

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

ESTUDOS SÔBRE PREÇOS E MERCADOS

J. P. COELI

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

1. IMPORTÂNCIA E DESCONHECIMENTO

O ESTADO Moderno, em virtude de ser "a maior empresa até hoje estabelecida pelo homem" (1), é o maior comprador do país, porque não há organismo que funcione sem material. Não resta dúvida de que a influência dos fatores humanos sobrepuja em importância a dos fatores materiais, uma vez que é da inteligência do homem que tudo decorre. Desde que haja a necessidade da organização de um órgão, feito o levantamento preliminar, quando chegar a vez de planejá-lo, o planejamento não se limitará a fixar-lhe as atribuições e a dotá-lo apenas de pessoal; terá de equipá-lo materialmente, porque quem trabalha usa e emprega material. E essa necessidade continuará durante o período de implantação, adaptando-se os meios aos fins e, enfim, sempre, pois a indústria evolui, de modo que será conveniente valer-se de material melhor adequado às finalidades em vista.

A verdade é que a administração do material tem sido descuidada. Segundo o Censo dos Estados Unidos da América do Norte, na indústria daquele país, em cada dólar, 57 centimos são gastos em material, 17 em salários e os restantes 26 em extraordinário, imposto, lucro, etc. E dois especialistas norte-americanos, tecendo comentários em torno, estranharam o cuidado com que tem sido observado e controlado o gasto de 43 centimos de cada dólar que vão ao operário, à administração, ao extraordinário e às taxas, quando tão pouca atenção é dada aos 57 centimos gastos com material, o que vem permitindo gran-

des desperdícios (2). Isto, lá nos EE. UU., que, de há 20 anos para cá, vêm aplicando a racionalização. Em nosso país, foi nesta última década que nos interessamos objetivamente pelo assunto.

Muito embora a percentagem gasta em material pelo Estado Moderno mantenha-se, mais ou menos, em 20 % do seu orçamento, e não 57 %, como a indústria norte-americana, justamente porque ele se limita a suprir as falhas do empreendimento particular e, por conseguinte, raramente se dedica à manufatura, propriamente dita, que é o ramo que mais consome matéria prima, assim mesmo são vultosas as suas despesas nesse campo. Basta lembrar que o Governo da União despende um bilhão de cruzeiros, e o do Estado de São Paulo, quatrocentos milhões de cruzeiros, mais ou menos, por ano, em época normal. Portanto, é inegável a importância técnico-econômica da administração do material. Tanto é assim que, em 1931, foi instituída, na esfera federal, a Comissão Central de Compras, atual Departamento Federal de Compras, e, em 1935, a Comissão Permanente de Padronização.

O que lamentavelmente perdura é o desconhecimento da importância dos problemas diretamente ligados ao material. É preciso reeducar a mentalidade dos funcionários, a fim de que compreendam que as normas sobre uso econômico e contra desperdício de material visam beneficiá-los e não prejudicá-los. Como dizem GUSHÉE e BOFFEY, é no setor do material que se poderá fazer ainda muita economia, através da compra científica. Mas a importância da administração do material é tão grande, que se emaranha com os problemas aduaneiros e da industrialização do país. Sem

(1) SILVA BENEDICTO, *Ensaio de Análise do Estado Moderno*, R.S.P., janeiro, 1944, pág. 19.

(2) GUSHÉE, EDWARD T., e BOFFEY, L. F., *Scientific Purchasing*, McGraw-Hill Book Co. Inc., N.Y., 370 Seventh Avenue, pág. 11.

entrar na análise de tais problemas, que exigiriam desenvolvimento à parte, será vantajoso saber o que se entende por compra científica e ventilar o que, a respeito, vem sendo tentado entre nós.

