

aspecto do planejamento econômico-social, se apóia, ou deve apoiar-se, num sistema de informações que ofereça segurança de julgamento quanto à situação existente, aos objetivos e resultados pretendidos e às decisões quanto às alternativas que se apresentam ao programador.

Cumpre observar, finalmente, que o orçamento econômico não é um "orçamento" em sentido técnico do vocábulo; é "um quadro econômico que facilita a administração dos recursos nacionais pelo Estado"; não tem "conteúdo jurídico" e "não constitui um ato legal e obrigatório"; é simplesmente um instrumento de orientação, que não substitui nem absorve o orçamento financeiro, já que tende a completá-lo, porque, em suma, constitui um elemento de informação para a adequada confecção daquele.<sup>25</sup>

### § 3.º. ANTECEDENTES DO ORÇAMENTO-PROGRAMA

7. Orçamento funcional — O orçamento funcional (*Tasksetting Budget*) constituiu o primeiro passo no sentido da reforma da técnica orçamentária. Convença-se, então, de que o "orçamento não é só o instrumento financeiro de controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Ele exprime a atividade dos serviços públicos encarregados dos gastos gerais da nação, e, de maneira geral, representa, sob forma monetária, as modalidades de intervenção do Estado nas atividades econômicas".<sup>26</sup>

Foi preconizado, nos Estados Unidos, em 1912, pela Comissão Taft para a obtenção de economia e eficiência no serviço público, a qual recomendou avaliar e autorizar as despesas por funções. "Por essa técnica orçamentária, a preocupação é o custo, por unidade, do serviço dado. O que interessa é o objetivo a

25. Cf. Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, pág. 128, vol. I; Maurice Duverger, *Finances Publiques*, pág. 204.

26. Cf. Brochier-Tabatoni, *Economie Financière*, pág. 500.

realizar, o fim a atingir-se no orçamento".<sup>27</sup> As despesas são classificadas por *funções, atividades e tarefas* governamentais (educação, saúde, tantas crianças a alfabetizar, tantos doentes a atender) e não por objeto (pessoal, material, serviços de terceiros etc.) como no orçamento tradicional. E essa é sua característica marcante e essencial, da qual defluem outras que lhe definem a estrutura, tais como: a mensuração dos custos das unidades de serviço (exemplo: gastos diários por leito em hospitais, exames efetuados, crianças alfabetizadas etc.); distribuição das dotações da despesa globalmente, à vista das funções de governo, das atividades e dos serviços a realizar, sem preocupação com sua especificação e discriminação por objeto; meio de racionalização das atividades estatais, e sistema descentralizado no sentido de que cada responsável por unidades de serviço participa, no que tange às suas funções, da elaboração dos objetivos e responde por sua execução, tal como se verifica nas empresas privadas, onde o orçamento funcional teve sua primeira experiência.

"O processo orçamentário funcional generaliza, de fato, a idéia de orçamento. Definindo as tarefas administrativas, contribui para precisar as responsabilidades e revela seus resultados. Ele implica que todos os escalões administrativos formulem a um tempo a missão correspondente às suas funções, a natureza dos meios a utilizar para atingi-la, a etapa de realização de seus programas e os procedimentos de controle de execução. Ele supõe que esses programas sejam suficientemente flexíveis para serem modificados no curso da execução, de maneira a melhor adaptá-los às tarefas a realizar. Ele supõe que essas realizações — mesmo que não sejam efetivadas à vista de um benefício mensurável — sejam feitas ao menor custo financeiro, não para reduzir o volume do orçamento, mas para desembaraçar, liberar recursos, graças aos quais será possível conservar e realizar uma ação a longo

27. Cf. Alberto Deodato, *Manual de Ciências das Finanças*, pág. 345, 10.<sup>a</sup> ed., São Paulo, Ed. Saraiva, 1967.

prazo. Ele supõe, enfim, que os responsáveis por cada tarefa disponham de autoridade e de meios que lhes permitam atuar suas responsabilidades, porque nada é mais injusto — o que é pouco — nem mais deprimente — o que é grave — do que cravar no pelourinho dos índices de resultado um indivíduo que absolutamente não pode exercer iniciativas para aumentar o rendimento de sua tarefa".<sup>28</sup>

