

- 4.º a realização de *cursos de* :
- I — *extensão,*
 - II — *divulgação,*
 - III — *aperfeiçoamento,*
 - IV — *especialização e*
 - V — *revisão;*
- I — sem debates : conferências,
- 5.º a realização de *reuniões de estudos* :
- II — com debates :
 - a) conferências com debates e réplicas,
 - b) *forum,*
 - c) simpósio,
 - d) *panel discussion;*
- 6.º a promoção de concursos de monografias sobre questões de interesse público, ou de utilidade para a administração ;
- 7.º o estímulo aos trabalhos de pesquisas e ao espírito de invenção ;
- 8.º a criação de laboratórios e centros de estudos e pesquisas ;
- 9.º a promoção de viagens de estudos e observações, no país e estrangeiro ; e
10. a difusão gradativa, pelo território nacional, dos serviços de biblioteca . .

Na elaboração desse programa e, posteriormente, na sua execução, de muita valia poderá ser o aproveitamento consciencioso do que, nesse sentido, temos feito ou estamos realizando. Um exame acurado, uma análise profunda e desapaixonada permitirá não só selecionar o que merece ser conservado, mas também indicar os pontos que, por esse ou aquêle motivo, devem ser rejeitados ou reclamam aprimoramento.

No capítulo das viagens ao estrangeiro, por exemplo, em que a nossa experiência já é regular, aproveitaremos a oportunidade para corrigir as falhas e as deficiências que o decreto-lei n.º 7.729,

de 12 de julho de 1945, não pôde ou não soube corrigir. As viagens, em nosso entender, deverão passar a obedecer, rigorosamente, a um plano em que se atendam, de fato, as verdadeiras necessidades nacionais e sejam sempre contemplados os grandes e inadiáveis problemas brasileiros. E isso porque, a nosso ver, existem problemas que, pela sua repercussão na vida brasileira, pela sua influência na economia nacional, ou pelos seus reflexos no progresso do país, precisam ser resolvidos o mais cedo possível. É o caso, por exemplo, das construções de :

- a) caminhos de ferro,
- b) pontes e rodovias e
- c) açudes ;

ou ainda os problemas diretos da agricultura, zootecnia, engenharia sanitária ou de saneamento do interior. São pontos, aspectos que não podem ser relegados. Ao contrário, devem merecer a preferência do administrador diligente, pois dizem respeito não a interesses momentâneos ou particulares, mas a assuntos de indiscutível interesse nacional. E, se assim proceder, o nosso administrador estará dando a inteligência exata do que aquele diploma legal dispõe em seu artigo 2.º, ao estabelecer que :

“as viagens se farão sistematicamente, de acordo com programas anuais de aperfeiçoamento e especialização”.

Caber-lhe-á, então, completar a medida, observando um novo critério no envio de funcionários ao estrangeiro : enviar *equipes* para estudar *um* determinado assunto, ou problema, ao invés de mandar *vários* funcionários para estudar *diversos* assuntos, ou problemas.

OBRAS PÚBLICAS

Planejamento de Obras

LIBERATO SOARES PINTO

Cronologicamente, a primeira medida tomada pelo governo, no objetivo de promover a sistematização de suas obras, foi a criação do Plano de Obras e Equipamentos, vigorante a partir de

1944. E' verdade que já antes, com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, se esboçara formalmente a tendência para a programação, mas tal circunstância não

invalida a afirmação acima, pois o Plano Especial, na realidade, veio contribuir para agravar ainda mais a anarquia reinante, por coexistir com a verba 5 do orçamento ordinário. O Plano Especial por sua maior plasticidade quanto ao aspecto contábil, representou apenas uma válvula de segurança, utilizada pelos Ministérios como fonte complementar de recursos criando mesmo, justamente pela maior facilidade de aplicação, uma sobrecarga de compromissos crescentes de ano para ano. Com efeito, é fácil compreender que, nos casos de obras em prosseguimento, as formalidades a preencher para a inclusão de recursos no orçamento ordinário eram bastante mais simples do que nos das obras novas. Nessas condições, iniciavam-se as obras pelo Plano Especial e custeava-se o seu prosseguimento pela verba 5.