2. A COMPRA CIENTÍFICA

Há enormes economias potenciais na compra e no emprêgo de material, cientificamente realizados. Primeiro, porque a verba de material, no govêrno, só é sobrepujada pela de pessoal. Segundo, porque os métodos de compra dispõem, presentemente, de muito maiores recursos e oportunidade para se desenvolverem. Daí a necessidade da compra científica — esforço sistemático para a obtenção do “material certo, no volume certo, no tempo certo, da fonte certa, ao preço certo” (3) — o que será impossível, se o Departamento Central de Compras não dispuser de dados suficientes para orientar as suas decisões. Em geral, todos os dados indispensáveis ao mesmo cabem dentro destas cinco classes:

- 1 — Que indica *o que comprar*;
- 2 — Que indica *quando comprar*;
- 3 — Que indica *onde comprar*;
- 4 — Que indica *quanto comprar*;
- 5 — Que indica *quanto pagar* (4).

É claro que apenas a compilação de dados, por mais completa que seja, será insuficiente para permitir que qualquer leigo na especialidade faça compras infalíveis. Todavia, quando sobrevier a necessidade de adquirir um material, para o qual ainda não existe especificação padronizada, o comprador precisa saber de quem deverá ou poderá obtê-la. Desta questão decorrem outras, como: Quais as melhores fontes abastecedoras? Quais os fatores geográficos que influirão na compra, principalmente tendo-se em vista o tempo e o encarecimento proveniente das despesas de transporte? As condições do mercado justificariam compra volumosa ou pequena? Seriam razoáveis os preços cotados?

Só a centralização das compras pode assegurar que tôdas as aquisições sejam feitas através de um departamento especializado, responsável pela procura dos materiais, de conformidade com as especificações e os padrões fixados pelos departamentos consumidores; pela seleção das fontes de

suprimento, baseada na análise do mercado; pela aprovação das compras entabuladas ou efetuadas por outros departamentos em casos excepcionais, através de tomadas de contas; e pela legalização de tôdas as compras. Convém esclarecer, entretanto, que a centralização, seja do que fôr, exige organização eficiente, sob pena de fracassar. Em compensação, diminui os itens estocados, descongelando parte da verba; reunindo as requisições parciais de cada departamento, adquire em grande escala e a preço unitário muito mais favorável; elimina a dualidade de funções e controla o excesso de consumo; possibilita a compra em época propícia; colabora no reajustamento de especificações e padrões de material, de acôrdo com as fontes de produção; analisa a composição dos preços dos fabricantes, eliminando lucros excessivos; incentiva a substituição de produtos anti-econômicos e simplifica o processo.

Justamente por ser o organismo centralizador, o Departamento Central de Compras tem que coordenar a sua atividade com a dos demais departamentos da empresa. Não adquirirá material por sua alta recreação. Deverá estar a par, além das necessidades normais do abastecimento, do Programa de Obras, com a devida antecedência. Como se depreende, a compra científica, para que o seja na verdade, exige o desenvolvimento racional das indústrias. Um parque industrial incipiente não produz materiais uniformes, padronizados. O que é considerado como manufatura por uma indústria, às vêzes não passa de matéria prima para outra. A grande industrialização é uma cadeia, de modo que uns dependem de outros, bem como a qualidade padrão do produto.

O estabelecimento de laboratórios de ensaio coíbe muitos abusos e evita muitas falhas, que prejudicam tanto o bom nome dos industriais conscienciosos como o trabalho do Departamento Central de Compras. A compra e a venda, cientificamente realizadas, evitam dúvidas e facilitam o entendimento entre compradores e vendedores.

3. PREÇOS E MERCADOS

Como deixamos claro em artigo anterior (5), ao passo que as compras na União são centralizadas, no Estado de São Paulo são descentralizadas. Pelas tendências do ante-projeto de padrão de Diretoria do Material, que o Conselho de Es-

(3) GUSHÉE e BOFFEY, *ob. cit.*, pág. 21.

(4) *Idem*, pág. 22.

(5) *A Administração do Material no Estado de São Paulo*, R.S.P., agosto de 1945.

tudos do Material vem elaborando, pelo menos a parte administrativa do sistema do material paulista será, futuramente, centralizada por Secretaria ou Departamento autônomo. Como todos sabem, o Departamento Federal de Compras, que funciona no Ministério da Fazenda, é quem centraliza as aquisições da União e, como não podia deixar de ser, a Divisão Comercial do mesmo é que "recebe as propostas, indicando ao diretor geral as aquisições mais vantajosas para o Governo, baseadas na eficiência do material, nos elementos estatísticos e nos preços correntes do mercado" (6). Ora, numa organização descentralizada, como vigora atualmente em São Paulo, cada repartição compra como melhor lhe parece.

