

Administração de Material no Departamento dos Correios e Telégrafos

OSCAR VICTORINO MOREIRA

(Monografia premiada no 1.º Concurso de Trabalhos de Utilidade Pública para o Departamento dos Correios e Telégrafos, promovido pelo aludido Departamento, em 1950. O texto do presente trabalho foi ligeiramente revisto, para publicação).

Nous avons voulu instruire, non offenser, contribuer au bien des mœurs, non y donner atteinte.

ERASMO.

PLANO

O DEPARTAMENTO dos Correios e Telégrafos executa essencialmente o serviço de comunicações, quer como empresa de transporte, quer como a de telecomunicações. Seus serviços assumem caráter industrial, embora não se possam nortear exclusivamente pelas melhores normas recomendadas para tal fim, dada a condição de serviço estatal.

O fato de um serviço industrial ser de Estado, não constitui razão bastante para que não possa seguir certas normas, mas no caso dos correios e telégrafos oficiais tal contingência aparece.

Os serviços públicos não visam a lucro, já que são feitos para atender às necessidades do povo, amparados com os recursos provindos desse povo, gozando situação de privilégio, enfim, encontrando-se em condição bem diversa de uma organização que tivesse de prover seus meios de subsistência, garantir seu futuro, remunerar os interesses do capital invertido e não contar com o amparo financeiro, em verdadeira forma de doação no momento difícil.

As condições de um serviço industrial de Estado diferem bastante de outro de caráter privado, o que impõe estudo e tratamento díspares.

O presente trabalho, versando sobre a administração de material do D.C.T., sofrerá indistintamente a influência das peculiaridades da repartição, não podendo ser elaborado na base precisa para uma indústria.

Não podemos aplicar totalmente as regras pertinentes ao serviço público porque o D.C.T.

se apresenta com características diferentes de outras repartições, principalmente por se tratar de um órgão que dispõe de autonomia administrativa; por outro lado, as normas de uma organização de direito privado também não são aplicáveis, dado que encontramos as características do serviço público. Dentro da realidade, das condições em que se acha o Departamento é que teremos de tecer os comentários, como fazer as sugestões que se tornem convenientes.

Em linhas gerais, esta monografia foi planejada para oferecer uma contribuição aos estudos que os dirigentes do Plano Postal e Telegráfico estão fazendo no sentido de melhorar as condições de trabalho e assim aumentar a eficiência de tão importante departamento estatal.

Para exposição da matéria observamos a seguinte seriação dos assuntos:

1. Administração de material, com o estudo de seus aspectos principais, e análise do meio ambiente, bem como essa atividade no serviço público;
2. Planejamento no órgão de material, pois não podemos compreender administração sem plano. Se partirmos da definição de Fayol sobre administração, verificaremos que uma das principais funções é justamente o planejamento;
3. As funções do órgão de material serão, em seguida, analisadas, a fim de lograr-se sua devida compreensão e demonstração exata do que compete a esse setor;
4. Observação de alguns pontos específicos, incluindo comentários sobre simplificação, especificação e padronização;
5. Exame do Decreto-lei n.º 8.308, de 6 de dezembro de 1945, do qual decorre a autonomia administrativa do D.C.T., o que nos leva a encarar a situação particular do Departamento;
6. Guarda e conservação de material;
7. Outros aspectos, como a alienação do material inservível, a classificação de material e assuntos afins;
8. Abastecimento e distribuição de material, atribuições do órgão respectivo;

9. Aplicação e conservação do material em uso que constituem encargos do órgão competente; é de notar-se, a propósito, que, em muitos setores da administração pública, tais encargos não têm despertado maior interesse; porém, julgamos que disso depende, em muito, a eficiência dos serviços;

10. No final de nossa parte expositiva cuidaremos especialmente da administração de material no D.C.T.;

11. Serão encontradas citações de diversos autores, as quais deverão fundamentar nossas afirmativas ou conclusões; assim, o que ora apresentamos não poderá ser tomado como destituído de base ou apenas imaginado para defesa de nossos pontos de vista;

12. O trabalho conterá onze conclusões, que encontrarão lastro na parte de exposição e crítica, e que visam unicamente a oferecer aos estudiosos destes problemas administrativos uma contribuição desambiciosa, exprimindo, contudo, o desejo de bem servir;

13. Ao fim, será encontrada uma bibliografia, a nosso ver de interesse para aqueles que se dedicam ao estudo da administração de material, e mais as indicações da legislação vigente relativa a este setor.