Essa técnica orçamentária tem sido empregada com êxito em muitos países, como nota Guilherme Moojen,<sup>29</sup> embora não se faça suficiente distinção entre

28. Cf. Brochier-Tabatoni, ob. cit., págs. 508-509.

29. Cf. Guilherme Moojen, *Orçamento Público (Estudo Teórico e Prático dos Orçamentos Estaduais do Brasil e da América do Norte)*, pág. 151, Rio de Janeiro, Ed. Financelras, 1959. A classificação das funções de governo no orçamento varia de país para país, embora em essência as divergências sejam relativamente pequenas. Os Estados Unidos adotaram o orçamento funcional em 1950 por força da Lei de Processo Orçamentário e Contábil, que modificou a Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 (cf. Guilherme Moojen, ob. cit., pág. 152; Herbert Emmerich, *Essay on Federal Reorganization*, pág. 120, Birmingham, Alabama, University of Alabama Press, 1950), e são as seguintes as funções adotadas: 1) Defesa Nacional (exceto Vietnã); 2) Negócios exteriores (exceto Vietnã); 3) Vietnã; 4) Pesquisa e tecnologia espacial; 5) Agricultura e recursos agrícolas; 6) Recursos naturais; 7) Comércio e transportes; 8) Habitação e desenvolvimento comunitário; 9) Saúde e bem-estar; 10) Educação e mão-de-obra, força de trabalho humano (*Education and manpower*); 11) Benefícios e serviços aos veteranos; 12) Juros da dívida pública; 13) outras (cf. *Federal Budget Outlays, Fiscal Year 1969, by function*, em Robert Henry Haveman, *The Economics of the Public Sector*, pág. 104, New York, John Wiley & Sons, Inc., Cop. 1970). Na França, desde 1953, classifica-se a despesa por função, o que foi consagrado em definitivo com o decreto orgânico de 1956, e, segundo o orçamento de 1962, as funções foram: 1) Administração Geral; 2) Algéria e Sahara; 3) Justiça e segurança; 4) Relações exteriores; 5) Defesa Nacional; Ação; 6) Ação Cultural; 7) Ação Social; 8) Ação Econômica; 9) Habitação; 10) Outras não funcionais (cf. Brochier-Tabatoni, ob. cit., págs. 502, 504-505). Os holandeses, desde 1947, adotaram uma classificação econômica da despesa pública, integrando seu orçamento público na contabilidade nacional, e, desde 1952, elaboram um orçamento de tarefas ou atividades, correspondente ao funcional, e "hoje as três classificações são

orçamento funcional (Tasksetting Budget) e orçamento de desempenho (Performance Budget). Na adoção do orçamento funcional, em vários países, sempre entram outros elementos que o aproximam do orçamento de desempenho e até do orçamento-programa. Em verdade, a "funcionalização do orçamento não é senão uma etapa de uma longa série de projetos de reformas orçamentárias que, dos orçamentos cíclicos às leis de programa, têm tentado precisar o lugar do Estado numa economia de mercado".<sup>30</sup>

