

não poderá prescindir de duas coisas: 1) um conhecimento aprofundado de todas as profissões, sob o ponto de vista das aptidões psico-fisiológicas que exigem; e 2) que saiba verificar a existência dessas aptidões nos indivíduos.

Evidentemente, a pouca aplicação que tem tido no Brasil êsse capítulo tão importante da psicologia industrial, não nos permitirá esperar que êsses serviços comecem a funcionar com o máximo de

eficiência desde o seu início. Os seus empreendedores encontrarão, por certo, muitos obstáculos pela frente, devidos, principalmente, à falta de recursos técnicos, mas isso não impedirá que recebamos com o maior entusiasmo essa iniciativa que, levada a bom termo, representará um grande passo para a solução do difícil problema dos desajustamentos profissionais, que tanto prejuízo causam ao trabalho industrial.

Sexta reunião mensal de 1943

“Centralização das compras de material”

Na reunião mensal de estudos de 30 de junho último, realizada pela Divisão de Aperfeiçoamento, foi discutido o tema “Centralização das compras de material”. A exposição do assunto esteve a cargo do Sr. Rafael Xavier, antigo diretor da Divisão do Material do D.A.S.P. e atual diretor da Comissão Censitária Nacional, que disse:

“A eficiência de uma organização administrativa de serviço público depende, sobretudo, de uma planificação racional de sua estrutura e, subseqüentemente, de pessoal capaz, de material apropriado e instalações adequadas.

Isso numa concepção simplista, sem pretensão doutrinária, porque, na realidade, múltiplos e complexos problemas surgem quando se trata de planificar um serviço, recrutar pessoal, escolher material ou projetar funcionalmente sua instalação.

Os aspectos teóricos do problema, encarados segundo as várias escolas modernas, surgidas no emaranhado das tendências políticas dos últimos lustros, apresentam soluções que se multiplicam ao sabor das correntes doutrinárias, tornadas mais difíceis quando se procura adaptá-las às relações de ordem pragmática da administração pública.

Praticamente, quatro fatores são fundamentais para a existência de um serviço público — planificação, pessoal, material e instalação e recursos financeiros.

Não se pode, num plano lógico de remodelação dos serviços administrativos do Estado, subestimar qualquer dos aspectos considerados como essenciais ao seu funcionamento.

A administração pública é um meio de que se vale o Estado para obter rendimento suficiente nos seus serviços, satisfazendo, assim, determinadas imposições políticas, econômicas e sociais e, se assim é, para que haja equilíbrio e estabilidade no funcionamento de sua máquina, é evidente a necessidade de um ajustamento harmônico dos meios de ação.

Um serviço provido de valores humanos, de elevado nível mental e recrutado para o desempenho de atribuições bem

caracterizadas, necessita, em igual ordem de importância, de material e de instalações apropriadas.

Um instituto de pesquisas, sem laboratórios e sem material para as suas investigações científicas, pode ter no seu corpo funcional os mais notáveis cientistas, que o seu rendimento de trabalho será nulo. O mesmo se dará com uma pequena repartição burocrática, que, à falta de material de expediente, não realiza suas tarefas.

Parece que essas triviais verdades não carecem de grande esforço para se comprovar. E as deficiências que, diariamente, ainda hoje, com os inegáveis progressos alcançados, sentimos, no trato com os serviços públicos, são provas de que muito ainda há a realizar para se atingir um coeficiente bastante de rendimento, compensador das vultosas despesas com os serviços públicos.

As profundas modificações que, na concepção tradicional do Estado, produziram as revoluções políticas, econômicas e sociais, alteraram sensivelmente as normas de administração a que nos habituáramos, hoje inadequadas e ineficientes, embora, ainda, teimosamente insistindo em se defender, nos seus últimos bastiões.

O Estado moderno é a resultante de uma sucessão de crises políticas, que, repercutindo na sua estrutura econômico-financeira e conseqüentemente na vida social, alargaram rapidamente suas atividades, transformando-o de simples órgão policial, ditador de normas jurídicas da ação individual em face dos interesses gerais, para um Estado ativo, condensador dos interesses pessoais para coordená-los, num sentido mais amplo, de acordo com os interesses de ordem nacional.

Assim sendo, os antigos processos de administrar se demonstram desajustados e incapazes, frente ao objetivismo das novas funções de governo.

Mesmo os chamados quadros políticos do velho liberalismo foram influenciados pela ação renovadora do hodierno conceito estatal. O NEW DEAL não foi mais que uma reação reajustadora dos princípios democráticos às novas condições de direção governamental. O Estado interfere e amplia sua esfera de ação até os domínios das atividades privadas, tanto

na conceituação spengleriana do nazismo germânico, como no sentido internacional e anti-capitalista do comunismo russo; o próprio conservadorismo britânico, do mesmo passo, e, acentuadamente, as tendências políticas do nosso Estado Nacional, sofrem as influências das modernas diretrizes.

