

O ESTADO COMO COMPRADOR

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Estado é, em todos os países, o maior consumidor e, conseqüentemente, o maior comprador de material. A administração pública necessita, continuamente, em seus múltiplos setores, de artigos os mais diversos e em quantidades tais que nenhuma empresa particular, mesmo as maiores companhias industriais ou comerciais igualem esse consumo.

No Brasil as dotações da União para o material foram em 1941, de 525 227 contos de réis, ou seja 11,7% das dotações totais. Para 1942 a proposta dos órgãos da Administração elevou-se a 773 632 contos de réis e a da Comissão de Orçamento a 700.326 contos de réis, o que representa 14,4% e 13,9% das avaliações respectivas. Nos países beligerantes a parte do material nas despesas totais toma naturalmente proporções ainda maiores. Nos Estados Unidos estima-se, atualmente, grosso modo, que de cada dólar gasto pelo governo 60 cents se destinam ao material.

A importância capital que o material tem para o exército — material no sentido amplo, compreendendo o fornecimento de víveres — fez com que a administração militar se ocupasse mais intensamente das questões de compra do que a administração Civil. Os princípios e costumes que hoje dominam a administração do material no serviço público civil proveem em grande parte da administração Militar, a qual há séculos possui órgãos especiais para a compra, armazenagem e distribuição apropriada do material. São as intendências militares que executam essas tarefas. Na maior parte dos exércitos elas se compõem de um corpo especial de funcionários cuidadosamente preparados para a função.

A administração militar, no curso de sua longa longa história, muito experimentou antes que encontrasse o melhor método de compra. Dois principais sistemas foram desenvolvidos e alternativamente aplicados até os dias de hoje:

- a) compra direta pela administração;
- b) fornecimento por parte de intermediários particulares.

No último sistema os intermediários na maioria dos casos recebem um contrato de monopólio para o fornecimento de determinada mercadoria — por exemplo trigo ou calçado — ou mesmo da totalidade das mercadorias consumidas pelos exércitos. Na Inglaterra e na América do Norte os intermediários são chamados "contractors", na França "munitionnaires" e, se são encarregados de todos os fornecimentos, "munitionnaires generaux". O sistema predominou durante os séculos XVII e XVIII e ainda durante as guerras napoleônicas. Abandonado pouco a pouco durante o século passado, ressurgiu durante a primeira guerra mundial, quando os aliados europeus, a França, a Inglaterra e a Rússia, deram à casa J. P. Morgan de Nova York um monopólio de fato para a compra, nos Estados Unidos, do Material destinado às forças armadas e para o fornecimento de artigos destinados à população civil (1).

O outro método, o da compra direta pela Administração, é mais antigo e ao mesmo tempo mais moderno, porque o mais usado atualmente. Aplicado já na idade média, às vezes sob uma forma rude e brutal de requisição, foi transformado, durante a Revolução Francesa, por Joseph Cambon, em um verdadeiro sistema administrativo (2). O famoso "Directoire des Achats", instituído em novembro de 1792 só funcionou durante nove meses, mas o princípio da centralização das compras em mãos da administração pública, que então se realizava pela primeira vez, fez escola e pouco a pouco foi sendo adotado no mundo inteiro.

Se a administração militar, no que toca à compra de material foi pioneira e modelo da Ad-

(1) Lucien Petit, Inspetor Geral das Finanças, *Histoire des Finances Exterieures de la France pendant la Guerre (1914-18)* Paris 1929, pág. 335 e seg.

(2) Richard Lewinsohn, *Les Profits de Guerre à travers les Siècles*, Paris 1929, pág. 194 e seg.

ministração pública essa teve, entretanto, outro predecessor: as antigas administrações camerais, que se ocupavam em primeiro lugar da "Camera" (literalmente o lugar onde era guardado o tesouro da Coroa). A noção de "camera" mais tarde estendeu-se a todos os bens moveis e imoveis dos príncipes e a todo o material pertencente ao Estado. Os "Cameristas" têm grande mérito histórico, porque foram eles que estabeleceram os fundamentos da ciência da administração pública (3). Mas como administradores tiveram na prática uma influência desastrosa. Extremamente burocráticos e formalistas, eles se interessavam mais pela conservação e pelo registo minucioso do material, do que por uma renovação e racionalização. Muitas formalidades inúteis que ainda hoje pesam sobre a administração do material, assim como sobre outros setores da administração pública, são herança do cameralismo, tal como foi praticado no antigo Império dos Habsburgos.

