

Abastecimento das repartições

E. L. BERLINCK

Assistente técnico da Comissão Central de Compras

Prosseguindo na publicação dos trabalhos premiados no primeiro concurso de monografias sobre assuntos administrativos, realizado pelo DASP, a Revista do Serviço Público insere neste número o estudo apresentado pelo sr. Eudoro Lincoln Berlink e relativo ao abastecimento de material às repartições públicas.

O sr. E. L. Berlink de ha muito vem se dedicando ao estudo das questões referentes ao material destinado aos serviços públicos. A Revista do Serviço Público, da qual é um dos mais assíduos colaboradores, já tem publicado vários trabalhos de sua autoria, todos eles tratando de assuntos relativos ao material de uso das repartições.

O trabalho aqui transcrito foi o único premiado no grupo intitulado "Padronização e abastecimento de material às repartições" do concurso a que nos referimos. Além de evidenciar leitura e conhecimento prático sobre o assunto, o sr. Berlinck — conforme salienta o Relatório da Banca julgadora — apresenta sugestões interessantes que poderão contribuir para a melhoria dos serviços que analisou.

INTRODUÇÃO

O trabalho que se vai ler pretende estabelecer alguns princípios de ordem geral, básicos no abastecimento das repartições, ao mesmo tempo que analisa o estado atual desse importante setor administrativo e sugere algumas correções.

Tendo, no decorrer de 20 anos, tido contato com a administração pública federal, estadual e municipal, pudemos atingir a uma visão de conjunto de muitos problemas que preocupam os governantes.

O abastecimento de materiais, que muitas vezes, no decurso da nossa vida de engenheiro, fomos obrigados a resolver, ora obedecendo a rígidas fórmulas burocráticas, ora com ampla liberdade de ação, muitas vezes dentro do mercado abundante das grandes cidades, mas em outras ocasiões adstritos à penúria do nosso "hinterland", possuiu sempre, para nós, uma atração especial.

O conhecimento, embora perfuntório, dos métodos aperfeiçoados que se empregam nos outros países, quasi nos impõe o dever, como ora faz o D. A. S. P., de estudar a fundo os meios de racionalizar o abastecimento das repartições públicas.

Teria sido mais facil, talvez, escrever um trabalho especializado sobre algum detalhe da solução do problema. Preferimos, porém, organizar um opúsculo de interesse geral, que, si for suficientemente divulgado entre os funcionários, ajudará a estabelecer uma mentalidade sadia a respeito das questões relativas ao material.

Procuramos não recortar figurinos estrangeiros, convencidos de que ao nosso caso brasileiro só se adaptam soluções brasileiras; e nesse particular o esforço se dirigiu de preferência para a observação do que ocorre entre nós.

Os corretivos aconselhados no decorrer da exposição são baseados antes no bom senso do que nas leituras, que, naturalmente, já fizeram todos os que se interessam por esse assunto.

A crítica do que existe já tem sido feita em várias ocasiões : Morais Junior, Rezende e Silva, Marques de Oliveira, Biolchini, E. L. Berlinck e outros, com maior ou menor rigor, escreveram contra o estado geral do abastecimento.

Considerando-se, porém, o ritmo de evolução que o Estado Novo está imprimindo às normas da administração pública, o capítulo da crítica, embora necessário, em breve só terá o interesse histórico.

I — NATUREZA DO PROBLEMA

Pode-se afirmar que um abastecimento bem feito é índice evidente da boa ordem de uma administração. Em torno dessa operação giram tais fatores de ordem moral e intelectual, que ela se torna, por assim dizer, a pedra de toque da eficiência administrativa.

Quando a ação dirigente fraqueja e claudica, o reflexo sobre o fornecimento dos materiais é imediato e multiforme : os orçamentos se distanciam da realidade, as encomendas se fazem à última hora, arriscando a paralisação de serviços, muitas vezes essenciais à vida e à segurança de uma cidade, as compras são feitas de maneira atabalhoada ou displicente, dando ensejo a explorações por parte dos fornecedores, a qualidade dos artigos passa a ser medíocre por falta de inspeção rigorosa, os almoxarifados são mal controlados, e o emprego dos materiais foge a qualquer norma sadia e honesta.

No entanto não é fácil a tarefa de realizar um abastecimento que, mesmo não sendo perfeito, possa, todavia, apresentar um aspecto que demonstre ter sido empregado na sua execução o máximo de cuidados compatível com os meios à disposição. No decorrer do trabalho, poderá ver o leitor as variadas técnicas que são exigidas para que o abastecimento percorra todos os trâmites obrigatórios da sua evolução, desde o orçamento até a comprovação do emprego do material, e avaliar as dificuldades que apresenta.

Devemos também considerar que a influência psicológica exercida pela eficiência do fornecimento dos materiais sobre os comandados é notável. Um abastecimento tardio ou de má qualidade predispõe o pessoal ao mau humor e à ineficiência : os bons elementos perdem o "élan", e os derrotistas e preguiçosos acham sempre pretexto para demonstrações prejudiciais ao espírito de serviço que deve reinar entre os funcionários.

Aos danos materiais somam-se assim perturbações de ordem moral, todas as vezes que a devida atenção não é dada ao problema dos materiais.

Outros países de mais adiantado grau de civilização já abriram caminhos que lhes facilitam a tarefa ; mas uma comparação com o que se faz no estrangeiro nem sempre é oportuna, porquanto nossas condições de vida e produção são muito diferentes. Além disso, tiveram os que hoje se acham mais distanciados na racionalização dos métodos de abastecimento, uma escola que felizmente nos faltou : a guerra.

Os conflitos armados foram e serão cada vez mais a ocasião de aperfeiçoar métodos de produção e de abastecimento dos materiais.

O surto da padronização, que hoje se observa por toda parte, teve a sua origem nos problemas de produção em massa que as circunstâncias da guerra apresentaram inexoravelmente aos dirigentes dos povos em luta.

Todo o esforço que hoje a indústria pacificamente despende no sentido de estabilizar a qualidade dos produtos, reduzir a variedade desnecessária de tipos e dimensões, teve que ser feito por ocasião da Grande Guerra, na produção de certos artigos, e sob as solicitações trágicas da defesa nacional (1).

"Against the dark background of losses chargeable to the World War there stood out the very evident benefits to commerce resulting from the efforts of the conservation division of the War Industries Board to concentrate production on few varieties". (2)

Era a primeira vez que na mente do homem essas questões apareciam com tal intensidade. A lição ficou e, hoje, desconhecê-la ou dela não

(1) As datas de fundação dos órgãos nacionais de padronização nos diversos países demonstram claramente a influência da guerra na eclosão das idéias de normalização dos materiais. Excetuando a organização inglesa, que foi a pioneira sob a forma de um "Engineering Standards Committee", criado em 1901, temos como datas de início, em ordem de antiguidade : Holanda, 1916 ; Alemanha, 1917 ; E. Unidos, 1918 ; Suíça, 1918 ; França, 1918 ; Bélgica, 1919 ; Canadá, 1919 ; Áustria, 1920 ; Itália, 1921 ; Japão, 1921 ; Hungria, 1921 ; Austrália, 1922 ; Suécia, 1922 ; Tchecoslováquia, 1922 ; Noruega, 1923 ; Polónia, 1924 ; Finlândia, 1924 ; Dinamarca, 1926. (United States Department of Commerce-Standards Year Book — 1929 — pg. 69).

(2) U. S. Department of Commerce — "Simplified Practice" — 1928.

cuidar, é dar mostra de uma imprevidência inqualificável e arriscar-se a um "handicap" esmagador, quer na paz, quer na guerra.

A Defesa Nacional exige, assim, que o problema do abastecimento, não na simples forma de comprar e usar, mas dentro de moldes racionalizados que adiante serão esboçados, seja resolvido definitivamente no nosso país, criando bases sólidas capazes, de, em qualquer emergência, permitir uma movimentação em massa de artigos essenciais, e de boa qualidade.

Além dos métodos de aquisição e distribuição racionalizados, um ambiente, no sentido mais lato da palavra, é necessário para essa realização, pois a qualidade dos produtos industriais não se improvisa; é resultado de um esforço longo, minucioso, no qual entram, como componentes de sucesso, investigações científicas sistemáticas, a experimentação dos laboratórios, as provas de eficiência e a aplicação econômica das matérias primas.

A inter-relação das complexas e variadas questões, cujo conjunto constitui o problema que encaramos, não permite fazer uma divisão rigorosamente didática dos assuntos. Qualquer uma das fases do problema pode servir de ponto de partida para uma excursão circular pelos vários setores do abastecimento dos materiais. É fácil imaginar que os orçamentos exigem uma padronização prévia da nomenclatura, devem ser baseados em estatísticas de preços e consumos e prever o sistema de compras, e contêm em seu bojo, sob forma sintética, os primeiros lançamentos da escrita do patrimônio.

O serviço de compras por sua vez depende da previsão do consumo, da perfeita especificação dos artigos, da flexibilidade das regras de contabilidade pública, utiliza as estatísticas de preço e consumo e acarreta exames e investigações de laboratório, quer para casos concretos de aceitação de material adquirido, quer para colher elementos de orientação nas decisões futuras.

Pode também o serviço de compras ser o orientador da padronização, apontando as vantagens que adviriam para o Governo da compra de grandes lotes de um artigo devidamente normalizado, ao invés da aquisição de muitas pequenas porções de tipos diferentes desse mesmo artigo.

O serviço dos almoxarifados ajuda a confecção dos orçamentos, fornecendo uma estimativa detalhada do consumo provável para o novo exercício; pode influir na eliminação da variedade desnecessária de tipos de materiais, auxiliando assim a padronização; é fator decisivo na recepção dos materiais e tem em mão elementos preciosos para auxiliar o serviço de compras, fazendo um programa racional de aquisições para o ano entrante.

Por esse pequeno resumo vemos que — embora para efeito de discussão e tratamento dos assuntos possa ser feita uma divisão do problema, detalhando-o em partes mais simples, de maior facilidade de resolução, conforme o conselho de Descartes — constitui o problema do abastecimento um todo uno e indivisível, como si fosse um corpo organizado, em que cada órgão essencial à vida do conjunto desse e recebesse, ao mesmo tempo, elementos de vida indispensáveis à harmonia das funções gerais.

Assim, não é possível resolver satisfatoriamente uma das partes, sem que o restante do problema receba uma solução racional.

Um serviço de compras, por exemplo, lutará com as maiores dificuldades para executar com rapidez a tarefa que lhe cabe, si:

- 1) A previsão orçamentária for falha, esgotando as verbas prematuramente.
- 2) Os almoxarifados não programarem suas compras, fazendo requisições de pequenas quantidades e frequentes vezes.
- 3) A nomenclatura for anarquizada, e as especificações falhas ou inexistentes.
- 4) Não existir padronização de tipos.
- 5) Não houver certeza de que os materiais serão devidamente examinados por ocasião do recebimento, isso tendo como consequência os preços se tornarem erráticos, apresentando flutuações fictícias e variando de acordo com o maior ou menor rigor que o comerciante espera ter de parte do almoxarife.
- 6) Não puder adquirir grandes lotes.
- 7) Não tiver o apoio de um órgão técnico que o oriente na decisão de compras de grande vulto, de material especializado.
- 8) Não puder efetuar os pagamentos com rapidez.

Assim também sucederá com a padronização que, para ter uma base realista, precisa ser apoiada

da no estudo das estatísticas de consumo, nas possibilidades da indústria nacional, e não terá sucesso si não houver um controle na especificação dos editais de concorrência e nos exames de recebimento do material.

Para que a padronização seja estudada e aplicada com eficiência, é preciso que estejam em devida forma :

- 1) as estatísticas organizadas sobre a escrita das compras e do consumo, permitindo respigar os artigos de maior consumo e maior valor, para estudos tendentes à padronização ;
- 2) os laboratórios que estudam sistematicamente os produtos da indústria e definem a qualidade dos materiais em função da necessidade das repartições ;
- 3) o serviço de compras, obedecendo rigorosamente às especificações adotadas e delas tirando todo partido possível para o bem do Tesouro Nacional, fazendo reverter por esse meio, e com juros altos, o dinheiro gasto em estudos e pesquisas ;
- 4) o serviço de recepção, que deve ser feito em confronto com os padrões adotados, ou por meio de ensaios físicos e químicos dos materiais adquiridos.

De qualquer lado por onde se queira atacar o problema do abastecimento, ele sempre nos aparece exigindo uma solução integral que abrange a boa feitura do orçamento, o estabelecimento de especificações apropriadas, rapidez e argúcia nas compras, controle na recepção, boa ordem no armazenamento, e distribuição bem escriturada e controlada.

Todo o desenvolvimento do assunto que vai a seguir parte dessa conclusão, resultado de uma série de observações feitas em muitas e variadas ocasiões :

O problema do abastecimento — constituído pelo conjunto de etapas que vão desde o orçamento até o emprego do material, — precisa ser resolvido no todo, sendo qualquer solução parcial, apenas uma maneira de iludir a realidade ou de focalizar a necessidade de um estudo aprofundado das partes restantes.

Cada uma dessas operações elementares exige processos peculiares de tratamento, que deverão ser empregados por turmas de funcionários especializados nas etapas obrigatórias do abastecimento. A essa especialização não podemos fugir, si quisermos que toda a máquina seja eficiente, pois é ela um imperativo da nossa época, em que os conhecimentos atingiram tal extensão que seria difícil a um cérebro humano aplicá-los eficientemente em várias modalidades. *Perfeição na rapidez* é o lema da nossa civilização, e para isso é necessário juntar dois atributos reconhecidamente antagônicos.

Essa união só pode ser feita com sucesso simplificando a tarefa individual, pela decomposição dos movimentos complexos em operações cada vez mais simples.

A fabricação em série de automoveis nos fornece o exemplo mais típico do mínimo a que atingiu o valor da atividade individual dos operários, em favor da rapidez necessária à produção em massa sem sacrificio da perfeição da obra de conjunto.

Essa especialização, que nas artes mecânicas tem inestimável valor, no campo de atividade mental, muitas vezes, quando mal compreendida ou orientada, pode conduzir a excessos, abrindo margem à predominância da parte em detrimento do todo, e isso porque a especialização, si aumenta a eficiência do trabalho, acarreta perda de visão dos aspectos de conjunto, e como que inibe o desenvolvimento das idéias gerais.

No caso que estudamos, as operações elementares que integram a solução do problema do abastecimento, deverão, como foi dito acima, ser tratadas por organizações especializadas, mas não convém deixá-las livres sem a ação coordenadora de um órgão que oriente a atividade e a produção das partes em direção à meta almejada pelo conjunto.

Esse órgão, verdadeiro cérebro na administração do material, não permitirá que uma das partes se hipertrofie ou se estiole, prejudicando o restante da organização, e deverá, por meio de ditames bem estudados, coordenar a atividade do complexo sistema que entra em jogo.

O Governo brasileiro já possui o órgão central que terá o encargo de confeccionar e velar pela boa execução do orçamento : é o D. A. S. P. O abastecimento dos materiais cai assim debaixo do campo de ação racionalizadora do Departamento Administrativo.

II — COMPRAS

1) — *Um exemplo.*

"Vinte anos antes, a compra de todo o material necessário estava a cargo de cada repartição. O diretor, ou alguém devidamente autorizado, mandava simplesmente adquirir o que estava faltando, escolhendo a qualidade e aceitando o preço que achava conveniente.

Esse sistema, teve no entanto, como consequência, muito desperdício e duplicidade de trabalho, e é admirável que fosse tolerado durante tanto tempo. Às vezes, departamentos tais como a polícia, o corpo de bombeiros, escolas, hospitais, bibliotecas, etc., compravam, na mesma ocasião, carvão de pedra, de outros tantos fornecedores, a preços diferentes e qualidades ainda mais disparatadas. Tal acontecia também com equipamentos e materiais de escritório. Investigações provaram que goma, papel de cópia, lapis e fitas de máquinas, eram adquiridos até por 300% mais caro que os preços correntes da praça sem que a qualidade correspondesse à essa majoração".

Essas palavras, que os leitores poderão tomar por uma crítica ao regime que existia anteriormente à criação da Comissão Central de Compras, foram escritas sobre o sistema americano de compras que prevalecia antigamente nas pequenas e grandes cidades, por W. B. Munro, professor do "California Institute of Technology", na sua obra "Municipal Administration" (NY — Mc Miliam Comp. 1935).