Evidentemente é uma tendência para um socialismo de Estado, em contraposição ao individualismo liberal, o que se infere de todas essas mutações. Para tanto o Estado altera, radicalmente, sua estrutura administrativa. A transformação revolucionária exige novas funções, outros métodos e processos em substituição às antigas fórmulas, para que se atinjam os fins e propósitos renovadores, impostos pelos acontecimentos.

O Brasil promoveu suas reformas administrativas, equacionando seus problemas de serviços públicos dentro de um programa de adequação de sua administração aos imperativos e contingências de sua evolução material e política. Não discutamos os acertos ou desacertos da reforma ainda em início, as imperfeições notadas na sua execução, os seus métodos e as suas normas.

A lei que criou o órgão orientador da administração pública brasileira é uma lei harmônica e abrange todos os grandes setores do plano administrativo nacional — organização, pessoal, material e orçamento — em seus variados aspectos, condicionando-os dentro de uma unidade de ação racional e no mesmo pé de importância.

Encarou-se o problema do abastecimento do material aos serviços públicos, como se encarou o dos métodos e processos de trabalho, o da seleção do pessoal e o dos recursos orçamentários.

Pode ser suscetível de discussão teórica a nossa organização. Argumentos pró e contra podem ser apresentados em defesa ou contra a tese brasileira. Que ela é lógica, não resta a menor dúvida. Uma organização de trabalho, qualquer que seja o seu tipo, exige pessoal, material e recursos financeiros e, se há processos racionais de seleção de valores humanos para execução das tarefas, há, também, processos técnicos de escolha de material adequado para a realização dos mesmos trabalhos.

Apresenta-se assim, para uma solução razoável, o problema ou o sistema de abastecimento de material aos serviços públicos, dentro das atuais condições de organização e conforme as exigências das tarefas do Estado.

Uma das velhas e controvertidas discussões em torno da matéria é a do regime de compras — centralização ou descentralização das aquisições.

Foi também esse o tema que me foi imposto pelo ilustre diretor da D.A. do D.A.S.P. Eu preferiria uma tese mais suscetível de divagações filosóficas... Entretanto submeto-me, de bom grado, a divagar, pragmáticamente, sobre o debatido assunto e procurar, tanto quanto me ajudem as experiências obtidas no decorrer dos estudos feitos, quando dirigi a D.M., esclarecer os fundamentos da reforma projetada e os seus possíveis resultados, assim como os defeitos verificados na sua prática.

O regime anterior a 1931 era o de absoluta descentralização das compras do governo federal. Cada repartição tinha a faculdade, dentro de suas verbas orçamentárias, de adquirir materiais, desde que obedientes a determinadas

regras estabelecidas pela legislação em vigor e desde que houvesse dotação própria. Esse era o princípio geral e legal. Os inconvenientes do sistema adotado eram geralmente apontados e as críticas a respeito do mau emprego das dotações orçamentárias, como também os abusos e irregularidades, assumiam proporções de escândalo público.

Não nos interessam, no momento, os aspectos morais das aquisições no regime de compras descentralizadas. As inconveniências de natureza técnica ou administrativa são evidentes e bastantes para demonstrar a incapacidade do regime de descentralização no abastecimento suficiente das necessidades dos serviços, no controle dos preços, na uniformidade dos artigos, na possibilidade de um sistema de fiscalização e na efetivação técnico-econômica das compras governamentais.

No regime descentralizado, dado o grande número de pequenos órgãos adquirentes, onde prevalecia o critério pessoal do comprador ou os interesses comerciais do fornecedor, o preço e a qualidade do material variavam de forma alarmante, de repartição para repartição. As subdivisões das partidas a fornecer, em pequenos lotes, não interessavam às grandes organizações comerciais e, por isso mesmo, formara-se em torno da administração uma rede de fornecedores ao governo, verdadeiros feudos, dificilmente extirpáveis.

Não se precisa de grande esforço mental para demonstrar os inconvenientes de semelhante prática. Os estudos qualitativos e as normas técnicas não são praticáveis com a disseminação das compras pelas repartições.

Nenhum sistema de compras em grande escala, considerando-se o aspecto econômico, pode ser realizado, proveitosamente, pelo processo de compra independente, feito por diversos serviços.

Todo o mundo sabe que o preço do artigo é normalmente influenciado pelo vulto da compra, e o custo de administração e despesas normais de expediente e de pessoal necessário ao seu processo, sempre desprezado no cômputo dos gastos de administração, multiplicam-se pelo número de órgãos compradores.

As aquisições, portanto, em grandes lotes, custam menos por unidade, diminuem os gastos gerais de administração e possibilitam fiscalização técnica e contábil necessárias a toda organização racional.

Os inconvenientes e falhas não só de natureza técnica — dificuldades de exames, por falta de aparelhagem e laboratórios — como de natureza econômica — compras esparsas, em épocas diversas e em partidas mínimas — são conseqüências lógicas do regime descentralizado.

