

O PROBLEMA DOS MATERIAIS DE USO DO GOVÊRNO FEDERAL

E. L. BERLINCK

Da Comissão de Compras do Govêrno Federal
e da Comissão Permanente de Padronização

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição de 10 de Novembro de 1937 determina:

"Da elaboração orçamentária"

"Art.º 67 — Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos, e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das instruções, a execução orçamentária".

— — —

Uma das partes importantes da preparação e contrôle da execução dos orçamentos é certamente a que se refere aos materiais.

Variados e complexos fatores devem ser nela considerados.

Desdobrando-se do problema geral da administração, as questões relativas ao orçamento, compra, distribuição e comprovação do emprêgo do material, constituem certamente conjunto indivisível, que exige um estudo acurado e sistemático.

Técnicas diferentes devem ser empregadas, para que a solução se apresente harmônica, sem falhas, e atinja os objetivos do bom emprêgo dos dinheiros públicos e da eficiência dos serviços a que se destinam os materiais. A solução dos problemas dos materiais, levando em conta todas as operações elementares que formam o conjunto, que vai desde o orçamento até sua aplicação, será uma das etapas da racionalização dos serviços públicos, que vem se processando desde 1930 e cujo ritmo o Estado Novo certamente acelerará.

Uma das operações elementares, já devidamente racionalizada, é a das compras.

O restante da cadeia está pedindo ainda a inteligência e a dedicação do administrador.

Êste artigo conterà, pois, considerações sobre o problema geral, com exceção apenas da solução dada às compras, que por ter chegado ao têrmo da sua organização, que representa o máximo de esforço dentro do estado atual, será simplesmente descrita.

A descrição pura e simples dos serviços da repartição centralizadora das compras, a CCC, será, entretanto, o seu maior elogio.

Justifica-se ainda uma explanação detalhada da organização dos serviços de compras, pelo facto de ser ela constantemente visitada por funcionários que defrontam as mesmas dificuldades que foram brilhantemente vencidas pela CCC.

Podemos citar, entre outras, as visitas do Dr. Edison Passos, Secretário de Viação da Prefeitura do Distrito Federal, e a do Chefe dos Serviços de Compras do Estado do Rio.

Não somente aqueles a quem o problema das compras preocupa têm procurado conhecer os serviços da CCC.

Muitas pessoas de alta proeminência social, política e administrativa têm se demorado no estudo da sua organização.

E até um estrangeiro ilustre, uma das maiores autoridades do mundo em Padronização, Mr. Lemaistre, presidente do *British Standards Institute* já passou horas na sede da CCC., interessado nos detalhes do serviço de compras do Govêrno Brasileiro.

Quem quizer, porém, conhecer os pontos de vista da direção da CCC, sobre os problemas das compras, deverá ler com atenção os instrutivos e documentados relatórios do Sr. presidente Otto Schilling, a quem compete exclusivamente decidir, orientar e opinar sobre os problemas da Repartição sob sua direção.

I PARTE

CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROBLEMA DO MATERIAL

A centralização das compras teve o grande valor de focalizar toda a vasta anarquia existente,

antes de 1930, no tocante aos materiais. Tivemos, a partir dessa data, reunidos num ponto central, expostos ao exame do estudioso das coisas da administração, e paradoxalmente ampliados nessa condensação, todos os defeitos que dantes não eram notados pelo fato de estarem diluídos por várias centenas de repartições, em todo o território nacional.

Compreenderemos perfeitamente os precalços postos diante da boa vontade e competência dos funcionários da CCC. recém-criada, quando nos lembrarmos dos processos anteriormente adotados nas compras.

Com exceção das concorrências públicas, atos de grande solenidade, obedecendo a um ritual complicado e destinado a certos materiais, a grande maioria dos itens era obtida através das chamadas concorrências administrativas em que o preço era fixado por um período mais ou menos dilatado.

O período de validade de preços, em certos ministérios e repartições atingia a um ano.

Para quem desejava ignorar o complexo problema que é o de lidar com os materiais de um governo, não havia processo mais cômodo. Feita a concorrência no início do ano, a atenção poderia se desviar para outros setores; tudo, daí por diante, correria "sur des roulettes"...

Os fornecedores eram em número reduzido e permanentes. Pertenciam à chamada classe dos "fornecedores do governo", que mantinha o seu círculo bem restrito para evitar evasão de lucros.

Por outro lado, uma verdadeira especialização era necessária para fornecer ao governo; preciso se tornava conhecer muito bem a complicada máquina do Estado e saber manobrar suas alavancas.

Previsões de consumo eram dispensáveis. Em horas, por simples aviso telefônico, qualquer repartição obtinha dos fornecedores permanentes os artigos que estavam faltando nas prateleiras. Em certas repartições, nem esse trabalho era necessário; o fornecedor se encarregava de percorrê-las, fiscalizando o estado dos estoques dos artigos que tinha obrigação de fornecer e, ao menor sinal de *shortage*, o reforço vinha imediatamente.

Positivamente, esse sistema era um paraíso para os administradores, ocupados muito justamente em outros assuntos. O problema do material só os preocupava uma ou duas vezes por ano, por ocasião das concorrências.

Havia, porém, casos excepcionais: era quando uma verba "estourava" e precisava a repartição, com urgência, de um abastecimento para o qual não possuía mais saldo. Era a ocasião do estouro de verbas, e nesse caso ainda o fornecedor permanente salvava a situação.

Longe de nós a idéia de criticar a ação do administrador. Embora as Comissões de Sindi-

cância em 1930 tivessem chamado à responsabilidade alguns menos afortunados, é certo que esse recurso se impunha, como única solução na maioria dos casos.

Todos nós conhecemos bem as dificuldades de obter um crédito adicional, uma suplementação de verba, sobretudo sob o regime legislativo do Congresso.

Por exemplo: — havendo se inutilizado uma caldeira num hospital com perto de 1.000 doentes, a solução seria deixar os doentes sem comer, em homenagem à intangibilidade do Código de Contabilidade? Claro que não; a caldeira seria fornecida e faturada em feijão...

Durante a vigência da Comissão de Compras, muitos casos de abastecimento, para o qual não havia mais saldos, ou os créditos ainda não tinham sido abertos, têm ocorrido.

Eles estão citados nos relatórios do presidente da Comissão, e o mais notável é o de ameaça de paralização ao tráfego da E. F. C. B. Sob a responsabilidade pessoal do Sr. Otto Schilling têm sido feitos fornecimentos de milhares de contos, sem necessidade de estornar verbas, enquanto a repartição aguarda a chegada do reforço ou da abertura do crédito.

Voltando, porém, ao sistema de fornecimento adotado antes da criação da C. C. C., vimos que para lidar com os materiais, nas diversas modalidades de orçar, especificar, adquirir e armazenar, não era necessária nenhuma especialização.

Com um regime desses não é de admirar que os orçamentos fôssem falhos, pela falta de estatísticas de consumo e de preços, os preços disparatados pela ausência de especificações e de um controle comercial, o material de qualidade inferior, pela falta de exames de recepção, e a concorrência um mito que os fornecedores faziam questão de manter sempre vivo.

Por outro lado, toda a contabilidade patrimonial falhava, pela anarquia na nomenclatura e falta de padronização dos tipos de materiais, por estornos frequentes de verbas, e pela falta de um órgão controlador eficiente.

A criação da C. C. C. não resolveu nem poderia resolver o problema integralmente, mas teve o mérito de focalizá-lo. Ao sentir as dificuldades de ordem técnica que provinham da anarquia reinante, a C. C. C. esboçou a solução do problema, pelo menos na parte compreendida entre a requisição e a entrega do material, além de racionalizar definitivamente a parte que lhe competia.

Dificuldades encontradas pela C. C. C.

O problema do material pode ser resumido em um esquema simples:

- 1º) Prever o consumo e as necessidades.
- 2º) Especificar e orçar.