A grande nação americana já passou, pois, pela mesma fase de descontrole de preços e qualidades de que saímos, após o advento da revolução de 1930, pela instituição do regime centralizado de compras.

E não se pense que somente esses eram os defeitos; algo de mais sério era observado na administração americana, que faz lembrar o panorama brasileiro, felizmente passado.

"Every department, moreover, had its own friends, its own favorite dealers from whom bought at their own prices. Seldom did any city get whole sale rates or cash discounts. The purchase of supplies, in a word, looked upon as a form of minor patronage to be doled out among small shoopkeepers who had the favor of someone in the city administration. Sometimes the purchases were made from people who carried on

no business at all — from politicians who merely bought at retail and then added their own profit. The waste involved in this arrangement was very large. It meant that cities paid from thirty to fifty per cent more than was necessary".

Este trecho é citado no original para não perder, pela tradução, nenhuma parcela do sabor que possui. Embora procuremos não fazer adaptações de moldes estrangeiros ao caso do abastecimento das repartições brasileiras, é o exemplo americano apresentado ao leitor, porque envolve a questão de saber si as compras devem ser centralizadas ou não. Serve ele também como uma espécie de consolo aos patriotas que se revoltaram contra certo estado de coisas aqui existente, muito semelhante ao descrito pelo professor americano, ao observar o que se passava na administração municipal Yankee.

Já em 1929, o panorama americano era outro. A maioria dos Estados possuía suas repartições de Compras, muitas constituindo sistemas complexos, pela adição ao serviço comercial, de laboratórios de ensaio, seção ou comissão de padrões, e armazens de recepção e guarda (3).

2) — *Devem as compras ser centralizadas?*

Vamos discutir esse assunto que, definitivamente resolvido pelo Governo Federal, ainda hoje tem seus adversários.

A função de comprar — não se pode negar — é, antes de tudo, essencialmente comercial. Pode toda uma organização burocrática rodar, de maneira mais ou menos eficiente, anterior e posteriormente à compra; no momento de se dirigir ao mercado, pedindo preços e escolhendo mercadorias, o Governo como que perde por momentos a magestade de que se acha investido, e se nivela com o individualismo dos negócios. Sai ele a um campo que não é o seu, a medir forças com os mais argutos batalhadores do comércio: os representantes das firmas que transigem com o Governo. Necessário se torna, pois, que empregue as mesmas armas daqueles que, podendo, o vencerão impiedosamente.

Às inúmeras organizações comerciais com que terá de tratar, deverá opor uma organiza-

(3) Department of Commerce — Standards Year Book — 1929.

ção comercial, falando a mesma linguagem e empregando os mesmos processos. Só assim se terá um "fair play" nas compras do Estado.

Opor à extrema mobilidade dos agentes vendedores, que usam todos os recursos da inteligência para colocar a sua mercadoria nas repartições, uma máquina administrativa grandiosa, mas perra e sem flexibilidade, é arriscar a entregar a direção dos fornecimentos aos próprios fornecedores, pois os processos empregados para a venda vão desde a publicidade inteligente e simpática até a forma cavilosa do suborno e da fraude. Nesse ponto, muito já se contou e muito ha de se contar ainda.

Preocupados com o problema administrativo, aos funcionários não deve ser deixada a responsabilidade de comprar.

Poder-se-ia imaginar que cada repartição devesse ter seu agente comprador, preenchendo os requisitos de prática de comércio, mas essa seria a organização cuja condenação já citámos no início do capítulo, e cujas consequências vimos pelas palavras do professor americano quais são.

Em contraposição com os prejuizos inevitáveis da dispersão dos agentes compradores vamos indicar o que resulta da centralização das compras.

3) — *Vantagens da centralização.*

Si imaginarmos um funcionário encarregado das compras de cada repartição esse agente terá o encargo de comprar todo o material destinado a essa repartição. Ora, a um só homem é impossível deliberar eficientemente sobre as compras dos variadíssimos artigos necessários a uma repartição.

Si, porém, centralizarmos os agentes compradores, veremos que é imediatamente praticável uma especialização por grupos de material: papelaria, ferragens, fazendas, artigos de armário, etc.

Ganha-se assim para cada comprador, pelo fato de restringir o campo de sua atividade, não só melhor conhecimento do ramo de comércio, dos processos de compra e venda e dos preços, como também maior segurança nas decisões relativas a cada classe.

A experiência comercial adquirida pelo órgão central de compras passa a ser utilizada por todas as repartições.

A compra sistemática e em grande escala de um certo artigo para uma repartição só pode

beneficiar a outras que o consomem em pequena escala. Nos grandes contratos feitos, é lícito prever perfeitamente a parte que caberá a esse segundo grupo de repartições, que gozará, em consequência, das vantagens de preços e qualidades obtidas pelos grandes consumidores.

O controle dos preços pode também ser feito de maneira muito mais eficiente. E' facil a organização de estatísticas que completem a experiência e a memória dos compradores especializados. Essas estatísticas constituirão uma poderosa ajuda não só para a decisão e controle das compras, como também para a confecção dos orçamentos anuais ou eventuais.

Constitue, além disso, o serviço central de compras, um ótimo observatório da ação administrativa.

A observação diária das necessidades das repartições, resultante da interpretação dos pedidos que chegam de todos os lados, constitue uma fonte preciosa para sugestões que beneficiam o conjunto da administração.

Nesse ponto central convergem não somente as requisições, mas principalmente os descuidos e esquecimentos, os erros de cálculo orçamentário, a diversidade de tipos dos materiais, a sinonímia da nomenclatura, os disparates das unidades de compras, os pontos de vista personalíssimos, as intransigências mal orientadas, as suscetibilidades doentias, as espertezas inconfessáveis, a falta de previsão de consumo, o esgotamento desnecessário das verbas, a superfluidade de muito material, o exagero das quantidades e, finalmente, os erros da legislação e as consequências das decisões mal estudadas pela administração superior.

E' como si todos os defeitos administrativos e todas as falhas dos funcionários se reunissem em parada para um desfile diante da repartição compradora.

Desse ponto central, pois, muita coisa de util poderá o Governo extrair para a melhoria do padrão de seus serviços.

4) — *A centralização das compras auxilia a Padronização.*

Um Serviço de Compras centralizado facilita ao Governo a execução da Padronização dos seus materiais.

Segundo já foi publicado, a C. C. C. tem servido de órgão executivo da padronização do material de expediente (4).

Com as compras descentralizadas, dificilmente seria possível ao Estado pôr em execução as decisões da Comissão Permanente de Padronização.

Pelo Relatório do seu ilustre presidente, Sr. Otto Schilling, do ano de 1937, vê-se que a C. C. C. pode garantir ter sido fornecido, rigorosamente dentro do padrão para dezenas de repartições, entre outros impressos :

Papel para officio (1. ^a e 2. ^a folha)	1.284.000 fls.
Papel para informações de processos	616.500 fls.
Envelopes para officios, atos e processos	455.100 (5).

O Governo naturalmente consome desses artigos mais do que a C. C. C. adquiriu. A outra parte foi fornecida pela Imprensa Nacional, a qual, no dia em que estiver devidamente instalada, deverá ser a única fornecedora desse material.

5) — Vantagens para os fornecedores.

Aos fornecedores honestos, só devê trazer vantagens a centralização das compras, inimiga natural dos que defendem o sistema de "patronage" citado pelo professor W. B. Munro, o qual só medra em virtude da difusão dos pontos de oferta, da diversidade de métodos de compra e da redução natural do número de concorrentes daí resultante. O Governo brasileiro já profligou publicamente esses adeptos das tradições dissolventes dos tempos idos, quando, ao estabelecer o regime de compras para o Ministério da Guerra, comparou os novos métodos aos antigos que :

"dão lugar à continuação dos chamados "fornecedores do Governo", que tantos prejuizos têm causado ao Tesouro".

(4) E. L. Berlinck — "A Padronização dos papeis de expediente". — *Revista do Serviço Público* — Novembro de 1937.

(5) Para estatística mais completa, vide *Relatório* citado.

O fornecedor tem a seu favor, no sistema centralizado, várias vantagens :

- 1.º) Dá proposta, recebe pedidos e pagamentos numa única repartição, o que se traduz em menores despesas gerais, do que si tivesse de o fazer em dezenas de repartições.
- 2.º) A centralização, permitindo a aquisição de grandes lotes, diminui o trabalho dos comerciantes aumentando-lhes os lucros e as perspectivas de maiores vendas.
- 3.º) O conhecimento especializado que se forma, de cada ramo do comércio, na repartição compradora, elimina naturalmente os deshonestos e premia os que agem de boa fé.
- 4.º) O contato diário com a repartição compradora, quando feito em bases honestas, serve para melhor orientá-lo nos seus negócios.

Centralizando as compras, pode o Governo criar uma repartição de caráter comercial, que se entenda melhor com os fornecedores do que os oficiais administrativos o poderiam fazer.

O número de concorrentes cresce, naturalmente, dificultando a formação dos "complots" destinados ao aumento do preço.

Pode o Governo, além disso, armar a repartição compradora de poderes tais como faculdade de importação direta, compra a dinheiro em praças diferentes, de forma a habilitá-la a contornar combinações que acaso apareçam com o fito de lucros excessivos. Num país com numerosos centros de abastecimento isso será muito fácil, mas aqui mesmo temos a indústria e o comércio de São Paulo para em qualquer tempo servir de fiel na balança.

Essas combinações eram a chave mestra dos chamados "fornecedores do Governo" que mantinham sua classe bem reduzida para os lucros serem maiores.

De fato, esses fornecedores eram outras tantas comissões de compras das repartições, pois que si assim não fosse, não se compreenderia, por exemplo, que uma casa de moveis e tapeçarias vendesse aros de aço para a Estrada de Ferro.

6) — *Liberdade a dar à repartição central de compras.*

Aparece aqui a pergunta: qual a liberdade a dar a um departamento de compras? Deve ele ter as suas funções definidas na constituição em lei, em regulamento, ou deve ter uma processualística movel variando com as circunstâncias?

Na experiência brasileira temos elementos suficientes de estudo para decidir por uma solução que mais se aproxime da ideal. A uma prática de quasi dez anos do código de contabilidade, em compras descentralizadas, onde foram previstos todos os detalhes das coletas de preço, rigidamente enquadradas em duas variantes a concorrência pública e a administrativa, seguiu-se a experiência de 4 anos de um regime de compras quasi autônomo, substituído finalmente por outro cheio de limitações ora em vigor.

Quatorze anos de experiências devem chegar para se tomar um rumo definitivo.

A conclusão a que se chega é que um órgão com funções nitidamente comerciais deve ter suficiente elasticidade para se pôr ao par das circunstâncias várias e principalmente realizar as compras e pagá-las com rapidez.

Nesse campo podemos citar uma das maiores autoridades americanas sobre compras do Governo (6), que, discutindo os sistemas usados pelos Estados e Municipalidades, afirma: "Na maioria dos casos, todavia, os detalhes do processo de compras são objeto de normas e regras administrativas, antes que de disposições estatutárias ou legais; conseqüentemente, o processo, cujo esqueleto se encontra na lei, é objeto de regulamentos e regras, formuladas e alteradas por funcionários administrativos. Esta é a boa política.

"As regras e regulamentos de compras, assim passíveis de alterações sem intervenção da legislatura, podem mais facilmente ser mantidas de conformidade com as circunstâncias, que são mutáveis".

7) — *Retrospecto.*

Um retrospecto sobre as diversas soluções da questão de compras empregadas pelo Governo brasileiro é útil para elucidar a verdadeira diretriz.

(6) R. Forbes: *Governmental Purchg.* (trad. pelo Serviço Compras da Pref. de SP.)

O Código de Contabilidade e o seu regulamento previram todos os detalhes do processo de compras, que, normalmente seriam adstritos a duas maneiras: a concorrência pública e a concorrência administrativa.

As determinações do Código e principalmente, as dificuldades de inscrição nas concorrências e a pouca frequência das mesmas, os processos tortuosos de obter o pagamento, afastaram a maioria dos fornecedores, deixando o campo livre para os chamados "fornecedores do Governo", únicos que tinham capital e conhecimentos bastantes da máquina pagadora, para se arriscarem a vender ao Governo.

Tal regime mereceu em 1930, de parte do Governo Provisório, a imediata condenação, pois logo em dezembro desse ano, o Decreto 19.549 suspendeu, até ulterior deliberação, as exigências do Código de Contabilidade, porque:

"A exigência das concorrências públicas e contratos para a realização dos serviços acarreta, em muitos casos, graves inconvenientes, sem garantir efetivamente a boa execução dos mesmos serviços e, menos ainda, a redução das despesas correspondentes."

Logo a seguir veio o Decreto 19.587, de 17-1-31, criando o órgão centralizador das compras, com ampla liberdade para escolher os processos de obtenção de preços. Havia naturalmente fiscalização dessa liberdade, sem entraves contudo à boa marcha dos serviços.

Assim, era a C. C. C. obrigada a remeter balancetes mensais à Contadoria Central da República, às contas e a escrituração eram examinadas por uma comissão nomeada pelo Ministro da Fazenda, anualmente, e o T. de Contas fazia o registro "a posteriori" das despesas. Esse estado de coisas perdurou até que a Constituição de 1934, ordenando o registro prévio de qualquer ato que acarretasse despesa, fez tudo voltar à antiga e destruiu o caráter comercial que podia ter a C. C. C., burocratizando novamente o processo de compras e de pagamento.

8) — *Pagamentos rápidos: condição essencial*

Chegamos ao ponto principal da questão: a prestação dos pagamentos. Todo o mundo sabe que, no comércio, pagamento antecipado goza de desconto e, protelado, fica sobrecarregado de jûros. No caso das compras do Governo, o desconto por

antecipação de pagamento pode ser pequeno e é representado na melhoria dos preços. Pode ser apenas perceptível. Si, porém, os atrasos na satisfação dos compromissos são de molde a suscitar desconfiança aos fornecedores, os efeitos são simplesmente desastrosos para o Governo, que digase de passagem, sempre gozou da fama de mau pagador.

Os comerciantes que desejam transigir somente de acordo com as praxes usuais, desaparecem como por encanto, deixando apenas na liça as velhas raposas, que sabem muito bem como se haver nessas ocasiões.

Os preços perdem a significação: tanto podem ser *um* como *cinco* ou *dez*; não se trata mais de comerciar, mas sim "fornecer ao Governo".

O número reduzido de fornecedores dispostos ao "sacrifício" de esperar o pagamento favorece os "complots" e, assim, a introdução de processos burocráticos e rotineiros nessa fase do abastecimento, que é a compra, faz o efeito de ventosa, por onde vasa dinheiro da nação e a reputação dos administradores. Esse é o resultado dos métodos impostos pelo Código de Contabilidade.

9) — Crítica ao Código de Contabilidade.

A maior crítica que se pode fazer ao Código de Contabilidade é de ter ele petrificado uma evolução que se iniciara de forma brilhante ao tempo do Ministro Rivadavia Corrêa. Partira-se do caos, do nada, e em poucos anos tinha-se feito o arcabouço de um sistema de contabilidade prático e moderno, pelo esforço de alguns abnegados.

Em 1920, intruções tinham sido baixadas esclarecendo e regulamentando perfeitamente o empenho das despesas. Discussões na Câmara e na imprensa se travaram sobre essas novidades, pois, anteriormente "o empenho das despesas figurava apenas, quanto a nós, em um ou outro escrito de entendidos no assunto, como um belo tema científico." (7). Era, pois, a Contabilidade Pública, um cadinho em franca ebulição.

O Código, que foi aprovado na Câmara em 1920, pretendeu cristalizar, não uma experiência

que ainda estava em andamento, mas uma discussão de princípios. Esse foi o seu mal. A norma de validade da despesa empenhada, por exemplo, não chegou ao fim do seu quinquênio inicial; tres anos depois de estabelecida desapareceu. Temos a impressão de que alguns cérebros, cansados desse desenrolar de teorias, decidiram, para não mais se incomodarem com o assunto, munificá-lo. Daí nasceu o Código. E pior ainda: como se fazia nos tempos dos Faraós, junto à múmia puseram, como troféus do falecido, enclausuradas numa pirâmide monumental, as compras do Governo...

