

EDIFÍCIOS PÚBLICOS

JORGE OSCAR DE MELO FLORES

Diretor da Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P.

1. INTRODUÇÃO

RECÊM-FOCALIZADO com a exposição anual do Departamento Administrativo do Serviço Público, e bem assim com a expedição de três importantes decretos-leis, tornou-se o problema de edifícios públicos assunto debatido, parecendo útil a divulgação de uma síntese elucidativa a respeito, no intuito de esclarecer, cada vez mais, a ação do Governo neste particular.

Dêste modo, passamos a descrever um apanhado sobre as atividades federais no setor básico em questão, transcrevendo um esboço histórico, em que são tratados com maiores minúcias os trabalhos do ano em curso, e terminando com uma breve descrição do panorama que ora se apresenta.

2. A SITUAÇÃO ANTERIOR À AÇÃO DO D.A.S.P.

Antes da expedição do decreto-lei n.º 1.720, de 30 de outubro de 1939, que deu atribuições ao D.A.S.P. de órgão orientador, normativo e controlador, no tocante às obras de "construção, remodelação ou adaptação" dos edifícios públicos, a situação do país quanto ao assunto em apreço apresentava uma feição algo caótica, ao menos em determinados Ministérios.

Isso foi resultado, em grande parte, do surto notável que tomaram as obras do Governo no último decênio e, em especial, a partir de 1937, encontrando a Administração pouco aparelhada para tal, já pela organização inadequada, já por deficiências de ordem material, já ainda pela carência de pessoal habilitado em qualidade ou quantidade, já, finalmente, pela falta de convenientes normas técnicas, contábeis e administrativas, em lugar das quais vigoravam certos preceitos de natureza burocrática, incompatíveis com o espírito que logicamente deve presidir ao planejamento e à realização de obras.

Por este ou aquele motivo, o fato é que, exceção feita de alguns Ministérios, beneficiados mais por iniciativas individuais que pela eficiência das organizações respectivas, constatava-se, por via de regra, ser o planejamento de obras praticamente inexistente: estudos preliminares sobre capacidade e funcionamento dos serviços, sua expansão futura, possíveis atividades correlatas a serem acrescentadas, característicos exigindo condições particulares nas construções, etc., constituíam assuntos em geral não cogitados; os projetos, o mais das vezes, limitavam-se a simples esboços, que nem de anteprojetos poderiam ser taxados; as especificações em poucas repartições eram cuidadas e, quando o eram, não raro sua elaboração se resumia à cópia de outras, referentes a casos assás diversos dos considerados; os orçamentos, se chegavam a merecer exame, consistiam freqüentemente em trabalhos sumários, em muitos casos se afastando bastante da realidade; enfim, estudos prévios sobre localização, orientação, influência de agentes físicos e fatores climatéricos, recursos locais em materiais de construção, etc., surgiam como requintes, cuja satisfação não era lícito esperar.

Outra circunstância comum, residia em atribuir-se ao orçamento das obras um valor bem menor que o que havia sido previsto, a fim de não "assustar" as autoridades encarregadas da respectiva aprovação, conseguindo assim o assentimento das mesmas e, em conseqüência, lançando mais uma "pedra fundamental". O resultado é que, se o orçamento previsto estava por sua vez errado para menos, o custo oficialmente adotado ficava uma fração mínima da realidade, e, com a repetição de fatos análogos, o Governo vinha assumindo, inconscientemente, compromissos de vulto excessivo. Daí, ou o crescimento vertiginoso das verbas destinadas a obras, ampliação que se fazia muitas vezes para atender construções prescindíveis, ou então a diminuição do ritmo geral, não raro acar-

retando a paralisação de obras, o que evidentemente as encarecia.

Na fase de execução, a variedade de processos e critérios administrativos adotados, a ausência de normas técnicas, a multiplicidade de formas de pagamento, davam às obras de edifícios públicos um caráter de empirismo e falta de segurança.

A fiscalização, a não ser quando pela ação exclusiva de servidores zelosos era levada a bom termo, podia ser considerada como nula. Principalmente nas obras esparsas pelo interior do país, os trabalhos se processavam quase sem contato com os técnicos oficiais, que às vezes só as inspecionavam depois de acabadas, por ocasião de seu recebimento; assim mesmo, isso era falho, e houve o caso de um edifício recebido com um único exame feito à noite e que foi dado como pronto, quando na verdade uma parte não havia sido construída. Outro prédio foi admitido como terminado em certa cidade e posteriormente edificado em localidade diversa. Ainda há casos de prédios concluídos e que não puderam ser habitados sem grandes consertos ou modificações, por terem sofrido abatimentos de fundações ou apenas da laje do piso térreo, fendilhamentos em estruturas, etc., por terem ficado em más condições higiênicas, em péssima situação quanto ao conforto térmico, etc., e por muitas outras conseqüências da falta de planejamento e fiscalização.

Únicamente os fatos mencionados, alguns dentre os muitos inconvenientes da época que precedeu a ação do D.A.S.P., constituem elementos bastantes para justificar a intervenção do referido órgão.

3. A AÇÃO DO SERVIÇO DE OBRAS

3.1) Decreto-lei n.º 1720, de 30 de outubro de 1939

Estudando a situação anteriormente aludida e verificando a interdependência dos problemas de planejamento de edifícios públicos com os de organização e de aparelhamento material dos serviços a serem atendidos, houve o D.A.S.P. por bem inovar na orientação seguida pelos países tomados como padrão, acrescentando aos campos correntes de administração geral, isto é, aos de pessoal, material, organização e orçamento, o novo campo representado pelos edifícios públicos.

Para esse fim, foi expedido o decreto-lei número 1720, de 30 de outubro de 1939, cujo esquema está abaixo transcrito, e que deu ao D.A.S.P. as necessárias atribuições, marcando o início de uma nova era para o importante setor em questão.