A descentralização das aquisições era o regime adotado na administração federal até antes de 1931, quando foi criada a C.C.C.

Foram, inegavelmente, animadores os primeiros resultados obtidos na execução do plano de centralização das compras entre nós. As facilidades legais facultadas ao órgão recém-criado, um corpo técnico novo e entusiasta e um regime de controle estatístico, bem iniciado, a par de uma liberdade de ação, sem entraves burocráticos, quer do Tesouro, das repartições e do próprio Tribunal de Contas, ainda não refeito dos primeiros golpes revolucionários, deram às compras do Estado um caráter prático, elástico e de

comprovada eficiência. Cedo, entretanto, pelo defeito de sua própria estrutura e pela carência de um plano racional e técnico de compra, desaparelhado de laboratórios apropriados para o exame de recebimento dos materiais, sem a necessária centralização das verbas orçamentárias e com as mutilações que veio sofrendo, gradativamente, pelas resistências das repartições e outros muitos fatores dissolventes de suas atividades, a C.C.C., em pouco, anulava os resultados iniciais, para se transformar num simples órgão intermediário entre a repartição e o fornecedor.

Falhara o plano de compras do governo, quer sob o aspecto de organização técnica, como sob o ponto de vista legal; falhara porque não se previra a necessária elasticidade do sistema, tão clara e elementarmente exigida para a existência de um órgão cujas funções são nítida e caracteristicamente comerciais.

O resultado final foi o clamoroso fracasso da C.C.C. Só ligeiras tentativas de especificação de alguns artigos foram efetuadas e logo abandonadas nas compras, que, em sua generalidade, passaram a ser feitas pelo clássico pedido de marcas. A nenhum ou quasi nenhum exame de recebimento se procedia, no que se comprava. A multiplicidade das concorrências e coletas de preço, do mesmo artigo, no mesmo dia, para serviços diferentes, exigência de uma técnica orçamentária colonial e de um controle contábil absurdo, só admissíveis num regime de profunda e lamentável ignorância ou má fé, resultaram nas mais escabrosas irregularidades, e uma larga campanha de descrédito se fez em torno do órgão comprador do governo.

Diariamente editais pediam cotações para 1 litro de tinta, 1 dúzia de lapis Faber n. 2, e unidades às vezes menores, desde que as repartições requisitantes fossem diferentes! Artigos da mesma qualidade multiplicavam-se em tantos pedidos de preços, tantos fossem os órgãos que os requisitassem; os fornecedores já organizados, articulados com as repartições e conhecendo a carência de controle, dominavam, integralmente, o mercado das compras para o governo e florescia, devido às falhas do sistema, uma indústria de fornecimentos ao Estado, explorando as verbas orçamentárias.

Em estudo feito pela D.M., comparando-se os preços do mercado normal e os vigorantes, na época, para as aquisições oficiais, constatou-se uma elevação média de 50%.

Em face da realidade, abundantemente comprovada, de que a simples determinação legal de existência de um órgão central de compras não resolveria, como não resolve, o problema, estudou a D.M. do D.A.S.P., em colaboração estreita com uma elite de técnicos de reconhecido valor, na administração federal, um plano racional de reforma, em substituição ao existente.

Verificada, em primeira análise, a insuficiência e incapacidade de execução do plano previsto, com a simples existência legal do órgão de compras, sem a complementação de um sistema harmônico de serviços adequados, que articulassem todos os elos da cadeia, envolvendo os múltiplos e complexos aspectos do problema de administração de material, projetou-se uma estruturação de rara felicidade, — lógica, simples, abrangendo todos os assuntos intimamente ligados à debatida questão.

Não foi, por causas várias, inclusive as de ordem legal, possível a sua execução integral no plano de reformas projetado pelo D.A.S.P.

O projeto primitivo revolucionava as velhas bases em que assentam ainda os princípios fundamentais da administração brasileira, muito embora o espírito novo que animava as últimas reformas. Por isso mesmo, porque ele aluía as caducas normas de contabilidade e as ficções orçamentárias, teve a revidada violenta dos velhos espíritos, alarmados com a destruição de doutrinas tradicionais, muito embora todos reconhecessem a mentira que elas representavam em face da realidade objetiva dos problemas administrativos.

O terror à responsabilidade e o desconhecimento da evolução por que passa o conceito político do Estado moderno, que perde aquela feição ronceira e inútil de mero espectador de acontecimentos, para se transformar em propulsor de reformas e inovações, objetivadas em ação dinâmica, fizeram com que se sacrificassem os princípios basilares da reforma projetada. Eles eram simples, precisos e lógicos; tinham unidade e equilíbrio em suas linhas principais, e somente se impugnavam suas idéias avançadas, sob a alegação de que feriam as tradições do Direito Administrativo brasileiro e destruíam os preceitos codificáveis de nossa contabilidade pública.

Não se queria ver que um sistema racional de aquisição de material, num regime de centralização de compras, não podia reger-se por meio de institutos legais atrasados, violadores de uma realidade evidente, que entrava aberta e claramente pelos olhos e pelos sentidos de todo mundo.