E' difícil à mentalidade burocrática antiga conceber o processamento da compra de milhares de contos, sem ser canalizado dentro de ordenações rigorosas em princípio, mas cheias de consequências prejudiciais. Talvez porque a escola administrativa brasileira tenha se fundado nas ordenações que vinham de longínqua metrópole, é que os nossos regulamentos em geral se afastam tanto da realidade, como si ainda hoje fossem escritos em Portugal pelo Conselho Ultramarino, que nunca tomou conhecimento das condições do país. E' talvez também pelo mau exemplo administrativo que aqui deixaram nossos colonizadores, que fez o Padre Vieira exclamar: "eles não querem o nosso *bem*, querem os nossos *bens*", que se acredita tão pouco na honestidade dos que lidam com dinheiros públicos e se tem verdadeiro pavor de deixar um comprador agir em liberdade, prestando contas "a posteriori".

O fato é que causa arrepios à velha mentalidade, imaginar uma Comissão de Compras, sem ser regida pelo Código de Contabilidade, apresentar-se flexível e honesta ao mesmo tempo, comprando quando e como convier melhor aos interesses do Governo, e pagando em dia os seus compromissos.

10) — Formas de fraudar.

Vamos demonstrar que a solução integral do problema do abastecimento impossibilitará o quanto é possível os imagináveis desvios de honestidade dos compradores, socegando assim os cuidadosos cidadãos que não adotariam os processos que preconizam caso abrissem uma casa de comércio.

Embora não tenhamos propensão para o gênero policial, vamos tentar classificar as espertezas

(7) Moraes Junior — "Contabilidade Pública" — Notas e comentários ao projeto do Código de Contabilidade — 1921.

mais usuais e indicar os meios que uma solução integral teria para pô-las em cheque :

- 1.º) O comprador inventa um pedido e processa o respectivo pagamento, de combinação com um fornecedor. E' facil evitar isso exigindo a anexação da requisição original ao processo de pagamento e o recibo da repartição, tal como se faz hoje na C. C. C. Além disso, a escrituração das verbas, que se faz simultaneamente na Repartição e no departamento de compras, apresentaria saldos diferentes, o que traria um confronto imediato dos lançamentos e a descoberta do pedido falsificado.
- 2.º) O fornecedor entrega menor quantidade que a da encomenda e recebe a importância correspondente à totalidade nela registrada. Isso exige a conveniência simultânea do fiscal da C. C. C. e do almoxarife com o fornecedor. Um bom serviço de recepção, de controle dos *stocks* e de estatística de consumo elimina essa fraude.
- 3.º) O fornecedor entrega a quantidade exarada no empenho, mas a qualidade é inferior à especificada, ganhando assim a diferença de valor. Um bom serviço de fiscalização técnica dificulta esse processo.
- 4.º) O fornecedor entrega a quantidade e a qualidade especificadas. O almoxarife, após passar recibo à vista do funcionário das compras, devolve a mercadoria ao fornecedor, em parte ou em todo. Um bom serviço de controle de *stocks*, de apropriação dos materiais gastos e de escrita patrimonial fiscaliza essa modalidade.
- 5.º) A repartição encarece a necessidade urgente de um artigo que só um fornecedor possui. Esse caso pode se dar principalmente nos artigos de fabricação exclusiva ou de importação, e o fornecedor devidamente avisado se supre do material a tempo de oferecê-lo para "entrega imediata", majorando indevidamente o

preço. Esse é o caso mais comum, aliás muito empregado com o fim inocente de obter pressa nos fornecimentos. O estabelecimento do "programa de compras", tendo em vista eliminar o mais possível os imprevistos de última hora, dificulta a execução dessa variante, que precisa antes de tudo da conveniência do diretor da repartição.

- 6.º) O fornecedor, tendo em mãos um contrato, importa muito maior quantidade do que seria necessário. Chegada a mercadoria, obtém isenção de direito para o todo, entrega a parte da repartição e vende o restante na praça, com altos lucros. Ou então, arranja um pedido urgente da sobra para "entrega imediata" e majora indevidamente o preço. Esse processo seria facilmente posto em cheque si a Alfândega confrontasse as importações com os contratos firmados com o Governo.
- 7.º) A repartição alega que só uma determinada marca é capaz de satisfazer as necessidades de seus serviços, com o fim de proteger certo fornecedor, possuidor da marca. Um bom serviço de revisão das requisições pode perfeitamente discernir quando essa alegação é cabível. A promulgação de especificações detalhadas para o maior número possível de artigos é o melhor remédio contra esse mal.
- 8.º) A repartição pede um material, recebe-o absolutamente dentro das normas usuais, mas encosta-o para se estragar ou ser vendido em hasta pública. Essa forma de dar a ganhar aos vendedores de materiais é mais comum do que parece. Quasi sempre a repartição é vítima da lábia dos vendedores, que encarecem vantagens que não se adaptam aos serviços usuais. Depois da compra e entrega, é difícil obter a confissão do logro. Um serviço de recolhimento do material sem uso pode salvar uma parte dos valores e chamar à responsabilidade os autores dessa farça onerosa para os cofres públicos.

9.º) A repartição compradora elimina nas concorrência, por motivos futeis, os fornecedores idôneos que deram preços mais baixos, e protege assim um certo grupo, aceitando propostas mais altas. Quasi sempre o motivo alegado é o desejo de servir melhor à repartição dando maior rapidez ao fornecimento, coisa difícil de comprovar posteriormente. Quando os compradores chegam a esse ponto, o melhor é substituí-los, pois esse é um sinal muito evidente de apodrecimento moral. As estatísticas bem organizadas, si não os próprios interessados prejudicados (a repartição e os fornecedores sem proteção), são os primeiros a gritar contra esse estado de coisas.

10.º) A repartição compradora recusa-se a tomar em consideração propostas para artigos similares mais baratos, não avisando a repartição dessas alternativas. É outra modalidade de proteção a certos fornecedores. A revisão das requisições obriga a abrir a porta à livre concorrência, facilitando a oferta de similares, e o serviço de estudos de materiais, representado pelos órgãos de padronização, laboratórios, etc., pode encetar pesquisas visando solucionar o caso, imediatamente ou para os futuros fornecimentos dessa natureza.

11.º) O fornecedor atraza a entrega da mercadoria até que a repartição, tendo urgente necessidade do mesmo, aceita qualquer substituto de má qualidade, dando um lucro indevido ao comerciante. Essa fórmula é muito empregada entre nós. Uma ação enérgica da repartição junto ao órgão comprador, dando ciência ao D. A. S. P., eliminará em pouco tempo esses fatores.

11) — Organização do controle.

Vemos, pois, que, si em torno dos serviços de compras se agruparam órgãos com funções de :

- 1.º) organizar e publicar estatísticas de preços ;
- 2.º) rever as requisições sob o ponto de vista técnico evitando que sejam invocadas ne-

cessidades irreais de certas marcas ou privilégios ;

- 3.º) rever as requisições sob o ponto de vista de quantidade, evitando o desperdício dos dinheiros públicos, e de acordo com pautas de consumo preestabelecidas ;
- 4.º) promulgar especificações detalhadas sobre o maior número possível de artigos ;
- 5.º) fiscalizar as entregas ;
- 6.º) balancear os *stocks* ;
- 7.º) verificar a real necessidade dos artigos requisitados ;
- 8.º) manter um registro do material permanente, e
- 9.º) recolher o material superabundante existente nas Repartições ;

o Governo pode dar liberdade de ação aos seus agentes compradores, pois a rede de controle é de tal ordem que os deslises serão prontamente corrigidos, e as vantagens pecuniárias desse aperfeiçoamento cobrem de sobra os gastos que com ele se fizerem.

12) — Influência do fator pessoal.

Especialmente no caso das compras o fator pessoal é importantíssimo, e esse fato é reconhecido toda vez em que se pretende legislar sobre compras. Nota-se principalmente a falta de confiança por parte de quem procura estabelecer regras sobre as compras, naquele que vai ser o comprador.

A nosso ver, somente o cumprimento de tres princípios fundamentais deve ser exigido no processo de compras :

- 1.º) Publicidade das coletas de preço.
- 2.º) Publicidade ampla de todos os preços escolhidos.
- 3.º) Documentação apropriada do processo de compras.

Sobre a forma de comprar, as garantias que devem ser exigidas nas propostas, cauções, etc.,

a lei deve silenciar e deixar que o órgão comprador delibere, conforme a ocasião.

Argumentar-se-á que sob essa orientação o chefe das compras deve possuir qualidades excepcionais, e assim deve ser :

“O agente comprador de sucesso é, modernamente, um homem de excepcionais habilitações. Ele deve ser dotado, por natureza, de bom julgamento, vivacidade, tato, senso dos valores, previsão, iniciativa e, sobretudo, senso comum. Suplementando seu equipamento natural, deve ter prática e experiência de negócios, completa familiaridade com as condições dos mercados, conhecimento íntimo das necessidades materiais das unidades do Governo a que serve”. (8)

Para suas relações externas ele deve ser conhecedor das necessidades das Repartições, da atividade comercial e dos processos industriais. Nas relações internas com seus subordinados ele deve possuir um profundo senso de justiça e de disciplina, ao par do conhecimento da psicologia dos seus comandados.

Porque, si numa pequena organização ele poderá chamar a si uma parte do trabalho, numa grande agência compradora o tempo será pouco para estudos de plano de compras, entendimento com as repartições e vendedores, e colaboração em outras atividades do Governo, como por exemplo, na confecção do orçamento, na padronização, etc., intimamente relacionadas com as compras. Assim, além de possuir as qualidades anteriormente apontadas, deve ele ser um condutor nato de homens, de forma a poder desenvolver o “*esprit de corps*” nos seus subordinados, e confiar-lhes, na maioria das vezes, o encargo de comprar.

13) — A honestidade dos funcionários das compras.

Pensam muitos que os funcionários dos serviços de compras devem ser regamente pagos, de forma a pô-los a coberto das tentações de suborno. Naturalmente isso é um exagero, pois nas compras ha interesses de tal vulto, que nenhum salário, por alto que seja, será capaz de fazer face a uma comissão, embora pequena, oferecida para a consecução de uma desonestidade. O

funcionário deve estar a coberto das necessidades correntes suas e de sua família, mas pensar-se que deve a sua atuação ser uma soma algébrica do que ganha e do que poderia ganhar para ser benevolente com os espertalhões, é negar à natureza humana um dos seus atributos essenciais : o senso moral. Como para desmentir essa idéia, aliás corrente na época atual, de um materialismo grosseiro, não faltam exemplos de retidão da parte daqueles que preferem uma pobreza honesta ao luxo e aos prazeres comprados com os dinheiros da Nação. E' certo que não faltam também a esses impenitentes cultores das qualidades superiores do homem, epítetos deprimentes lançados pelos que só vêm ante si o gozo material da vida.

Isso não importa ; estes últimos são a casca, que, mais dia, menos dia, apodrecherà ou será falquejada e lançada ao monturo. O cerne, constituído por aqueles que a casca esconde, embora deles receba o aprumo e a forma, será sempre aproveitado nas construções. Por isso achamos essencial que o chefe das compras tenha o senso dos valores muito desenvolvido. Supondo, entretanto, que os homens das compras sejam honestos, ativos, argutos e tenham em mente, durante o seu trabalho, exclusivamente o bem do Estado, que é o do povo, muitas outras dificuldades se depa-ram a um serviço de compras centralizado. Desde o começo desse trabalho vimos procurando demonstrar a tese de que a solução do problema deve ser integral, abrangendo as várias etapas do abastecimento, desde o orçamento até a comprovação do emprego.

Passemos um rápido olhar pelos entraves que outros serviços relacionados com o abastecimento pode opor ao serviço de compras.

III — ORÇAMENTO

1 — Vigência de créditos.

Vamos agora examinar uma questão que envolve aspectos múltiplos e tem uma profunda influência sobre a administração ; é a da vigência dos créditos.

Um crédito perde a vigência ao fim do exercício financeiro. E' natural, porquanto aos períodos de divisão do tempo civil devem corresponder ciclos orçamentários, ao fim dos quais a escrituração é fechada, e apurados os resultados.

Ao iniciar-se o ano, novas tabelas orçamentárias serão aplicadas, abrindo com o virar da

(8) Russel Forbes — Obra citada.

ampulheta do tempo, outras chances para a administração do país.

O aspecto das operações de despesa do ano que finda é digno da maior atenção, porque, si a escrita se encerra, a vida do país, e com ela a administração pública, continua a pulsar, indiferente às alterações do calendário. As estradas trafegam, os hospitais tratam e alimentam os doentes, e as repartições sofrem apenas a interrupção do dia de Ano Bom. No entanto, algo de muito sério ocorreu nos bastidores da Contabilidade Pública: não somente os créditos perderam a vigência, isto é, nenhum compromisso mais poderá ser assumido neles baseados, mas também, em alguns casos, é como si nunca tivessem existido, embora o Governo tenha contraído obrigações em virtude de sua curta existência.

Parece que se procura apagar da memória da administração as cifras que permitiam aos administradores exercerem a sua atuação no ano anterior.

A azáfama dos fornecedores, contadores e funcionários, nos últimos dias do ano que finda e num curto período de janeiro do entrante, dá a impressão de que soaram as trombetas conclamando os que têm negócios com o Governo para um dia de Juízo Final...

As fisionomias carregadas que se notam nos corredores da Comissão de Compras, do Tesouro e do Tribunal de Contas denunciam a preocupação de aliviar as consciências e escapar de qualquer maneira do Inferno dos Exercícios Findos.

Porque na Contabilidade Pública Brasileira dá-se um caso interessante, que seria incompreensível em qualquer estabelecimento particular: a conta que não for registrada até 15 de janeiro à meia noite, pelo Tribunal de Contas, muda inteiramente de feição no dia seguinte, e cai inexoravelmente em exercício findo, que é o maior espantelho dos fornecedores do Governo.

Pode o material ter sido fornecido, a despesa ter sido empenhada, haver dinheiro em caixa para o pagamento, nada disso é suficiente para remover a montanha que o Código de Contabilidade acumulou sobre as mais simples e sadias regras de escrituração, que são usadas largamente por todos aqueles que zelam ciosamente pelos seus próprios negócios.

Porque, si o Estado reconhece a obrigação de pagar àqueles que por um motivo ou outro são conseguiram registro das suas contas até 15 de janeiro, deveria procurar fazê-lo do modo

mais simples possível; e a maneira que aparece mais natural e a mais indicada, seria considerar a despesa empenhada como efetivamente realizada e feito o competente jogo de escrita para a transferência das importâncias para uma conta de Depósitos, de onde sairiam os pagamentos.

"Quando um negociante quer dar um balanço completo do seu estado econômico-financeiro, não vai primeiramente receber de cada um dos seus devedores, ou pagar a cada um dos seus credores — debita-os ou credita-os em conta corrente e apura assim a sua exata situação.

"Assim o Estado, creditando no último dia do exercício aos que a esse mesmo exercício prestaram serviços estará registrando apenas a verdade orçamentária ao lado da verdade jurídica, visto que define simultaneamente os direitos de terceiros vinculados à sua situação econômica.

"Levando-se por outro lado, os saldos das despesas empenhadas a débito das verbas próprias do orçamento, *como si efetivamente tivessem sido pagas*, e a crédito dos fornecedores — nada ficaria fora do balanço, do exercício, que poderia, assim, ser apresentado completo no mais curto prazo imaginável". (9)

2) — Falseamento da verdade orçamentária.

Toda a discussão que faremos em torno do assunto tem como fim discernir a melhor forma de registrar fatos administrativos que se sucedem inexoravelmente qualquer que seja a forma de escrita que se adote, para grafar as alterações dos bens do Estado que daí resultam.

Podemos examinar os efeitos que produz a falta de senso realístico das regras coercitivas ora empregadas na Contabilidade Pública.

O primeiro efeito desastroso que se nota é, na verdade, na execução orçamentária, que fica inteiramente falseada. Os prejuízos são morais e materiais, porque os recibos de favor, de material que não pode entrar até 31 de dezembro, são hoje correntes na administração pública. Praticamos os que vêm chegar o fim do exercício e ainda não receberam os materiais que encomendaram. Confiados na honradez dos fornecedores, muitos responsáveis pelos bens públicos não trepidam em passar recibo antecipados nas contas, de forma a assegurar ao comerciante o pagamento.

(9) Moraes Junior — Obra citada.

Dessa forma não perdem a verba, ganham o material e o fornecedor pode entregar a mercadoria, cuja encomenda, si fosse cancelada, dar-lhe-ia talvez um respeitável prejuízo.

E esse atraso de entrega muitas vezes atravessa mais de um exercício: consta que hoje, 1938, ha repartições que ainda recebem material contratado para entrega em 1935.

