

Administração de Material, em Prefeituras Municipais

OSCAR VITORINO MOREIRA
Técnico de Administração

NO momento em que existe a preocupação geral de cuidar do municipalismo, torna-se oportuno estudar um dos setores administrativos de importância para a vida do município, que é o relativo ao material.

Como não é possível compor um modelo que sirva a todos os municípios, pois a organização a ser feita está intimamente ligada à medida, ao âmbito de ação e aos recursos de cada um, desejamos apresentar as nossas observações e sugestões para diversos graus de evolução.

É fastidioso relembrar que os três fatores básicos da administração: pessoal, material e dinheiro, merecem o cuidado maior por parte da direção a fim de produzirem os resultados esperados.

O município, base da estrutura nacional, tem de equacionar e resolver os problemas prementes que se impõem, e que, de um modo geral, justificam a existência das administrações municipais. O Estado é a reunião das parcelas componentes e estas, no Brasil, são os distritos, municípios, estados e órgãos federais. Ao Estado cabem deveres fundamentais relacionados com a segurança nacional, o desenvolvimento econômico, o aumento de bem-estar, a saúde pública, a educação e muitos outros que determinaram a formação desse Estado. O município, como parcela componente de todo, tem compromissos a solver e podemos afirmar que os relativos à saúde, ao desenvolvimento material sobressaem em relação aos demais.

Para cuidarmos de saúde pública, de educação, de vias de comunicação, do aumento de produção, indispensável será a existência de pessoal habilitado, material adequado e recursos financeiros para suportar as exigências naturais.

No setor de pessoal necessita o município de pessoal administrativo para as suas funções burocráticas, mas em número reduzido, pois a administração local deve caracterizar-se pela simplicidade e eficiência e esta não é conseguida com a elevação do número de servidores. Uma parcela maior de pessoal é o destinado à educação e aos serviços de policiamento e de obras.

Os recursos financeiros dependem das fontes de renda e estas são limitadas nos municípios, pelo que devem ser tratadas com o máximo cuidado a fim de atenderem às necessidades, sendo de notar que os dispositivos constantes da atual Constituição vieram dar novo alento à administração municipal.

O material constitui o elemento de trabalho, indispensável para a realização dos objetivos administrativos. Para a educação é necessário o material didático, já não falando no aparelhamento escolar; para a saúde pública são necessários os medicamentos, as drogas, os artigos de higiene, os materiais de engenharia sanitária, os equipamentos hospitalares e tantos imprescindíveis; para o desenvolvimento econômico temos de empregar materiais na pavimentação de estradas, na construção de pontes, na construção ou manutenção de fontes de energia, na colaboração com a agricultura e com a pecuária, e assim iremos utilizando mais e mais material em um número cada vez maior em todas as atividades administrativas.

A função do material é de grande significado e merece ser estudada com atenção, pois a eficiência da administração depende em grande parte da qualidade, quantidade, rendimento e durabilidade do material que possuir.

O município possuindo naturalmente poucos recursos deve procurar obter o maior rendimento possível de seus bens, pois não havendo recursos financeiros de sobra e tendo de enfrentar a solução de vários problemas, mister se faz obter todos os frutos que possam dar os elementos de que dispõe.

Passada uma vista dolhos sobre o panorama que depara a administração de material, iremos tecer nossos comentários sobre a organização desse setor, com a preocupação constante de apresentar sugestões que possam ser aplicadas nos municípios.

Tomemos, de início, para estudo um município de rendas diminutas, de pequena densidade de população. Num caso como este, a administração local centraliza-se naturalmente numa pessoa que se encarrega da arrecadação e das demais funções; o prefeito é o verdadeiro "homem faz-tudo", pois não há outra solução. Um município com uma renda de dois mil cruzeiros mensais o que poderá fazer? Problemas existem e em vastas proporções, mas a falta de recursos impede qualquer tentativa de organização. O remédio lógico num caso como este será a tutela.

Suponhamos um município com renda superior a cem mil cruzeiros mensais, pois aí poderemos começar a pensar em termos de organização.

A distribuição proporcional das despesas para atender eficientemente às necessidades municipais deve comportar-se dentro dos seguintes limites:

a) Pessoal	30%
b) Material	20%
c) Obras	20%
d) Serviços e Encargos	20%
e) Dívida	10%

A cota maior atribuída ao pessoal é devida ao número necessário para ministrar educação e praticar saúde pública.

Dentro do limite estabelecido, de 20% para material e outros 20% para obras, poderá o município cuidar dos seus encargos dentro de sua capacidade.