Decreto-lei n.º 1720, de 30/10/1939

Competência :

Órgão de orientação e estudos (art. 1.º, alínea a). Órgão normativo (art. 1.º alínea b). Órgão revisor do planejamento (art. 1.º, alínea c). Órgão supervisor da execução (art. 1.º, alínea d).

Campo de ação :

Obras de construção. Obras de remodelação. Obras de adaptação (art. 2.º). Excluem-se : Obras de conservação.

Modo de controle :

Autorização do Presidente da República (artigo 2.º).
Revisão e parecer prévio do D.A.S.P. (arts. 2.º e 3.º).

3.2) O Serviço de Obras e suas atribuições

A fim de se ocupar do novo campo de atividades confiado ao D.A.S.P., foi criado, dentro da respectiva Divisão de Material, o Serviço de Obras, em virtude do decreto-lei n.º 2143, de 22 de abril de 1940.

Mais tarde, o crescimento do volume de trabalhos da alçada do novo órgão e, bem assim, certas distinções fundamentais evidenciadas entre os setores de "material" e "edifícios públicos", tiveram como resultado lógico a emancipação do Serviço de Obras, que, pelo decreto-lei n.º 4630, de 27 de agosto de 1942, passou a ficar diretamente subordinado ao Presidente do D.A.S.P.

As atribuições do órgão em aprêço, todavia, somente foram definidas com maior minúcia, após o advento do decreto-lei n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942, aprovando o Regimento do D.A.S.P. e que deu ao Serviço de Obras competência para :

- I — Estudar e sugerir os padrões e normas para a construção de edifícios públicos.
- II — Indicar as medidas que julgar convenientes à construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos.

- III — Examinar os projetos, orçamentos e contratos de construção, remodelação ou adaptação dos referidos edifícios.
- IV — Apresentar, quando fôr o caso, projetos, orçamentos e especificações, relativos às obras submetidas ao seu exame.
- V — Elaborar projetos, orçamentos e especificações de edifícios públicos destinados à instalação de serviços pertencentes a mais de um Ministério.
- VI — Dirigir, no caso do item anterior, a construção das obras.
- VII — Inspeccionar ou fiscalizar, sempre que julgar necessário, a execução dos projetos e contratos submetidos ao seu estudo.
- VIII — Estudar, em colaboração com a Divisão de Estudos do Pessoal, a Divisão de Organização e Coordenação e a Secção de Segurança do Ministério correspondente, os edifícios públicos, segundo o seu destino, propondo as adaptações necessárias.
- IX — Elaborar, de acôrdo com as entidades próprias, as especificações do material de construção.
- X — Organizar o Código de Obras da União.
- XI — Manter permanente contacto com os serviços de obras dos Ministérios, no sentido de promover a unidade de métodos de trabalho e controle dos resultados.
- XII — Manter em dia a estatística dos preços do material de construção e de custo da mão de obra, nas diversas zonas do país.
- XIII — Exercer as atribuições da Secção de Padronização da Divisão de Material, no que se referir ao material de construção.
- XIV — Estudar, em cooperação com a Divisão de Organização e Coordenação, a Divisão de Material e as repartições interessadas, os projetos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços.

3.3) Circular DM/203, de 24 de dezembro de 1940

Do exame cuidadoso do elevado número de trabalhos com que tomou contato, por força de suas atribuições, chegou o Serviço de Obras à conclusão de que já dispunha de elementos para a elaboração das normas cujo emprêgo se tornava mais premente.

Nesse sentido, foi expedida a Circular DM/203, de 24 de dezembro de 1940, que abordou de modo minucioso os problemas de apresentação dos projetos e confecção dos orçamentos, e com menor detalhe os de especificações, concorrências, relatórios e organização de processos.

No que diz respeito aos projetos, passaram a ser exigidas, de acôrdo com dimensões e modelos fixados, as seguintes peças :

- I — Plantas baixas.
- II — Fachadas.
- III — Cortes longitudinal e transversal.
- IV — Planta da cobertura.
- V — Detalhes das esquadrias.
- VI — Projeto da instalação elétrica.
- VII — Projeto da instalação hidráulica.
- VIII — Planta de situação amarrada à esquina mais próxima, indicando a posição dos prédios vizinhos, a orientação, as cotas de nível e a direção dos ventos predominantes.

Quanto à elaboração de orçamentos, foi previsto um desdobramento de itens segundo "unidades de obra", em vez das "unidades de serviço" correntemente utilizadas. A orientação preferida, que como qualquer outra está sujeita a críticas, resultou de ter sido comprovado que a mesma dá menor ensejo a enganos e omissões por parte dos calculistas.

Com a norma adotada, a discriminação orçamentária ficou obedecendo aos 22 itens abaixo :

- I — Serviços Preliminares (incluindo limpeza do terreno, tapumes, barracão, instalações provisórias de água, luz, etc.).
- II — Movimento de terras (incluindo terraplanagem e cavas de fundação).
- III — Concreto Simples e Armado.
- IV — Alvenarias.
- V — Revestimentos (Internos e Externos).
- VI — Pavimentações.
- VII — Soleiras.
- VIII — Rodapés.
- IX — Peitorís.
- X — Cobertura (incluindo telhado completo, clarabóias com estrutura metálica etc.).
- XI — Revestimentos Especiais (incluindo revestimentos decorativos e de proteção das paredes, como mármore, granito, azulejos, madeira, etc., e rebôcos internos com argamasas especiais, como pó de granito, areia Alba, escaiola, cimento liso, etc.).
- XII — Esquadrias (incluindo esquadrias de madeira, ferro, etc., fixas ou móveis, caixilhos de concreto, grades decorativas, persianas de enrolar, venezianas de régua, guarnições em geral, isto é, marcos, aduelas e alizares, tudo convenientemente colocado).
- XIII — Ferragens.
- XIV — Vidros (incluindo vidros das esquadrias em geral, pavês de vidro, etc.).