No ponto de vista moral, essa prática é de efeito simplesmente deprimente, pois constitue um conluio entre a repartição e o fornecedor, contra as leis em vigor.

Poder-se-á objetar que a repartição deve ser suficientemente providente para providenciar afim de que as encomendas cheguem antes de 31 de dezembro. Isso será facil de dizer mas não de fazer. Alguns casos podem ser citados, para mostrar que ha materiais cuja aquisição é por natureza demorada. Para começar, a distribuição dos créditos de verba material demora meses, o que reduz o exercício financeiro de 12 para 10 ou mesmo 9 meses.

A compra para uma certa repartição de um aparelho de Raios X de alta potência teve que ser deferida por 2 exercícios, porque, de cada vez, o prazo de edital de concorrência, o de estudo das propostas e o tempo mínimo que as fábricas pediam para a sua fabricação, somados, quasi atingiam a um ano.

Qualquer atraso inesperado determinaria a entrega além de 31 de dezembro.

Um laboratório, tendo encomendado dois aparelhos muito simples, teve que esperá-los por vários meses mais do que o prometido na proposta de venda, porque a fábrica respectiva, devido à tensão européia, tinha sido transformada em fábrica de espoletas de bomba de avião e só executava as encomendas usuais nas horas vagas.

Essa demora tambem se dá com o corte e a entrega de dormentes, pode-se verificar no fornecimento de trilhos e, em geral, com todo o material que exigir uma fabricação especial, ou preparo para o fornecimento em questão.

3) — *Efeitos perniciosos sobre o sistema de compras.*

Essa é uma das vias de burlar um sistema de escrituração ilógico que se inventou sem levar em conta os fatos reais. Outra forma não menos pernicioso, porque derruba integralmente o sadio espirito de concorrência, tornando-a uma

farsa, é encomendar a repartição um determinado material, a um importador que corre todos os riscos da vinda da mercadoria, inclusive o câmbio e os direitos aduaneiros.

Uma vez o material na alfândega, a repartição envia à C. C. C. a requisição exigindo a entrega imediata da mercadoria. Si se tratar de material especializado, ha mil e uma maneiras de impedir que outro comerciante corte a combinação, embora tenha tambem o artigo.

Ganha ela, com isso, o tempo da concorrência, o da autorização de importação e, muitas vezes, o registro prévio do Tribunal, mas perde a Administração em autoridade.

Assim, um Departamento do Governo, depois de feitas as compras obrigatórias do ano, si quiser aproveitar o resto das verbas para melhorar suas instalações ou *stocks*, só poderá fazê-lo em relação a materiais de entrega até 31 de dezembro, o que nem sempre é o caso.

4) — *A Contabilidade Pública já foi mais perfeita.*

O mais interessante é saber-se que a Contabilidade Pública brasileira já esteve muito mais adiantada nesse ponto. Com efeito, revendo os trabalhos que se realizaram no brilhante período que precedeu a confecção do Código, quando tinha sido quebrado o encanto da rotina e do atraso por uma pléiade de contabilistas competentes apoiados por administradores esclarecidos vemos que já constituíram norma de Contabilidade Pública, devidamente codificada em leis e regulamentos, métodos claros e insofismaveis de grafar os fatos da vida econômico-financeira do país.

A Lei n. 3.991, de 7 de janeiro de 1920, que antecedeu ao Código de Contabilidade, deu a orientação para o caso que estudamos. Assim, por exemplo, dispunha no seu artigo 77 :

“A partir da execução da lei do orçamento para 1920, nenhuma despesa pública poderá ser empenhada sem que do crédito respectivo tenha sido previamente deduzida a importância da mesma.

a) Excetuam-se as despesas relativas a vencimento e pensões ou quaisquer outras da mesma natureza a que tenha direito todo o pessoal ativo ou inativo.

§ 1.º) No dia 31 de maio de cada ano, a partir de 1921, apurar-se-ão, em face da escrituração de créditos e de outros elementos, todos os dispêndios empenhados e ordenados, mas ainda não pagos, pertencentes ao exercício a encerrar-se, os quais serão escriturados em despesa, como si os respectivos pagamentos tivessem sido realizados levando-se tais importâncias, por jogo de balanço, à conta de Depósitos do exercício vigente. As quantias assim estornadas de um exercício para outro serão entregues quando devidamente reclamadas, pela mesma conta de "Depósitos".

.....

b) *Findo o quinquênio, que será contado do dia em que deveria ter sido feita a passagem para a conta de Depósitos, as somas não reclamadas serão consideradas prescritas para todos os efeitos, dando-se baixa na conta de Depósitos e incorporando-as à Receita Pública.*

Para maior segurança do processo de pagamento por conta de serviços prestados em exercícios anteriores, exigia ainda mais :

"§ 2.º) As despesas apenas empenhadas, mas não processadas durante o correr do exercício e que, de acordo com as disposições antecedentes, passaram para Depósitos, só poderão ser pagas por essa conta depois de registrada a despesa pelo Tribunal de Contas".

Por esse sistema, todos os graves inconvenientes que anteriormente apontamos eram evitados e a verdade orçamentária era mais cultivada do que agora.

5) — Sugestões.

Algo se poderia acrescentar baseado na experiência. Assim, antes de decorridos os cinco anos, a repartição poderia ter o direito de anular o crédito feito na Conta de Depósitos a favor de um fornecedor, desde que ficasse provada a impossibilidade do fornecimento do material, ou mesmo, por mútuo consenso, a desistência do fornecimento por achar a repartição que a encomenda não mais seria de utilidade. Nesse caso,

a conta de Depósitos não ficaria inutilmente sobrecarregada à espera do fim do quinquênio. A fórmula para isso seria, por decisão superior — por exemplo, do D. A. S. P. — transformar o lançamento em saldo não aplicado, caso o exercício ainda não estivesse liquidado, e em receita eventual, na outra hipótese.

Talvez, para a garantia não da aplicação do dinheiro, mas da realização dos serviços, conviesse exigir a prestação de uma caução dos fornecedores, cujas entregas tivessem ultrapassado o fim do exercício financeiro. Verificando-se previamente que a prestação do serviço ou fornecimento excederia o ano corrente, pensamos que essa caução poderia ser exigida, em homenagem à tradição. Seria então esse o único caso em que se lavrariam contratos com o cerimonial de hoje. O registro prévio do contrato talvez nesse caso fosse também aconselhável, evitando que por ocasião do processamento da conta fosse ela ao Tribunal. Ali é o caso de se pesar qual dos dois atrasos é preferível escolher, em virtude das delongas do registro, si do fornecimento ou do pagamento.

6) — Composição do orçamento.

No ponto de vista teórico, o orçamento quanto mais detalhado, melhor.

Um orçamento por demais resumido pode demonstrar a falta de cuidado no seu preparo, como que indicando que foi feito sobre a perna.

Além disso, a apresentação para aprovação de orçamentos globais, sem a necessária discriminação das parcelas que o integram, deve ser evitada tanto quanto possível, pois seria forçar a confiança dos que têm o encargo de aprová-los a um extremo que não é admissível.

E' esse detalhamento o mais seguro processo de definir responsabilidades. Suposto que ao administrador não é negado o que pede em verbas para poder gerir uma repartição, os "deficits" ou sobras, que se apresentarem anormalmente grandes, indicarão a falta de atenção na previsão da despesa e, portanto, um desconhecimento das necessidades dos serviços que estão sob sua atuação.

Esse é um princípio muito claro, mas que para ser aplicado exige uma grande sinceridade na revisão do projeto de orçamento, pelas autoridades encarregadas da sua aprovação. Porque, si às tabelas explicativas primitivamente confeccionadas forem feitos cortes — a esmo — com

o fim único de diminuir o "deficit" ou transformá-la, ficticiamente, em saldo, nada se poderá arguir contra os que concorrerem, com suas pequenas parcelas, para o cálculo das despesas do exercício vindouro.

Principalmente, em se tratando de serviços essenciais, que não podem ser suprimidos ou realizados com menor vigor, sob pena de prejuízo do povo, essa prática é inteiramente condenável, constituindo um impedimento colocado desnecessariamente na rota dos negócios públicos.

Não se compreende que após cortes deliberadamente feitos, em parcelas que nunca poderiam ser diminuídas, como por exemplo na verba de combustível de uma grande estrada de ferro, submete-se o administrador, ocupado em seus múltiplos afazeres, a, no decorrer do exercício, mendigar uma suplementação de verba, através de uma longa via sacra que vai do Presidente da República ao Tribunal de Contas.

E si o reforço não vier acompanhado de autorização para a compra de emergência, as maiores irregularidades vão se fazendo. Haverá sempre um fornecedor disposto a entregar a mercadoria para evitar a paralisação de serviços essenciais, até o Presidente ter aprovado a suplementação. Em consequência o preço não pode ser muito apurado, e após o registro do reforço, pelo Tribunal de Contas, um novo rosário de mentiras será desfiado, para dar a aparência de que todas as formalidades legais da concorrência foram preenchidas.

Começa-se, por esse modo, a falsear a verdade em um ano, e termina-se no outro. É uma das mentiras mais longas de serem contadas, talvez só excedidas pelas que a princesa Scheherazade impingiu ao Sultão durante mil e uma noites.

Tudo isso seria tão inocente quanto os contos árabes si não trouxesse perturbações sérias à administração. Não escapam na inverdade orçamentária do nosso país nem os hospitais que constantemente estão pedindo, muito antes do fim do ano, reforço na verba de alimentação, e isso em épocas normais.

Nesse estado de coisas, é impossível chamar à responsabilidade os chefes de serviço que não orçaram devidamente os seus gastos.

Seria aconselhável que, si algo tivesse que ser remanejado para efeitos de publicidade, se sobreestimasse a receita, ao invés de cortar no cálculo de despesas inadiáveis, para dar amanhã, por meio de créditos suplementares, o que foi am-

putado, exigindo desnecessário esforço dos responsáveis pelo andamento dos serviços.

Seria esse processo mais lógico, porquanto o ritmo de progresso do país autoriza a previsão do acréscimo de receita. Si assim não sucedesse, de outro modo não se compreenderia a nossa situação financeira, pontilhada como vem sendo por dezenas de anos de orçamentos deficitários.

A criação, no Departamento Administrativo, de uma Divisão de Orçamento, se impunha, assim pela necessidade de ligar a supervisão administrativa, que nunca poderia ser exercida integralmente pelo Ministério da Fazenda, à confecção e execução do orçamento.

Por esse órgão máximo de controle, serão pesadas todas as circunstâncias que influem no pedido de créditos orçamentários, fugindo-se assim do ponto de vista unilateral fazendário, e evitando-se que verbas absolutamente imprescindíveis e calculáveis a bico de pena, sejam reduzidas todos os anos, quasi à metade, como por exemplo tem acontecido com a de combustíveis e lubrificantes da E. F. Central do Brasil (10).

7) — A liberdade de administrar e as subconsignações.

Do detalhe da lista de materiais organizada para a compra do ano vindouro, chegaremos por meio de condensamentos sucessivos à grande divisão consagrada nos orçamentos brasileiros :

- 1) Material Permanente
- 2) Material de Consumo
- 3) Diversas Despesas.

O último degrau antes de atingir a esse esquema simples é a lista das subconsignações que hoje está padronizada para todas as repartições. É sobre essa lista que vamos fazer agora alguns reparos por ser ela de capital importância para o administrador.

Com efeito, nela está a possibilidade máxima da movimentação das dotações orçamentárias do material.

Representam essas subconsignações compartimentos estanques que não se podem comunicar permitindo um equilíbrio que muitas vezes é imprescindível restabelecer no decorrer do exercício, por solicitações imperiosas da administração.

(10) Vide Relatórios do Presidente da Comissão Central de Compras.

O *pivot* da administração gira sobre esses títulos; assim, não pode ser empenhada numa subconsignação de despesa de material que seria classificado logicamente em outra, não podem ser feitas requisições nem processadas contas, com duas subconsignações diferentes, etc.

Dentro da subconsignação o administrador tem toda a liberdade. Assim, numa subconsignação que verse sobre combustíveis, lubrificantes, estopa, explosivos, ele poderá adquirir esses materiais nas proporções que lhe convier. Parece, pois, ser ponto pacífico que o chefe da repartição tem toda liberdade de ação dentro do âmbito da subconsignação.

O segundo grau de liberdade, que seria a compensação de subconsignações diferentes, e o terceiro grau, envolvendo alterações mais fundamentais, são da alçada do chefe da Nação.

8) — *Compensação das subconsignações.*

Constantemente, porem, ha necessidade de se fazerem compensações nas subconsignações, estornando importâncias em benefícios daquelas que se apresentam mais deficientes.

O processo atualmente seguido, é por demais trabalhoso, pois exige uma longa marcha burocrática no processo de autorização dessa mudança.

Essas dificuldades induzem certos chefes de serviço a praticarem, a bem da boa marcha administrativa, atos que seriam passíveis de punição pelas leis e regulamentos vigentes. Esses falseamentos da verdade orçamentária em geral se resumem em pagar objetos que pertenceriam por sua natureza a uma certa subconsignação por conta de outra que apresenta um saldo inaproveitado. Essa contingência todos os administradores conhecem-na.

A remoção das dificuldades que se apresentam aos diretores dos serviços, em virtude da estagnação das subconsignações, não é problema facil. Em primeiro lugar não é aconselhavel o jogo de dotações ao bel prazer dos chefes de repartição. Seria impossivel acompanhar a marcha da execução de um orçamento que todos os dias sofresse uma alteração. Por outro lado, essa facilidade poderia se tornar um convite para o administrador ser descuidado no emprego dos dinheiros da Nação, gastando levianamente por uma certa classificação, na esperança de que, por

um tributo lançado sobre as outras, poderia preencher um "deficit" perfeitamente evitavel.

Tambem reduzir o orçamento às três divisões clássicas: *material permanente, material de consumo e diversas despesas* — sem depois indagar em que se despendeu o dinheiro, é positivamente desaconselhavel.

9) — *Normas applicaveis.*

Várias providências poderiam ser experimentadas e, nesse setor, não ha novidades para contar, porque em todos os países, e principalmente na grande nação norte-americana, o assunto tem sido debatido a fundo.

Em primeiro lugar, a previsão orçamentária deve ser a mais rigorosa possivel.

Si ela fosse perfeita não haveria a temer nenhum dos escolhos acima apontados. Na maioria dos casos, as necessidades da repartição são perfeitamente previsiveis, pois que ou fazem parte da rotina dos serviços, ou de um plano preestabelecido de acréscimo de instalações. Nessa ordem de idéias, uma providência que não é simples de ser tomada, mas que daria ótimos resultados, seria a da extração e orçamento dos pedidos de certas classes de materiais para o ano vindouro, ser feita concomitantemente com o pedido das dotações. Essa medida obrigaria os administradores a prestar a máxima atenção por ocasião da feitura do orçamento e, por esse meio, justificar o pedido de verbas. Pautas de consumo calculadas evitariam que tambem nesse sistema agisse a displicência no sentido de cobrir demasiadamente a eventualidade do "deficit".

Constituiria esse orçamento detalhado, que seria a requisição para o ano vindouro, um auxilio poderoso para os serviços da Comissão de Compras, que, ao iniciar-se o exercício, teria em mãos elementos para organizar as suas concorrências e explorar convenientemente os mercados. Melhor maneira de prender a responsabilidade dos chefes de serviço às estimativas de despesas, que em geral fazem de maneira muito perfuntória, talvez não exista. Certamente que nem todos os artigos podem ser tratados de igual modo. Nessa altura, a padronização do material prestará um grande auxilio, pois os administradores não terão muito que hesitar para calculá-las em se tratando de material padronizado, e poderia servir de ponto de partida para applicação desse sistema.

Assim ficaria estabelecido o princípio de que material padronizado seria pedido com antecedência de um ano. Pensamos ainda que a organização de um catálogo de materiais de *stock* comum, nos moldes do catálogo americano (11), seria um poderoso "aide-mémoire" dos encarregados da confecção.

10) — A experiência 1931-1934.

Apuradas ao máximo as previsões orçamentárias, não temos dúvida que restaria ainda uma parte bem apreciável de parcelas de despesa, que fatores vários obrigariam a modificar no decorrer do exercício, falseando, à revelia do administrador, os cálculos previamente feitos sobre elas.