De acôrdo com os limites acima, teremos aproximadamente trinta mil cruzeiros mensais para despesas com material. O ônus de administração não deve ultrapassar a casa dos dez por cento, donde podemos supor que a despesa relativa não irá além dos três mil cruzeiros. Dentro dessa despesa o que poderá ser feito de proveitoso? Este é o problema que vamos estudar.

Devemos destacar dois terços para a conservação, manutenção e recuperação de material, sobrando um terço que deverá bastar para a parte burocrática, elaboração de especificações, contrôlo do material recebido etc.

O principal ponto da administração municipal é realizar o seu programa de trabalhos dentro dos limites e possibilidades financeiras. A determinação de valores que vimos fazendo justifica-se plenamente porque estabelece as bases de trabalho.

Na administração municipal, para sua maior eficiência e rendimento, não deverá haver setores estanques, suprindo-se uns aos outros, a fim de evitar gastos desnecessários. O combate às duplicidades é indispensável. A municipalidade deve ser encarada como um todo, princípio salutar que não deve ser olvidado.

Objetivemos. Um trator que serve para o trabalho de estradas ou outras vias, deve prestar seu serviço na edificação de prédios ou acionar, se necessário, máquinas que tenham parão para consêrto, ou executar outros trabalhos imprescindíveis, observada a ordem de prioridade naturais. As máquinas de escritório, por exemplo, não devem ser de "propriedade" dos datilógrafos ou seções, e sim prestarem seu concurso aos setores que necessitam. Vencer a barreira das "propriedades" é um dos encargos da administração de material.

Especificações. O material a ser adquirido deve corresponder exatamente às necessidades dos serviços, pelo que a compra deve ser feita por especificação. Para a elaboração destas é indispensável o exame minucioso das necessidades, dos fins a que se destine o artigo, como da capacidade exigida, o rendimento a ser obtido, a durabilidade precisa. A especificação deverá conter os elementos caracterizantes e de tal forma precisos que os fornecedores não possam entregar material diferente.

A especificação, segundo Herbert Hoover, é o que o comprador diz ao vendedor, quando deseja comprar, ou por outras palavras: constitui a descrição correta, em linguagem técnica, de alguma coisa e de tal sorte que o caracterize perfeitamente. A especificação deverá conter obrigatoriamente os valores numéricos que indiquem com precisão a qualidade da coisa especificada. E' muito comum a indicação — artigo de primeira qualidade — o que nada representa. O que é primeira qualidade? Não sabemos. Perguntado a certo comprador que óleo lubrificante êle iria adquirir para os veículos de sua repartição, a resposta enfática foi esta: Só comprarei óleo de primeira qualidade! e por isso, pela sua correção, pela precisão de seu trabalho, gozava de alto conceito e era reputado um elemento eficiente, dizendo-se mesmo que naquela repartição tudo corria às mil maravilhas, porque o comprador era um indivíduo a altura, correto, conhecedor de seus deveres, e a fama ajudava-o. A verdade, entretanto, era outra. O "correto comprador" julgava que o melhor lubrificante era um certo óleo fino, de alto preço, cujas características técnicas demonstravam ser um produto de alta classe, o que não contestamos; acontece, porém, que vários veículos da repartição já rodavam há mais de dez anos, estando em condições precárias, apresentando folgas, dando os cilindros passagem, enfim, exigindo o emprêgo de óleo mais encorpado, de aparência menos pura, menos fluídico. O comprador achava que um óleo nessas condições não era — de primeira qualidade — e por isso não o comprava! Ora, o artigo necessário ao fim a que se destinava era justamente o que não se comprava! Exemplifiquemos doutro modo. Se compararmos um carro "Cadillac" com um "Jeep" não haverá dúvida em ser dito que o primeiro é de primeira qualidade, é melhor, é mais perfeito etc., que o outro. Para o trabalho no interior, em más estradas, tendo de atravessar pequenos cursos d'água, vencer lamaçais etc., qual o melhor veículo? O "Jeep", por certo; então o de primeira qualidade para esta espécie de trabalho não é o que apresenta melhor mecânica, melhor aparência ou maior conforto. A "primeira qualidade" é relativa, depende da finalidade a que se destina o artigo e o que êle encerra. Eis porque a expressão que criticamos não serve à administração de material, devendo ser substituída por especificações conscienciosamente organizadas.

As especificações visando a melhoria dos artigos de uso, concorrem benêficamente para o aperfeiçoamento dos trabalhos e servem à economia da empresa. Um dos meios para que elas produzam os seus melhores resultados é encontrado na sua maior divulgação pelos setores interessados e entre os possíveis fornecedores. Quem compra por especificação e a respeita, compra melhor e obtém preços menores. Para muitos e principalmente para os leigos, a compra por amostra satisfaz, o que constitui um engano. A comprovação qualitativa posterior é muito mais difícil e este processo facilita as burlas. A amostra, como meio de facilitar a compreensão por parte do fornecedor, pode acompanhar a especificação,

mas esta é que deverá ser a base efetiva para a compra.