— não combinadas — mas justapostas na apresentação formal do orçamento" (cf. Brochier-Tabatoni, ob. cit., pág. 503; *Statistiques et Études Financières*, ns. 20-21, agosto-setembro de 1950, pág. 733 e segs., Ministério das Finanças de França). O Orçamento da Itália também adota a classificação funcional, ao lado da econômica e da administrativa, sendo as seguintes funções, conforme orçamento de 1960-61: 1) Administração geral; 2) Defesa nacional; 3) Justiça e ordem pública; 4) Relações internacionais; 5) Instrução e cultura; 6) Ação e intervenção no campo social; 7) Ação e intervenção no campo econômico; 8) Encargos não repartíveis; 9) Encargos não funcionais; 10) Fundos de reserva (cf. Cesare Cosciani, *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, pág. 717). A Espanha com a "Ordem Ministerial de 1.º 4. 1967" reformou seu sistema orçamentário adotando também uma classificação funcional, com as seguintes funções: 1) Serviços gerais; 2) Defesa; 3) Educação; 4) Saúde; 5) Pensão, seguro social e serviços de beneficência; 6) Vivenda e bem-estar comunitário; 7) Outros serviços comunitários e sociais (recreativos, religiosos); 8) Serviços econômicos; 9) Inclassificáveis (cf. Alvaro Rodríguez Bereijo, *El Presupuesto del Estado, introducción al Derecho Presupuestario*, págs. 31-34, Madri, Editorial Tecnos, 1970; J. M. Lozano, *Crisis del Presupuesto Tradicional*, págs. 90-94). O Brasil aderiu à classificação funcional com a Lei n. 4.320, de 1964, embora o Decreto-lei n. 2.416, de 1940, aplicável a Estados e Municípios, já consignasse uma classificação *por serviços* correspondente a *funções*; de acordo com a Lei n. 4.320, de 1964, as funções são: 1) Governo e administração geral; 2) Defesa e segurança; 3) Recursos Naturais e agropecuários; 4) Viação, transportes e comunicações; 5) Indústria e comércio; 6) Educação e cultura; 7) Saúde; 8) Bem-estar social; 9) Serviços urbanos. Todas essas funções são divididas em nove subfunções. Cabe notar, contudo, que, na verdade, esses sistemas orçamentários não são apenas funcionais. O dos Estados Unidos, adotado em 1950, já configurava a técnica do orçamento de desempenho.

30. Brochier-Tabatoni, ob. cit., pág. 501.

8. Orçamento de desempenho — O orçamento de desempenho ou de realização foi sugerido pela primeira Comissão Hoover, como Recomendação n. 1 de seu Relatório sobre Orçamento e Contabilidade. Nessa recomendação propôs-se remodelasse inteiramente a concepção orçamentária do governo federal norte-americano pela adoção de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos, e isso é o que designou orçamento de desempenho (Performance Budget).<sup>31</sup>

A expressão inglesa *Performance Budget* tem sido traduzida pelos autores por *orçamento funcional*, quando efetivamente significa *orçamento de desempenho* ou *de execução* ou *de realização*, isto é, orçamento que se preocupa com as coisas que o governo faz, e não com as coisas que o governo compra, pois a "intenção da classificação orçamentária de execução é conseguir que as coisas compradas por um governo já não se contem ou se classifiquem exclusivamente por tipos, como coisas em si mesmas, mas hão de organizar-se e agrupar-se de acôrdo com as atividades às quais sirvam. Os objetos comprados se enfocam como fatores ou componentes de atividades e o objeto se considera significativo e se classifica em relação àquilo para o qual se usa, não em relação com seu caráter específico. Em certos momentos, todo sistema orçamentário há de ocupar-se com coisas compradas, com objetos. A diferença entre uma classificação de execução e as classificações tradicionais por objeto radica no modo em que as coisas adquiridas são consideradas e agrupadas. Numa classificação de execução uma tonelada

31. Cf. "Commission on Organization of the Executive Branch of the Government" (que ficou conhecida pelo nome de Comissão Hoover, por causa do seu presidente Herbert Hoover, ex-Presidente dos Estados Unidos). *Budgeting and Accounting*, pág. 8. Washington, U.S. Government-Printing Office, 1949; Guilherme Moojen, *Orçamento Público*, pág. 151 e segs.; J. Teixeira Machado Jr., *Administração Orçamentária Comparada, Brasil-Estados Unidos*, pág. 66 e segs.; J. M. Lozano, ob. cit., pág. 75 e segs.; Jesse Burkhead, *Orçamento Público*, pág. 177. Rio de Janeiro, FG, 1971, trad. de Margaret Hanson Costa.