Já com a unificação implantada pelo Plano de Obras e Equipamentos, foi possível cogitar-se de programas gerais de obras, embora de caráter rudimentar. O Plano em si, apesar do nome, não significava a criação de escalas de prioridade, de ordenação das iniciativas segundo sua importância. Foi, porém, o fundamento de processo de planificação, pelo fato de remover os empecilhos que tornavam antes impossível qualquer tentativa prática de continuidade de propósitos no setor das obras públicas.

PLANOS DE OBRAS A LONGO PRAZO

Do relatório da Divisão de Edifícios Públicos correspondente ao exercício de 1944, consta a seguinte passagem, que justifica a iniciativa dos planos de obras a longo prazo implantados pela circular PR/3-44:

“Cumpramos agora examinar a questão das obras do ponto de vista de sua finalidade e do seu aproveitamento. Também nesse particular, a ação da D.E.P. tem sido bastante limitada, apesar de ser essa talvez sua função mais importante, tendo-se em vista que as iniciativas ministeriais resultam sempre, como é natural, de conveniências próprias, faltando-lhes, portanto, os meios de promover planos de conjunto que objetivem a solução de problemas interessando a mais de uma pasta. Logo no início de sua existência defrontou-se a D.E.P. com dois desses problemas, cuja solução foi retardada por circunstâncias de ocasião, embora se

estabelecesse, em princípio, o rumo a seguir. Queremos referir-nos às sedes das repartições federais em João Pessoa e Belo Horizonte, cuja construção foi sugerida ao ensejo dos pedidos de autorização, feitos pelo Ministério da Fazenda, para efetivar obras de reforma dos prédios ocupados pelas Delegacias Fiscais. Mais tarde, quando se cogitou de edificar a nova sede da Delegacia Fiscal de São Paulo, foi também sugerido pela D.E.P. o aproveitamento do novo prédio para a instalação dos serviços federais sediados na capital daquele Estado, conforme consta da Exposição de Motivos n.º 336, de 6 de fevereiro de 1943.

“Essas providências, no entanto, resultaram mais de circunstâncias ligadas a cada caso que de uma sistematização de propósitos. Isso se devia ao fato de não ser possível uma visão de conjunto das necessidades dos serviços federais nas diversas regiões do país. Além disso, para as dependências de um mesmo ministério, não possuía a D.E.P. elementos que lhe permitissem julgar da oportunidade de levar a efeito as obras projetadas. Nesse particular, é conveniente esclarecer certas premissas que são de importância fundamental para a justificativa de programação de obras a longo prazo proposta pelo D.A.S.P. e determinada pelo Senhor Presidente da República na Circular PR/3-44, de 20 de abril de 1944”.

“Quando ainda estava em vigor o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, generalizou-se um procedimento bastante irregular, cujas consequências não foram em geral examinadas com a devida atenção. Nesse tempo, havia dois orçamentos para obras — o Plano citado e o orçamento ordinário. O regime de movimentação dos créditos, no primeiro, era de exceção, concedendo grandes facilidades na aplicação das despesas e permitindo maior elasticidade no processamento das medidas relacionadas com a execução das obras; no segundo, permaneciam os mesmos esquemas tradicionais, fundamentados no Código de Contabilidade. Evidentemente, o Plano Especial objetivava a execução integral de determinado grupo de obras, em lapso de tempo preestabelecido e dentro de certos limites financeiros. O que houve, porém, foi uma deturpação generalizada do espírito do Plano. Iniciavam-se as obras pelo Plano Especial e custeava-se seu prosseguimento

mento pelas dotações do orçamento ordinário. Nessas condições, rompido o equilíbrio interno que devia caracterizar a execução do Plano criavam-se de ano para ano compromissos de vulto para o Tesouro, em proporção que se podia considerar geométrica, uma vez que os recursos especiais, em cada exercício, eram aplicados em grande parte na criação de novos empreendimentos, sem a prévia ultimação dos já iniciados. Substituído tal regime pelo que se acha atualmente em vigor, já a aplicação deste ressentia-se dos males originados pela falta de limitação anterior. O "Plano de Obras e Equipamentos", cujas linhas gerais constituem uma inovação de raro acerto nos processos administrativos que regulam a efetivação das obras do governo, não poderá trazer os resultados que é lícito esperar, sem a organização de programas gerais, que incluam as construções a cargo dos Ministérios civis, a serem realizadas gradativamente, segundo escalas de prioridades indicadas pelas necessidades reais do serviço público. Foi o que se procurou iniciar com a expedição da Circular 3/44 da Presidência da República".

