

A administração do material no Estado de São Paulo

J. P. COELI

Assistente da D. M. do D. S. P. e Secretário do Conselho de Estudos do Material do Estado de S. Paulo

1. A IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA

O ESTADO DE S. PAULO gasta, mais ou menos, 400 milhões de cruzeiros por ano, com a aquisição de material permanente e de consumo, ou seja, 40% do valor despendido pelo Governo Federal, cujas verbas se aproximam de 1 bilhão de cruzeiros. Não há empresa particular que faça compras assim tão vultosas. Daí a importância de que se reveste o problema do abastecimento das repartições públicas. Consumindo, grosso modo, 15 mil tipos de material, não só se torna o maior comprador como exige o material mais variado que se possa imaginar, do que resulta grande influência junto às fontes produtoras e aos revendedores, através da padronização dos tipos de uso comum e das transações comerciais.

A fim de os padrões instituídos terem unânime aceitação e, automaticamente, se imporem, devem corresponder ao estágio da industrialização do meio a que deverão servir. Em primeiro lugar, urge conhecer, com os maiores pormenores possíveis, senão as dezenas de milhares de material consumido, pelo menos as classes e os grupos mais frequentes, para que a análise de cada unidade desça quanto possa, na caracterização em si e na decomposição das partes que a integram. Conhecidas as classes e os grupos maiores e mais onerosos, fixada a sua nomenclatura, simplificados e reduzidos os tipos afins de acôrdo com a eficiência e economia do seu emprêgo, só depois de estudadas as possibilidades técnicas das fontes de produção é que o estudo se finalizaria com a padronização.

De onde se conclui que a instituição de padrões depende do grau de adiantamento das indústrias. Sendo incipiente, as impossibilidades técnicas dificultarão a padronização das suas manufaturas. E' óbvio que a padronização, como a norma, jamais

será definitiva, porque deve se ajustar, sempre, às necessidades e possibilidades do momento. A indústria, dia a dia, evolui, ao descobrir novos métodos de fabricação e novas matérias primas; a preocupação de se aperfeiçoar, no intuito de produzir melhor e mais barato, imprime transitoriedade tanto à norma como ao padrão. Ora, apesar do impulso dado pela segunda grande guerra à industrialização do Brasil, forçoso é reconhecer que o nosso improvisado parque industrial não sobreviverá, sem reestruturação e maquinização moderna.

Assim como a padronização decorre do estágio técnico das fontes produtoras, no tocante às normas técnicas, as normas administrativas contribuem para racionalizar as transações comerciais. No geral, as nossas indústrias produzem empiricamente, sem contrôle de laboratórios de ensaio, tanto da matéria prima empregada como das suas manufaturas. Muitas firmas se desinteressam de fornecer às repartições públicas devido à morosidade e complexidade dos seus processos de compra descentralizada e pagamento pela nota de empenho. Como se vê, a importância do problema é técnico-econômica e o Governo, através das suas iniciativas para resolvê-lo, influi indireta mas positivamente no desenvolvimento da indústria e do comércio.

Administração do material como a do Estado de S. Paulo, que despende, aproximadamente, 400 milhões de cruzeiros por ano, é natural que influa na indústria e no comércio. O D.A.S.P., através da sua padronização de móveis, contribuiu para que se organizassem marcenarias que produzem em série, pelo sistema Ford, o que barateou o produto. Dada a elevação do preço da caseína, mesas M. 1 se têm desmantelado, em consequência do emprêgo de material contrário às especificações, que o exame para aceitação revelaria. Por

sua vez, a compra científica se propõe a obter "o material certo, no volume certo, no tempo certo, da fonte certa, ao preço certo" (1), tarefa que os leigos não realizam a contento e requer organização racional.