As velhas tradições burocráticas da escola cameralista na administração do material foram pouco a pouco, nos últimos tempos, balançadas e eliminadas pelas concepções modernas provenientes da indústria. A administração pública e a das grandes empresas particulares se aproximam e se inspiram reciprocamente. As empresas particulares tomaram à administração pública o método financeiro de estabelecer previamente para cada exercício um orçamento e de determinar o montante para as compras e manutenção do material. De sua parte a administração pública aprendeu muita coisa útil e podia aprender muitas mais do "Industrial Management", dos métodos técnicos e administrativos aplicados hoje na organização e gestão das companhias industriais e comerciais. Todavia, embora reconhecendo o resultado feliz dessas influências, deve-se evitar uma falsa comercialização dos serviços públicos. Precisamente a posição do Estado como comprador demonstra as semelhanças e diferenças que existem entre a Administração Pública e a das empresas particulares.

II. PRINCÍPIOS ECONÔMICOS

Aparentemente o Estado pode agir como comprador tão livremente como a empresa particular. Pode comprar onde quer e como quer. E' senhor

de suas decisões. Em comparação aos particulares, parece mesmo privilegiado; não tem, como o industrial, de verificar se cada compra vai agravar desmesuradamente suas despesas de produção, se não poderia comprar amanhã o mesmo artigo a melhor preço. Não é obrigado, como o particular, a tirar lucro de sua atividade. O lucro, como suprema medida de eficiência, não existe para o Estado.

Nesse raciocínio se apoia o preconceito muito espalhado de que o Estado seria um comprador inhabil e dissipador. O Estado compra caro, dizem, porque não é obrigado a comprar barato. Na verdade, as compras pouco vantajosas do Estado muitas vezes proveem do fato de ser ele menos livre do que o particular. Ele tem que levar em conta considerações desconhecidas do comprador particular.

O primeiro entrave reside no fato de que a administração pública não pode expandir à vontade sua atividade econômica. Um industrial ou um comerciante que consome regularmente e em grande quantidade certas mercadorias chega muitas vezes à conclusão de que é mais conveniente para eles produzir esses artigos. Por essa razão as companhias siderúrgicas adquirem as minas de carvão, os fabricantes de pneus as plantações de borracha, os grandes armazens as fábricas de tecidos. Tais compras nem sempre dão os resultados esperados; às vezes se revelam onerosas e arriscadas. Todavia o princípio de produzir, em lugar de comprar, aquilo de que se necessita em grande quantidade é perfeitamente admissível na economia particular, constituindo mesmo um dos grandes princípios da organização econômica moderna — a "concentração vertical".

Teoricamente o Estado podia agir do mesmo modo. A administração pública consome, por exemplo, tão grande quantidade de papel que podia facilmente absorver toda a produção de uma fábrica; consome em grande quantidade moveis para as repartições, escolas e outras instalações públicas, mas não fabrica moveis; é a maior consumidora de instalações sanitárias, mas não as fábricas. Podíamos multiplicar os exemplos. Quanto mais vasta é a administração, maiores são as possibilidades teóricas de satisfazer suas necessidades em material por meio de uma produção própria. Em parte alguma, parece, o Estado explora essas possibilidades. Excetuando-se a Casa da Moeda e a

(3) Small, *The Cameralists*. Chicago, 1909 — L. H. Haney, *History of Economic Thought*. 3 rd. Edition. New York, 1936. Chap. VIII.

Imprensa Nacional, que em todos os países são considerados equipamento indispensável do aparelho governamental, a administração pública tem-se absterido de instalar estabelecimentos industriais para as suas próprias necessidades.

Duas razões determinam essa abstenção. De um lado o julgamento — ou o preconceito — de que o Estado é mau fabricante, produz mais caro e mais lentamente do que a indústria privada; de outro lado o argumento mais incisivo e mais categórico: o Estado não deve fabricar, mesmo que o faça tão bem como a indústria particular, porque não é sua função. O Estado, diz-se, recebe suas rendas dos contribuintes e, em boa parte, da indústria. Seu dever é, por conseguinte, pôr em circulação e à disposição da economia privada, por meio de encomendas de material, o dinheiro que dela recebe. Se ele produzir o material de que necessita, com o auxílio do dinheiro dos contribuintes, faria concorrência desleal aos particulares.