Não se queria quebrar, por um supersticioso respeito à chamada autoridade legal, à autoridade dos órgãos de controle inadequados às novas exigências do problema.

O Código de Contabilidade, monumento jurídico para um período anterior à nossa época e perfeito para um regime de descentralização das compras, grangeara foros de Alcorão e suas normas eram consideradas intangíveis. Como o Código, também se tornaram estacionários e rígidos os seus intérpretes e aplicadores.

O primitivo projeto da D.M. criava os órgãos do sistema com a mesma estrutura e funcionamento uniforme, dispondo de suficiente autonomia na execução e fiscalização das atividades relativas ao material. Oferecia a segurança precisa do controle contábil e da aplicação verdadeira das verbas; evitava o desperdício, o mau emprego e abuso dos gastos. Possibilitava o exame desde a requisição, sob o ponto de vista da real necessidade do material, até os últimos estágios do seu emprego útil ou de substituição e baixa respectiva.

O Departamento de Compras idealizado possuía relativa autonomia administrativa, como um verdadeiro órgão de economia de Estado, comprando dentro de regras comerciais, segundo as necessidades e previsões ditadas pelos órgãos de material dos Ministérios e sob a orientação de um Conselho Normativo do Material, que teria, em lei, atribuições específicas de um órgão ao mesmo tempo técnico e normativo e, em casos excepcionais, orientador administrativo.

Quebravam-se certas arestas e algumas ficções, consideradas tabús nos planos imprecisos de organização que se queria muito igual, mesmo para serviços desiguais.

O projeto estabelecia regras e princípios de controle legal, determinava uma série de medidas de elevado alcance prático e de segurança, como se se tratasse de uma grande empresa de interesses privados.

A responsabilidade administrativa e funcional dos seus dirigentes era absoluta, fácil e imediatamente verificável.

Deveriam, ainda, os órgãos do novo sistema, proceder ao aproveitamento, troca, cessão ou venda do material não utilizável; organizar, segundo bases padrões, os almoxarifados e depósitos, levantar a estatística do material, estabelecer as pautas de consumo e os programas de compras; fazer a escrituração relativa ao material e zelar pela observância da padronização e das especificações baixadas.

Modificava-se o conceito do exercício financeiro. A centralização das verbas, nos diversos órgãos de material, era uma imposição do próprio sistema. As pautas de consumo e controle da distribuição dariam realidade às estimativas das despesas. O controle estatístico e a fiscalização da distribuição, uso e aplicação do material, produziriam uma diminuição sensível nas aquisições, e a compra em massa, pelo D.F.C., segundo o regime comercial mais adequado, reduziria as despesas em percentagens elevadíssimas.

Dir-se-á, entretanto, que o decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940, que transformou a C.C.C. no atual D.F.C. e criou os órgãos do sistema de material, consubstancia todos os princípios acima expostos.

Não; infelizmente não, porque, conforme aliás prevíamos, não se renovaram, radicalmente, todos os inconvenientes e, em pontos sensíveis, a lei foi dúbia e o conservadorismo subjetivo dos interpretadores manteve a velha caustica burocrática.

Tem muito do plano primitivo, porém faltou o principal — a unidade do sistema, que era orgânica e integral em toda a plenitude. Criava os órgãos, dava os recursos legais para seu funcionamento perfeito, legislava sob os processos de contabilidade e fixava princípios orçamentários novos para as aquisições de material; previra, no final, os próprios recursos para as instalações imediatas.

A reforma, mesmo assim mutilada, seria um grande passo se tivesse tido imediata execução. As idas e vindas burocráticas, a falta de dotações suficientes, a manutenção da velha máquina, que só aos poucos recebia as lentas influências da reforma, anularam ou alteraram os benéficos resultados previstos.

Mais uma vez fomos capazes de prever uma administração dinâmica, suficientemente plástica em seus movimentos, para atender à extrema mobilidade da vida atual.

Concebemos a evolução dos fatos administrativos, ainda mesmo agora, apesar das renovações feitas, sobretudo no que se refere aos problemas de material e à técnica orçamentária e contábil, com uma timidez desarmante. Só após longas e penosas demonstrações de ineficácia dos processos, tentamos alterações, assim mesmo, pela metade.

Faltou à reforma implantada com o decreto-lei n. 2.206 uma renovação completa dos métodos anteriores; e faltou, principalmente, ao regime que ele impôs, execução e implantação imediatas. Formou-se, como de comum, em casos

semelhantes, um sistema misto que se foi adaptando à reforma, ora dentro da lei nova, ora baseado nos princípios da antiga. Nesse meio tempo, as resistências se manifestaram e o T. C., como fizera com a antiga C.C.C., iniciou a interpretação da lei, segundo os padrões de sua tradição.

Surgiram e se multiplicaram os embaraços e logo os seus efeitos se fizeram sentir, desoladoramente.