EXPOSIÇÃO E CRÍTICA

Administração de Material

A administração se divide em dois grandes grupos: Específica, também chamada Substantiva ou de Fim, segundo vários autores; e Geral, que também é conhecida pelos nomes de Adjetiva ou de Meio. Na administração de material, parte da administração geral, somente nos ocuparemos do abastecimento, que envolve a compra de material.

Antes de iniciarmos nosso trabalho, cumpre-nos positivar que a administração geral só existe para servir à específica, o que restringe seus limites. Pensar-se em ampliar um campo além das necessidades é concorrer-se para a diminuição de eficiência, e onerar o órgão. Não queremos superestimar o setor que vamos estudar, por isso pedimos que não julguem nosso trabalho como incidente nesse erro.

Teremos de dar alguma ênfase a certos trechos, é focalizar com maior destaque alguns pontos, dentro da relatividade que se impõe.

A primeira condição de um órgão da administração geral é servir e secundar a ação dos que têm a seu cargo os fins da organização. Esta noção primária é geralmente esquecida pelos órgãos auxiliares, e disso temos sobejos exemplos. Basta citar um que, pelo seu vulto, é suficiente para nos provar a assertiva: — O Departamento Federal de Compras atualmente, dada a falta de uma direção compreensiva, em vez de procurar servir às repartições que abastece, deseja ser ser-

vido, não atentando para o erro que comete. Não estuda meios de efetuar mais rápidos abastecimentos, não se interessa pelas necessidades das repartições, não procura conhecer, por antecipação, o programa de trabalho e muito menos o de compras das repartições, de modo que, ao receber a requisição, só então inicia morosamente seu processo de aquisição, aceitando os prazos de fornecimento apresentados pelos proponentes, quaisquer que sejam, sem aquilatar dos males que possam trazer aos serviços públicos. O órgão comprador tem de saber, por antecipação, a natureza, a época e o volume das aquisições que deverá efetuar. Em boa técnica, não procede qualquer alegação da parte do mau administrador que deixa de agir eficientemente por não ter sido informado com antecedência. E' da função o dever de captar as informações necessárias ao devido desempenho de suas atribuições. Outro procedimento implica em prejuízo e revela incapacidade de direção.

A gestão de um órgão de compras tem deveres e responsabilidades claras. O fato de não serem punidos os administradores públicos pela sua ineficiência ou pela falta de cumprimento de suas obrigações decorre do sistema de irresponsabilidade em que vivemos, infelizmente. O principal responsável pela situação que deparamos é a falta de um sistema de organização, onde se encontre o controle administrativo.

Característica da boa direção constitui, sem dúvida, o interesse da autoridade pelo perfeito desenvolvimento dos serviços; o desejo demonstrado de bem servir, isto é, da obtenção de melhores resultados. Isso não pode ser caracterizado em lei, nem existe uma retribuição específica em prêmio aos resultados alcançados, fatos estes que geram o desinteresse, até o descaso pela coisa pública.

Altruísmo, desprendimento, amor ao trabalho, dedicação, senso de responsabilidade, indispensáveis à boa administração, são consequências de caracteres bem formados, não sendo possível codificá-los ou impô-los aos administradores.

O dirigente, máxime o de entidades públicas, deve ser, além de honesto, possuidor de outras e elevadas qualidades morais. Elbourne é preciso em seus conceitos, convindo-nos transcrever suas palavras:

"Industry needs in its managers not only knowledge of the technique of management, but also all those qualities which are normally summarised in the words personality and character. I think we should be making a vast mistake if we were to assume that purely intellectual attainments in the study and mastery of the technique of management were all that mattered.

This certainly is the new factor in management, but the older factors of character, ability to win confidence, power of decision, enthusiasm, fine judgement, leadership and a vivid sense of justice still count as much as, if not more than, ever they did." (1)

(1) ELBOURNE, EDWARD TREGASKISS — *Fundamental of Industrial Administration* — 3d. edition, Macdonald & Evans, 8 John St. Bedford Row — W.C.1, London, 1942, p. 565.

