

# A Literatura sôbre Administração de Material no Brasil

J. E. PIZARRO DRUMMOND

**A**NTES de 1922, a administração do material não tinha aspecto racional no Brasil.

Com a promulgação, naquele ano, do Código de Contabilidade Pública, que contém inúmeros dispositivos regulamentando o assunto, foi dado o primeiro passo para ordenar a administração de material.

Contudo, administrar material não é produzir atos de contabilidade: daí haver a discriminação contábil trazido sérios empecilhos à evolução do problema, devido às minúcias, aos exageros legais e à falta de propriedade da legislação, em assunto específico.

A administração racional do material exige o conhecimento prévio dos materiais, das necessidades existentes, dos programas de trabalho, assim como impõe o estudo do rendimento, da aplicação e consumo do material. Há, pois, que se proceder a estudos econômicos, técnicos e sociais, com especialíssima atenção para a parte financeira.

O Estado é, em última análise, uma grande empresa que visa à harmonia social e necessita, para funcionar, do elemento material, além do pessoal e de dinheiro. Para obter bons efeitos na utilização do elemento material, deve racionalizar sua atividade em relação a êle.

A descentralização administrativa de material, antes de 1931 atingia elevado índice, acarretando severos prejuízos ao erário público.

Não procurávamos, no Brasil, seguir o exemplo dos Estados Unidos da América e da Inglaterra, que se vinham, desde muito tempo, preocupando vivamente com o problema do material.

"Se possuíamos o café padronizado — observa um estudioso do assunto, o Sr. Oscar Victorino Moreira — era por que as circunstâncias externas nos haviam obrigado a tanto" (*Curso de Administração de Material*, edição mimeografada, D.A.S.P., 1946).

A Côrte de Contas, fiel à tradição do extinto Conselho do Tesouro da monarquia, não tendo atribuições para apreciar os atos da administração em face do valor técnico, atinha-se à aceitabilidade do menor preço mercê do Código de Contabilidade. Em face dos preceitos contidos no Código, o menor preço é decisivo, não permitindo a apreciação qualitativa dos artigos propostos, se houver, de parte do proponente mais barato, conformidade com os termos do edital.

Isto leva facilmente ao ludíbrio.

O Tribunal de Contas não lutou com eficiência para renovar o sentido da legislação, nem mesmo, como lhe era possível, através da elaboração de uma jurisprudência adequada à realidade administrativa moderna.

O orçamento do material se enquadra no orçamento público como um plano de trabalho expresso através de números de dinheiro.

Com a criação da Comissão Central de Compras, durante o Governo Provisório, pelo Decreto n.º 19.587, de 14 de janeiro de 1931, estabeleceu-se um certo regime de pânico entre as repartições. Esse decreto atribuía a uma Comissão composta de um presidente e dois diretores a função de comprar todo o material a ser utilizado, retirando das repartições o direito de elas próprias adquirirem o material de que necessitavam.

Os resultados de economia alcançados foram excelentes, pois tôdas as repartições se viram, de um modo geral, atendidas em suas solicitações, resultando, no primeiro ano de existência da Comissão Central de Compras, um saldo de 54 mil contos, o que representava cêrca de metade das dotações concedidas, que, nos exercícios anteriores, não eram suficientes.

Essa centralização, comenta o Sr. Oscar Victorino Moreira, foi "o embrião de um sistema que só um decênio mais tarde seria criado".

A Comissão Central de Compras praticou muitos erros, agiu mal muitas vezes. Ainda assim, porém, realizou "um trabalho digno de elogios", dizem os estudiosos do problema, sobretudo tendo-se em conta que trabalhou num meio que reagia violentamente contra ela. Fomentou uma experiência sadia de que se originou, em 1940, o Departamento Federal de Compras.

Dentre as vantagens da centralização dos serviços, Bielsa destaca o maior preparo técnico do pessoal encarregado, a maior uniformidade alcançável na execução, a possibilidade ampla de um registro e cotejo de dados, bem como, e conseqüentemente, a maior economia.