Ademais, se o Estado enveredasse por esse caminho, não se sabe onde iria parar. Seria a estatização indireta da indústria, uma "socialização a frio", para empregar a expressão usada na Europa. O argumento, como se vê, excede o quadro das considerações técnicas; é de ordem político-econômica e, apesar de forte, tem tido em todos os países grande influência sobre a administração pública. Não se limita a administração imediata do Estado, mas se estende também às entidades autárquicas de transportes e outros serviços públicos. Mesmo naqueles países onde o Estado é o proprietário exclusivo de todas as estradas de ferro e de todas as redes telegráficas e telefônicas, e onde as condições técnicas de uma produção própria existem, o Estado continua a comprar as locomotivas, os vagões, o equipamento elétrico e os aparelhos telefônicos, em lugar de produzi-los.

Ainda sob outro aspecto, a administração pública não possui, quanto ao fornecimento de material, a mesma liberdade de ação das empresas privadas. Como grande consumidor ele tem, sem dúvida, posição invejável no mercado de inúmeros artigos e poderia exercer forte influência na formação dos preços. Mas ele não pode usar essa posição tão livremente como um comprador particular. Há considerações sociais a observar. No caso, por exemplo, de depressão econômica, ele não pode exercer pressão sobre os preços, como fazem as empresas particulares em tais circunstâncias.

Finalmente, a administração pública acha-se ainda mais entravada do que as empresas particulares por razões financeiras. Uma empresa comercial, mesmo se já fez o seu orçamento anual para as despesas de material, estará sempre pronta a aproveitar as ocasiões extraordinárias. Contrairá dívida para não deixar escapar uma ocasião favorável. O Estado só fará o mesmo no caso de se tratar de objetos cuja aquisição importe no aumento do patrimônio nacional, como imóveis históricos e obras primas artísticas, ou ainda em casos excepcionalíssimos.

Tomemos um célebre exemplo histórico: em 1875 a situação financeira do Egito forçou o Kerdiva a vender suas ações da Companhia do Canal de Suez. O primeiro ministro inglês Disraeli não hesitou em adquirir imediatamente para seu país essa participação e como o Parlamento estava em férias ele contraiu um empréstimo com a casa Rothschild para o financiamento da transação, afim de que as ações não passassem a outras mãos. Certamente no caso do Canal de Suez tratava-se de algo mais do que uma questão de compra de material. Se se tratasse apenas de uma instalação técnica para os serviços públicos ou de utensílios de escritório, nem a Inglaterra nem em parte alguma o Estado se deixaria tentar por uma compra que excedia o seu orçamento.

A administração pública não pode comprar à vontade material para "estocar", mesmo a preços vantajosos. Ela não pode assumir os riscos especulativos das flutuações de preços. Poderá evitar compras que não sejam absolutamente urgentes, quando os preços são muito elevados, mas não pode se adaptar ao movimento dos preços com a mesma elasticidade de uma empresa particular.

III. MÉTODOS TÉCNICOS

Fizemos a exposição dos diversos entraves da administração pública não para defendê-la das imperfeições, mas para determinar o quadro no qual o aperfeiçoamento seja possível. A condição essencial de uma administração racional das compras é certamente a centralização. Sem a centralização o Estado perde as vantagens comerciais de um grande comprador e não representa no mercado senão uma massa amorfa de pequenos compradores, de uma multidão de escritórios governamentais que desejam adquirir ao mesmo tempo os mesmos objetos, podendo assim provocar uma alta dos preços.

A centralização das compras traz ainda outra grande vantagem: permite a estandardização do material. Faculta a eliminação das qualidades inferiores, torna possível a troca, entre as repartições, de certos utensílios, de peças e acessórios, e dá às instalações públicas um aspecto mais homogêneo — e de nenhum modo monótono.

Por todas essas razões a centralização das compras é hoje um axioma para a administração pública no mundo inteiro. Citemos a esse respeito o aviso de dois eminentes especialistas norte-americanos. O professor Harley Leist Lutz, da Universidade de Princeton, diz:

“Supplies and materials should be bought by a central agency in the case of all governmental units large enough to warrant this procedure” (4). O professor Jens P. Jensen, que dispõe de grande experiência tanto na América como na Europa, chega à mesma conclusão: “Experience has proved that the purchasing of the varied materials and equipment used by the numerous department of any governmental unit can best be done by a central agency” (5).