- 3º) Adquirir.
- 4º) Receber e conferir.
- 5º) Armazenar.
- 6º) Distribuir.
- 7º) Comprovar o emprêgo ou acompanhar a depreciação até a baixa final.

Os 4 primeiros itens fizeram sentir poderosamente a sua influência sobre os primeiros anos da vida da C. C. C.

As dificuldades encontradas pela C. C. C. no início da sua carreira provieram principalmente do fato de não se acharem (como ainda não se acham) racionalizadas as operações de previsão, especificação, orçamento, recepção e conferência.

Embora órgão de compras, a C. C. C. foi obrigada a se desviar da sua missão essencialmente comercial para tratar, de forma permanente ou eventual, de assuntos que não lhe competiriam, caso fôsse racionalizado o conjunto das operações.

Analisemos por partes:

a) *Previsão das necessidades*

A transformação dos métodos anteriores a 1931 para o sistema inaugurado com a criação da Comissão de Compras levantou uma verdadeira onda de reclamações contra o novo regime. Uniram-se fornecedores e repartições contra a nova entidade, que aparecia imprudentemente a perturbar o seio de Abraão desfrutado durante mais de um século.

A principal acusação que se fazia contra o novo serviço era a demora na entrega dos materiais. Essa demora existia, é inegável, mas era resultado de duas forças negativas que agiam no mesmo sentido: a inexperiência da C. C. C. e a falta de previsão das repartições.

A inexperiência da C. C. C. explicava-se por ter sido ela auto-didata. O decreto da sua criação teve que ser abandonado logo no início por não corresponder à realidade.

Seu reduzido corpo de funcionários teve que improvisar uma organização que não foi copiada: foi, na realidade, inventada.

A imprevidência das repartições estava arraigada com o regime que explicamos antes, largamente solidificado pelas chamadas concorrências administrativas. Essa imprevidência agravou mais o mal porque as repartições ficaram muitas vezes sem material de urgente necessidade.

A C. C. C. recém-criada desdobrou-se em atividade, aperfeiçoou seus métodos e pôs-se em forma. As repartições pouco fizeram, de sua parte; pouco progrediram em matéria de previsão de consumo, e ainda hoje são poucas as que fazem pedidos com a antecedência necessária para a exploração cuidadosa dos preços.

Ambas as causas se conjugaram e a demora nos fornecimentos foi glosada em artigos da imprensa e em representações a Ministros.

Dentro da lógica, não deveria haver imprevididos no abastecimento. Das duas uma: ou o material é de consumo habitual, e os seus pedidos podem ser extraídos com antecedência de meses, ou não é. Nessa alternativa, excetuadas as situações anormais, que são raras, o material requisitado fará parte de um plano de aumento de serviços que, tanto quanto os outros, deve estar delineado com segurança e antecedência.

Não é isso, infelizmente, o que se observa.

A falta de previsão do consumo tem as piores consequências, e é um índice de anarquia.

Ela tanto pode se concretizar em pedidos urgentíssimos de última hora, quando artigos banalíssimos de uso diário já estão faltando nas prateleiras dos almoxarifados, como se fazer sentir na organização dos orçamentos do Governo, acarretando no decorrer do ano o esgotamento prematuro das verbas e conseqüentes pedidos de suplementação das mesmas, com todo o seu cortejo de dificuldades. É certo que a insuficiência de verbas não poderá correr exclusivamente por conta da falta de previsão das necessidades. Outros fatores, como alta repentina nos preços, depreciação da nossa moeda, situação anormal alterando as pautas de consumo, como por exemplo, o caso de uma epidemia, influirão para aumentar a incerteza orçamentária.

Excluídos, porém, os casos excepcionais, vê-se que está nas nossas mãos reduzir de n para $(n-1)$ as influências incontroláveis. Nesse assunto a C. C. C. tem, infelizmente, uma longa experiência.

Por exemplo, é notável acontecer o seguinte fato, relatado pelo Sr. Otto Schilling nas suas "Considerações sobre o orçamento de despesa", com a compra de material para as repartições públicas federais.

Uma repartição que consome grande quantidade de combustível consignou nas suas verbas, para essa classe de materiais, no ano de 1936, 41.000 contos, muito menos do que no ano anterior havia sido necessário para o seu consumo normal.

A libra esterlina no ano anterior valia 60\$000 e estava em ascensão. Tudo indicava que pelo menos as mesmas cifras deveriam ser mantidas; a redução, porém, foi feita sem considerar o consumo da repartição e as tendências do mercado. A consequência é que foram necessários mais 65 por cento de suplemento, isto é, cerca de 30.000 contos, para fazer face ao mesmo consumo, que é largamente conhecido por todos os engenheiros que nessa repartição trabalham.

E agora, quando nos lembrarmos que no ano de 1931, a C. C. C., só com as quantias orçadas para a compra de combustíveis e lubrificantes do Governo, conseguiu abastecer todas as repartições, não só dessa classe de materiais mas tam-

bém de todos os artigos, temos o direito de pensar num movimento loucamente pendular — ora muito de mais, ora muito de menos. A posição de equilíbrio nunca é alcançada, e só este fato justificaria a inclusão do artigo 67 na Constituição do Estado Novo. Tudo isso deriva, muito naturalmente, do fato de não ter sido ainda racionalizada a solução do problema.

O PROBLEMA DA ESPECIFICAÇÃO

E' preciso conhecer para prever afim de prever, disse A. Comte.

Os conhecimentos relativos aos materiais agora é que estão tomando um certo impulso, anós o início das atividades do Instituto de Tecnologia, do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo. Ha tentativas esparsas, nascidas antes da premente necessidade do que de uma decisão maduramente tomada. E' o caso da E. F. C. do Brasil, que codificou num utilíssimo Caderno de Encargos as exigências relativas aos principais artigos de seu consumo.

A Marinha tem um serviço sistematico de especificações, que são promulgadas após largo estudo da experiencia longa que tem do uso dos materiais.

O Exército tem algumas especificações de uso geral; as outras são próprias de cada estabelecimento, como, por exemplo, o pequeno mas bem cuidado Caderno de Encargos da Fabrica de Car-tuchos.

A maioria das repartições, muitas das quais são viveiros de engenheiros, não possui especificações organizadas.

O resultado de toda essa falta de sistematização dos conhecimentos relativos aos artigos de uso do Governo fez-se sentir logo nos primeiros dias da vida da C. C. C.

A ausência de nomenclatura uniforme e de especificações detalhadas foi logo ressaltada. Os mesmos artigos eram diversamente apelidados, tornando difícil a organização das estatísticas e a comparação dos preços.

As unidades de compra eram disparatadas: sabão era pedido em caixa, em quilos e em paus.

Anidrido carbônico ou obuz de neve carbônica querem dizer a mesma coisa, e eram indiferentemente usados nas requisições.

A displicência chegava a verdadeiros absurdos, produzindo charadas que os funcionários da C. C. C., encarregados da revisão dos pedidos precisavam esclarecer.

Que pensará o leitor de um pedido de "5 pacotes de fitas pretas"?

Poderá imaginar tudo, menos que sejam cinco pacotes de papel de filtro redondo, com 100 discos de uma certa marca, que põe uma fita preta sobre o envólucro para indicar o tipo.

O anedotário sobre o assunto é quasi infinito.

Tudo isso, continuamos a pensar, era de prever, porque o problema em conjunto ainda não mereceu uma solução racional; não temos ainda a técnica de lidar com os materiais devidamente sistematizada.

Adiante veremos como os americanos eliminaram definitivamente esses entraves com a confecção do seu catálogo de materiais.

Essa era uma das modalidades comuns de um pedido mal feito. Para reagir contra essa displicência ou deficiência de técnica, foi obrigada a C. C. C. a criar um serviço de revisão de pedidos, a Secção de Estudos de Materiais, que censura, no ponto de vista de nomenclatura e especificações, as requisições que chegam das repartições. A requisição não tem andamento enquanto não estiver com todos os elementos básicos de identificação completos.