E' claro que não se podia esperar resultado imediato e inteiramente satisfatório em questão de tal modo complexa, cujas falhas, numerosas e profundas, se originavam de vícios arraigados, de velhos cacoetes administrativos. A própria Circular 3/44, propiciando a revisão periódica dos planos ministeriais, ajustava-se de certo modo à mentalidade reinante, permitindo aproximações sucessivas, na conformidade de uma paulatina cristalização de objetivos imposta pela necessidade de meditação do problema.

Um plano de obras envolve, essencialmente, uma definição de termos ligados a uma política administrativa geral. Mas deve-se notar que, mesmo adotada uma norma com fundamento nesse princípio forçoso será conceder à situação criada uma certa prioridade. Em outras palavras, é preciso admitir a continuidade, mesmo nos erros. O que importa, antes de tudo, é a coerência de rumos a convergência de iniciativas que objetivem a consecução das finalidades, não só quanto à integralização dos meios, como no que respeita ao próprio ritmo do empreendimento. Ora, o que frequentemente se nota é a obra pela metade. Si há edifício, não há pessoal; se há pessoal, não há material. Ao mesmo tempo, como se procura resolver os pro-

blemas em extensão e não em profundidade, permanecem afinal, disseminados pelo país, centros de experimentação cujo rendimento é mínimo, seja porque as instalações são deficientes, seja porque não há material para o trabalho. E hospitais inacabados, ou prontos mas sem possibilidade de funcionamento eficiente, pela carência de recursos para manutenção.

Mesmo admitindo, porém, a relativa inutilidade de uma iniciativa tomada com as melhores intenções, seria erro tão grande abandoná-la ou negar-lhe recursos para a sobrevivência, ainda que em nível mínimo de produtividade, como o foi o de sua criação. Trata-se de uma pura questão de bom senso, sobre a qual, apesar de tudo, é necessário insistir, porque infelizmente não é o bom senso que preside a muitos de nossos atos administrativos. O que ficou dito, porém, objetiva uma finalidade mais modesta que a de sugerir filosofias de ação. Destina-se simplesmente a justificar o critério da D.E.P. no estudo dos planos de obras a longo prazo que lhe foram encaminhados pelos Ministérios.

Esses planos representavam apenas uma aproximação, aliás bastante grosseira, em alguns casos, das necessidades globais do governo. Sua vantagem maior residia na circunstância de criarem certo compromisso de continuidade e de proporcionarem os meios de verificar os pontos de contato dos diversos setores, facilitando assim soluções conjuntas. Estas ainda assim, eram aplicáveis a poucos tipos de obras, dada a natureza especial das atribuições de cada Ministério. Nessas condições, limitou-se a D.E.P. mais a constatar do que a criticar. Aceitando os programas de cada setor, na presunção de que os Ministérios deviam, melhor do que ninguém, conhecer os próprios problemas, não pretendeu extrair deles orientação quanto à prioridade das iniciativas ou à sua classificação por ordem de urgência. Aliás, mesmo que o pretendesse poucos resultados práticos seria lícito esperar, pois o fator custo constituía apenas grosseira estimativa, uma vez que para a maioria das obras relacionadas ainda não havia projetos, mesmo rudimentarmente estudados.

Um aspecto da questão, porém, revestia-se de grande significação, tão grande que por si só justificaria a exigência de planificação — a possibilidade de controle das iniciativas em andamento, no

sentido de torná-las o mais possível completas, ainda que muitas vezes de finalidades discutível, e a limitação das obras novas. Poderá parecer secundário o último objetivo aos que ainda não tiveram oportunidade de meditar sobre esse fenómeno tão brasileiro, que se poderia chamar a "nevrose das pedras fundamentais". Mas isso é outra história, como diria o velho Kipling.