Essa observação é verdadeira, relativamente à administração do material. Sua centralização facilita o conhecimento de detalhes práticos que podem ser aproveitados para a obtenção de eficiência e economia em larga escala.

Também a compra direta, nas fontes de produção, elimina intermediários, sendo, assim, vantajosa, inclusive no mercado estrangeiro.

Mas, o Decreto n.º 2.206, de 20 de maio de 1940, transformou a Comissão Central de Compras no Departamento Federal de Compras, criando um sistema de material, pela formação de órgãos em cadeia.

Era um órgão destinado a enfrentar o problema do material. Ora, conforme a síntese apresentada pelo autor já citado neste artigo, o problema do material envolve :

- 1.º o conhecimento do material;
- 2.º a forma de sua procura;
- 3.º a forma de sua melhor aquisição;
- 4.º o modo por que deverá ser recebido;
- 5.º o melhor método de liquidação da compra;
- 6.º o controle legal dos atos praticados;
- 7.º o controle contábil da aplicação de fundos;
- 8.º a forma de armazenamento; e
- 9.º a aplicação do material.

No sistema atual, o controle contábil é exercido pelo Tribunal de Contas e pela Contadoria-Geral da República, e o legal somente pelo Tribunal.

A padronização do material que se vinha fazendo no Brasil seguia o regime norte-americano, isto é, servia ao comprador e, ao mesmo tempo, orientava o vendedor. Quanto ao industrial, é óbvio que esse regime atendia bem, e ele aceitava a padronização, porque tinha vontade de vender.

Na Alemanha, sob a orientação anterior à última guerra, a padronização oficial forçava o industrial a só produzir de acordo com o que o Estado lhe obrigava.

Não é esse o caso brasileiro : a administração, aqui, evoluiu tecnicamente, com a lição dos grandes mestres e a experiência dos outros países, mas não se limitou a copiar os sistemas estrangeiros.

O Conselho de Administração do Material, com representantes das entidades da Administração Pública durante sua real existência (1943-1945) produziu bons trabalhos como órgão coordenador e supremo orientador da "política" do material, e infelizmente se estagnou desde 7 de dezembro de 1945, pela incompreensão dos homens.

Em 1945 foi transferida para o Departamento Federal de Compras a Divisão do Material do D.A.S.P. (Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-45).

Resultado : a situação atual da administração do material no Brasil ficou sendo a seguinte :

o Departamento Federal de Compras, órgão comprador, não elabora normas, especificações, padrões, métodos de trabalho e nem está habilitado a supervisionar as atividades dos outros órgãos da administração pública, no que diz respeito ao material. O funcionamento do sistema em vigor é, portanto, precário.

Afora os trabalhos esparsos de alguns estudiosos de economia política, de organização racional do trabalho e do esforço de alguns administradores de empresas particulares, engenheiros ou professores de técnica industrial, no sentido de debater e aplicar a racionalização do material, somente trabalhos esparsos, sem estudo sedimentado — pouco, ou muito pouco se havia feito no Brasil, a favor da especialidade, até a criação do D.A.S.P. Após a criação desse Departamento, que se dedicou fecundamente ao estudo dos problemas de administração em todos os aspectos, — administração pública e administração particular de empresas — os estudos se intensificaram, e uma plêiade de estudiosos de administração de material surgiu, apresentando trabalho excelente : monografias, planos de padronização de material, de contabilidade de material, etc.

A bibliografia brasileira sobre a especialidade é, no entanto, pequena e não parece difícil resumir-la, embora não nos aventuremos, no presente artigo, a fazê-lo : preferimos deixar a tarefa para um especialista.

Dentre esses estudiosos, merece especial destaque o Sr. Oscar Victorino Moreira, pela fecunda contribuição que trouxe ao estudo da especialidade, pela originalidade e brilho com que defende suas idéias.

Examinemos, um tanto sumariamente, seus livros :

Em *Técnica Orçamentária para o Brasil (O Material)*, editado em 1941, produz o autor, de início, um estudo sobre a técnica orçamentária brasileira desde quando, em 1830, ainda o Congresso inflamado pela conquista da Independência, não encontrando nas Ordenações e nas Portarias Régias do Brasil-Colônia um caminho pelo qual fôsse possível firmar base para produzir trabalho útil, exigiu do Governo a confecção de uma proposta para o ano seguinte, determinando que, como dados informativos, se elaborasse um balanço com receita e despesa.