O tirocínio, até certo ponto, pode ser adquirido em trabalho; é, por isso mesmo, exigível, mas o sistema de chefias de confiança traz o mal dos improvisados administradores, destituídos de tirocínio.

Se não temos escola de formação de administradores, como poderemos possuí-los quando escolhidos pelo regime de confiança? À falta de formação, melhor ainda é o tempo de serviço, a prática, o tirocínio adquirido em trabalho, principalmente num regime político como o atual.

A administração de material, envolvendo a procura, a aquisição, a especificação, a padronização, a guarda, o abastecimento, o controle, o pagamento, a conservação e a recuperação, exige uma série de conhecimentos especializados que devem ser adquiridos metódicamente. O administrador autodidata, longe de servir eficientemente, embora trabalhador incansável como em alguns pouquíssimos casos, emprega métodos domésticos na administração pública e os resultados corresponderão paralelamente. A complexidade da coisa pública, os múltiplos interesses em jogo, a diversidade de fins, exigem do administrador uma noção muito mais precisa do conjunto que numa organização particular, por ampla que seja. O indivíduo que tenha dado bons resultados na administração de uma empresa privada, nem sempre estará em condições de dirigir um serviço público. Não se trata de ampliar em tantos por cento o que fazia, mister se faz a aplicação de métodos diferentes. Dentro da própria administração pública, a diferença de condições dos diversos setores exige características diversas para os administradores. Constitui erro fundamental o aproveitamento de um elemento produtivo num setor em outro campo, pelo simples fato de que dera mostras anteriores de capacidade. Se um médico revelou capacidade administrativa, e na direção de um nosocômio deu provas de eficiência, não estará forçosamente capacitado para a direção de uma escola de medicina, embora o conjunto de conhecimentos e as finalidades sejam bastante próximas. Que diríamos de sua escolha para a gestão de uma estrada de ferro?

Os problemas de direção e de chefia vêm sendo estudados e debatidos com vivo interesse mas ainda não conseguiram impressionar suficientemente a alta administração, mesmo em face das condições políticas da atualidade.

Se há setor que tem sofrido em consequência da incapacidade de seus administradores é o da administração de material — justamente este campo, onde os interesses imediatistas, traduzíveis em moeda sonante, são tão tentadores. Outro fator básico na eficiência administrativa é a probidade, e esta justamente sofre as influências do momento e da formação do caráter. A lei não encontra meios para fazer com que o indivíduo seja probo; pune-o quando verifica a falta, mas ninguém ignora que a falta só é legalmente falta quando comprovada, e que não são só as faltas puníveis que o probo tem de evitar. A probidade

é mais exigente; além de não tolerar o que esteja capitulado no código penal, impõe o respeito por aquilo que a consciência condena.

Infelizmente somos forçados a falar no assunto — desonestidade — mas não desejamos apresentar só a nossa opinião, e por isso recorremos a Schell :

"If we agree that the ability to distinguish right from wrong is proportional to the intelligence of the individual, it is clear that the dishonest employee may be placed in one of two classes; either he is immoral, that is to say, his act is willful and actuated by a subverted character, or he is a unmoral, in that he does not realize the degree of consequence of his transgression. The latter quality may also evidence a weakmoral stamina easily overpowered by temptation." (2)

O favoritismo ou sistema de favores oficiais não revela probidade, e sim tolerância. O administrador não deve ser intolerante, mas daí a agir dentro do regime unipessoal das liberalidades, há que distinguir-se.

A seleção de pessoal é um meio racional que faculta à administração a aquisição de elementos capacitados para o exercício de funções, mas tem sido praticado, entre nós, de forma parcial. Até hoje vem a seleção cuidando apenas da comprovação de conhecimentos. Constituiu grande avanço democrático e teria de contar com a malquerença de inúmeros indivíduos, máxime dos altamente colocados, por isso não evoluiu além do 1.º estágio.