- XV — Escadas (incluindo capeamentos de escadas e degraus, escadas de ferro, amuradas de alvenaria, ferro ou madeira, chapins etc.).
- XVI — Instalações (incluindo instalações de luz, força, telefones, campainhas, rádio, pára-raios, água, gás, esgotos primários e secundários, ar condicionado, águas pluviais, ligações de luz, água, gás, etc., assentamento de aparelhos etc.).
- XVII — Impermeabilização e Isoterminia (incluindo impermeabilização em geral e isolamento térmico).
- XVIII — Aparelhos Sanitários, de Aquecimentos e de Iluminação.
- XIX — Elevadores.
- XX — Pintura e Decoração Internas (incluindo pinturas em geral, detalhes decorativos, como molduras etc., trabalhos de revestimento cujo acabamento seja feito com pintura, como graftex, etc.).
- XXI — Limpeza (incluindo raspagem e enceramento de assoalho e limpeza em geral).
- XXII — Diversos.

Os itens orçamentários acima transcritos, ainda servem de base à apresentação das especificações, à das propostas para concorrência e à dos relatórios de trabalhos efetuados e despesas realizadas.

3.4) Acôrdio com a Associação Brasileira de Normas Técnicas

No intuito de obter a máxima cooperação de estudiosos do problema de padronização de materiais de qualquer natureza empregados nos serviços federais e, em particular, nos respectivos edifícios públicos, bem como tendo em vista conhecer as realidades industriais do país, a fim de não forçar tipos ou exigências que acarretassem dificuldades injustificadas à indústria e ao comércio nacionais, tomou o D.A.S.P. a iniciativa de entendimentos com a Associação Brasileira de Normas Técnicas, entidade técnica que, por suas atribuições e pelos trabalhos que já efetuara, revelava-se capaz de atender aos objetivos colimados.

Das negociações levadas a efeito, resultou um acôrdio, realizado a 9 de setembro de 1943, pelo qual a Associação obrigou-se a:

- a) prestar sua colaboração ao D.A.S.P. em tudo que disser respeito à padronização de materiais para uso nos serviços públicos;
- b) estudar todos os assuntos de sua especialidade que forem indicados pelo D.A.S.P.;

- c) fazer estudos, pesquisas e reuniões que se tornarem necessários ao cumprimento de programas de trabalho organizados anualmente pelo D.A.S.P.;
- d) apresentar ao D.A.S.P., dentro de prazos prefixados, os relatórios dos trabalhos efetuados e dos resultados obtidos.

Em compensação o Govêrno, por intermédio do D.A.S.P., passou a contribuir para a referida Associação, a título de auxílio pelas atividades decorrentes do acôrdio, com uma dotação anual, cujo montante tem sido fixado em cento e cinquenta mil cruzeiros.

Quanto à elaboração dos programas de que trata a letra c, é feita tendo em vista:

- a) a fixação de tipos e padrões;
- b) o estabelecimento de especificações destinadas a definir a qualidade, bem como a regular o recebimento de materiais;
- c) a unificação dos métodos de ensaio;
- d) a adoção de normas relativas a materiais e serviços ligados à execução de obras;
- e) a unificação e fixação da terminologia e dos símbolos.

Dentro da orientação traçada, já foram abordados os seguintes assuntos: normas estruturais, desenho técnico, tubos de concreto simples de seção circular, telhas e tijolos, tintas e vernizes, material elétrico, normas de estruturas de concreto simples, especificações e padronização de madeira, aglomerantes e normas de cálculos de estruturas de madeira.

3.5) Outras atividades do Serviço de Obras

Além dos trabalhos anteriormente mencionados, que permitiram fixar diretrizes para o contrôlo do planejamento (projetos, especificações e orçamentos) e da fiscalização (relatórios de serviço) de obras, bem como para a elaboração de normas para os materiais de construção (acôrdio com a Associação Brasileira de Normas Técnicas), muitas outras atividades foram desenvolvidas pelo Serviço de Obras.

Salientam-se entre elas:

- a) a organização do fichário de composição de preços, para o qual somente falta completar a parte de instalações e fazer uma revisão geral;
- b) a execução de um inquérito sobre custos unitários de material e mão de obra, ba-

seado em questionários fartamente distribuídos por todo o território nacional e periodicamente renovados;

- c) o estabelecimento do sistema de fichas de controle do resultado de concorrências, execução de trabalhos e realização de despesas;
- d) a criação dos arquivos das segundas vias de projetos, especificações e orçamentos.

Quer os trabalhos de rotina, quer os estudos especiais, assumiram um vulto crescente, obrigando a elevação do nível do Serviço de Obras, o qual, pelo decreto-lei n.º 5993, de 16 de novembro de 1943, foi transformado em Divisão de Edifícios Públicos, dispositivo cuja vigência teve lugar apenas a partir de 1 de janeiro do ano fluente.

4. A AÇÃO DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

(D.E.P.)

4.1) *Propósitos iniciais*

De acordo com o que foi visto no título anterior, o controle do planejamento de obras relativas a edifícios públicos, bem como a fiscalização da respectiva execução, ficaram perfeitamente delineados durante a atuação do Serviço de Obras.

Além disso, várias providências de ordem técnica se achavam encaminhadas, como as referentes à padronização de materiais, à normalização de métodos e serviços e à constituição do fichário de composição de preços.

Por outro lado, um inquérito havia sido procedido no tocante aos custos unitários de material e mão de obra, em todo o território nacional, levantamento cuja atualização estava impossibilitada, em virtude da situação anormal que presentemente atravessa o país.