Influência das marcas nos pedidos

Um outro aspecto da falta de conhecimento de materiais, e esse muito mais sério, é o da citação de marcas.

O leitor poderá mentalmente dizer logo uma série de artigos que adquire por marcas; a sua esposa terá, para outros, a preferência por certos nomes registrados, a sua dactilógrafa, por certa máquina de escrever.

Todos nós, mais ou menos, nos guiamos por marcas, para as compras pessoais.

E' pois natural que as repartições cite marcas nos seus pedidos. Ai, porém, muita coisa interessante ha que dizer.

A excelência de uma marca só pode ser comprovada em exames de laboratório, e através de um espaço de tempo dilatado, para verificar a uniformidade de fabricação. A amostra que servir para exame deve ser retirada por pessoa insuspeita, que conheça as regras fundamentais da amostragem, baseadas na ciência estatística. Os resultados devem ser reunidos e discutidos sob a luz do cálculo das probabilidades, e somente após esses estudos é que se pode chegar a um resultado positivo. Por outro lado, a ausência de especificações oficiais, organizadas tendo em vista as necessidades do serviço, marcando os mínimos aceitáveis dos valores que definam o objeto estudado, faz com que os estudos, mesmo os sistematicamente feitos, de uma certa marca, não possam ser utilizados criteriosamente. Como saber si essa marca satisfaz as exigências dos serviços quando essas exigências ainda não foram definidas?

Por essas razões, e pelo panorama que ora estamos descrevendo, é que as justificações usuais de marcas que acompanham em officio as requisições — todas calcadas nesta chapa: "Pedimos a

marca tal porque é a que melhor satisfaz as exigências dos serviços desta repartição" — são simplesmente inoperantes: tanto vale isso dizer como nada justificar.

Não podemos nunca discernir, no nosso íntimo, quando compramos um artigo para o nosso uso exigindo tal marca, si são exclusivamente razões de ordem utilitária que nos impeliram a essa preferência.

Influência da Publicidade

A publicidade tem atualmente armas subtis para convencer — é o rádio, o cinema, o cartaz, o anúncio no jornal, o anúncio luminoso, o folheto técnico, etc.

Essa infiltração através dos nossos 5 sentidos acaba por chegar à consciência, e a marca, por instalar-se nela, ao lado do comodismo, da falta de conhecimentos e de certas simpatias que lhe farão boas honras da casa.

No caso das repartições, o fato é mais subtil ainda. Além da propaganda que enche o espaço, ha aquilo que os vendedores especializados em vender às repartições chamam de *trabalho*. *Trabalhar* uma repartição é convencê-la a pedir o artigo de venda exclusiva da casa que o vendedor representa. É um ponto de vista muito honesto para a casa e para o vendedor: somente nem sempre consulta os interesses do Governo.

As razões desses vendedores foram claramente enunciadas por ocasião de uma reunião da Comissão Permanente de Padronização, sob a presidência do Dr. João Carlos Vital. Tratava-se da padronização dos arquivos de aço — já projetada pelos assistentes técnicos dessa Comissão: o autor destas linhas e o Dr. Antonio Russell Raposo de Almeida. A reunião tinha a presença de fabricantes e revendedores dos arquivos de aço, aos quais tinha a C. P. P. pedido a opinião. Os fabricantes concordaram com a padronização; os revendedores dela discordaram, alegando os prejuízos que teriam. "Não se compreende", disseram, eles pelo seu porta-voz, "que depois de *trabalharmos* meses a fio, uma repartição, para a compra de um arquivo de aço, ela, ao extrair a requisição, seja obrigada pela Padronização a omitir a marca, dimensionar a peça pelo padrão, e a C. C. C. a abrir concorrência livre entre todas as casas, inutilizando os nossos esforços e dando a ganhar àquêle que não *trabalhou*"...

O caso da marca nos objetos do Governo constitue pois, um problema sério, devido aos interesses em jogo.

Somente estudos sistemáticos feitos por técnicos, que se ocupem apenas nisso, poderão abrir uma estrada no cipoal dos interesses comerciais e dar a Cesar o que é de Cesar.

Os perigos decorrentes da compra sistemática com indicação de marcas

A adoção de uma certa marca por parte da repartição significa quasi sempre que daí por diante o freguez é certo; o que não é certo é onde irão parar os preços.

Sabedores disso, muitos comerciantes registraram marcas suas, e não é raro aparecerem marcas comerciais nas requisições.

Nesse ponto, as repartições são vítimas de verdadeiras mistificações.

A C. C. C. tem um vasto anedotário, onde aparecem tornos de precisão, aço para cunhar moedas, papel comum de escrita, microscópios, moinhos de vento, paraquedas para aviação...

É de fato difícil especificar integralmente, de forma a tornar a concorrência livre, grande número de artigos. Está nesse caso a maior parte dos instrumentos científicos, máquinas operatrizes e máquinas ferramenta, as especialidades farmacêuticas, os armamentos, certas drogas e produtos químicos. Mas os tecidos, os papéis, os materiais de construção, os combustíveis e lubrificantes, as máquinas de escrever, os móveis e arquivos, as tintas e vernizes, os cabos e fios elétricos, podem ser especificados com rigor.

Mesmo dos artigos do 1º grupo, muitos serão passíveis de especificação.

Quem quizer se convencer do que acima ficou afirmado poderá consultar o índice das especificações americanas e inglesas e ficará abismado da quantidade de artigos que podem ser comprados por especificação. Verá, ao mesmo tempo, também o trabalho monumental feito nesses dois países no estudo dos materiais.

Um numeroso corpo de funcionários, apoiados em laboratórios de fama mundial, empenha-se em estudos sistemáticos dos artigos usuais e aplica sua atividade em organizar catálogos de materiais, especificações e eliminação da variedade excessiva e inútil de tipos.

E' que os respectivos governos compreenderam que deixar as vultosas verbas de material, entregues ao *trabalho* dos vendedores de marcas ou à falta de conhecimento dos almoxarifados, é arriscá-las ao desbarato.

A falta de um estudo sistemático dos materiais por parte de um órgão independente faz com que muitas vezes a repartição siga o canto da sireia que lhe afaga o comodismo e a ilude graças à ignorancia generalizada que existe sobre o valor relativo dos materiais oferecidos à venda. Não se pense que exageramos. Ha casos de verdadeiras mistificações nesse assunto de marcas.

Estudos técnicos versus marcas

A criação da Comissão de Compras, que por instinto de defesa foi obrigada a organizar uma

Secção de Estudos de Materiais, veio trazer à tona muita coisa instrutiva nesse terreno. Podemos narrar alguns casos típicos, cuja citação não deve ser encarada por outro prisma que não o da ilustração.

A questão das lâmpadas elétricas é um caso completo de estudo levado a fim em que o governo foi beneficiado.

Logo no início dos trabalhos da C. C. C. apareceram exigências das repartições sobre 4 marcas de lâmpadas, que designaremos por A, B, C e D.

umas só queriam a marca A, outras a marca B, outras enfim só aceitavam C ou D. As devoluções eram constantes e punham em verdadeiro cheque as compras de lâmpadas. O autor destas linhas foi destacado para destrinçar a origem das recusas. Depois de algumas pesquisas ficou provado que as marcas A, B, C e D saíam da mesma fábrica instalada no Rio. Somente depois de prontas pelo mesmo processo é que recebiam o carimbo A, B, C ou D. As reclamações eram infundadas, ou antes, os seus autores estavam sofrendo a influência psicológica dos processos de publicidade. As lâmpadas eram todas fabricadas pelo mesmo sistema, na mesma fábrica, e os operários que as construíam não sabiam o nome de batismo que teriam na hora da operação final.

Uma vez decidido esse ponto, foi feito o levantamento da voltagem de grande número de repartições com um aparelho registrador. Ficou constatado por esse processo que a voltagem média era em torno de 125 volts. Ora, todas as lâmpadas adquiridas até então eram de 120 volts e a voltagem maior a que estavam submetidas reduzia-lhes a vida de mais de 30 %. E de fato o consumo de lâmpadas das repartições era exageradíssimo: atinha a perto de 5.000 por mês.