O esforço realizado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público foi dos mais proveitosos e elogiáveis, porém, temos certeza de estar aquele Departamento convencido de que a seleção não deve limitar-se apenas às provas de conhecimento. O Estatuto dos Funcionários criou a figura do — estágio probatório — que tem por finalidade dar à administração os meios de julgamento, após o ingresso do servidor; se este não corresponder ou demonstrar insuficiências que o concurso não apura, poderá ser exonerado. Não resta dúvida de que o estágio probatório representa um capítulo da seleção; mas temos de levar em conta sua inaplicabilidade no meio brasileiro, ou seja, sua utilização por um povo sentimental, que resolve os problemas mais pelo coração que pela razão, além de sofrer as influências dos diversos elementos que conseguem deturpar a sua justiça.

Quando seria de esperar que o processo seletivo, como matéria técnica, ficasse reservado aos órgãos especializados, seguindo os rumos mais convenientes, aperfeiçoando-se, o que verificamos é justamente o oposto. A política intervém na administração desfigurando-a e negando os melhores e mais democráticos princípios já em prática.

Desencorajante exemplo vem de ser dado. Estavam abertas e marcadas as provas para alguns

(2) SCHELL, ERWIN HASKELL — *The Technique of Executive Control* — 3d edition — McGraw-Hill Book Co., Inc. New York, 1930, p. 125.

concursos destinados ao preenchimento de cargos de carreiras técnicas do Ministério da Agricultura, havendo mais de seiscentos candidatos inscritos, quando foi baixada uma lei transformando o concurso de provas em concurso de títulos. Não iremos analisar o concurso ou a lei sob o aspecto técnico, apenas um ponto em particular. Que estímulo poderá ser dado à juventude, aos que saídos dos bancos escolares e procurando colocação ou trabalho, vêm-se impedidos de conseguir honestamente aquilo a que seu esforço, sua inteligência, seu preparo lhes dão direito? Títulos só possuem os mais antigos, os que já exerceram funções, já receberam elogios (mesmo graciosos), os que foram ajudados pela cornucópia da sorte; mas os moços, aqueles que só têm por si as qualidades pessoais, esses ficarão impedidos de obter o que era justo, pois não apresentam documentação do passado, já que os títulos nada mais representam que provas do passado.

Ora, se na seleção inicial já tal fenômeno se apresenta — como poderemos esperar que a administração empregue meios evoluídos para selecionar os dirigentes, os chefes, o pessoal que deve ocupar as posições de maior relêvo?

Se o fator pessoal se encontra atravessando essa crise de compreensão; se os conselhos da técnica são esquecidos; se forças estranhas impedem a adoção das normas recomendáveis — que poderemos dizer, em relação à administração de material?

A seleção de pessoal capaz para as funções é indispensável, não só devido ao aumento de rendimento que daí decorre, mas também por causa do aspecto social do problema, pois a preferência pelo mérito tem o condão de hierarquizar os indivíduos em relação a seus valores, e não na base do grau maior de amparo político de que desfrutam. Dutton acha indispensável a apreciação da capacidade individual antes do ingresso do indivíduo na função.

"Before a man can be moved to a desired activity he must understand and be capable of doing what is desired. This implies first, the selection of men who are at least approximately adapted to the work. It implies in the second place the more precise adaptation of the man to his task, where this is required, by teaching or orders." (3)

Levando em conta as condições mesológicas, observando atentamente o momento que vivemos e as poucas possibilidades ainda existentes, é que ora empreendemos o estudo de uma parte da administração de material, e apresentamos sugestões, como medidas tendentes a melhorar as práticas até aqui seguidas. Certo não nos arrojaremos a propor medidas que constituam verdadeira revolução, porquanto não há ambiente administrativo para tal, e se assim fizéssemos, não estaríamos sendo úteis, como é nosso desejo.

O plano é sem dúvida basilar em administração. O D.C.T. já possui o seu Plano Postal e Telegráfico, o que bem mostra a compreensão dessa necessidade. Na execução, porém, desse plano, outros planos tornar-se-ão indispensáveis, pois aquele contém as linhas mestras, enquanto outros cuidarão de detalhes, de particularidades, da forma própria de realizar o principal.

Para execução dos trabalhos existe sempre a necessidade de material, e este ou é produzido pela própria empresa ou adquirido. Para a obtenção, qualquer que seja a forma, torna-se indispensável seja fixado um plano, a fim de evitarem-se as aquisições desordenadas, sem programa, traduzindo-se em prejuízos.