Na prática esse axioma é ainda mal aplicado em muitos países. Nos Estados Unidos mesmo não existia antes da guerra uma agência central de compras do governo, mas uma série de agências de coordenação, que eram controladas por um “chief coordinator” no “Treasury Department” (Ministério das Finanças). Depois que começou a guerra diversas agências especiais se ocupam da compra do material necessário à Defesa Nacional. Atualmente a Divisão de Compras do “War Production Board” é a instância central para a compra de produtos manufaturados, enquanto a Divisão de Material é competente para a compra de matérias primas.

A organização inaugurada no Brasil com a criação da Comissão Central de Compras, transformada depois em Departamento Federal de Compras, o funcionamento em cada Ministério de um órgão de material, a orientação e harmonização de todos os órgãos pela Divisão do Material do DASP, constitui, certamente, um dos sistemas mais lógicos e mais racionais. Poucos países estrangeiros possuem uma organização administra-

tiva tão completa e perfeita para as compras do governo.

Entretanto, a centralização das compras, por mais necessária que seja, constitui apenas uma medida preparatória. O que na administração se chama “centralização das compras” no sentido econômico, não é mais do que uma centralização da procura e a procura é apenas um elemento da compra. A atividade da administração pública é, em geral, unilateral: o Estado prescreve e ordena e a população tem que se conformar com as prescrições e ordens. A compra é um ato bilateral. Os vendedores, não se achando submetidos às regulamentações extraordinárias da economia de guerra — entregas obrigatórias, prioridades, limitações dos preços — tem, como contratantes, a mesma liberdade que o Estado. Eles podem recusar as propostas do Estado, podem regatear e podem se organizar afim de obter preços e condições mais favoráveis. Se essas organizações de vendedores não assumirem um caráter de monopólio ilícito, são admitidas e devem ser tomadas em consideração pelo comprador, ou seja o Estado.

A monopolização de um mercado não se faz sempre publicamente, a grande golpe: em vez de ser exercida por um grande *trust* ou por um cartel permanente, ela pode ser organizada sem documentos escritos, à maneira de um “gentlemen’s agreement”, isto é, uma simples convenção oral entre os industriais ou comerciantes do mesmo ramo.

Para prevenir tais conluios, ou para reduzi-los os efeitos, o Estado utiliza nas compras importantes ou na execução de trabalhos públicos (grandes construções) o sistema das concorrências. A administração competente anuncia publicamente o que necessita, apresenta suas condições quanto ao prazo e outros detalhes da entrega e convida todas as empresas capazes de executar a encomenda a fazer suas propostas. A firma que, satisfazendo todas as condições, pede o preço mais vantajoso para o Estado, ganha a concorrência.

Por razões especiais a concorrência pode se limitar às empresas de uma certa região, seja por causa das dificuldades de transporte, seja para animar a atividade econômica dessa região. Outra forma de limitar as concorrências é separar as empresas segundo sua importância. Tratando-se de compras muito grandes ou de trabalhos vastos e complicados, é evidentemente inútil convidar também as pequenas empresas que, mesmo com a

(4) Harley Leist Lutz, *Public Finance* 3rd. Edition. New York, 1936, pág. 121.

(5) Jens P. Jensen, *Governmental Finance*. New York, 1938, pág. 558.

melhor vontade, não poderiam corresponder às exigências. A administração pode então, já no edital da concorrência, avisar que só as empresas acima de certa capacidade — definida em toneladas de produção, em Kwh ou outras unidades — serão admitidas na concorrência.

Em outros casos as concorrências podem se limitar também às pequenas empresas, afim de favorecer o artesanato e a pequena indústria e impedir que só as grandes empresas se beneficiem das encomendas do Estado. Este último ponto de vista tem particular importância para a economia de guerra, quando o Estado está interessado em que todos os elementos da economia, os mais fortes como os mais fracos, colaborem na tarefa comum da defesa nacional. Nos Estados Unidos mais de um terço de todas as encomendas de material para o armamento foi distribuído por seis grandes empresas e os três quartos de todas as encomendas foram distribuídos por algumas dúzias de companhias. Afim de dar à distribuição das encomendas do governo uma base mais ampla, uma repartição especial foi criada no ano passado, a Divisão de Distribuição de Contratos. Agora, as pequenas empresas obtem muitas vezes as encomendas sob a forma de sub-contratos com as grandes firmas, sendo esses sub-contratos concluídos sob os auspícios e o controle do governo.