A voltagem de compra foi fixada pela C. C. C. em 125 volts. Na mesma ocasião entravam em concorrência lâmpadas de procedência estrangeira muito mais baratas do que as nacionais.

Os estudos prosseguiram agora noutra sentida: a comparação dos fatores *custo*, *luminosidade* e *consumo de corrente*, entre as marcas em concorrência. O resultado foi simplesmente inesperado: a lâmpada mais cara saía mais barata ao Governo, para produzir o mesmo fluxo de luz, ao fim de certo número de horas. Todos esses estudos foram feitos em horas vagas.

Por esse exemplo pode-se ver o lucro que teria o Governo si comissionasse funcionários exclusivamente no estudo dos materiais de seu uso, e ao mesmo tempo a inconsistência que existe em muitas exigências de uma determinada marca. E o caso das lâmpadas ainda é dos mais simples. Ha casos de verdadeira mistificação acontecidos com as chamadas marcas comerciais.

Um caso de mistificação

Foi o que aconteceu com certa marca de aço para cunhagem de moedas. A repartição que a empregava só aceitava aço que tivesse certas iniciais gravadas nos tarugos.

A Secção de Estudos fez todos os esforços para identificar a usina geradora dessa preciosidade, que custava caríssimo, e nada conseguiu.

Por fim, aproveitando-se da boa vontade do novo diretor, que para bem do serviço público se acha atualmente à testa do estabelecimento, arranhou que se fizesse experiências com aços especiais saídos de usinas conhecidas no mundo inteiro. O resultado não se fez esperar: apareceram vários aços, de diversas procedências, muito melhores e mais baratos. A mistificação patenteou-se; a tal marca cabalística era marca de comércio, que um certo fornecedor apunha em aço comum ao carbono, que mandava vir da Alemanha, de qualquer usina.

Outro caso em que os estudos economizaram o dinheiro da Nação

Ha ainda o caso do óleo combustível gasto por uma certa repartição, na proporção de 120 toneladas diárias.

Por um princípio elementar de física, os corpos se dilatam quando aquecidos e se contraem quando resfriados. Isso quer dizer que um litro de óleo a 40° centígrados pesa menos que um litro do mesmo óleo a 20°.

Si tomarmos o peso desse litro de óleo a 20° C. e o multiplicarmos, por exemplo, por 1.000 litros de óleo a 40° C., estaremos fazendo um cálculo errado; teremos calculado um peso em excesso; na realidade os 1.000 litros de óleo pesam menos do que exprime o resultado assim obtido.

Si tivermos de pagar óleo por peso, a medição devendo ser feita, porém, por volume, é indispensável tomar a temperatura do óleo e, por meio de tabelas próprias, calcular o peso da unidade de volume a essa temperatura. Depois disso, a multiplicação do peso do litro pelo número de litros medidos é uma operação certa.

Pois bem; a Secção de Estudos verificou que essa repartição procedia exatamente conforme o caso citado em primeiro lugar, o que dava um peso fictício e a mais do real. A razão era que a Cia. fornecedora, para facilitar a passagem do óleo pelas tabulações adutoras, mantinha dia e noite, acesa, uma caldeira, que elevava o óleo a fornecer à temperatura compatível com as circunstâncias. A diferença ia de 2 a 3 toneladas por dia.

Não podendo influir sobre os métodos de serviço de outra repartição, "amarrrou" a C. C. C. o fornecedor, no primeiro contrato que se lavrou após essa descoberta, aos métodos do *American*

Petroleum Institute, que seguem uma técnica perfeita para essas medições.

A Companhia estrangeira soube, apesar de prejudicada, manter um "fair play" admirável: foi a primeira a comunicar à repartição que, por exigência da C. C. C., daí por diante só forneceria o óleo pelo método do *American Petroleum Institute* e, ela mesma, mandou fazer os impressos respectivos. Isso foi em 1932; multiplique o leitor 2 toneladas por 1826 dias (1933-1937) e por 100\$000 (a tonelada custa muito mais) e verá como uma simples inspeção técnica pode dar centenas de contos de réis de lucro ao Governo.

Parece-nos que os tres exemplos citados mostram bem a necessidade de sistematizar o estudo dos materiais pelo Governo Federal.

Orientação da C. C. C.

Duas orientações foram adotadas no transcurso da vida da C. C. C. A primeira tendia a adotar sistematicamente o preço mínimo, desprezando as marcas citadas e não cogitando si o material mandado em substituição era equivalente em todos os pontos ao requisitado. Essa orientação teve o grave defeito de abrir vaza ao fornecimento de materiais de inferior qualidade, embora de baixo preço.

A atual orientação, que substituiu a primeira, tende a dar à repartição o que ela pede, ficando a C. C. C. adstrita à sua função de simples órgão comprador.

A liberdade que poderiam tomar os interessados na venda de marcas exclusivas, com conseqüente aumento de preços, é controlada pelos preços correntes do mercado e pelo Tribunal de Contas, que exige da repartição uma justificativa, cada vez que uma única marca é citada nas requisições.

Como se vê, como solução do problema geral da escolha dos materiais anteriormente explanado, o processo é elementar mas a C. C. C. mais não pode fazer.

O problema da escolha dos tipos mais apropriados ao consumo das repartições não lhe deve ser dado a resolver. Si, uma vez ou outra, ela interfere na escolha de um material, é devido à falta de órgãos técnicos do Governo apropriados.

O caso da Comissão de Padrões

Dentro da lógica e de um plano de racionalização, o Governo criou, antes da C. C. C., a Comissão de Padrões. Deveria essa Comissão, entre outras coisas, preparar as especificações de uso do Governo e funcionar anexa à Comissão de Compras. Tal, porém, não se deu: a Comissão de Padrões nunca produziu nenhuma especificação de qualquer coisa,

O legislador previu o caso da Comissão de Padrões não lhe fornecer elementos técnicos básicos para as compras por concorrência.

Assim, dispôs no parágrafo 1º do artigo 8º:

"Os materiais adquiridos deverão satisfazer rigorosamente às especificações concernentes aos padrões oficiais aprovados pela Comissão respectiva, ou, em caso de falta destes, às expendidas provisoriamente pela direção dos serviços de compras".

A previsão do legislador era, porém, para faltas eventuais de especificações e nunca, queremos crer, para sua ausência absoluta. Foi baseado nesse artigo que a C. C. C. pôde corrigir em parte a anarquia reinante.

O decreto da criação da Comissão de Padrões é um monumento de lógica e coordenação e seu programa, consubstanciado no Regulamento que o seguiu, daria trabalho para um exército de técnicos e cientistas.

A Comissão de Padrões, para o executar, precisaria de um corpo de funcionários que, na América do Norte por exemplo, seria obtido fundindo o *Bureau of Standards* com o *Federal Specifications Board* e mais o *Federal Standard Stock Catalogue Board*, junto com a *Division of Simplified Practice*.

Por isso mesmo, por ser perfeito de mais esse programa, não foi nem atacado. A Comissão nasceu morta. A C. C. C. teve, logo no início, de pôr um pouco de ordem na nomenclatura e especificações dos pedidos, como movimento de defesa contra a confusão existente nos mesmos.

Criou uma Secção de revisão de pedidos, que impede o andamento destes antes que as especificações estejam completas.

As repartições são constantemente chamadas por ela a prestar esclarecimentos sobre pontos obscuros ou falhos existentes na descrição do material pedido. Somente após estar o pedido bem especificado é que começa a ter andamento. Esse é um fator de atraso na entrega das compras, mas a culpa cabe às repartições.

Ao mesmo tempo, os engenheiros e técnicos encarregados dessa revisão organizam listas de materiais, traduzem especificações adaptáveis ao nosso país, executam vistorias e exames de laboratório.