E o prejuízo a que nos referimos não é apenas o que se pode averiguar pelo exame da cifra correspondente, mas o conjunto de danos, quer financeiros, quer administrativos ou econômicos.

Fica afetado o rendimento de trabalho, quando o abastecimento do material é feito sem método, fora de tempo, em qualidade diversa da conveniente. A eficiência que a administração procura obter, sofre muito, em consequência do mau funcionamento dos órgãos da administração — meios.

Assim o planejamento das aquisições e do abastecimento de material é a primeira condição para o funcionamento racional do setor de material da empresa; sem ele, estará sempre comprometida a eficiência procurada pelos serviços. Eis porque devemos lançar nossas vistas inicialmente sobre este ponto.

Não basta, todavia, o plano, pois a inexistência de propósitos definidos, como um ambiente propício à produção de um trabalho eficiente são causas de insucesso. Em organização devemos levar em conta o fator pessoa, ao qual incumbe elevada responsabilidade. O elemento material contribui com parte importante, e sem ele o pessoal não poderá produzir — o que também acontece quando faltam os recursos financeiros na empresa. A coordenação das atividades visando congregar todos os esforços no sentido do fim colimado é de real valor e não deve nunca ser desprezada. A existência de setores, seções ou grupos que procurem trabalhar divorciados uns dos outros, embora constitua prática comum, é ruína para a administração. Nota-se, no geral, uma tendência para a formação de setores estanques, uns procurando a auto-suficiência, outros se digladiando, todos prejudicando-se mutuamente, o que deve ser evitado, porque traz sempre prejuízos ao conjunto e diminui a eficiência. Schreiber deteve-se sobre este aspecto e, sendo uma autoridade reconhecida na matéria, suas palavras devem ser reproduzidas.

"By our analysis of the definition of "Organization" we find that an organization comes into existence under the following conditions: First there must be persons able to communicate with one another; second, they must be

(3) DUTTON, HENRY POST — *Principles of Organization* — 1st. edition, McGraw-Hill Book Co, Inc. — New York, N.Y., p. 234.

welling to cooperate or contribute action; third, there must be a common purpose". (4)

Como acabamos de notar, a coordenação, a identidade de propósitos e a existência de pessoas desejosas de produzir objetivamente, torna-se indispensável, mas isso não é o suficiente, pois o pessoal deve saber trabalhar, deve especializar-se a fim de produzir eficientemente.

Um fato ocorrido em certa repartição evidencia a falta de alguma coisa importante. Trata-se de um estabelecimento de ensino que tem centenas de alunos internos. Certa ocasião, faltou determinado alimento indispensável e, como seria de esperar, inúmeras providências foram adotadas. Um corre-corre notou-se imediatamente — todos desejavam providenciar o abastecimento do produto, e, a começar pelo diretor, não houve quem não se esforçasse nesse sentido. Recriminações recíprocas eram ouvidas; ordens diversas eram dadas; entendimentos diversos com autoridades e fornecedores eram feitos; tudo às pressas e descoordenadamente; resultado — no mesmo dia, chegavam quantidades e mais quantidades do produto, as quais atingiram o décuplo do necessário e, como consequência, muito foi perdido!

Houve excesso de boa vontade, acúmulo de interesse em bem servir, mas tudo desorganizado, descoordenadamente. Terá sido esse um fato isolado? Quem conhece administração bem pode imaginar que encontra reproduções, mesmo sem pesquisar.

Voltemos ao pessoal, dado o valor que este elemento representa em administração, mesmo na de material.

Assunto que já não deixa dúvidas é o que aponta a especialização do pessoal como meio eficiente do aumento de rendimento de qualquer organização. Busquemos amparo nas palavras de um mestre europeu, a fim de não nos valermos somente dos norte-americanos, o que, para muitos, constitui erro e, para outros, o desconhecimento do que pensam os autores da velha Europa. Diz Gutjahr :

"Le moyen classique pour augmenter le rendement du travail est la spécialisation du côté du personnel et la division du travail ou le sectionnement des tâches de la part de l'entreprise. Les avantages de la spécialisation sont bien connus. Ils reposent sur cette vérité que plus la tâche qu'un employé est appelé à accomplir est simple, plus il lui est facile de l'apprendre à fond. S'il l'exécute souvent, il arrivera à la remplir avec d'autant plus de sûreté, d'efficacité et de rapidité." (5)

(4) SCHREIBER, NORMAN B. — *Philosophy of Organization* — A. Kroch and Son, Publishers, Chicago, Illinois, 1942, p. 17.