Há ainda a acrescentar que os planos de obras a longo prazo referiam-se quasi exclusivamente a edifícios. Ora, esse setor representa menos de 15% dos investimentos em obras, como já tivemos ocasião de mostrar em artigo publicado nesta mesma Revista (ano IX, vol. III, n.º 1).

Do exposto, verifica-se que a planificação iniciada em 1945 teve uma significação muito relativa, destinando-se principalmente a facilitar a solução de problemas técnicos e a proporcionar elementos para a elaboração orçamentária.

O programa do Ministério da Justiça foi encaminhado em agosto de 1944, sendo objeto da exposição de motivos n.º 21, de 4 de janeiro de 1945; o do Ministério da Agricultura foi apresentado em outubro de 1944, dando lugar à Exposição de Motivos n.º 3.702, de 28 de dezembro do mesmo ano; o do Ministério da Educação, encaminhado em dezembro de 1944, foi examinado na Exposição de Motivos n.º 3.718, de 29 desse mês; o do Ministério da Fazenda, apresentado em dezembro de 1944, deu lugar à Exposição de Motivos n.º 32, de 4 de janeiro de 1945; e, finalmente, o do Ministério da Viação (setor dos Correios e Telégrafos), apresentado em janeiro de 1945, foi estudado na Exposição de Motivos n.º 333, de 27 do mesmo mês.

Dêsses planos, os únicos que continham a estimativa global das despesas eram os da Agricultura e Viação (D.C.T.). Este último previa um investimento total de Cr\$ 251.361.358,70, correspondendo a 315 edifícios, dos quais 66 deveriam ser construídos no período 1944-1948 e os restantes a partir de 1949. O programa da Agricultura, incluindo os preços aproximados das unidades a construir, permitiu estudo mais minucioso dos investimentos nos diversos setores. Abrangendo o período de 1945-1948, isto é, 4 exercícios, previa a aplicação de Cr\$ 523.583.276,00, correspondendo a obras propriamente ditas Cr\$ 457.281.209,60 e a instalações e equipamentos Cr\$ 40.977.565,00.

Examinemos rapidamente a distribuição da parcela destinada a obras, segundo a finalidade destas:

1 — Ensino e pesquisas	Cr\$ 89.997.318,10 (19,7 %)
2 — Produção animal..	Cr\$ 69.783.731,60 (15,3 %)
3 — Produção vegetal..	Cr\$ 228.734.217,30 (50 %)
4 — Produção mineral	Cr\$ 16.073.529,00 (3,5 %)
5 — Patrimônio natural	Cr\$ 52.692.413,60 (11,50%)

Da cota relatava a *Ensino e Pesquisas*, 42% destinavam-se às obras do Km 47 da rodovia Rio-São Paulo, 29% a Aprendizados Agrícolas e 12,4% à sede do Instituto de Biologia Animal.

Da parte atribuída à *Produção Animal*, correspondiam 28% a Fazendas de Criação, 22% a obras a cargo do D.I.P.O.A. e 20% a Postos de Desinfecção de Vagões.

No Setor da *Produção Vegetal*, 40% seriam aplicados em obras das Colônias Agrícolas e Núcleos Coloniais, 35,7% nos serviços de expansão do trigo e 14,5% no fomento da produção vegetal.

No Setor *Produção Mineral*, as despesas previstas referiam-se exclusivamente a estudos hidráulicos e de jazidas.

Finalmente, na parte do *Patrimônio Natural*, cerca de 18% cabiam a Hortos Florestais, destinando-se os restantes 82% (43.110.409,00) às obras dos Parques Nacionais.