Dessas circunstâncias e de outros exames de aspecto do problema dos edifícios públicos, resultaram os seguintes propósitos iniciais da D.E.P.:

- a) completar e sistematizar as medidas decorrentes das diretrizes adotadas para o planejamento e a fiscalização das obras, bem como assegurar a respectiva efetivação;
- b) continuar a elaboração de padrões e normas, em colaboração com a Associação Brasileira de Normas Técnicas;
- c) organizar as especificações gerais para as obras concernentes a edifícios públicos;
- d) rever e terminar o estudo de composição de preços, já bastante adiantado;
- e) constituir um sistema com os órgãos regionais da Diretoria do Domínio da União, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e dos vários Institutos de previdência social, além de órgãos locais dos Estados, Territórios e Municípios, tendo em vista manter permanentemente atualizado o cadastro de custos unitários de material e mão de obra para todo o país;
- f) estudar as ocorrências de material de construção em todo o território nacional, a fim de que o planejamento de obras se faça, tanto quanto possível, utilizando os recursos locais, o que proporciona soluções mais econômicas, incentiva atividades regionais e alivia os transportes;
- g) fixar características funcionais de construções para fins específicos, como sejam as rurais, hospitalares, educativas, etc., estabelecendo tipos gerais, com a necessária maleabilidade para que sejam atendidas as condições peculiares a cada caso particular;
- h) estabelecer diretrizes para as construções regionais, baseadas nos recursos próprios à zona, e na influência de todos os agentes físicos locais;
- i) organizar um registo de empreiteiros, continuamente acrescido com anotações acerca da respectiva vida funcional, mantendo um conhecimento bastante completo sobre as atividades dos mesmos e os limites de suas possibilidades técnicas e financeiras, uniformizando seu tratamento em face dos diferentes órgãos da Administração e simplificando as formalidades de apresentação de documentos em cada concorrência;
- j) elaborar estudos relativos ao sistema de contabilidade adequado à realização de obras, como contribuição ao futuro Código de Contabilidade da União;
- k) sistematizar a execução de obras e a instalação de equipamentos relativos a edifícios públicos, planificando os empreendimentos de cada setor ministerial, coordenando-os e estabelecendo os programas de sua efetivação, segundo os recursos orçamentários, a finalidade de cada realização e a interdependência entre os planos parciais.

4.2) Reuniões com os diretores de obras

Com o triplice objetivo de verificar até que ponto poderia aproveitar a experiência dos Ministérios para a consecução dos propósitos mencionados no item 4.1, conhecer as realidades ministeriais em matéria de edifícios públicos e indagar a causa do não cumprimento de certas disposições da circular DM/203, promoveu a D.E.P. reuniões periódicas com os diretores de obras dos ministérios civis ou, mais pròpriamente, com os diretores dos órgãos encarregados especificamente do problema de edifícios públicos.

Após os dois primeiros encontros, ficou resolvido que as reuniões seriam semanais, alternadamente discussões em sala, realizadas na D.E.P., e visitas às obras dos diversos Ministérios participantes.

As visitas em aprêço, que se têm revelado de grande utilidade, destinam-se a conhecer em suas minúcias as condições em que se processam as diferentes obras, bem como os métodos administrativos e técnicos do respectivo contrôle.

Até o presente foram inspecionadas as seguintes construções :

- a) *Ministério da Agricultura* — Estação de Expurgo, Obras do Jardim Botânico, Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas, Matadouro Avícola de Benfica.
- b) *Ministério da Educação e Saúde* — Hospital de Tuberculosos de Niterói, Instituto Benjamin Constant, Escola Nacional de Medicina, Colônia Gustavo Riedel, Escola Técnica Nacional.
- c) *Ministério da Fazenda* — Alfândega do Rio de Janeiro, Guardamoria, Laboratório de Análises.
- d) *Ministério da Justiça e Negócios Interiores* — Presídio do Distrito Federal, Penitenciária de Mulheres, Sanatório Penal, Imprensa Nacional, Instituto Médico Legal.

Términadas as visitas a obras localizadas dentro e nas proximidades desta Capital, passarão a ser feitas inspeções a edifícios públicos em funcionamento e, eventualmente, a obras distantes de interesse especial.

Tais exames "in loco", de que participam os diretores da D.E.P. e dos órgãos ministeriais, in-

dependem inteiramente, aliás, da fiscalização e inspeção obrigatórias, que cabem aos técnicos para esse fim indicados.

4.3) Consequências do contato direto com os órgãos de obras ministeriais

O contato aludido no item 4.2 teve como resultado prático mais importante, a verificação de que difficilmente seria possível levar a bom termo os propósitos iniciais da D.E.P., caso não fossem fornecidos certos meios de ação aos órgãos ministeriais.

Sem isso, qualquer determinação superior constituiria letra morta e as ações repressivas contra o não cumprimento da mesma resultariam inoperantes e desnecessariamente antipáticas. Além disso, afora o absurdo que consiste em fazer exigências sem aparelhar convenientemente, difficil se tornaria ao órgão controlador discernir quais os defeitos decorrentes da falta de meios das entidades controladas, quais os originados da negligência ou incompetência dos respectivos servidores.

A falta de meios apontada, traduzia-se especialmente por :

- a) ausência de autoridade das divisões de obras dentro de seus ministérios, quer na fase de planejamento, onde seus trabalhos não raro ficavam sujeitos aos caprichos de autoridades leigas, quer na fase de execução, na qual em certos Ministérios, por via de regra, as Divisões perdiam o contacto com as construções, seja porque estas ficassem a cargo das repartições interessadas, seja pela criação de comissões especiais para superintendê-las ;
- b) dificuldade de encontrar técnicos habilitados em número suficiente para a elaboração do planejamento das obras, problema que, de resto, não é passível de solução com um quadro permanente, pois, de fato, dada a variabilidade do vulto dos trabalhos dessa natureza, a não ser que se cometa o desperdício de fixar os quadros em função dos períodos de atividade máxima, ter-se-á, com frequência, pessoal deficiente para atender aos serviços ;
- c) dificuldade de obter, em qualidade e quantidade, técnicos para a fiscalização de obras, problema de certa forma semelhante ao an-

terior, mas agravado, não só por ser aqui maior a variabilidade do vulto dos trabalhos, pela influência do modo de execução e da idoneidade dos executores, mas também como resultado da disseminação das construções por todo o território nacional, o que diminui as possibilidades de arranjar o pessoal necessário e de controlar a respectiva atuação.