A Comissão Permanente de Padronização

A experiência acumulada através dos anos por essa Secção já serviu poderosamente à Comissão Permanente de Padronização, criada pelo Governo (Decreto n.º 562, de 31/12/35) cansado naturalmente de esperar pela produção da Comissão de Padrões.

A C. P. P., como é abreviadamente chamada, nasceu sob uma boa estrela. Seu programa é uma parte muito pequena do programa da Comissão

de Padrões; por isso mesmo tem produzido obra útil.

Legisla a C. P. P. somente sobre a classe de artigos de escritório e, sob seu influxo, as especificações de papel e dos impressos de grande consumo nas repartições estão prontas, já em uso. A Comissão de Compras tem sido o poder executivo dessa padronização.

A descrição dos trabalhos da C. P. P. e das suas conclusões acha-se no nº 1 da *Revista do Serviço Público*.

A centralização, que para certas classes de serviços se mostra prejudicial, na aquisição dos materiais apresenta numerosas vantagens. Uma delas é a execução da padronização promulgada pela C. P. P.

Anteriormente à existência da C. C. C., era impossível padronizar qualquer artigo porque não havia fiscalização que pudesse assegurar a sua execução.

Não ha maior penhor de segurança de que as especificações promulgadas por um órgão competente serão seguidas, do que o exemplo da padronização do material de expediente. Durante o ano de 1937, a C. C. C. foi a guardiã sincera e zelosa da intangibilidade da padronização. Amplie o Governo o programa da C. P. P., promulgue as especificações necessárias para qualificar o material de seu consumo, que o organismo centralizador das compras será o seu executor fiel.

Especificações brasileiras

O problema de confeccionar especificações para um país como o nosso é mais complicado do que parece à primeira vista.

O método simplista de traduzir e adotar as especificações estrangeiras só deve ser usado com precauções. Ha materiais que se prestam a esse sistema; outros não. Por exemplo, a C. C. C. traduziu e adotou a ótima especificação de tinta de escrever azul-preta do Americano. Com ela pode qualquer fabricante fornecer uma ótima tinta que rivaliza com as melhores de procedência estrangeira, sendo a sua fixidez notável.

Em outros casos, esse processo não é em nada aconselhável, devido às condições de temperatura e clima, como, por, exemplo, para fórmulas de tinta para pintura ao tempo. As fórmulas deverão ser modificadas para as nossas condições climáticas, onde sobressai, entre outros, o fator da maior intensidade dos raios solares, produzindo um descoramento muito mais rápido do que se observaria em países de menor insolação.

Na confecção das especificações brasileiras, um elemento que pesa poderosamente na balança é a necessidade de proteger a indústria nacional.

Para grande número de artigos, as especificações deverão se basear na qualidade do artigo na-

cional, embora mediocre, pois que os similares estrangeiros, devido à proteção alfandegária, só seriam obtidos por preços exagerados e pequenas seriam as probabilidades de grandes suprimentos a curto prazo.

Resumir em uma especificação exigências que, sem desvirtuar a qualidade do artigo, compreendam a média da indústria nacional, é empreitada que requer exames de laboratório sistematizados e muito critério na interpretação dos resultados. Qualquer exigência demasiada inutiliza e desmoraliza longos esforços e estudos.

Um exemplo típico foi o preparar das especificações de papel para a Padronização, trabalho esse feito, em colaboração, pelo Instituto Nacional de Tecnologia e pela C. C. C. e que se acha publicado nos boletins do Ministério do Trabalho, de dezembro de 1936 e janeiro e fevereiro de 1937. O decreto da Padronização exigia que todo o papel de escrita a empregar nos serviços públicos fôsse de produção nacional.

Perto de 3.000 ensaios foram feitos no Laboratório da C. C. C. em mostruários de papel das fábricas nacionais, e as especificações finais compreendem pelo menos 80% da produção das fábricas. Os restantes 20% deverão ser melhorados si as fábricas desejarem vêr seus papéis admitidos ao serviço do Governo.

Por processos técnicos dessa natureza, pode o Governo influir aos poucos na qualidade da produção nacional. Padrões criteriosamente feitos passariam aos poucos para o uso do povo, desde que ele tivesse a certeza de ser material do Governo de boa qualidade. A etiqueta "Padrão do Governo Federal" passaria a ser uma referência nas compras particulares. Isso não é fantasia, pois que o Governo é o grande comprador no Brasil, e as normas que ditasse para seus materiais teriam uma influência profunda na nossa nascente indústria.

Para que essa confiança fôsse firme, seria necessário, porém, que o Governo controlasse sistematicamente a recepção das suas aquisições; tal não se dá, infelizmente.

O PROBLEMA DA RECEPÇÃO

Perigos da falta de exames sistematicos de recepção

Especificar o material com todas as minúcias e, ao recebê-lo, não examiná-lo devidamente, verificando si as exigências do edital de concorrência foram cumpridas, é uma prática de efeitos desastrosos. Além da desmoralização da especificação, conduz à pior das fraudes por parte dos inescrupulosos, a fraude acobertada pela lei.

Com efeito, não custa a um comerciante escrever na sua proposta de venda: "O artigo que ofereço satisfaz integralmente às exigências das es-

pecificações aprovadas..." quando ele sabe que, qualquer que seja a sua qualidade, passará pelas malhas da recepção.

E' muito fácil vencer uma concorrência de preços nessas condições, principalmente quando os outros concorrentes têm o propósito leal de entregar a mercadoria de boa qualidade. O almoxarife ficará convencido de que aquele é o padrão do Governo, e à primeira reclamação dos funcionários sobre a qualidade, ele se desculpará que a especificação oficial manda que se use aquele artigo ordinário.

A especificação em pouco tempo ficará desmoralizada e, a não ser o pequeno grupo de técnicos que colaboraram na sua confecção, todos pensarão que mais uma determinação impossível de ser cumprida foi promulgada.

Os fornecedores inescrupulosos ajudarão a envenenar ainda mais o ambiente e, em breve, a especificação estará abandonada.

E' preciso racionalizar a recepção do material, tanto quanto a sua especificação. A recepção comporta várias operações. O exame preliminar é naturalmente simples. Muitas vezes pelo simples aspecto, cor, peso, cheiro, dimensão, pôde ser recusado o material.

Um almoxarife inteligente, cuidadoso e com prática de materiais fará isso com sucesso. Em outros casos, porém, é preciso apelar para o exame de laboratório. Quando tal se der, um critério especial é necessário para a retirada da amostra.

O problema da amostragem

Si ha artigos que devam ser examinados individualmente, tais como as máquinas de escrever, os móveis, outros ha que pela sua natureza e condições só poderão ser analisados numa pequena porção e os resultados tomados como representativos de toda a partida.

E' o que acontece, por exemplo, com um navio que aporta com 5.000 toneladas de carvão estrangeiro, com uma partida de tinta de escrever ou de resmas de papel.

O critério que deve ser aplicado a esses casos não é qualquer.

A amostragem está sob o domínio das leis da ciência estatística, e sobre esse ponto recomendamos o estudo do opúsculo do Instituto Nacional de Tecnologia, de autoria do engenheiro Paulo Sá, intitulado "Os números representativos das características de um material".

Nêle encontramos a indicação do processo geral de amostragem, isto é para "escolher a amostra, de modo que haja uma probabilidade P% de que sua média difira, no máximo, de Y% da média do material todo".

Ao inspetor do material, tanto quanto possível, não deve ser deixada essa preocupação,

As regras da amostragem devem fazer parte das especificações que supomos estabelecidas dentro das normas científicas.

Isso, porém, não quer dizer que o inspetor do material possa ser um leigo no assunto. As regras de amostragem darão, no carvão, por exemplo, o número de incrementos que deverão ser tomados, a sua distribuição, seu peso aproximado; mas isso não basta.

Silvio Frões de Abreu discute, no seu brilhante trabalho "*Análise e composição imediata do carvão mineral*" a hipótese da inclusão de uma pedra de schisto de certo peso em amostras de pesos crescentes do mesmo carvão e a sua influência sobre o teor em cinzas. Após uma série de considerações, conclue Frões de Abreu que o encarregado da retirada de amostras deve ser um técnico. Essa é, por exemplo, a prática seguida pelo Depósito Naval, que tem um serviço modelar de recepção de materiais.