Consequentemente, em relação ao investimento total de Cr\$ 523.583.276,00, correspondiam as seguintes porcentagens aproximadas para os diversos grupos citados:

Centro Nacional de Ensino e Pesquisas	
Agronômicas	7,2%
Aprendizados Agrícolas	5,0%
Sede do I.B.A.	2,2%
Fazendas de Criação	3,8%
Obras a cargo do D.I.P.O.A., (km 47 da rodovia Rio-São Paulo)	3,0%
Postos de desinfecção de vagões	2,7%
Colônias Agrícolas e Núcleos Coloniais	17,2%
Expansão do Trigo	15,6%
Fomento produção vegetal	6,4%
Pesquisas minerais	3,1%
Hortos e parques	10, %

Focalizamos o caso do Plano da Agricultura, principalmente pela circunstância de que nêle me-

lhor se evidenciam as dificuldades que um órgão isolado, com finalidade específica, como a D.E.P., haveria de encontrar se pretendesse encarar o assunto à luz do critério que seria o único rigorosamente justo, se de fato os programas ministeriais devessem constituir a base de uma planificação geral de obras. Na relação acima, prepondera a parte de colonização (17,2%), seguida pelo Serviço de Expansão do Trigo (15,6%), por Hortos e Parques (10%) e pelo C.N.E.P.A. (7,2%). Quanto às duas primeiras, não é lícito discutir a oportunidade e reprodutividade das aplicações previstas. Já a terceira constitui iniciativa passível de debate, pois não só o caráter não reprodutivo das obras sugere restrições quanto à sua conveniência, como também parece excessivamente ele-

vado o padrão construtivo adotado, que requer mão de obra de alta qualidade e materiais de acabamento bastante caro, em regiões de acesso difícil. As obras do C.N.E.P.A., finalmente, constituem empreendimento que, embora de maior significação econômica e cultural, em vista das nossas peculiaridades de país tropical, padece, a nosso ver, de um mal de origem — a preocupação excessiva do purismo arquitetônico, fator preponderante de encarecimento.

Essas ponderações bastam para salientar a complexidade do problema de planificação, não só pela variedade dos elementos em equação como pelos compromissos oriundos de um tumulto que já se prolonga excessivamente, acarretando incalculáveis malefícios à economia nacional.

TRIBUTAÇÃO

A Constituição e o Código Tributário

O presente trabalho, lido em 17 de outubro último na Associação Brasileira de Municípios, é um estudo profundo de um dos pródomos da moderna planificação financeira: a discriminação de rendas. Analisando com meticulosidade vários ângulos da questão, seu autor, dedicado batalhador do Conselho Técnico de Economia e Finanças, depois de percorrer nossas várias constituições, propugna por uma codificação tributária, remédio natural para que, resolvido a favor dos municípios o aspecto político-constitucional do problema, não se repitam erros do passado, e se voltem também as atenções para o seu aspecto econômico-administrativo, efetivado na legislação ordinária.

Dêsse modo, o Código Tributário Nacional, aconselhado pelo conferencista, traçaria as linhas mestras das leis fiscais da União, dos Estados e dos Municípios, num sentido "homogêneo, uniforme, nacional", segundo bases técnicas, econômicas e financeiras, que transformariam nosso esquema tributário

num harmonioso conjunto de diretrizes capazes de nortear, neste setor, os nossos planejamentos financeiros. (N. R.)

A nova Constituição Brasileira, promulgada em 18 do mês próximo findo, entre as mais justificadas e entusiásticas demonstrações de júbilo de toda a nação, tem, para os nossos municipalistas, uma significação especial.

Ela representa o primeiro troféu legitimamente conquistado na benemérita campanha iniciada tão auspiciosamente pela Associação Brasileira de Municípios, em favor das sempre exaltadas mas, paradoxalmente, esquecidas Municipalidades brasileiras.

Esta primeira vitória que o Brasil fica devendo ao patriótico esforço de uma plêiade de eminentes municipalistas, capitaneados pela personalidade dessassombrada e perseverante de Rafael Xavier, servirá de estímulo para o prosseguimento da luta. A vitória final ainda está distante, mas as perspectivas são animadoras.

A discriminação de rendas adotada pela Constituição de 1946, favorece, sem dúvida e grandemente, os Municípios. É mister, porém, consolidar a obra dos Senhores Constituintes, a fim de que ela não venha a ser desvirtuada através da legislação ordinária. Cumpre evitar os erros do passado, elaborando-se, quanto antes, um Código Fiscal, que delimite, clara e insofismavelmente, os campos tributários de competência da União, dos Estados e dos Municípios, e que venham libertar o contri-