2. O ABASTECIMENTO PAULISTA

A administração do material no Estado de São Paulo não obedece, a rigor, a um sistema como o da União. O federal é centralizado; o paulista, descentralizado, principalmente quanto às compras. Possui apenas duas Diretorias do Material, nas Secretarias da Educação e Segurança. Esta centraliza, pode dizer-se, tôdas as aquisições. Nas demais Secretarias de Estado e Departamentos autônomos, diretamente subordinados ao Executivo, as compras são descentralizadas. Em consequência, os 400 milhões de cruzeiros exigem a emissão de, mais ou menos, 60 mil notas de empenho da despesa, exclusivamente para pagamento de material, e o número de repartições que as emitem ultrapassa de 100.

O órgão normalizador na esfera paulista, a exemplo da D.M. do D.A.S.P., é a Divisão do Material do Departamento do Serviço Público, à qual compete, conforme o Decreto-lei n.º 12.521, de 23-1-42, que o instituiu, "fixar padrões e especificações do material para os serviços públicos e estabelecer normas para melhor aproveitamento, compra, guarda, uso e distribuição do mesmo".

A D.M. do D.S.P., a fim de dar início à padronização do material consumido pelo Estado de S. Paulo, a começar da simplificação de tipos, precisa conhecer a sua variedade e importância técnico-econômica. Sabe-se que 90% do volume total das aquisições é feito com padrões de 10% apenas dos tipos de material empregado. Portanto, é imprescindível o levantamento estatístico.

O único documento padronizado sobre material existente no Estado de S. Paulo é a nota de empenho que, no entanto, não era preenchida com a uniformidade suficiente e nem oferecia os dados completos. Porque não existe codificação do material, a nomenclatura é a mais desconhecida imaginável. A D.M. do D.S.P. teve de providenciar normas sobre preenchimento de notas de em-

penho (2) e está ampliando o Código do Material (3) em uso na Prefeitura Municipal paulistana para, através da mecanização por meio de cartões perfurados, poder conhecer a variedade e importância do material consumido, por classes, grupos e sub-grupos. Depois virá a fase dos estudos visando a padronização, a serem processados pelos técnicos da D.M. do D.S.P. em colaboração com os do Instituto de Pesquisas Tecnológicas da Prefeitura Municipal de S. Paulo e da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Ao mesmo tempo, a D.M. do D.S.P. promoverá levantamentos "in loco" para conhecer o processo de funcionamento dos órgãos do material paulista e propor-lhes normas de administração científica.

Na proposta de criação do Conselho de Estudos do Material foi dito, entre outros considerandões, parecer "que ao desempenho dessa competência, bastava tão somente ao D.S.P. determinar às repartições a adoção de padrões, especificações e normas fixados pela sua dependência especializada, ou seja, a Divisão do Material" e "a simples determinação, entretanto, dessas medidas — sem a direta participação e colaboração dos órgãos especializados das Secretarias, Departamentos e entidades técnicas nos respectivos estudos — poderia não satisfazer plenamente os objetivos visados" (4). Assim, com o Decreto n.º 13.986, de 17-1-44, ficou criado o Conselho de Estudos do Material, que se compõe do Diretor da D.M. do D.S.P., que o preside; de um representante do órgão de material de cada Secretaria ou Departamento diretamente subordinado ao Interventor; de um representante do I.P.T.; além de ser "facultado ao Presidente do C.E.M. convocar, para tomarem parte nos trabalhos, dirigentes ou representantes de quaisquer órgãos ou entidades que se interessem ou se relacionem com os problemas atinentes ao Conselho e funcionários especializados da D.M. do D.S.P."

Instalado a 25-7-45, o C.E.M. funcionou, a partir de 10-8-44, subdividido em três comissões especializadas, de Organização, Processo e Padrões. Tendo em vista a desuniformidade das legislações

(2) Resolução n.º 143, 15-1-45, da Interventoria paulista.

(3) *Breviário do Código de Materiais*, BRUNO RUDOLFER e ANTÔNIO RUBBO MÜLLER, Departamento Municipal de Cultura, S. Paulo, 937.

(4) Exposição de Motivos n.º 32, de 16-1-44, do Diretor Geral do D.S.P. paulista.