Estado atual dos métodos de recepção

Descendo agora dessas abstrações e contemplando o panorama atual apresentado pelas repartições federais, vemos que a racionalização dos processos de recepção dos materiais está quasi que inteiramente por fazer.

Ha repartições que analisam sistematicamente os materiais que recebem; nesse número estão a E. F. C. B., o Depósito Naval, estabelecimentos de caráter industrial do Exército e a Casa da Moeda.

A maioria, porém, tem que se fiar na prática dos almoxarifes.

A C. C. C., logo no início da sua atividade, reconheceu a necessidade de fazer analisar certos materiais e recorreu aos diversos Laboratórios do Governo. Esse sistema, porém, não aprovou e ela teve que criar o seu Laboratório, anexo à Secção de Estudos.

O fato da C. C. C. ter deixado de recorrer aos laboratórios oficiais foi determinado principalmente pela demora em obter os resultados. Via de regra, quando eles chegavam à repartição, já esta começara a usar o material, por necessidade de serviço. Merece, porém, uma explicação o que ficou dito acima. A análise em geral não demorava; o complicado sistema de requisição de análise por officios, que transitavam pelos canais competentes das 3 repartições, a interessada, a C. C. C. e o laboratório, na ida e na volta, era o principal entrave.

Laboratórios oficiais

Além disso, iam-se pedir exames, chamados de "rotina", a laboratórios empenhados em pesquisas das suas especialidades; isso até certo pon-

to era perturbador do programa dos serviços técnicos e científicos desses laboratórios. Era um inconveniente, mas talvez fôsse um bem.

Pode-se afirmar que o estudo dos materiais do Governo conduziria os técnicos e cientistas oficiais às mais sedutoras investigações.

Os ensaios de rotina, quando observados por prisma mais amplo, podem sugerir problemas interessantíssimos, capazes de fazer o renome de qualquer um que se disponha a estudá-los a fundo. O Governo adquire os materiais mais variados, que vão desde o alfinete até o avião de guerra, passando por toda a escala de produções da indústria humana. No estado incipiente dos estudos de materiais em que o Brasil se acha, o campo está aberto a todos.

Em outros países, os exames sistemáticos dos materiais do Governo têm influído de maneira salutar sobre o ambiente científico dos laboratórios.

Não podemos nos furtar ao desejo de transcrever o trecho de uma publicação do *Bureau of Standards*, repartição científica americana de fama mundial que vem em apóio do que acima afirmamos.

Com a sinceridade ingênua dos anglo-saxões, eles confessam que pouco sabiam sobre papel quando começaram a fazer os ensaios de recepção sistemáticos desse material para controlar as compras do Governo Americano:

"In the beginning of the development of paper-testing methods at this Bureau, the methods used by foreign laboratories were more advanced and standardised than those in this country"...

"The large number of samples tested yearly to determine whether Government purchases have conformed to the specifications has given an opportunity for ascertaining the accuracy and suitability of the methods and has led to numerous changes and to the adoption of new methods". (*The Testing of Paper* — Circ. 107, Feb. 1921).

Hoje o *Bureau of Standards* é uma autoridade em papel, tal como em outros assuntos, e possui até instalações semi-industriais para a sua fabricação experimental. O nosso caroã já foi por ele analisado e transformado em papel, merecendo as honras de uma extensa monografia.

Influência sobre a indústria

A indústria nacional, que é a fornecedora obrigatória do Governo, precisa de orientação e o exame diário dos seus produtos pode orientá-la para a melhoria de qualidade. Esse exame sistemático só o Governo pode fazê-lo por ocasião das

compras, servindo os resultados, ao mesmo tempo, a dois interesses antagônicos, porém respeitáveis e dignos de toda atenção: o do Governo, que precisa de bom material, e o da indústria nacional, que precisa de orientação técnica.

Além disso os resultados dos exames de recepção de artigos nacionais devidamente arquivados, condensados e analisados, constituiriam uma experiência básica na solução do problema dos similares nacionais, fundamental para o nosso regime de tarifas alfandegárias.

Precisaria, porém, que se tratasse por processos racionalizados todo o vasto e complexo assunto que estamos esboçando.

O aspecto atual é muito diferente daquele que uma solução racional construiria.

Consequências desastrosas da falta de exames de recepção.

O que se observa, como consequência da falta de previsão de consumo, de especificações e de exames sistemáticos dos materiais destinados ao Governo, é muita tentativa de fraude e de mistificação por parte de um certo grupo, felizmente pouco numeroso, de fornecedores do Governo.

Com risco de fazermos uma edição século XX da "Arte de Furtar", devemos dizer que fraudar a Fazenda Pública é uma tradição que vem dos tempos coloniais.

O Padre Antonio Vieira comparava esses aproveitadores a trombas d'água que, mergulhando o vórtice no mar, sugavam, enchiam-se, abalavam e iam chover longe, em Portugal... Hoje, felizmente, eles chovem aqui mesmo.

O material, com suas fronteiras desguarnecidas, é o campo favorito para incursões dos inescrupulosos.

Quando essa minoria não pode usar o quilo de 800 gramas e o metro mais curto que o padrão, encomenda aos fabricantes, propositadamente, mercadorias de qualidade inferior às que se propôs fornecer.

Temos, nos dois anos de vida do Laboratório da C. C. C., observado exemplos edificantes: papel comum vendido como papel registro, estanho puro que continha só 66 % de estanho e o resto era chumbo, empolas de gluconato de cálcio a 10 % que só tinham 5 %, etc..

Finalizando, recomendamos a leitura dos trabalhos do Sr. Otto Schilling, onde está narrado o recolhimento de 2.800 contos aos cofres nacionais, pela inobservância de cláusulas contratuais no fornecimento de carvão, ato esse de exclusiva iniciativa do Presidente da C. C. C., demonstrando como a fiscalização eficiente dos contratos de fornecimento redundava em benefício do erário público. •

ARMAZENAGEM, DISTRIBUIÇÃO, COM- PROVAÇÃO DO EMPRÊGO, ESCRITA PATRIMONIAL

Até agora vínhamos palmilhando um terreno bem nosso conhecido e cremos ter demonstrado a necessidade da racionalização da maneira de especificar e receber o material.

Vamos entrar em um outro setor, onde talvez nos fôsse vedada a incursão pelo conselho prudente de que "o sapateiro não deve ir além dos sapatos".

Vai ser, porém, o nosso introdutor na sua própria seara o Sr. Contador Geral da República.

A opinião do Sr. Contador Geral da República

"Temos um Regulamento Geral de Contabilidade e normas de escrituração por partidas dobradas, que cogitam do registro e fiscalização dos bens patrimoniais com uma perfeição e minúcias dignas de nota. Na prática, entretanto, tudo isso é letra morta.

Ninguém observa os dispositivos legais sobre o assunto e ha mesmo altas autoridades administrativas que consideram uma inutilidade a escrituração patrimonial. Para essas, é suficiente a escrituração da Caixa de cada exercício".

Assim se expressa o Sr. Marques de Oliveira, Contador Geral da República, nas suas "Lições de Contabilidade Pública".

E mais adiante:

"A vasta riqueza pública adquirida durante quatro séculos à conta das inversões de capital e de saldos disponíveis, não precisa, no entender de alguns contabilistas improvisados, de fiscalização nem de escrita".

O material entra com uma parte apreciável nos bens patrimoniais.

A escrituração dos materiais é feita sinteticamente pela Contabilidade dos Ministérios, na Diretoria do Domínio da União e na Contadoria Central da República.

A escrituração analítica é feita nas repartições.

A Contadoria Central da República tem direito de estender sua fiscalização a todos os almoxarifados, balanceando o estoque existente com os documentos de entrada e saída do material. Deve ser, porém, uma operação destas, simplesmente infernal, dada a desordem atualmente existente na nomenclatura, nas especificações e nas unidades de compra e de saída.