Afrouxou-se o espírito de renovação. Os órgãos de material, com raras e brilhantes exceções a comprovar a excelência do plano, tornaram-se mais um elo burocrático a aumentar o velho suplício das repartições requisitantes.

O D.F.C. dispende, como dispõe, de um corpo diretivo de elite, em pouco mais de três anos já carece de uma reforma que o habilite a executar seu largo e útil programa. Necessita de liberdade real de ação e possibilidades legais de compras em massa. As várias experiências já feitas com alguns artigos bem demonstram quão úteis seriam os resultados de um real sistema de centralização de compras, mormente no Estado atual, se a ele tivessem sido dados os recursos e condições reais de trabalho, sem os atropelos e emperros, falhos de qualquer significação administrativa ou moral.

O regime de compras do governo federal é, desde 1931, centralizado em lei; na realidade não o é. Parece absurda a conclusão. Entretanto, a não ser que se queira concluir que a simples função de receber requisições, fazer editais de concorrência ou coletas de preços, contratar e mandar entregar as partidas pedidas, seja o que se deva entender por centralização de compras, o nosso regime não é absolutamente o que se deve chamar um regime ideal e proveitoso de centralização.

A permanência de regras e princípios criados para um regime de descentralização, regulando o funcionamento de um sistema oposto, como é o da centralização, invalida qualquer esforço no sentido de torná-lo efetivo, de acordo com o espírito da lei que o implantou, impondo-o como uma exigência de nossa reorganização administrativa.

Justificavam-se perfeitamente e tinham sua razão de ser todas as exigências legais e todos os controles administrativos exercidos no antigo regime, em que cada repartição fazia, livremente, suas aquisições de material. Era necessário que o Estado exercesse essa fiscalização excessiva.

Entretanto, comprovada a ineficácia desse sistema, seus defeitos e suas falhas, alterámo-lo radicalmente, substituindo-o pelo da centralização, criando para tanto os órgãos de execução e de controle considerados como necessários à finalidade prevista, mas não substituímos, ou só o fizemos parcialmente, as regras e princípios legais que determinariam a sua forma de ação e mantivemos, com suficiente força para se impor, os mesmos órgãos de controle, exercendo paralelamente, mas por processos diversos, as mesmas atividades dos órgãos criados para substituí-los.

Deixamos quasi intactos os moldes anteriores de controle e obrigamos o novo sistema a uma improvisada adaptação, cujas conseqüências são as mais lamentáveis.

O segredo da centralização reside na compra econômica e no fornecimento rápido às repartições requisitantes. E' o fator vitória insubstituível, tendo seus fundamentos psicológicos, únicos vencedores das resistências normais de velhos hábitos e dêsse imponderável espírito de posse e de autoridade que transforma o chefe, os funcionários, em senhores e possuidores das verbas destinadas à compra do material para o seu serviço e que exige que êles tenham, nessa escolha, uma parte essencial.

Se houver demoras, se o material for caro e não de acordo com os seus desejos, sem uma razão aceitável, o sistema estará ameaçado, porquanto se avolumam e se justificam as queixas e as reclamações.

O fornecedor honesto, conciente, também é outro elemento que se associa ao número dos críticos ou se afugenta das concorrências, quando o processo de pagamento ou de liquidação de suas vendas ao governo sofre delongas, protelações ou exigências formalísticas.

A rapidez e pronta execução dos fornecimentos, a liquidação imediata dos compromissos assumidos, segredos de uma boa orientação administrativa, só podem ser efetivas se o órgão comprador possuir a mesma autonomia de uma empresa comercial.

As interpretações e dúvidas sobre o funcionamento do sistema comprovam que êle não está satisfatório; e não está satisfatório porque não houve o ajustamento dos princípios e normas legais e de controle às novas atribuições dadas ao órgão comprador, que deveria ter um máximo de autonomia na mesma proporção da responsabilidade dos seus agentes.

Também — e essa é uma das falhas que consideramos fundamentais no plano da reforma consubstanciada no decreto-lei n. 2.206 — a falta de dotação global das verbas de material permanente e de consumo aos órgãos de material, não parcialmente, porém a todos, com uma distribuição para efeito de controle interno, sem aqueles deploráveis e ineficientes registros legais, vem prejudicando a implantação definitiva do programa de compra centralizada.

A possibilidade das compras em massa, obedientes ao Calendário já estabelecido, não é viável se as verbas estão diluídas em pequenas frações, consignadas a múltiplos serviços.

Estabelecido um regime simples de classificação de material, por meio de um índice explícito, como antecipação ao trabalho naturalmente lento dos catálogos e das especificações, desapareceriam todas as dúvidas sobre classificação de material, provocadas pela imprecisão das ementas, má previsão das consignações e sub-consignações, destinadas a material de consumo e permanente, um dos anacronismos do nosso orçamento.