Por outro lado, ainda em virtude dos contactos com os órgãos ministeriais e, bem assim, pela observação dos trabalhos rotineiros da D.E.P., ficaram evidenciados outros inconvenientes a remover, como por exemplo :

- a) grande multiplicidade de tipos e de interpretações dos gêneros de obras a executar, incluindo as construções, reconstruções, ampliações, reformas, remodelações, adaptações, reparos, ligeiros reparos, obras de melhoria, de conservação, etc., causando confusões quanto à verba por que devem ser atendidas, à maneira de ser dada a respectiva autorização, à forma de se proceder à sua execução e fiscalização, etc.;
- b) falta de contrôle das obras de conservação, ao passo que nas demais havia uma centralização demasiada, ficando tôdas sujeitas à aprovação do Presidente da República, com exame prévio do D.A.S.P., mesmo em casos cujo vulto não justificava em absoluto tal modo de agir;
- c) orientação ainda não definitiva dada ao caso dos ligeiros reparos, cuja centralização absoluta fica em desacôrdo com o caráter de realização imediata, "maxime" no interior do país, mas cuja descentralização total torna o contrôle difícil, dando margem a abusos.

4.4) *Soluções propostas pela D.E.P.*

A análise dos fatos referidos no item 4.3 levou a D.E.P. a sugerir as seguintes soluções :

- a) quanto à falta de autoridade das Divisões de Obras dentro dos Ministérios — instituir um sistema tendo por cúpula a D.E.P. e abrangendo as Divisões citadas, as quais passarão a ser os órgãos privativos de orientação, execução e fiscalização de tôdas as medidas de ordem técnica, econômica e

administrativa, concernentes às obras nos edifícios públicos sob a jurisdição dos respectivos Ministérios;

- b) quanto à deficiência de pessoal para planejamento de obras — permitir, à conta das dotações para "estudos e projetos", não só a admissão temporária dos técnicos necessários, como os ajustes de serviços com escritórios especializados;
- c) quanto à insuficiência de pessoal para fiscalização de obras — dar ao orçamento de cada construção um acréscimo percentual, função do vulto respectivo, e que será utilizado no pagamento de fiscais e, eventualmente, auxiliares de fiscalização, com serviços tomados durante o período da obra e com obrigações perfeitamente definidas;
- d) quanto à multiplicidade de tipos de obras — enquadrar tôdas as modalidades em três tipos apenas: obras de construção e reforma, incluindo as novas iniciativas e as que alteram a situação existente; obras de conservação e reparo, que mantêm o estado anterior, embora com consêrtos necessários; ligeiros reparos ou pequenas obras de conservação e reparo de execução imediata;
- e) quanto ao modo de autorização e de contrôle do planejamento de obras — as de construção ou reforma ficariam sujeitas normalmente à aprovação do Presidente da República, com exame prévio do D.A.S.P., exceto nos casos de pequeno vulto que seriam tratados como os usuais do segundo grupo; as de conservação ou reparo estariam normalmente na dependência da aprovação dos Ministros de Estado, com comunicação trimestral e "a posteriori" ao D.A.S.P., ficando porém, nas hipóteses de vulto acima de determinado limite, obrigadas a obedecer a regime análogo ao do primeiro grupo; finalmente, os ligeiros reparos são de alçada dos diretores de obras, estando, conforme o caso, ou sob sua execução direta ou entregues a terceiros mas com seu contrôle "a posteriori".

Os assuntos acima enumerados, juntamente com outros dêles decorrentes, foram pela D.E.P. substanciados em três projetos de decretos-leis, cujas minutas iniciais ficaram prontas em fevereiro do ano em curso.

Daí passaram a ser discutidas nas reuniões com os diretores de obras, até o mês de julho, época em que também receberam sugestões de algumas Divisões e do Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Examinadas pelo Presidente do D.A.S.P., foram, enfim, submetidas ao Presidente da República, que as assinou em 29 de julho último, transformando-as nos Decretos-leis ns. 6.749, 6.750 e 6.751, que se acham esquematizados a seguir (Páginas 13-17).

4.5) O problema da planificação

E' desnecessário encarecer a importância da planificação, que faculta o desenvolvimento das atividades dentro da seqüência mais lógica no espaço e no tempo, proporciona a adoção dos ritmos de trabalho mais adequados em face das condições gerais em presença, favorece a coordenação de esforços de modo a atingir os melhores resultados em cada objetivo e, sobretudo, permite o mais completo, racional e econômico aproveitamento dos recursos disponíveis.

Em se tratando de obras onde, apesar dos programas de certo vulto já cumpridos, quase tudo ainda está por fazer, e, além disso, as necessidades de caráter mais imediato a atender, ainda ultrapassam de muito os recursos que para êsse fim podem ser destinados, fácil é verificar que a planificação assume particular interesse.

Tal importância, aliás, já foi salientada com muita propriedade pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, no relatório n.º 517, de 13 de dezembro do ano findo, com que encaminhou a minuta do decreto-lei instituindo o "Plano de Obras e Equipamentos", que tomou o n.º 6.144, de 29 do mesmo mês.

Nesse ponto de vista também se coloca a D.E.P., que tem a seu cargo apenas o que diz respeito a edifícios públicos.

Apesar do campo restrito em que atua, todavia, as dificuldades para uma planificação das iniciativas correspondentes ainda são de molde a tornar a solução sobremodo laboriosa e demorada.

De fato, a ausência quase geral de dados, a falta ou mobilidade de programas, a autonomia de alguns chefes de serviço, a repetição de atribuições em várias repartições, a inexistência de coordenação entre certos órgãos que tratam de assuntos correlatos, as deficiências de pessoal, as resistências passivas dos que não entendem o alcance da me-

tida e a interpretam como uma forma de cerceamento e burocratização, etc., constituem um conjunto de circunstâncias desfavoráveis, de árdua remoção.