"Desta forma, o Império começava a obra que vem passando por sucessivas modificações e chega a nossos dias, baseada em contingências do momento que demandaram", aos legisladores, esforço titânico a fim de poder o país iniciar tarefa produtiva.

Tece considerações sobre o orçamento no momento atual, e passa, em seguida, a focalizar a técnica orçamentária brasileira em evolução, notadamente na parte relativa ao material.

O Orçamento, de acôrdo com a nova concepção, mais do que tudo, reflete a época, no Estado moderno; é instrumento vivo de orientação da política econômica do Governo, no Estado Moderno.

“O histórico da questão orçamentária cifra-se a um estudo da economia nacional e de sua evolução. A técnica se transforma, segundo os fatores mesológicos e de momento”.

Analisa o autor o problema do orçamento em face dos princípios técnicos que lhe são aplicáveis.

A classificação orçamentária obedece aos interesses dos serviços. Daí ser feita com cautela, antecedência, e mediante inquirição das necessidades.

É o orçamento uma “resultante de vários trabalhos preliminares, executados com certa antecedência; logo, não deverá ser publicado de forma diferente, em sua estrutura e redação, daquela que orientara os trabalhos preliminares. A surpresa é sempre inconveniente, nesta matéria”.

Sugere o autor a elaboração de um *Código Orçamentário*, com um capítulo relativo à codificação do material, e fixando os princípios fundamentais do orçamento.

“Uma vez codificado o material, centro de uma perfeita e rigorosa discriminação, o trabalho de estatística de consumo e aproveitamento será de precisão absoluta”, escreve.

*Depósitos Centrais no Sistema de Material*, obra publicada em 1947, estuda a necessidade de dotar-se o serviço público de depósitos centrais de materiais, localizados em “centros de gravidade” do recebimento e do abastecimento dos serviços públicos, para que estes possam funcionar eficientemente.

A simples assertiva de que os órgãos da administração do material (D.M. e D.F.C.) deveriam possuir depósitos de material não é bastante para resolver o problema, pois a legislação deve coadunar-se com a finalidade visada e os métodos de trabalho.

No caso brasileiro estudado à época da elaboração do Código de Contabilidade, a legislação e os processos de trabalho eram condizentes com uma administração descentralizada.

Analisa o autor os diversos aspectos do funcionamento do sistema do material, por onde procura demonstrar a necessidade da existência dos depósitos de material e as vantagens daí decorrentes.

Editado em 1948, *Conservação e Recuperação de Material* analisa minuciosamente o material em relação aos seus tipos, ao meio, à utilização e ao desgaste, para, em seguida, deter-se no exame atento do problema da conservação e da recuperação.

Vale-se, para tanto, da experiência nacional e estrangeira existente.

Salienta o Sr. Oscar Victorino Moreira que, se a compra, a padronização, o inventário, o tombamento, os controles financeiros e outros aspectos da administração do material têm merecido estudos e recebido atenção especial dos responsáveis, tal não acontece, porém, com a conservação e a recuperação do material, “o que constitui grande lacuna na administração do material, máxime num país novo e de recursos financeiros ainda reduzidos”.

Quanto à utilização do material, anota, entre inúmeras outras observações, o seguinte :

— que, para conseguirmos bons resultados, é preciso sabermos prever. É preciso, além disso, sabermos lidar com o material, conhecê-lo, pois materiais há que necessitam de inspeção periódica, ou de repouso. Saber o rendimento de que é capaz o material.

“O plano de trabalho deve preceder à execução do serviço, assim como a escolha do material terá de se subordinar àquele”. Deve o empreendimento ser examinado do ponto de vista econômico, a fim de ser apurada a vantagem das aquisições e dos serviços contratados ou mandados executar.