Por esse motivo uma flexibilidade maior à mudança de subconsignações deve ser prevista, ou serem adotadas as três grandes divisões fundamentais, acompanhadas porém de um sistema de classificação bem detalhado da despesa para relato posterior.

Foi lamentável que a experiência feita entre 1931 e 1934 tivesse sido incompleta. Nesse período, a simplificação dos títulos orçamentários atingiu ao máximo, tendo cada repartição, à sua disposição, as importâncias distribuídas apenas em três partes: *consumo, permanente, e diversas despesas*.

Para os chefes de serviço, essa distribuição era ideal, porquanto lhes dava a maior liberdade possível na gerência dos serviços públicos. No ponto de vista de contabilidade e estatística ela nos aparece, porém, por demais grosseira. E' porque lhe faltou o complemento indispensável da *apropriação* das despesas feitas.

Si a esse regime se juntar um serviço bem feito e rápido de classificação das despesas com o material já adquirido, nada ha a temer quanto ao relato da maneira porque se despendeu o numerário do Tesouro; ele se fará de forma perfeita. Juntam-se assim duas vantagens. A atividade particular já abriu rumos bem uteis, que indicam como se deve proceder: nas grandes construções, onde não se deixará de construir uma viga mestra de cimento armado pelo fato do orçamento da parte do concreto da obra estar deficiente, a administração acompanha e classifica

perfeitamente as despesas podendo, ao final, dizer com grande aproximação o custo de cada parte. O que ela nunca cometerá é a falta de bom senso de deixar de realizar uma parte da construção, essencial ao conjunto, ou paralisar os operários, à espera que se remanejem as verbas.

Si considerarmos os serviços públicos tão essenciais à vida da Nação quanto as colunas de concreto que suportam os andares de um arranha-céu, não é difícil perceber os pontos de contato. Acresce ainda o fato do particular estar sujeito a falência e não poder viver em regime deficitário, ao passo que a essência dos serviços públicos foge a essas contingências, podendo o Governo sempre lançar mão de recursos extraordinários com o fim de não prejudicar a administração do país.

11) — Classificação dos materiais aplicada ao orçamento.

Para essa apropriação das despesas, que pode ser feita com todo o rigor no caso do material, indispensável se torna a adoção de uma classificação de materiais. As subconsignações do orçamento já de si constituem uma classificação dessa natureza.

A C. C. C. adotou no período de 1931 a 1934 uma classificação dos materiais para o estabelecimento das suas concorrências. A isso ela foi levada pelo ecletismo das requisições, que, tendo como única restrição as três divisões acima mencionadas, compunham-se de artigos os mais dispares (12).

Para estabelecimento das concorrências, que devem ser pautadas pela divisão já estabelecida das classes de comércio, a C. C. C. empregou o sistema decimal, que demonstrou cobrir de uma maneira satisfatória a imensa diversidade dos artigos consumidos pelo Governo. Cento e vinte e quatro títulos são aí consignados, mas esse número, em virtude da natureza mesma da classificação, pode ser aumentado ou diminuído à vontade. Pode-se, inclusive, pelo emprego dos processos mecânicos de estatísticas, obter não somente os totais em réis despendidos em cada classificação como dados de consumo de determinados artigos, desde que, ao serem classificados, lhe seja dada a numeração apropriada.

(11) E. L. Berlinck — O problema dos materiais de uso do Governo Federal — *Revista do Serviço Público* — Janeiro de 1938.

(12) E. L. Berlinck — Classificação dos Materiais — *Revista do Serviço Público* — Julho de 1938.

Essa classificação é preciosa ainda para o caso de ser conservada a atual divisão do orçamento em subconsignações, que apesar de padronizadas, em geral, não cogitam das classes naturais de comércio e indústria, juntando, por exemplo, maquinismo, estopa, explosivos e combustíveis no mesmo título.

Pelo atual sistema a extração das requisições à Comissão de Compras deve obedecer às subconsignações adotadas no orçamento.

Si as classes de comércio fossem observadas, nada mais fácil à C. C. C. do que, juntando várias requisições da mesma natureza, fazer um único edital de concorrência, chamando a dar preços uma só classe de fornecedores de cada vez. Seria lucrativo esse sistema para o Governo.

Caso sejam conservadas as dotações detalhadas, aproveitando a existência de um órgão permanente para a confecção e controle do orçamento, como é o D. A. S. P., poder-se-ia fazer ao meio do exercício, em época fixada de antecedência, uma revisão das subconsignações. Os administradores teriam então a chance de verem as parcelas reajustadas de acordo com o andamento dos serviços.

IV — PADRONIZAÇÃO

Introdução :

As palavras *Racionalização* e *Padronização* são hoje correntes e, por esse fato mesmo, aplicadas como são a cada momento e por qualquer motivo, exigem que uma definição mais precisa aqui lhes seja atribuída, para um perfeito entendimento do que se vai ler.

"Rationalisation" is to be interpreted as the acquisition and employment of every means which will be conducive to the economic development of the country, including standardisation of material, and finished products, standard specifications and test methods, improved methods of production and transportation, scientific management, improved office and accounting practice, etc.

Essa definição é do Bureau of Standards dos Estados Unidos, numa das suas aplicações (13).

(13) Unites States Department of Commerce — *Standards Year Book* — 1929.

Como se vê, a padronização dos materiais faz parte do plano de racionalização da atividade de um país, plano esse que exige o emprego de todos os meios para a melhoria do seu desenvolvimento econômico. Estão incluídos nesse plano de racionalização, além da padronização dos materiais e das especificações e métodos de ensaios, o refinamento dos métodos de produção por meio da organização científica do trabalho, dos sistemas de transporte e, em geral, de toda atividade humana, compreendendo nesse ponto de vista também os trabalhos de escritório e os métodos de contabilização.

Como padronização deve-se entender :

"... the unification of the methods practices and techniques involved in the manufacture, construction and use of materials, machines and products, and in all lines of endeavor, which present the necessity for performing repetition work". (14)

Assim definida, a padronização vai além da simples normalização do material e alcança também a técnica da fabricação em geral, e em qualquer setor, a unificação para fins de maior eficiência de todo o trabalho que se repete.

Os alemães preferem o emprego da palavra *Norma*.

Assim definem W. Zimmerman, F. Brinkmann e E. Boddrich, na "Introdução às normas DIN" (15).

"A palavra "norma" em sua origem latina significa diretriz, prescrição. Por *Normalização* deve se entender, no seu sentido mais amplo, o trabalho feito de maneira sistemática e organizada, considerando as necessidades de todos os interessados com o fim de evitar a variedade técnica e economicamente arbitrária de dimensões e propriedades de todas as classes de produtos industriais. A *Normalização* não significa somente ordenação e unificação, formas de encadear as forças construtivas, mas tende também a desenvolvê-las. Pelo agrupamento de conhecimentos, resultados de investigação e métodos de ação, e por meio de sua classificação substancial, a *Nor-*

(14) Harriman: *Standards and Standardisation* — Mc Graw Hill Book Co. — 1928.

(15) Traduzido da Edição Espanhola, vertida do original alemão por M. Balzola e J. J. Santos, e editado pela Ass. Española de Normalisacion, Bilbao — Agosto de 1937.

malização economisa considerável trabalho intelectual, elevando assim o rendimento da atividade criadora”.

A *British Standards Institution*, a mais velha organização mundial de padronização, assim define a sua tarefa :

“The principal objects of the institution are to coordinate the efforts of producers and users, for the improvement, standardisation and simplification of engineering and industrial materials. To simplify production and distribution. To eliminate the waste of time and material involved in the production of an unnecessary variety of patterns and sizes of articles for one and same purpose. To set up standards of quality and dimensions and promote the general adoption of British Standards.

Um exemplo de racionalização.

Para melhor compreender tais diretrizes é útil esquematizar a racionalização alemã, pois aí veremos construída, pelo espírito prático, metódico e disciplinado de um povo, uma verdadeira obra de arte.

Encimando a organização existe um órgão dirigente cujo fim é a racionalização da indústria, dos negócios, da agricultura, da economia doméstica, etc. É o *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit* (R. K. W.). É o órgão que decide se um determinado estudo pode ser considerado benéfico para a melhoria da economia da nação e útil para as relações comerciais, e o distribue aos comitês especializados para obtenção de conclusões.

Recebendo contribuições do Governo e da indústria, uma vez decidido um estudo, distribue também sob sua inteira responsabilidade a parte dos fundos disponíveis, aos encarregados da execução dos referidos estudos.

As organizações que recebem essas incumbências do *Reichskuratorium*, por sua vez, têm toda liberdade da aplicação desses fundos, sob a condição única de mantê-lo ao corrente dos progressos do trabalho, e de realizá-lo integralmente.

Subsidiários do *Reichskuratorium* existem principalmente as seguintes organizações :

- a) Comitê Nacional de Especificações do RKW (*Reichsausschuss für Lieferbedingungen — R. A. L.*). — Esse comitê prepara as especificações, métodos de ensaios, dimensões aconselháveis, etc., para matérias primas, produtos acabados ou semi-acabados, e utilidades em geral, com execução dos materiais que são tratados pela Associação Alemã de Padrões (*Deutscher Normenausschuss — D. N. A.*). Seu trabalho é feito com representantes dos produtores, vendedores e consumidores.
- b) Comitê da Produção Econômica do RKW (*Ausschuss für Wirtschaftliche Fertigung — A. W. F.*). — Esse comitê estuda a melhoria dos métodos e práticas que são mais comuns às indústrias, tendo como fito principal diminuir o custo da produção. Assim ele mantém um jornal e publica o resultado de estudos sobre : economia dos movimentos humanos, organização do trabalho, prática de rebitar, de empacotar, de temperar, de forjar, etc.
- c) Comitê da Direção Eficiente (*Wirtschaftliche Verwaltung — A. W. V.*). — Trata dos assuntos que se relacionam com os métodos de contabilização, mecanografia, de obtenção de estatísticas, estrutura e interrelação das divisões administrativas, uso de números índices, padronização de fórmulas de cartas, cheques, etc.
Nesse programa, são publicados panfletos sobre prática de escritório, compra, armazenagem, vendas, terminologia, etc.
- d) Finalmente, a Associação Alemã de Padrões (D. N. A.) é uma federação de associações comerciais, técnicas e de departamentos do Governo. Na base da colaboração voluntária, com assistência ininterrupta do Governo, estuda e estabelece principalmente os padrões de dimensões, o que reduziu enormemente o excesso de tamanho e variedade na indústria alemã. Essa associação tinha publicado, até 1937, 6.000 folhas cha-

madras DIN (*Das ist Norm* ou *Deutsche Industrie Normen*), com outros tantos padrões de dimensões.

Compreende-se assim melhor o segredo da formidável potência da indústria alemã, ao ver-se o verdadeiro estado maior de representantes de todos os campos de atividade empenhados em tornar cada vez mais eficiente a economia do país.

Ressalta do que ficou exposto que a padronização é uma das formas da racionalização da economia. Ao contrário do que muitos pensam, ela não impede o progresso, pois que dá aos que desejam, evoluir, o resultado condensado da experiência anterior, evitando assim que se procure resolver um problema que já se acha de si mesmo resolvido.

"Como meta suprema, o trabalho de normalização põe o triunfo do bem comum sobre o individual, mediante a economia de materiais, trabalho, tempo e dinheiro, no ponto de vista amplo da economia nacional". (16)

E', pois, a padronização uma consequência das tendências das organizações sociais modernas.

Si a racionalização exige a padronização dos materiais, esta, por sua vez, influe na racionalização dos serviços. Principalmente nos trabalhos de escritórios, a padronização dos impressos pode forçar o abandono dos métodos rotineiros de trabalhos burocráticos (17).

Para ser feita a padronização, quer de dimensões, quer de qualidade dos materiais, necessário se torna estudar o seu emprego, e desse estudo pode perfeitamente resultar o abandono de métodos antiquados de trabalho.

1) — Forma de atingir a padronização dos materiais.

Até agora temos tratado da padronização sob o ponto de vista geral. Essa não pode nem deve ser imperativa; precisa, antes, ser um consenso entre o produtor e o consumidor, sob pena de fracassar. Assim, em todas as organizações

de caráter nacional, o estabelecimento de um padrão de qualidade ou de dimensões exige o assentimento das forças econômicas da Nação. O *Bureau of Standards* assim esquematiza o trabalho:

"Os comités nacionais de padronização ou associações que em 20 países (em 1928) estão funcionando, seguem mais ou menos o método cooperativo criado pelo primeiro órgão de padronização que se fundou — o Britânico. O órgão nacional não inicia a padronização, mas atua somente quando julga que os grupos interessados estão desejosos de ver os estudos iniciados. Só quando as associações técnicas ou comerciais, ou ainda, um departamento do Governo, o solicitam, é que o órgão nacional se movimenta, e mesmo assim, antes de nomear um comité para estudar o assunto, promove uma conferência dos interessados, para ficar patente o consenso de opinião favorável a tal empreendimento, e que é uma necessidade reconhecida a padronização, cujo estudo vai ser iniciado. O assunto é amplamente ventilado nessa conferência, e si as conclusões forem inteiramente favoráveis, o órgão nacional de padronização resolve nomear o que se chama comité seccional ou departamental. Esse comité pode representar ou a indústria em geral ou uma classe interessada na espécie de materiais em questão".

Como se vê, a base de trabalho é puramente cooperativa, e a solicitação deve partir dos produtores, distribuidores e consumidores. Esse sistema, aliás, é o único que pode dar resultado, pois na indústria particular, dada a liberdade assegurada pelas leis, qualquer um pode produzir o que desejar, dentro das restrições de segurança pública.

Somente um compromisso tomado por iniciativa própria pode assegurar o êxito na aplicação dos estudos aprovados.

2) — Caso brasileiro.

Em nosso país, não somente a indústria ainda não atingiu um grau compatível com semelhantes iniciativas, como também nos falta o órgão nacional que promoveria de forma eficiente os estudos necessários para padronização de certas classes de materiais.

Um brilhante esforço, porém, pode ser citado, demonstrando que, si faltam recursos, não faltam

(16) Introdução às Normas DIN — citada.

(17) E. L. Berlinck — "A padronização dos papeis de expediente — Um poderoso instrumento de racionalização dos serviços públicos" — *Revista do Serviço Público* — Novembro de 1937.

iniciativas : o Instituto Nacional de Tecnologia, no ano de 1937, conseguiu, na 1.^a reunião dos Laboratórios Brasileiros de Ensaio, fazer aprovar uma especificação de cimento Portland comum, com o beneplácito de legítimos representantes da indústria e dos grandes consumidores. É um exemplo a ser imitado.

Apesar disso, porém, pensamos que ainda é cedo para vermos reunidos em forma regular, comitês mixtos que se empenham a fundo no estudo dos materiais com o fito de padronizá-los.

Antes de chegarmos a essa perfeição, uma outra mentalidade deve ser estabelecida em nosso país, mais consentânea com os progressos da técnica. Para isso, o Governo deverá representar um papel muito mais saliente do que vem tendo no campo da Tecnologia.

Nos laboratórios, exames sistemáticos dos produtos da Indústria Nacional devem ser realizados e, para a consecução desse objetivo, uma das primeiras medidas que o Governo deve tomar é analisar sistematicamente as suas aquisições.

3) — Estabilização da qualidade.

Na nossa indústria incipiente, o que se nota principalmente é a falta de estabilidade de valor dos produtos, até em relação aos saídos da mesma fonte. As queixas são unânimes, demonstrando que a produção nacional se ressentia da falta de estabilização de um nível mínimo de qualidade.

Os consumidores se encarregam, com o tempo, de eliminar do mercado os artigos que hoje parecem bons e amanhã se tornam ruins, mas, para isso ser feito, uma dose de confiança na indústria nacional é sempre posta de lado, com prejuízo dos que se esforçam por desempenhar bem o seu papel. Não se levando em conta o fator lucro, que pôde seduzir os industriais a ponto de obrigá-los a sacrificar a qualidade dos seus produtos, em troca de maiores vantagens pecuniárias, as outras influências não são fáceis de controlar.

Uma fabricação controlada apresenta variações de qualidades, inerentes à espécie do artigo. Essa variação diz-se estatisticamente uniforme. Ha vezes, porém, que se introduzem causas e perturbações resultantes da qualidade das matérias primas, métodos de trabalho, defeitos nos maquinismos, etc., que forçam as características a variarem além do que seria de esperar. Esses fatores, em regra, podem ser descobertos por trabalhos

de laboratório, devidamente analisados, antes que o consumidor assumia uma atitude hostil, com repercussão na vida financeira da empresa.