Por isso, julgou a D.E.P. conveniente uma ação progressiva, começando por programar apenas as disponibilidades orçamentárias, orientação aceita pelo Presidente do D.A.S.P., que encaminhou as exposições de motivos ns. 221 e 604, respectivamente de 4 de fevereiro e 13 de março dêste ano, ambas aprovadas pelo Presidente da República e que terminaram com as sugestões :

- 1.^a — Obrigatoriedade de aproveitamento das disponibilidades do "Plano de Obras e Equipamentos", de acôrdo com uma planificação racional de obras, aprovada pelo Presidente da República para cada Ministério ;
- 2.^a — Permissão, em caráter excepcional, para dar andamento, antes da aprovação dos programas ministeriais, apenas às aplicações que fôsem aprovadas pelo Presidente da República, entre as incluídas nos seguintes casos :
 - a) refôrço indispensável às obras em prosseguimento, excluindo-se, portanto, as ampliações ou modificações prescindíveis ou adiáveis, particularmente as de caráter suntuário ;
 - b) dotação para obras essenciais, ou sejam aquelas cuja realização se torne premente, tendo em vista o esforço de guerra, a vida das populações ou outros motivos efetivamente relevantes ;
- 3.^a — Sujeição às condições anteriores das obras cuja execução já tivesse sido autorizada mas que ainda não houvessem tido as respectivas dotações empenhadas.

Posteriormente a ação se dilatou no tocante às obras e equipamentos relativos a edifícios públicos, pois, em consequência da exposição de motivos n.º 796, do D.A.S.P., de 27 de março do ano fluente, foi expedida a Circular n.º 3-44 da Presidência da República, de 3 de abril último, cujos itens finais são os seguintes :

-
- "V — Deverão, igualmente, ser submetidos à aprovação do Presidente da República, por intermédio e com o parecer do D.A.S.P., no que diz respeito aos edifícios públicos a cargo dos Ministérios Cíveis, os planos gerais de obras, de execução a longo prazo, previstos para cada Ministério, pela exposição de motivos n.º 221, do D.A.S.P., de 4 de fevereiro de 1944, aprovada pelo Presidente da República em 7 de março de 1944 (D.O. de 20-3-44, pág. 4.755).

Decreto-lei n.º 6.749, de 29-7-1944 — PLANEJAMENTO E AUTORIZAÇÃO

AUTORIZAÇÃO	Obras de construção ou de reforma	Normal	{ Presidente da República	{ art. 1.º inc. II
		Obras e equipamentos de pequeno vulto	{ Ministros de Estado	{ art. 1.º inc. II-alín. a
	Instalação ou reforma de equipamento		{ Presidente do DASP	{ art. 1.º inc. II-alín. b
		Normal	{ Ministros de Estado	{ art. 6.º inc. I
	Obras de conservação ou de reparo		{ Presidente do DASP	{ art. 6.º inc. II
		Casos especiais	{ Presidente da República	{ art. 6.º-§ 1.º
	Serviços de conservação ou reparo de equipamento	Normal	{ Autoridades competentes	{ art. 7.º
		Casos especiais	{ Dirigentes de repartições Administradores de edifícios	{ art. 7.º § 1.º
	Pequenas obras de conservação ou de reparo			
		Pequenos serviços de conservação ou de reparo de equipamento		

(Ligeiros reparos

Obras e equipamentos aprovados pelo Presidente da República	{ Encaminhamento por intermédio e com o parecer do D. A. S. P., que poderá propor substitutivos	{ art. 1.º-§§ 1.º-2.º art. 6.º-22.º
	{ Comunicação ao D. A. S. P. trimestralmente e "a posteriori"	{ art. 1.º-§ 3.º art. 6.º-§ 3.º

Decreto-lei n.º 6.749, de 29-7-1944 — PLANEJAMENTO E AUTORIZAÇÃO

Estudos.....	{	Elaboração privativa.....	{	Órgãos competentes..	{	art. 2.º
Obras de construção ou de reforma.....	{	Projeto.....	{	Elaboração normal.....	{	Órgãos competentes..
		Especificações.....				art. 2.º e 3.º
Instalação ou reforma de equipamentos.....	{	Orçamento.....	{	Elaboração eventual, em casos de vulto e especialização	{	Profissionais selecionados por concurso
		Detalhamento.....				art. 4.º
		Levantamentos correlatos.....		Elaboração facultativa.....	{	Órgãos competentes..
						art. 5.º
PLANEJAMENTO.....	{	Obras de conservação ou de reparo.....	{	Estudos.....	{	Órgãos competentes..
				e		art. 6.º
Serviços de conservação ou reparo de equipamento						
Pequenas obras de conservação ou de reparo.....	{	Discriminação.....	{	Elaboração normal.....	{	Órgãos competentes..
Pequenos serviços de conservação ou reparo de equipamento.....	{	Orçamento.....	{	Elaboração eventual.....	{	Dirigentes de repartições.....
(Ligeiros reparos						Administradores de edifícios.....
						art. 7.º

Ação dos órgãos competentes.....

Direta
 { Com auxílio de técnicos especializados admitidos transitória e parcialmente.....
 { Com ajuste total ou parcial de serviços com escritórios especializados.....