(1) GUSHÉE e BOFFEY, *Scientific Purchasing* — McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 370 Seventh Avenue.

em vigor sôbre a administração do material no Estado, o primeiro trabalho de vulto a que se dedicaram foi o levantamento das legislações vigentes, a fim de servir de base na elaboração do ante-projeto do padrão de Diretoria (ou Serviço) do Material. Na reunião efetuada no dia 22-6-45, a Comissão de Organização apresentou o referido ante-projeto, calcado na crítica e classificação das leis sôbre os órgãos do material, paulistas, federais particulares e estrangeiros, sem desdenhar das lições dos tratadistas. Considerando as possibilidades e falhas, a C.O., depois de eliminar redundâncias e impropriedades, aceitou os seguintes elementos básicos a um padrão de Diretoria do Material:

3. PADRÃO DE DIRETORIA DO MATERIAL

I — Serviço Administrativo:

1. Expediente:

- a) Correspondência;
- b) Protocolo;
- c) Arquivo;
- d) Biblioteca;
- e) Portaria e serviços anexos.

2. Contabilidade:

- a) Escrituração geral;
- b) Coordenação e unificação da escrita estatística e financeira dos demais serviços;
- c) Redação de contratos;
- d) Emissão de empenhos;
- e) Contrôles de faturas;
- f) Verificação de despesas;
- g) Projeto de orçamento;
- h) Fiscalização do inventário.

3. Tesouraria:

- a) Recebedoria;
- b) Pagadoria.

4. Pessoal:

- a) Cadastro;
- b) Ponto e fôlha de freqüência.

5. Patrimônio:

- a) Contrôles;
- b) Estatística;
- c) Distribuição;
- d) Verificação;
- e) Inventário.

II — Serviço de Compras:

- a) Pedido de compras;
- b) Ordem de compras;
- c) Cadastro de fornecedores;
- d) Análise de mercados;
- e) Concorrência pública;
- f) Concorrência administrativa;
- g) Compra livre;
- h) Análise de materiais;
- i) Fatura de compra;
- j) Desembaraço alfandegário;
- l) Padronização.

III — Serviço de Almojarifado:

- a) Registro e arquivo de pedidos de fornecimentos;
- b) Contrôles de estoques;
- c) Previsão de fornecimentos anuais;
- d) Requisição de material;
- e) Estudo e classificação de materiais;
- f) Recebimento e guarda de materiais;
- g) Conservação de materiais;
- h) Faturamento de materiais;
- i) Distribuição de materiais;
- j) Requisição de transporte;
- l) Fiscalização de serviços;
- m) Fiscalização do pessoal;
- n) Fiscalização do consumo;
- o) Inventário de materiais;
- p) Padronização.

IV — Serviço de Oficinas e Garage:

- a) Fabricação, reforma e aproveitamento de móveis e utensílios;
- b) Contrôles de estoques;
- c) Estudo de matérias primas;
- d) Guarda de matérias primas;
- e) Contrôles da produção;
- f) Requisição de materiais;
- g) Recebimento de materiais;
- h) Conservação de materiais, máquinas e ferramentas;
- i) Distribuição de material;
- j) Inventário de material;
- l) Fiscalização de materiais;
- m) Fiscalização de serviço;
- n) Fiscalização do pessoal;
- o) Venda de material imprestável;
- p) Compra de carros;
- q) Fiscalização de carros;
- r) Distribuição de transporte;

- s) Assistência mecânica aos transportes (5).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como não podia deixar de ser, na elaboração de um trabalho científico, a C.O. do C.E.M., ao estabelecer os elementos essenciais do padrão de Diretoria (ou Serviço) do Material, sempre teve presente que estava procurando racionalizar a administração do material do Estado de São Paulo, de modo a não sofrer hiato no seu funcionamento, principalmente no período de readaptação. Sempre que se analisa o problema, torna-se preciso optar pela centralização ou descentralização. Já dissemos que as compras no Estado de S. Paulo são descentralizadas e que, cientificamente, como recomendam os tratadistas, a partir do clássico FORBES, elas deveriam ser centralizadas. Por sinal que, na esfera federal, existe o Departamento Federal de Compras, no Ministério da Fazenda, com a finalidade de centralizá-las, e as Diretorias ou Serviços do Material nos Ministérios, a fim de centralizar a administração do material, *pròpriamente dita*.