Se o órgão de material ou a pessoa encarregada de sua administração não dispuser dos meios para elaborar uma especificação correta, deverá valer-se de todos os elementos que tiver ao seu alcance, tais como especificações de outras fontes, catálogos de fabricantes, informes de outros consumidores etc., mas não deverá deixar de elaborá-la, mesmo de forma simples, pois ela constitui um excelente auxílio à organização.

Outro ponto interessante e que deve interessar muito às administrações municipais é o referente às facilidades de obtenção do material nos centros mais próximos, a fim de serem obtidos preços mais baixos. Se a especificação fôr elaborada de forma a que só artigos de procedência distante ou que não se encontrem na praça local possam ser adquiridos, os preços serão mais elevados naturalmente. As especificações devem ser feitas tendo em vista as possibilidades locais, sem prejuízo das reais necessidades dos serviços. Lembremo-nos de que a administração de material visa especialmente a economia, seja através dos menores preços, da melhor qualidade, do maior rendimento. A dosagem de rigor, de precisão técnica, de exigências, é limitada pelas determinantes econômicas. A administração municipal não deve agir contrariamente aos interesses do município, e assim ao realizar suas aquisições, deverá, sempre que possível, efetuar-las no local, dando preferência aos produtores situados no próprio município ou comerciantes aí estabelecidos, a fim de concorrer para o engrandecimento local e conseqüentemente servir ao aumento de rendas municipais.

Estamos comentando o assunto — especificação — por ser um de interesse imediato e que costuma ser descurado na administração.

A elaboração de especificações demanda conhecimentos técnicos que, nem sempre se encontram nos vários pontos do país, pelo que os trabalhos iniciais de simplificação devem preceder e servir de base futura à especificação e posterior padronização.

A simplificação consiste na redução dos tipos e variedades ao limite necessário, estabelecendo-se as unidades de medida e de compra, e fazendo uma sumária descrição dos objetos. O exemplo do serviço público federal que reduziu de mais de quatrocentas variedades os tipos de envelopes para uns seis é bastante eloqüente.

A economia resultante da simplificação é, em certos casos, incalculável; Stuart Chase em seu livro "The Tragedy of Waste" diz que a falta de simplificação nos Estados Unidos, em determinado período por ele estudado, atingia à extraordinária cifra de dez bilhões de dólares, ou em nossa moeda — duzentos e dez bilhões de cruzeiros!

O bom administrador é aquele que consegue realizar com o máximo de rendimento e o mínimo de gasto. Ora, a falta de simplificação impede a boa administração, porque existem gastos desnecessários e passíveis de serem suprimidos.

Feita uma rápida exposição sobre alguns pontos de interesse na administração de material, devemos passar uma vista dolhos sobre a organização do órgão de material. Devemos entender como — órgão de material — um núcleo que pode ser encarnado numa só pessoa ou ser tão grande que reúna centenas de servidores, o que não importa para o comentário que vamos fazer. O número de servidores depende do volume e do âmbito do órgão, o que nos interessa é a função exercida.

Numa prefeitura de poucos recursos e de reduzidos afazeres, o órgão de material (uma só pessoa) deverá encarregar-se de examinar as necessidades administrativas e anotar as faltas de material para, em função do plano de trabalho e de acôrdo com os recursos financeiros, planejar as aquisições. Essas aquisições deverão ser feitas, tanto quanto possível no próprio município e só noutros pontos se houver impossibilidade local ou se os preços forem acima dos que possam ser obtidos alhures, computadas tôdas as despesas e impostos que o município deixará de arrecadar.

Antes de serem realizadas certas aquisições será conveniente o exame da possibilidade de cooperação por parte do outro município, pelo Estado ou pelo Governo Federal, pois trabalhos há que demandam material a ser empregado poucas vezes, podendo ser cedido a outrem. Maquinaria para a pavimentação de estradas, de terraplanagem, abertura de valas etc. nem sempre pode ser adquirido por todos os municípios, mas adquirido por um, poderá servir a outros. O regime de mútua colaboração assegura o engrandecimento geral. Uma das condições essenciais nesse regime é a manutenção do material em perfeitas condições de funcionamento. Se fôr de propriedade do município, será um dever; se não lhe pertencer, constitui uma obrigação.

O órgão de material deverá manter-se em ligação com a Associação Brasileira dos Municípios, pois aí poderá encontrar a cooperação necessária aos serviços municipais.