De onde se conclui que, com referência à compra científica, as idéias entre nós eram bastante embrionárias. Diante da indiscutível dificuldade que se tem para estudar e fixar a composição dos preços de material e as disponibilidades do mercado, vimos tateando o terreno. O Decreto-lei que dispõe sobre a compra dos artigos necessários às repartições públicas, diretamente nas fontes de produção (7), dominou melhor a questão, fixando normas de acordo com a compra científica. Depois de prescrevê-la, "por motivo de ordem econômica, financeira ou técnica" (art. 1.º), esclarece que "o preço de compra do material, para todos os efeitos, inclusive os de escrituração, será a soma do preço de custo na praça de origem, acrescido das despesas realizadas com o material para o seu transporte até o local da aplicação, sejam de frete, seguro, armazenagem e quaisquer outros que incidam diretamente sobre o mesmo" (art. 3.º):

- 1 — preço de custo na praça de origem;
- 2 — despesas com embalagem;
- 3 — despesas com carretos, transportes, seguro, frete, armazenagem, capatazia, carga, descarga, despacho, taxa e demais que incidam sobre a mercadoria;
- 4 — direitos aduaneiros e taxas adicionais.

A Divisão do Material do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo também vem estudando o assunto e, entre outros serviços, que manterá, a fim de dar execução ao seu programa de "staff" normalizador do sistema do Ma-

terial paulista, está previsto o de preços e mercados. Dos mais complexos e difíceis, exigindo merceologistas especializados em cada grupo de material, fica além das possibilidades de cada Secretaria ou Departamento autônomo, pelas despesas que acarreta; e, mesmo que assim não fôsse, as finalidades de tais organismos justificariam a sua integração.

O Serviço de Preços e Mercados da D.M. do D.S.P. de São Paulo terá as seguintes atribuições:

- a) segregação e análise dos artigos de consumo geral e vultoso;
- b) estudo da qualidade e quantidade dos principais itens adquiridos;
- c) verificação e comparação dos preços de custo dos materiais adquiridos;
- d) estudo da formação de estoques;
- e) pesquisa das disponibilidades, nas fontes de produção e distribuição, dos materiais de interesse para o Estado;
- f) estudo dos tipos e quantidades dos materiais disponíveis;
- g) composição dos preços de custo dos materiais que devem ser adquiridos pelo Estado;
- h) manutenção de registros de produtores, distribuidores, transportadores e seguradores;
- i) comparação dos preços de compra aos preços de mercado;
- j) divulgação, aos órgãos compradores, dos resultados dos estudos realizados, sugerindo medidas para tornar mais econômicas as compras futuras (8).

4. CENTRALIZAÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO

Aos estudiosos do assunto, parece incrível que ainda haja, entre nós, adversários da centralização das compras. Geralmente, as falhas que eles citam, como fundamentos da sua oposição, no fundo não infirmam os princípios combatidos; quando muito, põem à mostra as deficiências da organização dos órgãos abastecedores, alegando que a requisição não foi atendida a tempo e hora etc. É dos EE. UU., onde a centralização das compras se generalizou, tanto nas indústrias como

(6) Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-40, art. 14, alínea c).

(7) N.º 6.292, de 24-2-44.

(8) Relatório apresentado pelo Dr. ÁLVARO PIRES DA COSTA, Diretor do D.M. do D.S.P. paulista, referente ao ano de 1944.

no governo, que nos chegam as melhores lições práticas a respeito. As vantagens da centralização das compras são indiscutíveis, para os norte-americanos, o que não quer dizer que eles não apontem as falhas que, comumente, podem advir aos órgãos compradores, pela ineficiência da sua organização.