A C.O. do C.E.M., ante a desuniformidade das leis vigentes sobre a administração do material e a existência de órgãos, tanto administrativos como compradores, completamente autônomos, dentro da mesma Secretaria — como é o caso da de Agricultura, onde existem 20 órgãos nessas condições — de acôrdo com todos os seus pares e a D.M. do D.S.P., resolveu elaborar um anteprojeto da estrutura padrão de Diretoria ou Serviço do Material, para cada Secretaria ou Departamento diretamente subordinado ao Executivo, com as respectivas normas de funcionamento e processo, que estão sendo revistas, umas, e últimas, outras, pelas Comissões de Processo e Padrões. Assim, os elementos essenciais transcritos poderão ser ampliados ou restringidos, de conformidade com o volume e a diversidade dos trabalhos de um órgão do material, maiores numa Secretaria e menores num Departamento.

(5) A Comissão de Organização do C.E.M., que selecionou esses elementos essenciais, é composta dos Senhores Francisco de Salles Oliveira e Armando de Virgílio, do Instituto de Organização Racional do Trabalho (I.D.O.R.T.); Leonidas do Amaral Vieira, da Secretaria da Educação; Zélio de Moura, da Secretaria da Agricultura; Jorge Sequeira de Araújo, do Departamento Estadual de Informações; e Waldemar Pontes, do Conselho Administrativo do Estado.

Sem dúvida, muitas vantagens advirão dessa lei única que, depois de um período não muito longo de implantação, sistematizará a administração do material do Estado de S. Paulo. Como vinha funcionando, sem nem ao menos a centralização da parte *pròpriamente* administrativa por Secretarias ou Departamentos diretamente subordinados ao Executivo, difícil, senão impossível, era à D.M. do D.S.P. implantar normas racionalizadoras, uma vez que deseja manter-se unicamente como "staff" normalizador. Daqui em diante, obterá com maior presteza e mais facilidade as informações e os dados imprescindíveis para fundamentar os seus estudos técnico-econômicos. Não que tenha havido má vontade por parte dos atuais informantes, mas pelas dificuldades inerentes a organismos que funcionam sem nenhuma coordenação.

As maiores vantagens, porém, ficarão do lado das Diretorias ou Serviços do Material, a começar pelo absoluto contrôle que exercerão, tanto dos órgãos abastecedores como dos consumidores ou transformadores, porque haverá centralização por Secretarias ou Departamentos diretamente subordinados ao Executivo. Os conhecedores do assunto sabem o que isso significa nos capítulos das especificações e das concorrências, das verbas e dos preços, das previsões e dos estoques, da eficiência e da economia. Até agora, praticamente, um departamento autônomo era competidor de outro, dentro da mesma Secretaria, e as aquisições não só eram feitas a preços mais altos, como à última hora, corre-correndo, com o trabalho muitas vezes na iminência de parar por falta de material.

Indiscutivelmente, tudo isso, e muito mais ainda, refletia de modo desfavorável perante a indústria e o comércio. É, também, o que explica por que, às vezes, uma Secretaria comprava o mesmo material, do mesmo fornecedor, a preço mais baixo ou mais alto do que outra Secretaria. Se se fôsse apurar, verificar-se-ia que uma pagava mais prontamente do que a outra, ou era menos exigente quanto às especificações de compra. Dessa forma, seria impossível a realização de qualquer contrôle, e, muito menos, estudos de preço e mercado, que ainda não foram tentados com êxito em todo o Brasil. São assuntos que exigem desenvolvimento à parte, mas que, por si sós, patenteiam a importância técnico-econômica da administração do material.