Além das vantagens e resultados que traria o índice, de imediato possibilitaria a previsão segura das despesas com material, dispondo a Comissão de Orçamento de uma relação real do que deveria ser adquirido, e os órgãos de fiscalização e controle de elementos estatísticos suficientes para fazer, rapidamente, o tombamento do material em uso e sua localização e valor.

Os trabalhos de simplificação de tipos e modelos usuais, os elementos básicos para a determinação de prioridade

para as especificações, a organização racional dos almoxarifados e a própria contabilização do material, teriam os seus atuais e complexos problemas facilitados com a adoção do índice do material para uso nos serviços e a conseqüente adaptação das normas orçamentárias aos novos preceitos.

Verificamos, senhores, do exposto, pelo menos teoricamente, que a complexidade do problema de centralização das compras de material para os serviços públicos está mais na dependência de uma remodelação radical dos nossos institutos de ordem legal que na implantação de um aparelho administrativo dotado de processos e métodos racionais.

Os processos e métodos facilmente se ajustam às imposições da realidade e se alteram e se modificam segundo as exigências dos trabalhos. A lei não possui tal flexibilidade. Determina e tem que ser cumprida. Para contrariá-la há um só remédio: o artifício das interpretações ou a aplicação da denominada *química* administrativa.

Temos, assim, no nosso sistema de material, um manifesto antagonismo. Um regime de centralização de compras, com algumas atribuições legais bem nítidas que o caracterizam sem discussão, e um sistema de controle legal e de regras orçamentárias que contrariam radicalmente a sua execução proveitosa.

Está claro que somente graves inconvenientes resultarão dessa duplicidade.

Tanto o órgão comprador como o regime de compras não podem continuar a reger-se por institutos evidentemente contrários às suas finalidades, em flagrante violação às realidades dos fatos, criando-se um supersticioso mito de intangibilidade dos órgãos que, longe das condições em que se processam as atividades normais da compra, interferem academicamente, sob a forma de interpretações sibilinas, quando já a compra está em fase de liquidação, o material já entregue e em uso.

Ora, é tão lógico concluir-se pela insubsistência de semelhantes critérios que dificilmente poderemos admití-los como normas de trabalho existentes em plena fase de reformas do plano administrativo do país.

Em conclusão: não se discutem as vantagens da centralização, certamente compreendidas dentro de fórmulas inteligentes e plásticas previstas pelo nosso sistema, porém não resta dúvida de que ela será inoperante se todos os recursos não forem postos à sua disposição, com uma legislação adequada, perfeito funcionamento dos órgãos competentes e completa substituição dos princípios que atualmente vigoram na técnica da lei orçamentária, no que diz respeito às despesas destinadas ao material".

Debatendo o assunto, falou a seguir o Sr. Arthur Hehl Neiva, diretor da Secretaria da Coordenação da Mobilização Econômica:

"Debater qualquer coisa da lavra de Rafael Xavier é muito difícil. Ainda mais quando, como eu, estamos inteiramente de acordo com as idéias expendidas na brilhante palestra que acabais de ouvir. Honrado pelo digno

diretor da D.A. do D.A.S.P. para servir de debatedor, nada mais me resta senão subscrever em gênero, número e caso os conceitos emitidos pelo conferencista, o que representa não somente um vergonhoso fracasso para o debatedor, mas, principalmente, a demonstração de que, apesar da sua aparência encarquilhada, êsse nordestino é capaz de produzir obras notáveis, absolutamente inatacáveis e polidamente esféricas, que não têm onde possam ser seguradas. E' mais uma demonstração de como as aparências enganam; aliás, é perfeitamente possível que êste efeito seja voluntário por parte do nosso orador desta tarde.

Assim, limitar-me-ei tão somente, já que estou disposto a abusar de vossa tolerância durante os dez minutos regimentais, a abordar pequenos comentários em torno do que acabais de aplaudir.

Quem olhar para Rafael Xavier e não se der ao trabalho de conhecê-lo mais de perto, enganar-se-á por certo, e redondamente. Ao vê-lo falar, pontuando suas frases com a ironia fina que o caracteriza e da qual um exemplo frisante é o dito: "Quebravam-se certas arestas e algumas ficções, consideradas tabús, nos planos imprecisos de organização que se queria muito igual, mesmo para serviços desiguais"...

Ninguém imaginaria que êsse discípulo de Voltaire e de Anatole, condimentado na intimidade com alguns salpicos rabelaisianos, fôsse um grande idealista. Apesar da sua atitude às vezes um tanto rebarbativa, gostando de dar solução pragmática aos casos ocorrentes, nosso eminente orador e amigo gosta de encarar os problemas filosoficamente, com uma grande largueza de vistas, e seu idealismo não o impede de desenvolver ao máximo sua capacidade realizadora, empolgando todos quantos têm a ventura de se aproximar dele. Sua fé é inquebrantável, mau grado as críticas acerbas e o risinho sardônico com que as pontilha, e os seus anseios de consertar o que está errado se alicerçam firmemente na verdadeira máquina de argumentar, em que por motivos de mim ignorados se transformou e que, eficientemente, com a sua metódica pertinácia, mantém sempre lubrificada, dando-lhe o máximo de rendimento.