Observa, ainda, o citado técnico, ser tendência normal, no Serviço Público, a da auto-suficiência das repartições e, mais que isso : “O Estado industrial, o Estado comerciante, o Estado absorvente, o Estado totalizador ou monopolizador são estágios da economia que muitos defendem arduamente e nem sempre justificam. Cercar a atividade privada, concorrer o Estado com o particular, proteger-se o mais forte (o Estado) contra o mais fraco (o particular), constitui aberração condenável. Quantas vezes, ao estudarmos organizações estatais, verificamos que se fôssem os serviços cometidos a particulares seriam mais rendosos e eficientes?”

Ora, se a política administrativa é a de se atribuir ao Estado a série de funções que lhe estão afetas ou que lhe estão sendo outorgadas, é necessário o estudo das condições de trabalho, de rendimento, de eficiência do material, sua conservação e a recuperação daquele que vai sendo afastado.

Pois bem, de um modo geral pode afirmar-se que, entre nós, o material empregado no serviço público “se encontra em abandono, sem cuidados de conservação que deveria ter”.

A conservação representa a durabilidade do patrimônio do Estado.

Sua finalidade é o reaproveitamento, forma de abastecimento, pois o material considerado inservível é como se não existisse para o serviço.

Dos estudos a que procedeu, conclui o Sr. Oscar Victorino Moreira pela necessidade da criação de um órgão central de manutenção e recuperação de material, no sistema da Administração Pública Brasileira, bem como pelo restabelecimento da antiga Divisão do Material do D.A.S.P.

Além disso, torna-se necessária “seja feita uma revisão na legislação vigente, para a Administração Pública poder trabalhar eficientemente”.

No trabalho intitulado *Contrôle Administrativo* (1949), estuda o processo adequado para se estabelecer um sistema de Contrôle mais completo para a Administração Pública Federal Brasileira. Para isso, procede a exames pormenorizados do sistema de contrôle existente, bem como dos princípios gerais de técnica de contrôle, e conclui pela apresentação de um anteprojeto de lei dispondo amplamente sobre as atividades relativas ao contrôle das despesas públicas e criando um Conselho Superior de Contrôle.

São estudadas as necessidades expressas no Orçamento, isto é, o aspecto político e econômico da lei orçamentária no Estado moderno.

Quanto ao contrôle dos gastos públicos, faz observações fundamentais, como, por exemplo: a ação do contrôle não é nem deve ser somente policial, mas conselheira e coordenadora das atividades administrativas.

No sistema vigente atualmente no Brasil, o contrôle *legal* é exercido pelo Tribunal de Contas e suas Delegações; o *contábil* pela Contadoria-Geral da República e Contadorias Seccionais; mas não há órgão encarregado do *contrôle administrativo*. Esta última modalidade de contrôle seria, talvez, uma das finalidades do D.A.S.P. que, contudo, escapou ao seu regulamento atual.

*Redução do Custo dos Serviços de Material*, obra publicada em 1950, estuda abundantemente o planejamento dos serviços de material, a análise, a função compradora, a centralização e descentralização, a direção dos serviços e o chefe, a atuação política do Estado em relação ao mercado e aos serviços, para concluir sustentando, de um modo geral, que:

1.º) a redução do custo administrativo depende da reorganização dos serviços em base racional;

2.º) os diversos autores que têm estudado a matéria consideram que a taxa superior a 3% é exagerada como ônus imposto pela administração das compras;

3.º) a centralização administrativa é um dos processos que melhor concorrem para a redução do custo das unidades de serviço;

4.º) que, conseqüentemente, é necessária a criação de depósitos centrais no sistema de material;

5.º) que a interdependência existente entre os órgãos de sistemas impõe a necessidade de perfeita coordenação e harmonização, para que seja eficiente o funcionamento;

6.º) que o treinamento e habilitação do pessoal é fator ponderável na redução do custo.

Sugere, como medidas de ordem prática, a adoção de modelos de requisição e a padronização

do material, e esclarece que o regime de adiantamento é de caráter excepcional e, como tal, deve ser limitado ao mínimo possível.

“A redução do custo só pode ser observada do ponto de vista percentual, isto é, em quanto onerará o custo das utilidades adquiridas pelo Estado, percentualmente”.