É óbvio que o abastecimento não é tão fácil como pode parecer à primeira vista, mormente para aqueles que só se lembram de requisitar material quando o necessitam para emprêgo imediato. Para estes, os órgãos abastecedores deviam adivinhar a multiplicidade de *material*, que eles possam necessitar da noite para o dia, e mantê-la em estoque, a fim de poder atender às suas requisições imediatamente. Os que assim pensam não fazem idéia do valor econômico e da importância técnico-industrial dos problemas administrativos do material. Quase sempre, as requisições que preenchem se apresentam falhas, a partir da nomenclatura do material e da unidade de compra, de maneira que exigem revisão técnica, antes de serem atendidas.

É por isso que a centralização das compras se torna muito mais fácil quanto maior fôr o número das especificações padronizadas, a ponto de alguns desejarem que esta preceda aquela. Todos sabem, porém, quão difícil e demorada é a elaboração de padrões, que devem atender tanto as necessidades dos consumidores como as possibilidades dos produtores. Sobre a centralização das compras governamentais, os estudiosos do assunto não devem ignorar o que, a respeito, escreveu WILLOUGHBY (9); e, com referência às falhas que mais comumente surgem no período da transição da descentralização para a centralização ou em consequência da supercentralização, convém ler o último livro de HOWARD T. LEWIS (10); embora verse especialmente sobre compras industriais, os princípios são sempre os mesmos.

Segundo LEWIS, há três métodos para efetuar a transição da descentralização para a centralização.

(9) *Principles of Public Administration* — Francisco de Sales Oliveira, representante do I.D.O.R.T. no Conselho de Estudos do Material da D.M. do D.S.P. de S. Paulo, traduziu e condensou a parte III sobre *Material*, págs. 381 a 425.

(10) *Industrial Purchasing Principles and Practice*, págs. 54-57 e 56-76, de preferência. Olímpio Carr Ribeiro, Assistente Técnico da Divisão de Compras da Prefeitura Municipal de S. Paulo e membro do C.E.M. da D.M. do D.S.P. está traduzindo esse livro.

O primeiro é estabelecer um Departamento Central de Compras. *Vantagens*: a) centralização imediata e completa; b) compras mais expeditas; c) vantagens informativas para os fornecedores. *Desvantagens*: a) violenta oposição dos órgãos anteriormente autônomos; b) descontentamento do pessoal; c) perda da intimidade com os consumidores; d) burocratização do D.C.C.

O segundo método é estabelecer um Departamento Central de Compras apenas supervisor, reconhecendo aos departamentos menores o direito de comprar, diretamente, quaisquer itens que, na sua opinião, possam comprar com maior vantagem. *Vantagens*: a) implantação gradual e sem resistência; b) conveniente para preparar a futura centralização total; c) relações íntimas e constantes com os consumidores. *Desvantagens*: a) centralização vagarosa, com perigo de ser relaxada, antes de dar tempo para a experiência ser comprovada; b) muito dispendioso; c) dificuldades para impor novas políticas de compra.

O terceiro método consiste em estabelecer uma Comissão Central de Compras, composta do gerente geral e dos encarregados das compras de cada fábrica. Por ser mais sutil, apresenta as seguintes *vantagens*: a) cooperação geral; b) padronização de materiais e equipamento; c) flexibilidade.

A Divisão do Material do D.S.P. paulista, de comum acôrdo com os membros do Conselho de Estudos do Material, considerando detidamente as dificuldades e as exigências técnicas de centralização das compras e, mesmo preferindo ater-se às características de órgão normativo, conforme a lei que a instituiu, resolveu não cogitar, presentemente, da centralização das compras no Estado de São Paulo. Como se verá no ante-projeto de padrão de Diretoria do Material, que está sendo ultimado, é idéia vitoriosa fazer a centralização, pelo menos administrativa, do setor do material, nas Secretarias e Departamentos autônomos. Assim, a D.M. do D.S.P. obterá, com maior facilidade e rapidez, tôdas as informações necessárias ao levantamento do material consumido, por classe, grupo e subgrupo, firmando a sua nomenclatura e codificando-a para, depois, desde a redução dos tipos afins, atingir, finalmente, a padronização. Concomitantemente, tratará da racionalização do sistema do material paulista e, principalmente, fará estudos práticos sobre preços e mercados, através dos quais será obtida, sem dúvida, grande economia.