Dois instrumentos são evidentemente necessários, para a estabilização da qualidade dos produtos : o laboratório e a análise estatística dos resultados.

O laboratório determinará o valor das características que definem os artigos, e a estatística, aplicada à interpretação dos resultados do laboratório, dirá até que ponto as variações observadas devem ser levadas à conta da oscilação natural da fabricação ou de influências sistemáticas, que, uma vez descobertas, deverão ser eliminadas.

Sobre esse assunto as palavras de W. A. Shewhart, técnico da *Bell Telephone Laboratories*, são muito claras : (18)

Definição de Indústria : "Broadly speaking, the object of industry is to set up economic ways and means of satisfying human wants and in so doing to reduce everything possible to routines requiring a minimum of human effort. Through the use of the scientific method, extended to take account of modern statistical concepts, it has been found possible to set up limits within which the results of routine efforts must lie if they are to be economical. Deviations in the results of a routine process outside such limits indicate that the routine has broken down and will no longer be economical until cause of trouble is removed".

Esse simples programa, de valor inestimável para os produtores, exige, porém, que além da existência de laboratórios e estatísticos, esteja o industrial convencido da vantagem de fazer analisar os seus produtos, de forma que os resultados de numerosas experiências possam ser estudados à luz da ciência estatística. Não queremos afirmar que sem esses elementos a indústria não possa se desenvolver.

Como diz o mesmo autor, não foi necessário aos nossos antepassados conhecer as leis da conservação da energia ou as da mecânica, para fazerem fogo por meio de atrito e levantar pesos empregando a alavanca, mas o conhecimento dessas leis acelera o ritmo do progresso, agindo como catalisador. O emprego sistemático dos ensaios

(18) W. A. Shewhart — *Economic Control of Quality of Manufactured Product* — (Mac Millan & Co. London).

de laboratório e a análise dos respectivos resultados evitam que seja deixada ao consumidor a tarefa de premiar os processos eficientes de fabricação com a sua preferência, e de rejeitar os maus produtos. A vida financeira da indústria ficará também melhor resguardada, pois as influências nocivas e removíveis podem ser pesquisadas, eliminadas a tempo, deixando-se apenas margem às variações de qualidade características de cada produto.

4) — *A indústria brasileira.*

No panorama brasileiro atual, dificilmente se pode, mesmo com a maior dose de otimismo, imaginar que a mentalidade média dos nossos industriais voluntariamente promova exames sistemáticos dos seus produtos por métodos seguros de laboratório.

Isso se explica pelo fato do mercado nacional absorver a totalidade da produção, bem ou mal fabricada. Certamente que ha exceções para certas indústrias, mas a regra é a produção controlada a olho.

Nesse ponto o Governo, resolvendo racionalmente o problema do abastecimento das Repartições, pode prestar um serviço inestimável à indústria brasileira, ensaiando sistematicamente os artigos que adquire, fixando níveis mínimos de qualidade e impedimento por esse modo que a produção mal cuidada tenha ingresso nos seus serviços.

Especificações bem feitas e exames sistemáticos dos artigos adquiridos serão a melhor escola para educar os industriais brasileiros na senda da produção controlada.

Podemos citar um exemplo típico, caso ocorrido em relação a um artigo de uso banal nas repartições públicas, fabricado no país ha muitas décadas, e cuja feitura hoje não constitue segredo para ninguém, tão estudado tem sido em todos os países e em todas as épocas. Queremos nos referir à tinta de escrever azul-preta. (19)

5) — *Um caso típico.*

A Comissão Central de Compras (C. C. C.) adotou uma fórmula, que provou produzir melhor

tinta do que as fabricadas no país, tendo concorrido assim para a melhoria do tipo de fabricação nacional, e tornando desnecessária a aquisição do produto estrangeiro, nas ocasiões em que uma tinta de ótima qualidade precisava ser adquirida.

A fórmula adotada pela C. C. C., que aliás é a mesma do Governo americano, passou a ser exigida no abastecimento das repartições e os industriais só poderão ter se beneficiado com a nova fórmula e com os ensaios feitos no laboratório da C. C. C., para a verificação da qualidade.

Escolhemos propositadamente esse exemplo não só para demonstrar que em produtos de uso corrente a indústria nacional ainda pode ser muito melhorada, como para pôr em relevo a ação indireta que o Estado Novo exercerá sobre a indústria racionalizando o abastecimento dos materiais.

Analizando as causas que levaram a C. C. C. a procurar estabelecer uma nova fórmula de tinta de escrever, vemos que ela a isso foi obrigada, pela diversidade da qualidade dos produtos oferecidos nas concorrências, o que tornava os preços sem base de comparação.

E' a confirmação do que acima afirmamos, de que a fabricação nacional se ressentia, em geral, da falta de um índice mínimo na qualidade dos produtos.

6) — *Valor das pesquisas tecnológicas.*

O Estado Novo está hoje devidamente aparelhado para estender os estudos a todos os ramos da indústria nacional, possui laboratórios bem montados e técnicos de valor, que trabalham para a melhoria dos produtos nacionais.

E' esse um dinheiro bem gasto para o bem do país, e tudo o que se fizer nesse sentido reverterá com juros altos para o próprio povo, que sustenta os orçamentos. Não é inoportuno chamar a atenção para o que se gasta no estrangeiro em estudo de materiais.

Calcula-se (20) que no ano de 1927, nos Estados Unidos, foram gastos 200 milhões de dólares em pesquisas industriais distribuídas aproximadamente por 1.000 laboratórios. Essa fabulosa soma, quasi igual ao orçamento da Nação brasileira, empregada pelos americanos nos estudos dos materiais, deve ter ajudado a elevar o padrão da sua indústria ao refinamento que se conhece hoje.

(19) E. L. Berlinck — "A Padronização da tinta de escrever azul-preta" — *Revista do Serviço Público* — Maio de 1938.

(20) W. A. Shewhart — Obra citada.

Da Alemanha nos vem exemplo não menos expressivo. Por ocasião da comemoração do cincoentenário do Instituto Físico Técnico Alemão, foram lembrados os benefícios que não só à ciência, como à indústria alemã, já prestou essa catedral da tecnologia. Recordou o Dr. A. Schulze (21), entre outras contribuições, a descoberta da liga "Manganin" que "corresponde excelentemente a todos os requisitos necessários a um material que vai trabalhar como resistência de precisão". "A Indústria Alemã, norteadada por esses trabalhos do Instituto, conseguiu, durante décadas, uma posição "leader" na fabricação de resistências de precisão". As pesquisas sobre as ligas de ferro-silício revolucionaram a construção dos motores e transformadores elétricos. "O Instituto, com isto, tornou-se de significação econômica verdadeiramente prodigiosa". A técnica na Alemanha, conseguiu economizar em consequência desses estudos não só em ferro, como em energia elétrica, anualmente, um total de cinquenta a cem milhões de marcos (250 a 500 mil contos de réis).

Voltando as nossas vistas para o *Bureau of Standards*, vemos que esse digno êmulo do Instituto Físico Técnico Alemão exerceu e exerce o papel de vanguardeiro nos progressos da indústria americana. A indústria do vidro destinado aos instrumentos de ótica, deve a sua criação e aperfeiçoamento aos estudos feitos no *B. of S.*, em instalações semi-industriais que possui.

Na década anterior o aumento que se observava nos negócios americanos acelerou o giro do papel moeda de tal forma, que a qualidade do papel empregado para impressão das notas começou a se tornar deficiente, e o trabalho da troca de notas usadas por novas passou a ser exaustivo para o Governo. O *Bureau of Standards* foi então solicitado a pesquisar as causas do defeito do papel em uso e a apontar à indústria, por intermédio de novas especificações, os devidos corretivos à composição do papel moeda.

Pesquisas foram, assim, encetadas nas suas instalações semi-industriais para a fabricação do papel; em breve o Governo Americano ponde adotar um tipo mais reforçado de papel para as

suas notas, o que lhe economizou enormes despesas de impressão. (22)

No empenho de dotar a indústria do país com novos elementos de trabalho, as matérias primas são estudadas a fundo pelo Instituto americano, e as suas vistas percorrem o mundo inteiro à procura de produtos que possam tornar mais econômica e eficiente a produção americana.

Nossos tão decantados recursos naturais não poderiam ter escapado às pesquisas do *Bureau of Standards*, e um dos produtos da nossa flora, que hoje está adquirindo foros de matéria prima nacional, regularmente aproveitada, a fibra do caroa, foi estudada tendo em vista o seu aproveitamento para o fabrico de papel. Algumas partidas de fibra obtidas no norte serviram para fabricação de papel à mão e à máquina, na cor natural e alvejado.

O papel assim obtido foi ensaiado por vários processos e o resultado dos ensaios, comparado com os verificados em papeis de outras composições. Sobre esses estudos, escreveram os americanos uma monografia que poderia servir de padrão para os tecnologistas brasileiros (23), demonstrando a excelência da fibra para a obtenção do papel de qualidade.

Somente agora, quasi dez anos depois, é que a nossa indústria de papel está utilizando a fibra do caroa para a manufatura de tipos mais resistentes que os anteriormente obtidos com a pasta importada.

7) — O problema dos similares.

Em outro campo, o Governo poderá beneficiar a indústria nacional por meio de exames sistemáticos dos materiais que comprar: é na parte relativa aos similares da indústria estrangeira.

A legislação fiscal só permite isenção ou redução do pagamento dos direitos alfandegários para os produtos estrangeiros que não tenham similar na indústria nacional (art. 6.º, letra a) do decreto-lei n. 300, de 21-2-1938).

O julgamento de um caso dessa ordem demanda muito critério e muito estudo; qualquer

(21) "Instituto Físico Técnico do Governo Alemão" — *Revista do Serviço Público* — Fevereiro, 1938 — (Tradução de Aguinaldo Barcelos de um artigo da Revista "Hélios".)

(22) Merle B. Shaw — George W. Bicking — "Research on the production of currency paper in the Bureau of Standards experimental mill" — *Technological papers of Bureau of Standards* — n.º 329.

(23) *Bureau of Standards* — "Caroá Fiber as a Paper — Making Material" by Merle B. Shaw and G. W. Bicking — 1927.

deliberação tomada "à la légère" nesse setor pode ter más repercussões sobre os serviços do próprio Governo. Suponhamos, como já tem acontecido, que o Governo destine uma verba para determinada aquisição, e que o orçamento foi feito na base da redução de direitos de importação. Quando a mercadoria chegar, ela pode ser gravada de tal maneira que a verba não comporte nem o pagamento dos direitos, caso tenha sido registrado um similar nacional. E, si por acaso, o produto registrado não for de fato similar (o que já tem acontecido, levando-se em consideração a finalidade a que se destina), teremos intermináveis discussões entre a repartição e a Alfândega, com prejuízo dos serviços do Governo.

Pela exposição que estamos fazendo podemos deduzir não ser fácil tarefa decidir si um produto nacional é de fato similar ao estrangeiro, podendo substituí-lo em todas as suas aplicações.

Ha aí a considerar os processos a que acima aludimos para conseguir o controle da qualidade dos produtos, que exigem estudos sistemáticos da fabricação.

Si ao industrial não é fácil conservar um nível mínimo constante na fabricação dos seus produtos, ao Governo com muito maior razão será difícil decidir que, de uma data em diante, certos produtos da indústria são similares aos estrangeiros, pois aí, ele terá que levar em conta a flutuação de duas indústrias, a nacional e a estrangeira.

8) — *Necessidade de um código de qualidade.*

O problema assim posto oferece dificuldades intransponíveis, o que demonstra que, na prática, só deve ser concedida a equivalência de produtos que estejam largamente estudados.

Um código de qualidade, onde fossem fixados os índices mínimos que definem o artigo, seria altamente desejável, pois aí as dificuldades de decisão, decorrentes das flutuações da infinidade de marcas estrangeiras e nacionais não influiriam, ficando a indústria estrangeira e a nacional afetadas por uma medida comum, que seria a do código.

Satisfeito esse mínimo por qualquer marca brasileira, observada num período de tempo mínimo de um ano, por meio de amostras coletadas em pontos diversos e em diferentes épocas por funcionários do Governo, a equivalência poderia ser decidida. Para essa observação, o decreto-lei

n. 300 estabelece, no seu artigo 92, letra "d", a prova de boa aceitação comercial da mercadoria por consumidores de reconhecida idoneidade. No caso, melhor julgamento não pode haver que o do próprio Governo, que é um dos grandes compradores do mercado.

Esse código de qualidade, que à primeira vista pode parecer uma inovação, seria o caderno de encargos, ou o conjunto de especificações adotadas pelo Governo brasileiro para as suas aquisições. Quem se der ao trabalho de passar uma vista pela lista das aquisições do Governo verá que pelo menos 90 % dos produtos à venda são usados nos serviços públicos. Abastecendo hospitais, escolas, escritórios, forças armadas, estradas de ferro e laboratórios, o Governo é forçado a adquirir toda a imensa variedade de produtos da indústria humana, que vão do alfinete ao navio de guerra.

O exame sistemático dos materiais recebidos poderia assim constituir o arquivo valioso onde a esforçada Comissão de Similares fosse buscar os elementos para suas decisões, premiando devidamente os esforços dos industriais bem orientados e, ao mesmo tempo, impedindo que o Estado prejudique pela ação apressada de um dos seus órgãos, não só a si próprio, como aos particulares que podem gozar da isenção de direito.

9) — *Necessidade das especificações oficiais.*

A organização e revisão sistemática de especificações, para guiar as compras e recepção dos materiais de uso do Governo, é tarefa importantíssima que deve ser atacada, desde já, com toda a urgência.

O Governo, que gasta milhares de contos com laboratórios e técnicos, não pode continuar a comprar artigos, segundo maior ou menor habilidade que os respectivos vendedores souberem desenvolver perante o chefe ou seus auxiliares. O estabelecimento de normas para a qualidade dos materiais, além de constituir uma padronização indispensável, permite ao serviço de compras abrir suas concorrências admitindo o maior número possível de licitantes. Só nessa base ele poderá ser eficiente e fugir das combinações de vendedores.

A nossa restrita indústria não possui nem mentalidade nem recursos para desenvolver, por meio de recomendações das associações de classe, a uniformização de qualidade dos produtos in-

dustriais, baseada em estudos tecnológicos, de forma a garantir certos índices mínimos de aproveitamento do mesmo.

Cabe assim ao Governo, único que no momento pode pagar tecnólogos e sustentar laboratórios eficientes, tomar a dianteira dos estudos dos materiais, fixando mínimos de qualidade admissíveis no serviço público.

Essa política teria uma influência benéfica sobre a indústria nacional, pois obriga-la-ia a cuidar melhor da sua produção, ou, pelo menos, não oferecer artigos de qualidade inferior, quando se tratasse de fornecimentos ao Governo. Tal processo aplicado com seriedade e rigor acreditaria os padrões de qualidade do Governo junto aos particulares, que recorreriam a eles todas as vezes que estivessem em jogo grandes interesses ou a decisão de algum litígio.

10) — *Forma de estabelecer as especificações oficiais.*

Delegando poderes a um órgão tecnológico, o Governo e a indústria ficariam na mesma posição em que se defrontam consumidor e produtor, nas conferências dos estudos da padronização de um produto, que anteriormente foi descrita com as palavras do próprio *Bureau of Standards*. Ambos devem decidir de comum acordo até que ponto devem ser levadas as concessões mútuas. Ao Governo, não convém estabelecer exigências por demais rigorosas, desde que uma certa abdicação não prejudique a eficiência dos serviços, para poder aproveitar o nível de fabricação nacional. A indústria, por sua vez, deve reconhecer qual a porcentagem de sua produção que lealmente não pode ser introduzida nas repartições devido à sua má qualidade e não pretender que o Governo abaixe o tom das exigências afim de admitir os 100% da produção nacional.

Esse "gentlemen agreement" talvez seja a melhor fórmula que haja de proteção à indústria nacional, porque pelos processos atuais, uma vez concedida a proteção tarifária, pouco ou nada se faz para conhecer se houve uma evolução ou involução da qualidade da produção protegida.

À quebra do padrão de qualidade por parte da indústria nacional não corresponde nenhuma revogação das vantagens aduaneiras concedidas anteriormente, dada a deficiência de meios de controle, e o povo continuará pagando altos preços por artigos inferiores. Somente uma discussão

a fundo das possibilidades da indústria nacional, prolongada através de exames sistemáticos de recepção dos artigos adquiridos, pode dar uma orientação ao Governo sobre a questão dos similares, que ganha assim uma base muito mais sólida do que a atual.