Estranhei, por isso, o tom um pouco amargo da sua palestra. Fui, na elaboração do projeto a que se referiu, um dos seus mais modestos colaboradores; lembro-me, como se fôsse hoje, daquelas longas manhãs de 1938 em que, pela magia e pujança de sua personalidade, congregava em torno de si uma dúzia de admiradores fanáticos, cujos esforços coordenava e dirigia com imensa habilidade e senso político.

Queríamos, animados pelo idealismo que nos soubera incutir, dotar a administração pública de uma doutrina, que se antecipasse à *Managerial Revolution* que seria tão bem exposta por James Burnham no ano seguinte. Infelizmente, porém, os fados decretaram que os destinos dos nossos esforços seriam diversos — o fundo de uma gaveta, onde se encontra, em estado de bem-aventurança nirvânica, a imensa maioria dos relatórios administrativos do País.

Mais uma vez a força ponderosa da tradição, acastelada na infinita multiplicidade dos artigos, dos parágrafos, dos arestos da jurisprudência firmada, dominou, como tantas

outras vezes anteriormente através da história, o esforço de um pupilo de sonhadores.

Todo o problema se resume em poucas palavras: é preciso racionalizar o sistema de material da administração pública. Como? Comprando o que é bom, pelo menor preço, com a maior velocidade. Isto, até hoje, não se conseguiu ainda no Brasil; Rafael Xavier demonstrou-o em sua palestra, na parte de preços; eu mesmo julgo havê-lo mostrado numa outra palestra, de certo já completamente esquecida — quasi diria nirvânica outra vez — na semana contra o desperdício que o D.A.S.P. realizou há tempos.

Naguela palestra, citei um caso, dos muitos que poderia referir, em que o tempo decorrido entre o envio de uma requisição ao órgão comprador e a data da minha exposição, era já de 454 dias, sem que o material ainda tivesse dado entrada na repartição.

Van Loon, na introdução de seu livro *Tolerância*, narra com seu estilo incomparável um episódio edificante, que pode servir de paradigma aos trabalhos de todos os pioneiros. Não vou repeti-lo aqui; desejo, contudo, referir, para terminar êste debate que não foi um debate, dois episódios que me foram relatados por meu pai, do seu vastíssimo repositório de experiências vividas. Que os ouvintes procurem tirar a moral da fábula, são os meus mais sinceros votos.

Certa vez, ao ser convidado para criar e organizar a secção de zoologia médica e parasitologia no Instituto Bacteriológico de Buenos Aires, meu pai, depois de terminados os trabalhos preliminares de organização, dirigiu-se ao diretor do Instituto levando uma relação do material necessário ao seu funcionamento, e, alegando desconhecer as normas administrativas argentinas, perguntou-lhe como proceder, esclarecendo como era o sistema de compras brasileiro.

Terminada a exposição, o diretor do Instituto sorriu levemente, dizendo:

— Aquí o processo é um pouco diferente.

Ato contínuo, chamou o administrador — uma espécie de encarregado do material, ou diretor de secretaria — e perguntou a meu pai:

— Em quanto orçou êste material?

— 60.000 pesos.

O Diretor abriu a gaveta de sua secretaria, encheu um cheque daquela importância, que entregou ao administrador, ordenando:

— Abra uma conta em nome da secção do Dr. Neiva, no Banco de La Nacion, receba o talão de cheques e faça as compras com êle. Isto foi feito, as contas foram pagas em cheque com os descontos comerciais para pagamento à vista, e a secção funcionou durante 6 ou 7 meses, até que dois funcionários do Ministério da Fazenda, que havia recebido a relação das requisições, viessem examinar na secção se o material comprado de fato ali estava e se os preços da compra correspondiam aos correntes na época. Feita a comprovação, retiraram-se aprovando tudo.

O outro episódio também se passou na Argentina durante a primeira guerra mundial. O exército português pre-

cisava de cavalos, e mandou uma comissão de três lusitanos encartolados adquiri-los na Argentina.

Os emissários, a princípio muito bem recebidos, faziam tamanhas exigências, dada a complicação do Código de Contabilidade português, provavelmente a fonte onde haíramos experiência para o nosso, tal como sucedeu com o direito pátrio, — recibos selados em três vias ou coisa parecida — que nenhum dos estancieiros interessados em vender seus equinos fechou negócio com a inditosa comissão, a respeito de cujas cartolas os argentinos se riam à socapa. E o brioso exército português ficou sem os cavalos...

Não creio que fôsse demasiado solicitar ao eminente Dr. Mario de Brito a conveniência, talvez, de ser publicado, onde fôsse mais conveniente, o trabalho da D.M. relativamente aos ante-projetos aqui discutidos. E' possível que o Dr. Rafael Xavier dêles possua cópia. Também é possível que sirvam de orientação futura, sobre o que não se deve tentar fazer em matéria de administração de material entre nós..."