(5) GUTJAHR, Ed. — *L'Organisation Rationnelle des Entreprises Commerciales* — Dunod, éditeur, Paris, 1920 — p. 163.

A especialização do pessoal é inegável fator de aumento de rendimento, mas o pessoal treinado, capaz, cômico de seus deveres poderá deixar de apresentar um resultado melhor se a direção não for, por seu turno, competente, como também se não houver a indispensável unidade de comando. O episódio que tivemos oportunidade de narrar e que apresenta aspectos cômicos, revela uma falta imperdoável: — a inexistência da unidade de direção, pois, se tal houvesse, não teria ocorrido o erro do acúmulo de mercadoria, a qual foi perdida devido ao descontrôle. Quando não há unidade de comando podemos aplicar o adágio popular e de grande sobedoria — todos mandam e ninguém tem razão.

Fayol se refere a este ponto e é incisivo, pelo que reproduziremos as palavras do mestre.

A direção de qualquer empreendimento deve emanar de uma só cabeça, a fim de serem evitadas as decisões monstruosas que ocorrem quando são dois ou mais a mandar. A apreciação de Fayol é positiva.

"Unité de direction — Ce principe a pour expression: — un seul chef et un seul programme pour un ensemble d'opérations visant le même but.

C'est la condition nécessaire de l'unité d'action, de la coordination des forces, de la convergence des efforts. Un corps à deux têtes est, dans le monde social comme dans le monde animal, un monstre. Il à de la peine à vivre". (6)

Além da unidade de direção, mister se faz que notemos a necessidade de o chefe ser efetivamente um comandante, um "leader", pois disso depende muito a confiança do grupo e sua produtividade. O homem não é máquina que obedeça a um contato elétrico e se movimente. Necessário é que se sinta estimulado. O trabalho em equipe é o mais produtivo, mas, para ser obtido, deve haver uma força congregante, a irradiar-se de um elemento, o chefe ou "leader". Não julgamos "leader" o "mandão", o chamado "homem forte", e sim aquele que atrai, o que inspira confiança, o que tem suas atitudes copiadas espontaneamente pelos subordinados. Na apreciação de um "leader" devemos observar sua capacidade de direção, e não o quanto ele possa mandar. As palavras de Elbourne bem servem à justificação de nosso ponto de vista.

"The test of a leader is not how good he is at "bossing" but how little "bossing" he has to do". (7)

O administrador deve possuir essas qualidades, muitas das quais são inatas no indivíduo, outras podem ser desenvolvidas ou adquiridas através de ensinamentos e da prática, pois a administração não é difícil, de um modo geral, já que é mais uma arte que ciência.

(6) FAYOL, HENRI — *Administration Industrielle et Générale* — Seizième a dix-neuvième mille — Librairie Dunod, 92, rue Bonaparte — (VI) — Paris, 1931, p. 35 e 36.

(7) ELBOURNE — *Opus cit.* — p. 565.

Este último assunto, aliás, se encontra amplamente discutido na monografia intitulada "Escola Nacional de Administração", editada pelo D.A.S.P., em 1949. Como, porém, é longo e foge à finalidade específica deste trabalho, apenas o mencionamos, deixando de transcrevê-lo. Restringimo-nos a dizer que, para nós, a administração é mais uma arte ou conjunto de métodos ou práticas que uma ciência, e juntamos as palavras de Gulick, para reforço de nossa opinião :

"At the present time administration is more an art than a science; in fact there are those who assert dogmati-

cally that it can never be anything else. They draw no hope from the fact that metalurgy for example, was completely an art several centuries before it became primarily a science and commanced in great forward strides after generations of intermittent advance and decline". (8)

(Continua)

(8) GULICK, LUTHER and L. URWICK — *Papers on the Science of Administration* — Institute of Public Administration — Columbia University, New York, N.Y., 1937, p. 191.