Além da discussão da qualidade do material, a parte do volume da fabricação deve ser seriamente examinada. Para certos produtos, o consumo das repartições é simplesmente notável, assim, por exemplo, o papel e o carvão.

Si um determinado ramo de indústria não se mostrar capaz de satisfazer, em volume, pelo menos às necessidades dos departamentos oficiais, nenhuma proteção aduaneira lhe deve ser concedida, nem mesmo na discussão das exigências técnicas deve ser levada em consideração.

Casos haverá, porém, em que a indústria nacional não apresente nenhum produto que satisfaça às exigências do serviço público.

Cabe ainda ao Governo não somente estabelecer as especificações mínimas de qualidade para o material em questão, mas realizar, por meio de seus departamentos tecnológicos, inquéritos e investigações tendentes à melhoria do padrão de qualidade do produto nacional.

As matérias primas nacionais deverão ser estudadas a fundo, ao par da observação do que ocorre nas fábricas, quer quanto às instalações, quer quanto aos processos de fabricação.

Desse modo, uma campanha educativa para a melhoria da fabricação pode ser encetada, de cujos resultados se beneficiarão os produtores e, com eles, o país.

Para o estabelecimento de especificações baseadas no aproveitamento de uma parte dos produtos nacionais, ha um fator de descrédito que deve ser atentamente controlado, constituído pelos interesses prejudicados dos intermediários entre a indústria e o Governo. Na concorrência comercial que se estabelece para a venda, ha tendência para abaixar o preço com prejuízo da qualidade, e a rejeição de material inferior, embora de custo baixo, quasi sempre provoca uma campanha de desmoralização das exigências técnicas. Esse caso ficou patenteado ao entrarem em execução as especificações de qualidade dos papeis oficiais promulgados pela Comissão Permanente de Padronização. Os intermediários que tiveram papeis rejeitados começaram a insinuar que a padronização aprovada só se aplica a papeis de importação. Ora, justamente devido ao decreto

n. 562, o Instituto Nacional de Tecnologia e o Laboratório da Comissão de Compras só examinaram, para o estabelecimento da padronização dos papeis oficiais, os produtos da indústria nacional, no trabalho de colaboração que fizeram. Aos que ignoravam esses detalhes, devem ter calado fundo as razões dos revendedores, que — argumentando sobre um assunto, que em geral desconhecem, com pessoas ainda mais ignorantes do caso — apresentavam-se como pobres vítimas sacrificadas pela tecnocracia mal orientada.

11) — *Padronização de tipos e dimensões.*
— *Simplificação.*

Saindo desse ramo de padronização em que a tecnologia é obrigatoriamente chamada a cooperar, vamos agora considerar outro aspecto, que é o mais evidentemente econômico e que pode ser executado numa escala muito mais ampla. Esta última fixa em geral índices mínimos, ao passo que a de tipos e dimensões é muito mais rígida, estando a sua virtude exatamente na eliminação da variedade.

O reconhecimento da sua utilidade não implica no abandono da normalização de qualidade, pois uma é complemento da outra. As vantagens que se observam com a fixação de tipos, dimensões e redução da variedade desnecessária, são por demais importantes para deixar de chamar a atenção e o empenho dos administradores. Sobre a economia que resulta da padronização de tipos podemos citar um exemplo :

“Um pequeno grupo de hotéis, que tinha seus negócios sob direção una, dava anteriormente faculdade, a cada um dos gerentes, de fazer as suas próprias compras, escolhendo os tipos que entendesse de material. Foi adotada uma padronização para louça, tapetes e roupa de cama e mesa, além da centralização das compras. Um único tipo de louça, tres tipos de tapetes e poucos tipos, em dimensões e qualidades, de lençóis, fronhas, etc.

A economia obtida foi de 100.000 dólares anuais (2.000 contos), e tornou-se ainda possível diminuir os *stocks*, libertando um capital imobilizado anteriormente, no valor de \$350.000 (7.000 contos)”. (24)

(24) Edward Gushée & L. F. Boffey : *Scientific Purchasing* — Mc Graw Hill Book Co. — 1928.

Esse exemplo mostra como a centralização das compras e a padronização de um pequeno grupo de artigos diminui os gastos de aquisições e exige menor empate de capital para manter os *stocks*.

O principal trabalho dos órgãos nacionais de padronização é o da fixação das dimensões e redução da variedade desnecessária e prejudicial. Nos países em que a indústria se acha mais adiantada, Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra, esse trabalho, conforme vimos anteriormente, é feito por iniciativa espontânea de produtores e consumidores, e os resultados têm sido notáveis. Assim, tomando o exemplo americano, vemos o *Bureau of Standards*, que, ao par de altas de investigações científicas, realiza esses trabalhos de ordem prática através da sua *Division of Simplified Practice*, conseguiu logo no início da sua atividade uma redução quasi inacreditável de tipos de materiais mais comuns, conforme se vê pelo quadro abaixo : (25)

ARTIGO	Numero anterior de variedades	Numero atual	% de redução
Tijolo comum.....	41	1	98%
Pinceis e brochas para pintura..	438	138	71%
Pregos e tachas.....	428	181	58%
Leitos, matrizes, molas.....	78	4	95%
Louça de hotel.....	700	160	77%

12) — *Vantagens de simplificação.*

Inquéritos feitos na Indústria Americana provaram que 80% dos negócios eram feitos sobre 20% das variedades e que 20% dos negócios eram feitos sobre 80% das variedades restantes. Assim sendo, mesmo que os industriais não tenham grande pendor para a padronização, a necessidade de aumentar os lucros fará com que eles não fabriquem 80% de tipos para com eles só realizar a quinta parte dos seus negócios. E' preferível mesmo perder 20% dos fregueses, e trabalhar só com a quinta parte dos tipos usuais. As vantagens dessa política são, segundo o Departamento de Comércio do E. U., as seguintes :

(25) Harriman — Obra citada.

Para o produtor e fabricantes :

- 1) Menor capital empregado nos *stocks*, que terão movimento mais rápido, si o público se habituar a usar poucas variedades.
- 2) Manufatura mais econômica, devido à simplificação da inspeção de qualidade, possibilidade das máquinas rodarem mais tempo, produzindo o mesmo tipo, sem necessidade de paradas contínuas para mudanças de matrizes, menor equipamento encostado, menor *stock* para manusear e, em consequência, menor trabalho de escritório e contabilidade.
- 3) Garantias maiores da continuidade do trabalho com vantagens para os empregados.
- 4) Adoção de máquinas com maior capacidade de produção e redução dos tipos especiais de máquinas.
- 5) Rapidez na entrega.
- 6) Menor probabilidade de erros nos despachos.
- 7) Menos maquinismos e materiais obsoletos.

Para o revendedor, retalhista ou atacadista :

- 1) Maiores lucros.
- 2) Eliminação dos alcaides.
- 3) Artigos faceis de comprar e de vender.
- 4) Maior concentração dos esforços de vendedores sobre poucos itens.
- 5) Menor capital empregado em estoques e peças de sobressalentes.
- 6) Menor espaço de armazenamento.
- 7) Menores despesas gerais de manuseio e escrita.

Para o consumidor :

- 1) Serviço mais rápido de entrega e de reparos.
- 2) Melhor qualidade.
- 3) Eficiência maior.
- 13) — *A Comissão de Padrões de 1930.*

Foi preciso esperar pela revolução de 1930, para que as idéias sobre a padronização do material se concretizassem em atos oficiais. O decreto n. 19.512, de 20 de dezembro de 1930, no seu artigo 1.º, dispõe :

"Fica instituída uma comissão especial que será designada pelo Ministério da Fazenda, e terá a seu cargo os trabalhos de uniformização dos artigos destinados aos serviços públicos da União".

Tal programa, que demonstrava uma visão clara do problema que um novo regime ia defrontar desde o início, foi, no entanto, profundamente desvirtuado ao ser aprovado o ante-projeto para a organização dos serviços de padrões oficiais do Governo, de que tratava o artigo 2.º, do citado decreto. Para se ter uma idéia do abismo que se abriu entre o pensamento do Governo e o daqueles que, escrevendo o ante-projeto, tentaram organizar a Comissão de Padrões, basta citar o seguinte trecho :

"Todos os trabalhos ficarão subordinados a um diretor e serão distribuídos em seções providas de laboratórios e gabinetes para o estudo das questões concernentes aos assuntos seguintes :

- a) eletricidade.
- b) química.
- c) pesos e medidas.
- d) ótica.
- e) calor.
- f) substâncias orgânicas.
- g) metalurgia.
- h) mecânica.
- i) argilas e silicatos.

"Os laboratórios serão dirigidos por técnicos especializados.

A Comissão aprovará e ordenará a divulgação dos padrões estabelecidos”.

Sem entrarmos na crítica dessa divisão, que é uma verdadeira salada, vemos que o autor dessas diretrizes não só não compreendeu a primitiva idéia do Governo, como pretendeu estabelecer, da noite para o dia, um instituto científico, transbordante de laboratórios, onde com uma simplicidade admirável o quimérico organizador do ante-projeto fazia entrar assuntos da importância dos acima enumerados. É um caso típico de cópia de figurinos estrangeiros e de exibição extemporânea de conhecimentos. O resultado só poderia ser o observado: nenhum. Após 14 reuniões a Comissão de Padrões dissolveu-se sob o peso da tarefa, marcando nomes ilustres com um insucesso imerecido. E esse foi um mal, porque tornou o trabalho da Comissão de Compras por demais pesado, no início da sua vida.

14) — A padronização da Comissão Central de Compras e da C. P. P.

Tal era a desordem na nomenclatura, unidades de compra, tipos e tamanhos existentes primitivamente nas requisições de materiais, que foi essa repartição obrigada a tomar a iniciativa de um movimento uniformizador. Deve-se a essa medida a consecução das primeiras reuniões dos representantes das repartições para discussão e aprovação de listas de nomenclatura e fixação de tipos de gêneros alimentícios, material de expediente e de limpeza.

Essa atividade, por fatores que não vêm à tona, paralizou em 1932. Outros setores da administração também desbravaram o campo da padronização: assim, sem falar nas classes armadas, o Ministério do Exterior já gozava dos benefícios de uma uniformização bem elogiável, quando em 1935 foi instituída a Comissão Permanente de Padronização, pelo decreto n. 562, de 31 de dezembro.

Extinta pelo decreto que criou o Departamento Administrativo, em 30 de julho de 1938, em dois anos e meio teve essa Comissão uma atuação altamente eficiente.

Com a sua atividade limitada ao material de escritório, a CPP organizou, publicou e fez executar a padronização dos papeis de expediente. A simplificação com que beneficiou o serviço público em nada fica a dever à alcançada nos outros países.

Pelo relatório apresentado pelo seu Presidente ao Chefe da Nação, pode-se avaliar o caos anteriormente existente e a vultosa eliminação da variedade de tamanhos e tipos dos impressos mais usuais conseguida pela C. P. P.

O seguinte quadro poderá dar ao leitor a idéia da realização de tão necessária redução:

IMPRESSOS	Tipos anteriormente existentes	Tipos atuais
Papel para mensagem.....	6	1
» » decreto numerado.....	13	1
» » decreto individual.....	11	1
» » carta.....	83	1
» » telegrama.....	65	1
» » memorando.....	34	1
» em bloco.....	134	2
Cartão.....	78	1

Por falta de estatísticas é difícil avaliar o montante da economia feita, que deve ser grande.

Para avaliá-la e, ao mesmo tempo, evidenciar os benefícios que trouxe para os serviços públicos, basta saber que a Imprensa Nacional está hoje em dia com seus fornecimentos de papel de expediente, coisa que nunca tinha conseguido anteriormente.

Conclusão:

Pelo que ficou exposto anteriormente, pode o leitor ficar ao par dos meios a empregar no estabelecimento da padronização do material do Governo.

V — RECEPÇÃO, ARMAZENAGEM E DISTRIBUIÇÃO

1) — Necessidade dos exames de recepção.

O estabelecimento dos padrões de qualidade exige que um sistema de inspeção seja organizado por ocasião da entrega. Não se trata de desconfiar dos fornecedores e sim de verificar se está garantida a qualidade que o Governo determinou por necessidades do serviço. Mesmo admitindo o máximo de boa fé por parte do vendedor é mister atestar que o fabricante do produto tomou as

devidas precauções para que as características do material em questão se enquadrassem dentro das especificações oficiais.

Anteriormente discutimos as variações de qualidade que podem sofrer produtos saídos da mesma fonte. Pode-se afirmar, sem receio, que a indústria luta continuamente contra as perturbações que se introduzem no processo de fabricação, forçando a qualidade das mercadorias a variar além do que seria lícito esperar. A necessidade dos exames de recepção, que resulta das variações naturais da manufatura, torna-se muito mais imperiosas si levarmos em conta o fator lucro, que induz revendedor ou industrial, quando não ambos, a tentarem a sorte na entrega de uma mercadoria em desacordo com a especificação aprovada. Qualquer que seja o motivo, controle da fabricação ou da honestidade do fornecedor, o certo é que exames sistemáticos de recepção têm uma grande influência sobre a qualidade dos fornecimentos.

2) — *Influência dos exames de recepção.*

Vamos supor que a recepção seja cuidadosa, não só quanto à qualidade como quanto à quantidade. Isso trará em primeiro lugar uma benéfica repercussão sobre os preços, que passam a ser reais e uniformes. O Governo acaba pagando o justo valor pelos artigos que consome. A falta dos exames de recepção oblitera completamente a validade das estatísticas de preços, não sendo incomum ver-se, por exemplo, um industrial se admirar de que o revendedor peça para o Governo preço mais baixo do que o da aquisição feita na fonte de produção.

Si ha exames de entrega em alguns lugares e em outros não, os preços passam a ser disparatados, sendo em geral menores para os pontos onde ha benevolência nas entregas. Provavelmente, o Governo, que aí aparentemente paga preços melhores, está sendo lesado, ou na quantidade ou na qualidade.

A ausência absoluta da inspeção da qualidade e da quantidade constitue, além de um grande relaxamento, motivo de desmoralização das especificações e da padronização. Qualquer mercadoria entregue será considerada, pelos funcionários que a vão usar, como sendo a da padronização, por ignorarem o que foi realmente especificado. Assim acontecendo, à primeira entrega que não os satisfaça, maldirão a péssima escolha que o Governo fez dos seus padrões.

3) — *Aquisição de grandes lotes.*

Não ha serviço de fiscalização técnica que seja capaz de controlar entregas parceladas e de pequenas quantidades, no abastecimento do Governo Federal. Pode-se considerar que, por dia e em média, são entregues pela C. C. C. 400 itens de requisições. É facil imaginar que não ha laboratório capaz de dar conta de tantos exames, mesmo no caso de somente uma pequena porcentagem desses itens ter que ser analisada.

Conclue-se, pois, que a primeira exigência de um serviço de recepção encadeado racionalmente com os outros do abastecimento é a da aquisição de grandes lotes de material, que terão de ser examinados posteriormente.

Pode ser objetado que o serviço de inspeção, esporadicamente, coletará uma ou outra amostra para exame e aplicará uma severa multa ao fornecedor, caso seja ele encontrado em falta. Em primeiro lugar, deve-se considerar que não ha multa mais forte do que a rejeição "in totum" de um grande lote. Também é lícito esperar que o industrial aplique melhor a sua atenção na confecção de uma grande partida do que na manufatura de pequenos e repetidas quantidades. É preciso, além disso, tirar ao fornecimento qualquer semelhança a um jogo em que a sorte pode ser tentada.

Para o Governo, a aquisição do grande lote, traz as vantagens de melhor preço, menor esforço de comprar, menor trabalho de exames técnicos, e a certeza de que grande quantidade será distribuida, satisfazendo integralmente às especificações. Para alcançar essa finalidade, vários processos podem ser usados, mas aqui podemos, a título de curiosidade, lembrar a experiência já feita na C. C. C. com um certo artigo. Os fornecedores se prontificaram a entregar em consignação um grande lote, que ficou depositado no armazem de trânsito daquela repartição, sem nenhuma responsabilidade para o serviço de compras, quanto a quebras ou deterioração.

O lote tendo sido analisado e aceito, à medida que chegavam as requisições, os fornecimentos eram feitos, e extraído o pedido ao fornecedor.