Estamos fazendo êste comentário porque temos notado que determinadas unidades administrativas vêm orientando sua política de aquisições diferentemente. Mantêm na capital da República ou na cidade de São Paulo um representante, agente ou escritório para efetuar principalmente suas compras, desprezando inteiramente as possibilidades locais, olvidando que dessa forma retira os meios para que o comércio ou indústria locais progridam e com isso a própria região. O governo local tem sérias obrigações e não pode deixar ao abandono as suas fontes de renda. Assim como o País impõe restrições à importação com a utilização de divisas no exterior, de certo modo as administrações locais devem agir a fim de evitar a evasão de rendas e de quaisquer recursos locais.

E' indispensável entrelaçar-se a administração de material com os planos de governo, pois não existem peças isoladas e sim partes de um todo.

As formas de aquisição, observadas as disposições legais, devem ser as mais simples, assegurando sempre moralidade administrativa e evitando preferências injustificáveis por determinados beneficiários. O princípio democrático estabelece que devem ser dadas oportunidades iguais a todos que se encontrem em situação de poder competir.

A compra exige o planejamento e o estabelecimento de forma de execução, ficando perfeitamente determinado o que o comprador deseja e a forma porque será comprovado quantitativa e qualitativamente, por ocasião do recebimento.

A guarda e a distribuição constituem pontos que merecem atenção, pois a falta de meios adequados ou de controle determinarão prejuízos que poderão ser evitados, e produzirão efeitos até desastrosos para a administração.

A conservação do material em uso é de grande alcance, pois além de permitir a execução de trabalhos necessários, mantém o valor dos bens

que, se forem mais tarde cedidos, trocados ou vendidos, trarão para os cofres municipais recursos com os quais poderão ser adquiridos outros bens necessários.

A recuperação e a redistribuição fazem parte de um sábia política econômica que não deve ser esquecida por uma administração que lute com a falta de recursos financeiros. Prolongar a "vida" de um artigo, evitando novas aquisições, constitui verdadeira suplementação orçamentária, pois o produto das fontes de renda poderá ser aplicado em outras atividades.

A administração de material envolve uma soma regular de problemas que deverão merecer a atenção dos dirigentes, pois aí poderão ser encontrados meios para a maior eficiência administrativa local. Terminamos este primeiro estudo, encarecendo a necessidade do planejamento das atividades administrativas e principalmente no que se refira à administração do material.

* *

*

A concentração da autoridade, em geral, destrói-se a si mesma, pois os funcionários do órgão central ficam esmagados debaixo de tantos relatórios, pedidos, queixas e consultas; são de tal forma incomodados por telefonemas e visitas que não conseguem trabalhar. Há uma natural reação contra isto, expressa na tendência oposta de descentralização — o desejo dos subordinados de atuar com um mínimo de interferência e a tendência de certas personalidades para ignorar ou sabotar a orientação do grupo central. Estas pessoas irritam os funcionários do órgão central com seus protestos e argumentações até que finalmente ocorre uma onda frenética de delegação. Um período de superconcentração é, com freqüência, seguido por um outro de extrema descentralização, o que acarreta duplicação de trabalho e, muitas vezes, conflitos, não havendo conseqüentemente uma política central, mas uma variedade delas, seguidas por grupos diferentes. Esta situação, por sua vez, provoca medidas corretivas da parte dos funcionários dos órgãos centrais, que começam a coordenar e, posteriormente, a criar novos controles. A história de muitas repartições públicas e empresas particulares mostra uma série de oscilações pendulares entre os extremos de uma concentração, de um lado, e de uma desintegração, do outro. Poucas e felizes são as entidades que experimentam um longo período de equilíbrio estável.

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).

* *

*

VANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO DE DEPÓSITOS

1. Racionalização de serviços, dos estoques e do abastecimento;
2. Rapidez na movimentação do material;
3. Menor empate de capital no material estocado, pela perfeita distribuição e equilíbrio entre os órgãos;
4. Maior precisão técnica na aceitação e recebimento do material;
5. Diminuição do número de materiais obsoletos, inservíveis ou desnecessários, fato comum nos materiais estocados, uma vez que serão praticadas permutas e cessões entre os órgãos;
6. Maior afastamento do fornecedor das repartições aplicadoras, evitando-se as preferências destas pelos fornecedores em vez de ser pelo material;
7. Redução no número de pedidos de adiantamentos, fundamentados na alegação da demora nos fornecimentos.
8. Possibilidade de melhores condições técnicas de guarda, em virtude da organização ser executada com esse fim especial, o que não se verifica no caso de depósitos adaptados.

(Oscar Vitorino Moreira — "Depósitos Centrais no Sistema de Material").