vantagens: Exprime mais claramente a estrutura da administração e a posição de cada funcionário no conjunto da administração; — Estrita articulação das repartições segundo suas dimensões, pela utilização dos termos distintos: "principal", 1.^a classe, 2.^a classe, etc.

Desvantagens: Complica o sistema da nomenclatura. Pode atingir a sensibilidade das pequenas unidades administrativas, especialmente dos pequenos Municípios.

C. *Nomenclatura qualificativa.*

Critério principal: o funcionário terá uma denominação (grau) à parte de sua função, baseada em sua formação, qualidades e tempo de serviço. Uma vez adquirida, êle a conserva ainda mesmo que, por falta de vaga ou outras razões, não possa ser aproveitado em função que corresponda às suas qualificações. *Exemplo*: um embaixador permanece "embaixador", ainda mesmo que não se encontre à frente de uma embaixada e sim ocupando um posto no Ministério das Relações Exteriores ou em outro órgão da administração central.

Vantagem: Define a posição do funcionário na sociedade, reforça a hierarquia administrativa, pode estimular os esforços dos servidores públicos.

Desvantagens: Leva por vêzes a um espírito de casta, de exclusividade do funcionalismo em relação ao público, e a uma falta de coesão entre as diversas categorias ("superior" — "médias" — "inferiores") dos funcionários.

D. *Nomenclatura emolumentária.*

Critério principal: o nível de remuneração dos servidores públicos. *Exemplo*: os funcionários exercem o mesmo trabalho, na mesma repartição, e se diferenciam pelos vencimentos correspondentes às classes, como acontece, por exemplo, com os Técnicos de Administração do D.A.S.P.

Vantagem: Uniformização fácil, independente das funções específicas e das unidades administrativas.

Desvantagens: Esta nomenclatura dá muita ênfase à recompensa pecuniária, a qual, para o funcionalismo público, é menos significativa do que para outros profissionais.

Resumindo, pode dizer-se que as sugestões A (*funcional*) e B (*dimensional*) são nomenclaturas estruturais, ao passo que nas sugestões C (*qualificativa*) e D (*emolumentária*) predomina o elemento pessoal. As sugestões B e C têm caráter hierárquico mais acentuado do que as sugestões A e D. A forma C assemelha-se à ordem militar. A forma D — em vigor no Brasil — é a menos expressiva de tôdas para o funcionalismo.

Aí ficam, registrados de afogadilho, os comentários que me foram suscitados pela leitura do sumário da tese *Uniformização da nomenclatura dos órgãos administrativos dos Estados e Municípios*.