Acreditamos que as dificuldades encontradas na parte que se refere aos materiais, para a obtenção de uma boa escrita patrimonial, tenha como um dos fatores básicos a falta de sistematização da parte técnica.

Sem a uniformização da nomenclatura e a catalogação dos materiais, é impossível a realização

de inventários perfeitos e, por consequência, a tomada de conta dos responsáveis pelos materiais.

O problema do almoxarife

O problema técnico se complica aí com um problema por assim dizer humano.

Analisemos a posição dos almoxarifes nas repartições públicas.

O almoxarife precisaria de uma assistência técnica e administrativa constante; tal não se dá, e em geral ele é um improvisador de métodos de trabalho. A sua posição nas repartições é singular.

E' geralmente um homem ao qual as perspectivas de acesso foram fechadas até pouco tempo. Não ha um Quadro de acesso geral, por meio do qual ele poderia galgar os diversos estágios de uma carreira que se apresenta com todos os característicos de utilidade e de especialização. Por outro lado, ha na classe os maiores disparates de remuneração. Almoxarifes ha que, lidando com materiais no valor de milhares de contos, ganham menos do que outros que giram com verbas de material que não atingem a 200 contos.

Onde o estímulo para o aperfeiçoamento na sua especialidade?

E, no entretanto, o quadro do Govêrno Federal está cheio de homens envelhecidos nos serviços de almoxarifados, pobres e honrados, dedicadíssimo à sua profissão.

Tanto quanto para outras carreiras, o almoxarife precisa possuir conhecimentos especializados sobre os seus serviços, que são de natureza técnica, comercial e administrativa.

Física, Química, História Natural, Merceologia, Contabilidade pública, Geografia econômica, são conhecimentos essenciais e exigir-se do almoxarife, logo no início da carreira.

É preciso, porém, que essa base seja aproveitada para uma construção sólida, que só pode ser erguida si fôr permitida a sua ascensão para almoxarifados de maior responsabilidade.

Naturalmente o vértice dessa carreira que imaginamos não seria um almoxarifado central, mas uma espécie de conselho supervisor de todos os almoxarifados, destinado a fiscalizar e a orientar os serviços gerais de guarda, catalogação, balanço e estatística, e que auxiliaria muito a Contadoria Central da República no seu trabalho.

Influência da Contadoria Central da República

O exemplo da influência da Contadoria Central da República e do Código de Contabilidade sobre os serviços de Contabilidade Pública são patentes. Após a sua criação, a Contabilidade Pública do Brasil tomou uma feição racional e o ba-

lanço de 1923 marcou uma nova era na nossa vida administrativa.

No entretanto, regras para uma contabilidade quasi perfeita já estavam decretadas por D. João VI, em 1808, quando êsse Soberano criando o Erário Régio mandou adotar as partidas dobradas na escrituração pública do Brasil.

Mais de um século foi preciso para que se iniciasse no nosso país o regime da escrita por partidas dobradas, que só se instalaram definitivamente em 1923!

E isso nos aparece como uma coisa tão simples hoje, êsse sistema de escrita!

Não é pois de estranhar que no tocante ao material, quer na parte técnica quer na parte de contabilidade, as coisas estejam ainda no pé em que estão.

E' que lidar com materiais, conhecendo-os e sabendo escriturá-los, constitue uma especialização bem nítida.

Não esqueçamos, porém, que a implantação da escrita por partidas dobradas só foi conseguida quando o Governo decidiu criar um organismo especializado para controlar os serviços de contabilidade pública.

Pela lei das probabilidades, só a criação de um organismo especializado no estudo dos materiais será capaz de pôr a ordem definitiva nessa questão que apresenta falta de racionalização no seu conjunto, com exceção apenas da questão das compras, que já está definitivamente resolvida.

Primeiros passos para um organismo controlador dos almoxarifados

A primeira tarefa dêsse poder controlador seria naturalmente o recolhimento a um depósito central, para redistribuição, do material em excesso, existente nas repartições. Êsse material existe por vários motivos.

O primeiro é a falta de dados estatísticos organizados. A determinação da pauta de consumo é possível para os artigos de uso freqüente e esses são em grande número, mas até agora não foi determinada.

O outro é a falta de programa no acréscimo dos serviços; os materiais permanentes, como máquinas de escrever, de calcular, são comprados pela beleza dos tipos novos e pelas vantagens (quasi sempre duvidosas) que oferecem sobre os tipos anteriores. Para esses artigos ha vendedores habilíssimos, quasi irresistíveis... Às vezes uma verba deficiente induz a comprar um aparelho ou máquina que não satisfaz a todas as exigências do serviço; à primeira oportunidade comprar-se-á um tipo melhor e o primeiro será encostado.

Em móveis, o motivo tem sido a falta de padronização, felizmente já pronta e apresentada à C. P. P. pelos seus assistentes técnicos.

O funcionário, que a princípio tinha uma mesa de 1m,50, pede ao Chefe, já que não lhe vem o aumento de ordenado, uma mesa de 1m,70 aproveitando um saldinho na verba apropriada. Será preciso ter o coração duro para recusar êsse pequeno bem estar ao funcionário. Compra-se a mesa nova e a velha vai ser encostada, si não passar para o contínuo, que encostará então a dêle.

A falta de um serviço de conserva e reparação de máquinas e móveis bem organizado e honesto é outro fator para que o funcionário exija-os novos, encostando os antigos.

Outras vezes o almoxarife quer ser zeloso: para que não falte um certo material, pede-o todos os anos na mesma quantidade, sem procurar saber si o consumo já diminuiu, ou si o tipo já ficou obsoleto. E' o caso de uma ferragem de feitio especial, destinada a vagões de carga, cujo tipo tinha sido mudado, mas que o encarregado do depósito continuava a pedir regularmente todos os anos...

Pessoalmente já estivemos num depósito de material onde havia 3 caminhões de 60 contos em estoque, sendo que um já estava sem o motor, que provavelmente teria ido substituir o de outro, em uso.

E finalmente queremos citar o caso célebre de uma tipografia que, desde 1930, não compra um certo tipo de papel em bobinas, tal era o estoque existente!

Tudo isso é o resultado da falta de controle dos almoxarifados, das requisições e dos programas de serviço, por parte de quem esteja armado da técnica e dos poderes suficientes para impedir o desbarato do dinheiro públicos.

Tomamos a liberdade de escrever resumidamente o que os americanos fizeram, e si o exemplo citado não fôr uma solução para o Brasil, servirá ao menos para ilustrar o carinho que se dedica em outras terras a essas questões.

O exemplo americano

Os americanos sistematizaram o serviço de materiais com 3 medidas fundamentais:

- a) Organização do Catálogo do Material Normal de Estoque (*Federal Standard Stock Catalogue*);
- b) Organização das especificações dêsse material. (*Federal Specifications*).
- c) Inspeção e exame dos materiais recebidos.

Para o primeiro serviço, ha um Conselho Diretor e comissões permanentes.

Para o segundo, ha o *Federal Specifications Board*.

Todo o conjunto é dirigido por um Coordenador-Chefe.

Especificações — A organização das especificações americanas é um trabalho sistemático confiado ao Conselho das Especificações Federais (*Federal Specifications Board*). Sobem a mais de um milhar as especificações promulgadas pelo Conselho, e de uso obrigatório. O conjunto dessas normas constitue uma obra que deve encher de orgulho a nação americana.

Elas são a condensação sistemática, feita sempre no mesmo estilo, com um plano sempre igual, das exigências do Governo Americano para a compra e recepção dos materiais.

E não somente as exigências de tipo e qualidade são consignadas: os métodos de retirar amostra, de ensaiar o material nas suas propriedades físicas e químicas, o sistema de embalagem, são minuciosamente descritos, com um detalhe e clareza dignos de uma evangelização.