O método das concorrências, desenvolvido também pela Administração Militar, e empregado em quase todos os países do mundo, tem indubitavelmente três vantagens: permite à Administração orientar-se sobre a situação geral do mercado, dá um critério objetivo para a escolha do fornecedor — o preço mais vantajoso — e desse modo impede os abusos na administração, as preferências e favores a tal ou qual empresa. Mas o método das concorrências tem uma desvantagem que se faz sentir notadamente em tempo de guerra: o exame minucioso de grande número de propostas exige muito tempo e provoca demoras às vezes perigosas, no fornecimento de material.

Esse fato levou o governo dos Estados Unidos a abandonar em março último o sistema das concorrências (competitive bidding). O chefe do "War Production Board", organismo central para toda a economia de guerra, Mr. Donald Nelson, declarou que a rapidez da entrega, e não o preço, devia ser a principal consideração para a conclusão dos contratos ("Speed of delivery, not price, should

be the main consideration"). Aplicando esse princípio, ele decretou que todas as instâncias militares ou civis encarregadas das encomendas de material de guerra façam doravante suas compras pela via de negociações diretas com as firmas que lhes parecerem indicadas para a execução da encomenda.

A nova regulamentação constitue uma revolução na administração norte-americana, onde o método das concorrências dominou por mais de um século as compras feitas pelos departamentos governamentais. Mr. Donald Nelson, que resolveu introduzir essa inovação, é um dos homens mais experimentados no domínio das compras. Antes de ingressar na administração pública ele dirigiu, durante muitos anos, uma das maiores empresas de comércio a varejo do mundo: a Companhia Sears Roebuck, de Chicago, empresa cujo movimento anual atinge a quase mil milhões de dólares! Seu primeiro colaborador, Mr. Douglas G. Mac Keachie, diretor da Divisão de Compras, é igualmente um eminente especialista, antigo encarregado das compras para a Great Atlantic and Pacific Tea Company of America (A & P), a maior empresa do mundo no comércio de comestíveis.

A experiência iniciada nos Estados Unidos se inspira nos princípios que prevalecem na economia privada. Se bem que tenha sido determinada pelas necessidades da economia de guerra, seus resultados apresentam palpitante interesse para a administração pública de todos os países.

Nota — No artigo "A nova organização econômica nos Estados Unidos", publicado no último número (abril) desta Revista, à pág. 16, onde se lê: "Uma secção especial do WPB, o "Planning Board", é munido de poderes tão vastos...", deve-se ler: "Uma secção especial do WPB, o "Planing Board", deve traçar os planos gerais, formular sugestões, fazer observações. O presidente do "War Production Board" é munido de poderes tão vastos..."

RESUMÉ

The State as a customer

In all countries the State is the biggest buyer. As a consumer of the most varied kinds of merchandise it exceeds that of the largest private enterprise. Fourteen per cent of Brazil's budget is allocated to purchasing, whereas the belligerent countries spend up to approximately 60% of their total budget this way.

The Military Administration, which has always topped the buying list, was the first to develop rational purchasing methods. A marked influence is traced to the

extremely bureaucratic school of the Princes' Properties Administrators. Only recently the Public Administration adopted the procedure followed in Industrial Management.

So far, much less purchasing liberty is given to the State than to any business concern. Likewise, it can not follow the policy of private business and freely expand its economical necessities and manufacture its own merchandise, being so far, restricted to the observance of a social order. The State can not easily adapt itself to price fluctuations.

Centralization of buying is necessary to Public Administration. In this respect Brazil has a more complete and well-developed organization than that found in many

countries. To prevent sales monopolization the States has for some time been using competitive bidding. Oftentimes, the rule of general competitive bidding is applied; many times it is limited to a region and when convenient, exclusive competitive bidding is called for in certain undertakings, both large and small. Competitive biddings offer three advantages: They make possible a better knowledge of the market; a better and more careful judgment in selecting suppliers and decidedly hinder administration abuses. Such a method has the disadvantage of being slow, and consequently, so ill-adapted to war economy, that the U.S. was forced to drop this policy wherever war production was concerned.