Normal
 { art. 2.º-inc. I
 { art. 2.º-inc. II
 { art. 5.º-2.ª parte

Decreto-lei n.º 6.750, de 29-7-1944 — FISCALIZAÇÃO

	Regime de empreitadas parciais	{ Fiscalização..... art. 1.º Auxiliares..... art. 4.º-inc. I Órgãos competentes... art. 7.º }
Obras e equipamentos normais.....	Regime de empreitadas globais.	{ Fiscais..... art. 1.º Casos especiais..... art. 4.º-inc. II Auxiliares Órgãos competentes... art. 7.º }
Obras de construção ou de reforma.....	Regime de administração.....	{ Responsável pertencente ao órgão com- petente-Casos espe- ciais: Assistentes té- cnicos Supervisão..... }
Reforma ou instalação de equipamento		
	Regime de empreitadas.....	{ Fiscalização e inspeção, { Órgãos competentes... art. 7.º }
Obras e equipamentos abaixo de certo vulto	Regime de administração.....	{ Responsável pertencente ao órgão com- petente Supervisão..... }
	Regime de empreitada.....	{ Fiscalização e inspeção, { Órgãos competentes... art. 9.º }
Obras de conservação ou de reparo.....	Em qualquer caso.....	{ Responsável pertencente aos órgãos com- petentes Supervisão..... }
Serviços de conservação ou reparo de equipamento.		
Pequenas obras de conservação ou de reparo.....	Casos normais.....	{ Órgãos competentes... art. 9.º-pará. único Execução..... }
Pequenos serviços de conservação ou de reparo de equipamento.....	Casos especiais.....	{ Dirigentes de reparti- ções..... art. 9.º Administradores de prédios..... parágrafo único Execução..... }
Ligeiros reparos.....		{ Controlo "a posteriori" { Órgãos competentes... Art. 9.º-pará. único

SISTEMA DE CONTROLE DA EXECUÇÃO.....

Decreto-lei n.º 6.750, de 29-7-1944 — FISCALIZAÇÃO

Responsabilidades	{ Cumprimento dos projetos, especificações, orçamentos e detalhamentos aprovados. art. 1.º-inciso I Idem dos contratos ou ajustes assinados. art. 1.º-inciso II Idem das normas federais em vigor relativamente às construções civis, seja de ordem técnica, contábil ou administrativa. art. 1.º-inciso III
Obrigações	{ Residir no local da execução da obra ou instalação de equipamento. art. 2.º-inciso I Prestar assistência efetiva à execução da obra ou instalação do equipamento, à aplicação de créditos e aos atos necessários ao cumprimento de suas atribuições. art. 2.º-inciso II Enviar relatórios periódicos às autoridades competentes. art. 2.º-inciso III
Faculdades	{ Determinar ou autorizar alterações necessárias e urgentes, que não modifiquem de modo sensível pro- jetos ou especificações aprovados, nem o custo, em favor do empreiteiro. art. 3.º-inciso I Promover concorrências públicas ou administrativas, com delegação prévia e em condições prefixadas. art. 3.º-inciso II Disponer de auxiliares de fiscalização. art. 4.º-inciso I e II
Admissão e dispensa	A critério e sob responsabilidade das autoridades competentes. art. 5.º
Remuneração	Arbitrada pelas autoridades competentes, dentro dos limites fixados em regulamento. art. 6.º

Decreto-lei n.º 6.751, de 29-7-1944 — ÓRGÃOS ESPECÍFICOS DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Enquadramento no Ministério (No Departamento de Administração.....)	{ art. 1.º
Objetivo.....	{ Orientar, promover, executar e fiscalizar, privativamente, dentro do Ministério, as medidas de ordem técnica, administrativa e económica, concernentes às obras e equipamentos relativos a art. 1.º edifícios públicos.
Funções gerais normais (com relação aos edifícios públicos sob a jurisdição do Ministério.....)	{ Órgão específico de obras e equipamentos..... Órgão subsidiário de contabilidade..... Órgão auxiliar da Divisão de Edifícios Públicos do D. A. S. P.....
Funções gerais eventuais (com relação às obras para as quais o Ministério não possui órgão próprio.....)	{ art. 2.º-inciso I art. 2.º-inciso II
Autoridade dentro do Ministério.....	{ art. 2.º-§ 1.º art. 2.º-§ 2.º art. 3.º e seu parágrafo único
Definição dos edifícios públicos controlados.....	{ Os de domínio da União, executados os: — Entregues a autarquias federais; fazendo parte de instalações de serviços públicos concedidos ou análogos, explorados directamente pela União; constituindo elementos acessórios de pequena monta, de planos gerais de obras públicas.
Disposições transitórias.....	{ Os de qualquer proprietário que estejam ocupados por entidades estatais federais..... — { art. 4.º Adaptação progressiva..... — { art. 1.º-§ 1.º e 2.º

ÓRGÃOS ESPECÍFICOS DE
EDIFÍCIOS PÚBLICOS DE
CADA MINISTÉRIO CIVIL.

VI — Os planos gerais de obras de cada Ministério, que objetivarão a instalação adequada, em qualidade e quantidade, dos serviços respectivos, prevista, para estes, sua expansão natural e seus novos campos de atividades prováveis, serão apresentados sob a forma sintética de três relações, contendo :

- a) a enumeração completa, separada por setores de finalidades correlatas, das obras de construção ou de reforma, em prosseguimento ou por executar, e dos equipamentos complementares em andamento ou por instalar ;
- b) a discriminação, por grupos de urgência equivalente, das obras ou equipamentos cuja execução ou instalação estiver por ser iniciada, referindo-se, cada grupo, de preferência, aos conjuntos de obras e equipamentos que, provavelmente, terão início em um mesmo exercício ; e
- c) a apresentação para cada obra ou equipamento cuja execução ou instalação estiver por ser iniciada no exercício seguinte, dos elementos abaixo : breve justificativa, localização, estado em que se encontram os projetos, principais característicos funcionais, orçamento aproximado e prazo provável de realização.

VII — Os planos de que trata o item precedente serão, uma vez por ano, revistos e submetidos à aprovação do Presidente da República, por intermédio e com o parecer do D.A.S.P., tendo em vista, tal revisão, o reajustamento dos elementos das alíneas a e b do citado item, e a apresentação dos elementos da alínea c, para o exercício seguinte.

VIII — Nenhuma execução de obra ou instalação de equipamento será incluída no "Plano de Obras e Equipamentos", nem utilizará as respectivas disponibilidades, nem tampouco quaisquer créditos adicionais, se não estiver prevista no plano geral de obras do Ministério correspondente, aprovado pelo Presidente da República, admitindo-se, todavia, no período anormal que atravessa o país, as aplicações excepcionais de verbas orçamentárias e adicionais, que forem autorizadas pelo Presidente da República, ouvido o D.A.S.P., nos casos abaixo :

- a) reforço indispensável às obras em prosseguimento, ou às acrescidas a conjuntos em execução, excluindo-se, portanto as ampliações ou modificações prescindíveis ou adiáveis, particularmente as de caráter suntuário ; e
- b) dotações para obras essenciais, ou sejam aquelas cuja realização se torne premente, tendo em vista o esforço de guerra, a vida das populações ou outros motivos efetivamente relevantes".