O segundo debatedor foi o Sr. Adroaldo Junqueira Ayres, diretor da Aeronáutica Civil, que assim comentou o assunto:

A conferência que ouvimos, um capítulo de administração no Brasil, precisamente exposto, acontecido e concatenado, — projetos, desígnios, desfechos, fatos e resultados, a imaginação e a realidade na vida que escapa e discorda, — página de emoção e de crítica, com entrechoque e com drama, vivacidade e recorte, episódio e enredo, de que resai tão fortemente, entre quedas e vitórias, distensões e ímpetos, o embate de renovação do país e o choque das suas forças frescas e moças demolindo a comodidade das fórmulas estabelecidas, — a conferência que ouvimos retrança e desenha, antes de tudo, o perfil ágil do seu autor, nordestino civilizado e atual, que brande a aguda lâmina da discussão e da análise, e busca e tocaia, mordido de ansiedade e malícia, retomando e remanejando sempre as coisas precárias e inacabadas do nosso tempo.

Administrar é possuir a alma simples. Espírito de simplificação. Instinto de identidade. E paciência e esperança. Sentir e fazer. Descortinar e agir. Resolver e realisar. Abstrair e decompor. Não perder o objetivo. Dominar sucessivamente os obstáculos, contornar sem transigir, opor soluções claras e lógicas ao sofisma e ao artifício com que os interesses se disfarçam. E romper o sítio das formas consagradas em que se cristalizam a conservação e a inércia.

A legislação do material, a despeito das mutilações e superposições infaustas que lhe aconteceram, tinha tal direção e propósito. Dar simplicidade e conjugação ao instrumento de trabalho ligado a este setor vital de governo. Um mecanismo de compras eficaz e pronto, sensível e apto, afeiçoado ao seu mister, pontual e exato, responsável e autônomo, despido do formalismo cerimonioso e circunstanciado que o sufocava, aliviado dos ritos remanescentes, abluções, simbolismos e solenidades que eram evidentemente incompatíveis com o ato singelo, diário e real de comprar, e desmentiam e contrariavam a centralização e a sistemática da compra, finalidade visceral do organismo,

além de exorbitar desta época de noções diretas, peremptórias, sêcas e cruas. Liberto dêsse ritual circular e das rotações de autômato, o aparelho de compras, fortalecido e emancipado, devia articular-se e funcionar em sistema com as divisões de material dos diversos ministérios, de modo a operar efetiva e solidariamente o conjugado. Sem essa entrosagem íntima e combinação harmônica de forças, estará fadado a falhar o sistema previsto, como demonstrou o conferencista, e é de repisar e insistir, pois esse nexa é básico do regime, não parecendo mesmo possível, sem êle, estabelecer nenhuma rotina racional de trabalho, nem reabilitar, como se vem fazendo, essa importante atribuição do serviço público.

Os antigos almoxarifados constituíam, com efeito, dependências relegadas, senão mesmo socavões escuros, da repartição. O almoxarife não era um funcionário de carreira e tinha não raro um ar adventício e diverso, quasi assim como recém-chegado e casual. O critério supersticioso da fiança abria aos incapazes de todo gênero a conquista fácil do emprêgo, reservado por êsse meio facundo e conspícuo ao favoritismo e ao pensionato. Os servidores menos eficientes, refugados de outras secções, passavam ao arquivamento e ao depósito, recolhidos aos porões do material.

A restauração do conceito dêsse serviço em moldes modernos e nas circunstâncias presentes é obra duradoira e definitiva do D.A.S.P. e de RAFAEL XAVIER, em que pese a incompleta ou parcial execução do plano concebido.

A legislação que se elaborou e está em vigor representa uma etapa importante e quiçá necessária na evolução dos métodos e processos da administração pública. E' preciso, porém, não parar e prosseguir e dar ao fenômeno da compra e do fornecimento às repartições toda a sua naturalidade e simplicidade.

Um velho mestre de administração e de experiência humana, ferroviário ilustre, costuma classificar as instituições e os homens em duas categorias irreconciliáveis:

os que trabalham

e

os que atrapalham.

O aparelho de inibição, explícito e formal, está de fato organizado e funciona regularmente. E' espaçoso e cômodo. Repete, perfeitas e infinitas, as mesmas figuras.

Mas, no Brasil, o imperativo de EUCLIDES DA CUNHA

"estamos condenados à civilização, ou progredimos, ou desaparecemos",

é cada vez mais urgente.

RAFAEL XAVIER e os homens que realizaram e executam a reforma da legislação do material integram os poucos que manobram o aparelho de propulsão, olhando para frente e para o futuro".

A seguir, em rápidas palavras, o conferencista agradeceu aos dois debatedores a contribuição trazida a seu trabalho, bem como as expressões amáveis sobre sua pessoa, após o que foi declarado o encerramento da sessão.