E' que o americano compreendeu que lidar com o mundo de artigos de uso de um governo, artigos que vão do alfinete ao couraçado de guerra, sem estudá-los a fundo, é arriscar ao desbarato as verbas consignadas nos orçamentos, e pô-las às ordens da cubiça dos fornecedores inescrupulosos. Em consequência da fixação dos métodos de ensaios, os exames de recepção tornam-se idênticos em cada caso, e poderão ser feitos em qualquer ponto do país onde haja laboratórios capazes de executá-los.

O Conselho americano de especificações é diretamente subordinado à Secretaria do Presidente da República, e foi criado em Outubro de 1921. Antes da sua criação o quadro que havia nos Estados Unidos, referente à questão de materiais, era muito idêntico ao nosso atual.

O Conselho é o órgão executivo, e decide da oportunidade de ser organizada uma determinada especificação. Uma vez decidido qual o material que terá de ser especificado, o assunto é distribuído a um dos seus numerosos comitês técnicos, compostos da elite dos estudiosos que trabalham para o Governo. O projeto da especificação é, depois de organizado, submetido à opinião dos órgãos representativos do comércio e da indústria, ao mesmo tempo em que são consultadas as repartições que maior interesse tenham no uso da especificação. Após um período suficiente para a recepção das críticas e sugestões, a especificação é definitivamente remanejada pelo comitê técnico que a organizara, e só então aprovada pelo Conselho e promulgada.

As especificações publicadas obedecem sem-

pre ao mesmo tipo de impressão, e ao seguinte programa, na divisão dos assuntos:

- I) Nome do artigo ou material. Especificações Gerais.
- II) Tipos, qualidades, classes, etc.
- III) Material e mão de obra que deverão ser empregados.
- IV) Exigências de ordem geral.
- V) Exigências detalhadas.
- VI) Métodos de inspeção, de exames de laboratório, etc.
- VII) Embalagem e marcação dos envólucros.
- VIII) Notas.

Catálogo de materiais — O Catálogo americano de materiais é confeccionado sob a responsabilidade de um Conselho (*Federal Standard Stocú Catalogue Board*), e a sua compilação, distribuição, assim como a regulamentação do seu emprego por parte dos almoxarifados e compradores, está sob a direção do Coordenador-Chefe. O seu uso é obrigatório em todos os serviços de almoxarifados e de compras. Além disso, a nomenclatura, descrição, classificação e número de estoque dados a cada item no Catálogo, são de uso obrigatório em todos os documentos oficiais que citem o artigo.

O Catálogo compreende principalmente as seguintes secções:

- I) *Índice Geral dos Artigos* — compreendendo perto de 16.000 artigos de grande uso pelo Governo Americano, ordenados em ordem alfabética.
- II) *Classificação dos Artigos, para fins de armazenagem e distribuição* — Os artigos são aí distribuídos em grandes classes, pelo critério de facilidade da armazenagem e distribuição. Cada classe possui em ordem alfabética todos os artigos comumente armazenados nos depósitos, tendo além da nomenclatura standard, os números de estoque, preços aproximados e palavras de código, para encomendas telegráficas. São, ao todo, 74 classes.
- III) *Classificação dos artigos em Grupos de Compras* — Cada grupo representa uma grande divisão da indústria, e as chamadas de preços são feitas sistematicamente obedecendo a esse critério.

Todas as indicações necessárias ao bom andamento do serviço dos almoxarifados estão detalhadas no catálogo, sob forma de instruções de serviço.

Preliminarmente são definidos os termos empregados: artigo, item, unidade, inventário, embalagem de remessa, os diversos tipos de estoque,

de cartão de estoque, etc. . A distribuição dos artigos por classes de armazenagem tem o objetivo de, depois da arrumação dos materiais no almoxarifado, haver fácil acesso a cada item existente no depósito, pronta identificação por meio de etiquetas, evitando assim a necessidade de um conhecimento prévio do material, por parte do pessoal pouco instruído da expedição.

Outra utilidade dessa arrumação dos armazéns de acordo com o catálogo é tornar mais rigorosos os inventários, pois a sequência do catálogo deve ser reproduzida no armazém. Aham igualmente os americanos que uma arrumação assim uniformizada em todos os depósitos facilita a observação dos itens de pouca procura, aumentando a probabilidade da sua eliminação nos futuros fornecimentos e auxiliando, por esse modo, a padronização.

A maneira de guardar os artigos a granel e os materiais volumosos está minuciosamente descrita, e assim os almoxarifes novos e inexperientes se utilizam da prática de todos, que vai aos poucos se condensando em instruções úteis, derivadas da experiência geral.

O inventário recebeu um tratamento especial. Todas as operações estão descritas de forma a não deixar dúvidas sobre o método a seguir: a organização da turma inventariante, as funções que devem ser desempenhadas por cada um dos seus membros, o tipo de escrita que deve ser usado para esse fim, a maneira de comparar o inventário com os cartões de estoque, etc.

Previram também os americanos que a falta de cuidado no armazenamento pode redundar em prejuízos sérios para o Estado, provocando acidentes que vão desde a deterioração do material até a eclosão de catástrofes, como é de esperar se não houver precauções no manêjo de explosivos e inflamáveis. Depois da leitura dessas instruções chega-se à conclusão de que o almoxarife só não terá seus materiais bem arrumados, resguardados contra acidentes e deterioração, e bem contados, se não quiser.

Um volumoso código telegráfico, contendo números e frases empregadas na correspondência de compra e movimento dos materiais, forma uma das partes do catálogo.

Recensão dos materiais — Completando essas medidas, o Governo Americano faz analisar sistematicamente os materiais que adquire, pelo *Bureau of Standards* e outros laboratórios.

Em consequência desse conjunto de precauções, quando um americano ler na etiqueta de um vidro de tinta de escrever: "Esta tinta satisfaz às exigências das especificações federais", pode ter a certeza de que a tinta é boa de fato. . .

CONCLUSÃO

Contada a fábula, temos obrigação de concluir pela moral.

O longo caminho que percorremos nas nossas observações, tem uma única diretriz: a perfeita confecção e execução do orçamento do material da União.

Com efeito, os aspectos focalizados sob forma de previsão de consumo, especificação, compra, recepção, guarda, distribuição e escrita patrimonial, são aspectos diferentes de um só problema, que se resume no cálculo e no emprego eficiente e controlado das verbas orçamentárias destinadas à compra de materiais, e o relato fiel do aumento do patrimônio do Estado daí decorrente.

O Estado Novo, conhecedor do problema cujos detalhes esboçamos, já previu a criação do órgão maximo de orientação dos serviços públicos.

Estamos, pois, à vontade para estabelecer alguns lemas muito simples, fundamentais para o preparo e controle dos orçamentos do material.

- 1º) É essencial o estabelecimento das estatísticas de consumo e de preços.
- 2º) A nomenclatura e as unidades de compra devem ser definitivamente definidas, e os materiais catalogados.
- 3º) O estabelecimento de especificações completas para o maior número de artigos possível é aconselhável, levando sempre em conta as possibilidades da indústria nacional.
- 4º) Deve ser destacado um grupo de técnicos de laboratório para a recepção dos materiais, cujas especificações tenham sido promulgadas, e para o estabelecimento de novas especificações. Os laboratórios encarregados desses exames deverão ser definitivamente escalados.
- 5º) Seria de toda conveniência fazer do cargo de almoxarife um cargo de carreira, para cuja admissão devem ser exigidos conhecimentos básicos. A questão da fiança poderia ser resolvida pelo "seguro de fidelidade".
- 6º) O controle dos almoxarifados deve constituir atividade permanente de um órgão especializado, que coopere estreitamente com a Contadoria Central da República e com o Domínio da União.
- 7º) Para evitar desperdício de verbas, as requisições devem sofrer um controle mais severo.
- 8º) A orientação do trabalho de confeccionar as especificações e do recebimento deve, ser dada, por um órgão que, poderá ser a Comissão Permanente de Padronização, depois de devidamente ampliadas as suas atribuições.

Fim da 1.ª parte