Até o presente, porém, apenas um plano a longo prazo foi apresentado — o do Ministério do Interior e Justiça.

Isso se compreende, em parte, pelas dificuldades apontadas e por dúvidas e debates surgidos em torno do assunto.

Entretanto, tudo indica que os demais Ministérios atingidos pela providência adotada, em breve encaminhem seus programas gerais, dada a sujeição em que ficam suas obras novas, das aprovações dos mesmos pelo Presidente da República.

Assim, é de esperar que, em futuro não muito distante, o setor de edifícios públicos goze dos benefícios da planificação, sobre a qual o D.A.S.P. já teve ocasião de se manifestar favoravelmente, julgando-a aconselhável de todos os pontos de vista e em particular :

- a) quanto ao aspecto técnico — pois uma previsão com a necessária antecedência dá ensejo à elaboração cuidadosa de projetos, especificações e orçamentos, precedida do exame de todos os fatores intervindo no problema, ao invés das freqüentes improvisações de última hora, em que são reunidos, apressadamente, os elementos estritamente indispensáveis a atender as exigências mínimas de controle ;
- b) no que concerne ao lado econômico — porquanto, seja na fase de realização das obras, seja na de posterior funcionamento das construções executadas que, em geral, é ainda menos cuidada que a primeira durante os estudos preliminares, é lógico que podem ser obtidas soluções mais econômicas, pelo estabelecimento racional de planos de conjunto, pela reunião de programas anteriormente parciais e dispersos, pela conjugação de obras interdependentes e mesmo em cada construção, tomada individualmente, pela previsão criteriosa, impedindo alterações de projetos inesperadas e onerosas ;
- c) no que diz respeito à aplicação de créditos — em virtude do respectivo processamento se fazer da forma que melhor consulta os interesses nacional e público, já porque o emprêgo das dotações se dará segundo uma classificação de prioridade logicamente estabelecida, já porque, deixando de ser contempladas, em cada exercício, as obras menos importantes, dificilmente se tornará justificado o recurso a créditos adicionais ;
- d) sobre o que se relaciona com a situação anormal presente — devido aos elementos suscetíveis de serem fornecidos com antecedência e que são imprescindíveis à elaboração, quer de programas de produção e principalmente, distribuição de materiais escassos, quer de estudo do melhor aproveitamento dos tão sobrecarregados transportes do país ;

- e) quanto ao que se refere aos problemas de post-guerra — porque haverá um sólido ponto de partida, no caso do possível advento de uma crise, que forçasse o Governo ao cumprimento de um vasto programa de construções de natureza produtiva ou de caráter social, para resolver questões de capital e de trabalho'.

Antes de terminar, cumpre notar que a planificação de edifícios tão somente, embora represente uma vantagem de grande alcance, ainda não significa o ideal, pois não adianta um prédio pronto e construído dentro dos princípios da técnica e da economia, se as instalações forem improvisadas, inclusive com desperdícios para fins menos úteis, se o material para sua operação não foi previsto, se não há pessoal habilitado para utilizá-lo, etc.

Desta forma, uma fase mais ampla e completa da planificação, coordenada com outros assuntos de administração geral, precisa posteriormente ser levada a efeito.

4.6) *Panorama atual*

No momento presente, as atividades da D.E.P. norteiam-se pelos seguintes objetivos:

- a) início de aplicação dos Decretos-leis números 6.749, 6.750 e 6.751, de 29 de julho findo;
- b) regulamentação de algumas disposições dos referidos decretos-leis, para completa aplicação dos mesmos;
- c) desenvolvimento geral dos propósitos mencionados no item 4.1 deste trabalho;
- d) cuidados especiais no problema da planificação, incluindo os planos a longo prazo de cada setor ministerial, sua coordenação, a fixação lógica da seqüência de prioridades e o estabelecimento dos programas de realização, condicionados aos recursos disponíveis.

5. *Ponderações finais*

Dévido particularmente ao incremento das construções do Governo nos últimos anos, para o qual

os órgãos da Administração não estavam aparelhados, a execução de edifícios públicos tomou uma feição caótica que urgia remediar.

O D.A.S.P., inovando em relação às orientações dos demais países, incluiu, entre os problemas de administração geral, o de edifícios públicos, propondo para esse fim a criação do Serviço de Obras.

Este agiu no período de quatro anos, tendo estudado a fundo a situação reinante e delineado as principais diretrizes, para a solução do assunto, algumas das quais foram desenvolvidas até uma fase de regulamentação efetiva.

A Divisão de Edifícios Públicos, encontrando as rotas traçadas ou esboçadas e dispondo de elementos operosos, bem como da colaboração dos órgãos ministeriais, e, principalmente, tendo contado com a compreensão do problema por parte do Senhor Presidente da República, pôde, em um lapso de tempo de pouco mais de oito meses, deixar o problema na situação favorável aludida no item 4.6.

Todavia, há ainda muitos obstáculos a vencer, numerosos estudos a elaborar, grandes planos a traçar, em suma, programas de vulto, nos campos teórico e prático, a serem tornados realidade.

Em um assunto dessa natureza, é útil toda colaboração dos conhecimentos e da experiência daqueles que com êle tomaram contacto.

Por isso, conquanto não esteja em nosso feitio, acedemos à solicitação de escrever o presente artigo, certos de que, não somente seria conveniente prestar ao público esclarecimentos sobre matéria que de perto lhe interessa, mas também poderiam de tal divulgação resultar críticas construtivas, contribuindo para facilitar e melhorar nosso trabalho, o que significa, em última análise, favorecer um setor importante ao progresso do Brasil.