Outro trabalho do Sr. Oscar Victorino Moreira consiste em obra com o planejamento de uma *Escola Nacional de Administração* (edição de 1949), cuja necessidade de criação demonstra cabalmente. Essa escola deverá ser oficial, pois a administração pública, pelas suas características especiais, deve ser ensinada na base da orientação do Estado, uma vez que os elementos aí formados se destinam a prestar serviços ao Estado. Isso viria evitar a dispersão de atividades, a divergência de orientação em cursos relacionados com a administração e espalhados pelos diversos setores da administração pública, sem uma coordenação, sem a prefixação de objetivos de conjunto e planejamento.

“O Estado, como grande empresa que é, sente-se na necessidade de selecionar os seus administradores, a fim de realizar eficientemente as tarefas que lhe estão afetas”.

Quanto ao corpo docente, mostra que “o professor de uma escola de administração não se deve cingir à teoria, pois administradores teóricos pouco valem, ou melhor, apresentam inconveniências. O administrador deve sentir os problemas praticamente, deve viver a atmosfera de trabalho, deve sentir o grupo social, enfim, não pode dirigir à distância, e o modo certo de agir deve ser incutido desde os bancos escolares”.

A grande responsável pela falta de energia na execução orçamentária brasileira pode-se dizer que é a legislação contábil do país, que não atende às necessidades administrativas das Repartições do Estado e obriga o administrador a manobras até escusas, para dar conta de suas obrigações sem desatender aos preceitos regulamentares. Sem a reforma do Código de Contabilidade, tem-se dito à grande, talvez nenhuma administração obtenha maiores rendimentos para os serviços públicos. Diz-se mais: por causa do vigente regime, certamente, a administração rende, em inúmeras operações, mais a terceiros do que ao país. “A contabilidade pública é tão feroz para os homens honestos, quanto generosa para os que são safados”, escreveu um cronista. Há necessidade de simplificar a orientação, baseando o contrôle mais na responsabilidade penal e civil dos culpados do que nos rigores processualísticos que embaraçam qualquer iniciativa.

Reportando-se ao Código de Contabilidade, em artigo publicado na “Revista do Serviço Público” (out. 1945), testemunha o Sr. Oscar Victorino Moreira ser indispensável sua reforma, para o fim de promulgar-se lei inteiramente nova, con-

dizente com as necessidades atuais, e sem o ecletismo existente.

O contrôle administrativo deverá acompanhar o desenvolvimento das operações administrativas, porém jamais impedi-las ou cerceá-las; deve aconselhar o administrador, e, dêste modo, evitar que sejam consumados atos contrários à conveniência do Estado.

Ora, o atual Código — “espécie de carranca para afastar os maus espíritos, dá a impressão de que foi elaborado para uma terra de gente somente inescrupulosa; tudo é dificultado, tudo é impedido e tudo é possível de ser feito!”

Seu excesso de formalismo causa prejuízos imprevisíveis.

Comentando, em artigo sôbre *A Administração de Material e o momento que ela atravessa* (*Revista do Serviço Público*, janeiro de 1950), os trabalhos até agora realizados no Brasil, no que diz respeito à experiência administrativa, observa o Sr. Oscar Victorino Moreira: “Enquanto a Ale-

manha e os Estados Unidos empregaram seus maiores esforços no sentido de especificar e padronizar o maior número possível de materiais, nós paralisamos os trabalhos que vinham sendo feitos” (pág. 75).

Eis uma comparação oportuna, para se ver a desorientação com que se agiu, após 1945, ao extinguir-se a Divisão do Material do D.A.S.P.

---

La Bruyère ponderou que não há caminho extenso demais para quem anda devagar, sem precipitação: os proveitos deixam de ser remotos para aquêle que se preparou para obtê-los.

Utilizando êste pensamento para ilustrar sua teoria relativamente à conservação, recuperação e à própria administração de material, de um modo genérico, o Sr. Oscar Victorino Moreira dá uma síntese perfeita do que tem sido sua atitude em relação aos estudos específicos que vem empreendendo, sôbre a matéria.