4) — *Centralização das entregas.*

A aquisição do grande lote acarreta, naturalmente, a centralização da entrega num armazem

de trânsito em que a mercadoria aguardará a devida inspeção.

O Governo, adotando esse sistema, se obrigará, naturalmente, a fazer o transporte e a distribuição para as repartições consumidoras. Há vantagens desse sobre o atual processo de entregas, em que os vendedores são levados a entregar mercadorias em pequenas quantidades a pontos os mais diversos.

Para aliviar o onus desse encargo, aguardam eles uma oportunidade de transporte, e enquanto essa não aparece, as repartições esperam, não dias, mas semanas e meses a fio como é de conhecimento geral, artigos adquiridos para *entrega imediata*.

A centralização das entregas permite uma ampla fiscalização por parte de todos os vendedores, que terão direito a examinar a mercadoria do vencedor da concorrência. Ademais, nesse armazem de trânsito podem ser concentrados inspectores especializados em cada classe de materiais, ganhando o serviço de inspeção em eficiência com essa medida.

O armazem de trânsito é um assunto que já foi estudado a fundo na C. C. C., embora nunca tenha sido atacado devidamente, apesar das verbas votadas anualmente para esse fim. As deduções teóricas conduzem à sua indicação; falta experimentá-lo na prática. A padronização dos materiais e a consequente aquisição de grandes lotes forçarão a sua realização. O leitor certamente não imaginará que o armazem de trânsito se destine a todos os materiais adquiridos pelo Governo.

5) — Retirada de amostras para exames.

Tratando-se de material não sujeito a exame de laboratório, a simples inspeção visual, ou o emprego de simples instrumento de pesar e medir, pode decidir a sua aceitação. A prática do inspetor de material terá nesse caso uma grande influência. Porém, a retirada de amostras para o exame técnico de laboratório, que tanto pode ser feita no armazem de trânsito como a bordo de um navio, na fábrica, na mina ou num tanque, requer inspetores devidamente treinados e possuidores de capacidade técnica.

Tratando da amostragem do carvão, diz Sílvio Fróis de Abreu: "Na coleta de amostras, a maior dificuldade reside em combinar a precisão indis-

pensável com a viabilidade de emprego corrente na prática. E' indispensável que a amostra seja colhida por um perito capaz de discernir o que é bom do que é mau, sabendo diferenciar à simples vista, o chisto do carvão puro.

.....
Daí a necessidade primordial de ser a amostra colhida por um especialista". (26)

Tais considerações poderiam ser repetidas para muitos outros artigos em que o julgamento pessoal entra com um grande coeficiente.

A essas exigências de ordem pessoal, deve se juntar o critério estatístico, que consiste em determinar, de acordo com a grandeza da amostra e as variações de qualidade nela observadas, o grau de probabilidade com que a mesma representará a partida.

Esse aspecto é muito importante, pois uma amostra insuficiente pode determinar a rejeição ou aceitação de um lote, de forma absolutamente infundada. As especificações devem prever minuciosamente a proporção entre a amostra e o lote, e a forma de retirá-la, mas em qualquer outro caso o laboratório decidirá qual a grandeza da amostra necessária para uma representação adequada do lote, baseado na variação de qualidade comumente observada para a espécie de material.

Para se ter idéia da importância da retirada de amostra, vamos transcrever o caso narrado por Shewhart na sua obra "*Economic Control of Quality of Manufactured Product*":

— Uma empresa produtora de óleo de linhaça recebeu tres carregamentos de semente de linhaça e, de cada vez, fez retirar amostras para o competente exame de laboratório. Baseada nos resultados dessas análises, aceitou uma vultosa encomenda, e, ao ser extraído o óleo das partidas de semente devidamente analisadas, conforme dissemos acima, verificou-se tal deficiência de qualidade que a empresa sofreu um prejuízo considerável. As amostras tinham sido retiradas sem os cuidados necessários para poderem representar fielmente a qualidade das partidas.

Ao Governo, que recebe quantidades colossais de carvão de pedra, óleo combustível, cimento, etc., essa questão interessa sobremaneira.

(26) S. Fróis Abreu: "Análise e Composição imediata do Carvão Mineral" — Instituto Nacional de Tecnologia — 1935.

6) — *Almoxarifados.*

A questão dos almoxarifados, na Capital, está tomando um rumo definitivo com as construções dos palácios ministeriais, que centralizam o mais possível os serviços de cada ministério.

Não trataremos aqui da sua organização interna: é matéria por demais estudada para aqui ser posta ao lado de assuntos que estão ainda pendentes de solução. Apenas lembraremos que a escrita dos almoxarifados deve ser definitivamente uniformizada e, nesse setor, uma revisão dos modelos empregados para a escrita de movimento e para os inventários deve ser feita em combinação com a Contadoria Central da República.

O Estado Novo, com a criação dos Serviços de Material nos ministérios, já em andamento nos do Trabalho e Educação, porá definitivamente em ordem a fiscalização dos depósitos, com todas as suas benéficas consequências, pois as incumbências que foram dadas à Contadoria Central da República e ao Domínio da União estavam de ha muito requerendo o apoio numa organização estavel que cuidasse especialmente desses assuntos. Estará assim completo um sistema racional de tratamento dos materiais do Governo.

No vértice dessa organização do Material que está se esboçando temos a Divisão do Material, do D. A. S. P. Essa divisão fará o papel de coordenadora e impulsionadora das múltiplas atividades necessárias a levar ao bom termo o abastecimento das repartições. Pela exposição que vimos fazendo vê-se que elas podem ser classificadas em três categorias: a comercial, a técnica e a administrativa. Já analizámos as duas primeiras; resta-nos definir e estudar a última.

Por "administrativa", à falta de melhor palavra, compreendemos a de orçar, requisitar, receber, guardar e distribuir. Para essa finalidade tivemos, até pouco tempo, os almoxarifados, absolutamente descentralizados, apenas sujeitos a algumas prescrições gerais. A criação dos Serviços de Material nos Ministérios, subordinando-os a um órgão central e especializado, terá uma influência benéfica sobre a eficiência das operações elementares acima definidas. As principais podem ser resumidas nos seguintes itens:

1.º) — *Coordenação com o Serviço Central de Compras.*2.º) — *Coordenação com os serviços técnicos de padronização e recepção.*3.º) — *Coordenação da atividade dos Depósitos.*7) — *Coordenação das repartições com o Serviço Central de Compras.*

Uma das vantagens do serviço centralizado de compras é a aquisição de grandes lotes. Ora, isso se torna impossível, como aliás ficou demonstrado nesses anos de vida da C. C. C., si as requisições forem feitas parceladamente.

O primeiro benefício, pois, a considerar, com a criação de um serviço coordenador, está na cronologia das compras. O Serviço de Material pode preparar, em combinação com os almoxarifados e o serviço de compras, um programa de aquisições, que algumas vezes compreenderá até o período de um ano, para certos artigos. Inversamente, o serviço de compras pode sugerir ou orientar fórmulas de abastecimento de acordo com a época melhor de compra, e prevendo flutuações do mercado.

Essa coordenação, que antigamente com dificuldade seria praticável, pelos óbices que advinham do tratamento do serviço de compras com dezenas de almoxarifados não sujeitos a uma orientação única, será realizada com grande eficiência pelo Serviço de Material dos Ministérios.

As requisições dos mesmos artigos para diversas repartições poderão ser englobadas, aumentando o lote a ser adquirido.

A revisão das requisições de materiais destinadas ao serviço de compras, no ponto de vista das especificações, pode ficar a cargo dos serviços de materiais.

Atualmente essa revisão é feita na C. C. C. para que não sejam postos em edital artigos cuja descrição é incompleta, o que acarretaria os preços não serem comparáveis.

As requisições que não trazem uma descrição suficientemente esclarecedora dos materiais a adquirir são hoje, no serviço de compras, objeto de consultas e troca de informações com as repartições. Esse processo, essencial para o bom sucesso da compra, poderia, a nosso ver, ser muito mais expedito, caso fosse feito pelo Serviço de Material dos Ministérios, que terá com elas contacto muito mais íntimo. As unidades de compras e a nomenclatura poderiam também ser uniformizadas por esse processo, obedecendo toda

essa atividade a instruções que emanariam da Divisão do Material, do D. A. S. P.

8) — *Coordenação com os serviços técnicos de padronização e recepção.*

O Serviço de Material será certamente um dos órgãos executores da padronização. Estando em contacto diário com os almoxarifes e outros funcionários, terá oportunidade de explicar a padronização e dela fazer uma propaganda eficiente. Por outro lado, conhecendo intimamente os serviços do Ministério, será o canalizador de sugestões tendentes a aperfeiçoar e adaptar os padrões às necessidades dos serviços a que se destinam. As requisições, ao serem revistas, sofrerão uma crítica também em relação aos materiais cobertos por privilégio de marcas e patentes, podendo o Serviço de Material, nesse terreno, realizar economias nas despesas, separando o joio do trigo e fazendo com que, por essa forma, só cheguem ao departamento de compras com exigência de marcas, os artigos que por outra forma não poderiam ser especificados, sem prejuízo dos serviços.

A observação sistemática das requisições pode ainda provocar pedidos de estudos tecnológicos ou de padronização de outros artigos.

O estudo para a melhoria e padronização dos tipos tem ainda outro foco de orientação nos trabalhos de recepção das mercadorias estreitamente controlados pelo Serviço de Material. Com efeito, a esse departamento cabe acompanhar de perto a recepção, pois, responsável que será pela escrita e controle dos almoxarifados, terá todo o interesse que a operação inicial, a entrada do material, se processe dentro de todo rigor. Assim as prescrições sobre as especificações dos artigos, baixadas pelo órgão geral de controle, a Divisão do Material do D. A. S. P., poderão ter um executor fiel nesse Serviço que o Estado Novo aos poucos vai criando.

9) — *Coordenação da atividade dos almoxarifados.*

A função principal dos Serviços de Material poderá ser exercida em forma de coordenação da atividade dos almoxarifados.

Já indicamos atrás que a previsão das necessidades constituirá uma ajuda preciosa para as compras.

Para as repartições, a repercussão será também utilíssima pois, com um programa de com-

pras bem estudado, os imprevistos ficam reduzidos a um mínimo.

Os orçamentos feitos, embora sob forma preliminar, pelo serviço centralizador do Ministério, se aproximarão muito mais da realidade do que atualmente. Qualquer alteração das subconsignações que se torne imperiosa, no decorrer do exercício, será antes de tudo estudada no S. M. do Ministério, e a experiência em vez de desaparecer com o exercício, ficará registrada para providências futuras.

O controle da escrita dos almoxarifados pode se tornar uma realidade, simultaneamente com o registro da existência e estado do material permanente distribuído às repartições. Os inventários se tornarão serviço de rotina, quando hoje são feitos quasi que "ad libitum" apesar de todos os regulamentos e códigos.

O recolhimento do material encostado, quer nas repartições, quer nos almoxarifados, trará uma economia apreciável.

Nesse ramo muito ha que fazer, pois de vez em quando circunstâncias imprevistas fazem emergir inopinadamente exemplos inofismaveis de desperdício. Assim é o caso, que conhecemos, de uma repartição que se desfez, sem prejuízo, de perto de 200 contos de material permanente, ao ter que mudar para outro edifício menor. Uma oficina de reparo dos artigos recolhidos poderá, com pouco dispêndio, repor em forma o material a ser aproveitado em outras repartições.

10) — *A carreira do Almoxarife.*

Pela natureza dos assuntos tratados podemos ter uma noção exata do importante papel que representa na administração pública o almoxarife.

Sua função é importantíssima na previsão das necessidades, na organização dos orçamentos, na recepção e conservação dos materiais, na escrita dos depósitos. A essas responsabilidades, deve se acrescer a da guarda do material existente no seu almoxarifado.

Vemos assim que a essa categoria de funcionários se deve dar uma importância muito maior do que tem merecido. Até pouco tempo, o almoxarife não tinha perspectiva diante de si: era um enalhado na repartição em que servia. A atuação do Conselho Federal do Serviço Público fez, desse cargo ingrato, um cargo de carreira. Hoje, com os rumos que estão se delineando no campo do abastecimento, a função do almoxarife ainda mais se enobrecerá. Assim, tendo em vista

os complexos serviços que terá de executar, é mais que natural selecionar rigorosamente os que ingressarem na carreira.

Lidando com a parte técnica, nos serviços de recepção e padronização, tendo que conhecer a parte comercial, e sendo fator de sucesso no orçamento, guarda, conservação e distribuição dos materiais, o candidato a almoxarife deve possuir conhecimentos variados, o que dificultará naturalmente a admissão dos menos instruídos. A essas dificuldades de admissão, deve se acrescentar aquela que é exigida de todos os responsáveis pelos bens públicos: a garantia de um depósito de valores.

Embora seja possível, pela fiança prestada por alguma associação de classe, substituir a caução, esse assunto deve ser resolvido de forma mais consentânea com os modernos princípios da ciência dos seguros.

Queremos nos referir ao "seguro de fidelidade", largamente empregado nos outros países, para facilidade do exercício das funções que implicam na guarda ou no manejo dos valores. Com exceção de algumas companhias estrangeiras funcionando no país e que seguravam seus empregados nos países de origem, essa formalidade de seguro era quasi desconhecida entre nós. Em 1931, o então Prefeito da cidade de Santos, Dr. Elias Machado de Almeida, grande idealista e administrador, adotou pela primeira vez na administração pública brasileira, em decreto municipal, o "seguro de fidelidade" como forma de garantia da função de tesoureiro e de fiel de tesoureiro.

Esse sistema previa que, em vez da garantia em dinheiro ou apólice, o candidato poderia apresentar uma apólice de seguro de fidelidade, emitida por alguma companhia idônea. No caso que nos interessa, a apólice pode ser estabelecida pelo próprio Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Tal inovação traria como consequência a prática da verdadeira democracia na seleção dos candidatos ao cargo de almoxarife, que poderia assim ser feita independentemente dos recursos monetários dos pretendentes.

VI — CONCLUSÃO

A administração pública brasileira tem sido balizada por descontinuidades verdadeiramente desconcertantes. Qualquer mudança de governante acarretava em geral a paralização de obras de vulto, sob o pretexto de economia ou necessidade, ao mesmo tempo que outros empreendi-

mentos não menores nem menos discutíveis eram atacados. Já tivemos várias vezes exemplo de centenas de milhares de contos, enterrados em mão de obra e material, à espera que outra administração se lembrasse de aproveitá-los novamente na parte que os estragos do tempo pouparam. Ao passo que isso se observava no terreno das obras novas, no setor da planificação da atividade nacional e dos métodos de administrar, que apenas exigem esforço e disciplina mental, tudo estava por fazer. Naturalmente esta última forma de governar era muito menos brilhante que a inauguração festiva de realizações concretas.

Procurava-se de preferência imitar a época de Passos e Osvaldo Cruz, esquecendo o conjunto de circunstâncias felizes que reuniram, na mesma década e no mesmo lugar, homens de tal envergadura.

Do ensarilhar das armas em 1930 à época de hoje, passados que são oito anos, forçoso é reconhecer que já gozamos dessa continuidade de administração, tão necessária ao país.

Os primeiros decretos do Governo Provisório, ainda feitos sob a atmosfera da mobilização, mostraram claramente que com o pampeiro tinha vindo uma nova mentalidade, esboçada no Governo Provisório, prolongada através do período constitucional liberal democrático e que se está firmando definitivamente no Estado Novo.

Entre outros, o abastecimento das repartições dá o exemplo dessa constância de orientação. Com poucos meses de Governo revolucionário, estavam criadas a Comissão de Padrões e a Comissão Central de Compras. A antiga e modesta Estação Experimental de Combustíveis e Minérios transformou-se aos poucos no eficiente Instituto Nacional de Tecnologia.

Os ideais de padronização foram novamente reafirmados com a nomeação da Comissão Permanente de Padronização, cuja obra já analisamos. Ultimamente a criação dos Serviços de Materiais veio colocar o último elo que faltava na cadeia da racionalização do abastecimento.

Finalmente, o Departamento Administrativo é uma garantia do funcionamento harmônico do complexo sistema, exigido pelo fornecimento de materiais às repartições.

Com estas palavras, resultantes de uma análise fria e imparcial da ação do Governo nesses últimos anos, queremos encerrar esse longo estudo, cuja confecção, foi para nós, entretanto, uma fonte de prazer.