de cimento é potencialmente um pedaço de rodovia, um dique ou um edifício de concreto, e assim se classificará. A ênfase recai sobre o processo, ou sobre o fim ou a realização. A classificação de execução proporciona o vínculo entre as coisas compradas e as coisas feitas ou realizadas".<sup>32</sup>

Dáí definir-se o orçamento de desempenho como sendo "aquêlê que oferece os fins e os objetivos para os quais se requerem os fundos públicos, os custos das atividades propostas para alcançar êsses fins e os dados quantitativos que medem as realizações e as tarefas executadas dentro de cada uma dessas atividades".<sup>33</sup> Essa definição, segundo mostra Fuentes Quintana, citado por Lozano, resume as três operações que comporta todo orçamento de desempenho: (1.º) mostrar os objetivos perseguidos por cada unidade administrativa integrante do Setor Público mediante uma classificação de suas funções, programas e atividades; (2.º) organizar a administração financeira e adotar um sistema contábil que esteja de acôrdo com a classificação escolhida das funções, programas e atividades públicas; (3.º) estabelecer um conjunto de medidas que permitam apreciar a execução do orçamento."<sup>34</sup>

Isso já é, como se nota, organizar a despesa por programas, de sorte que o orçamento de desempenho tem sido considerado orçamento por programas, como também o é até certo ponto o orçamento funcional. Há, na técnica do orçamento de desempenho, categorias que são essenciais ao *orçamento-programa*, mas êle mesmo não pode ainda ser considerado tal, visto faltar a vinculação ao planejamento econômico que constitui o fundamento dêste.

32. Cf. Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, págs. 133 e 140. New York. John Wiley & Sons, Inc., 1950. *apud* J. M. Lozano, *ob. cit.*, pág. 98. Cf. *Orçamento Público*, pág. 184 da tradução brasileira citada na nota anterior.

33. Cf. Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, pág. 140. *apud* J. M. Lozano, *ob. cit.*, pág. 99.

34. Cf. J. M. Lozano, *ob. cit.*, págs. 99-100; Guilherme Moojen, *ob. cit.*, pág. 151 e segs.

## § 4.º. ADOÇÃO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA

9. Experiência estrangeira — O orçamento-programa é técnica orçamentária vinculada ao planejamento econômico e social, e, por isso, somente poderia surgir e desenvolver-se com o surgimento e evolução deste.

A concepção do planejamento econômico, social e financeiro apareceu na URSS como meio de promover o desenvolvimento do país. O planejamento ali implantado apoiava-se nos planos a longo prazo: planos quinquenais e até de maior duração. Nesse sistema, o orçamento é concebido como fundo nacional centralizado dos recursos monetários destinados ao financiamento ininterrupto das necessidades da economia socialista, definindo-se como “plano financeiro fundamental para a formação e utilização do fundo centralizado dos recursos monetários destinados a desenvolver sistematicamente a produção socialista, elevar constantemente o nível de vida do povo e reforçar a capacidade defensiva do país”,<sup>35</sup> ao qual corresponde um papel ativo na confecção e cumprimento dos planos econômicos.<sup>36</sup>

Esse tipo de planejamento global e impositivo não poderia ser aceito pelos países de economia de mercado, por entender-se que “o regime democrático é incompatível com uma planificação rígida”.<sup>37</sup>

O orçamento por programa só começou a ser admitido, quando a doutrina e a prática passaram a conceber a possibilidade do planejamento econômico

35. Cf. D. Alajverdián e outros (Instituto de Finanças de Moscou), *Las Finanzas en la URSS*, pág. 327, Moscou, Editorial Progreso, s/d.

36. *Idem*, *ibidem*, pág. 331.

37. Cf. Henry Laufenburger, *Finanças Comparadas*, pág. 111, Rio de Janeiro, Edições Financeiras, s/d., trad. brasileira da 2.ª ed. francesa (1952) por Hugo da Silveira Lobo, revista por Gerson Augusto da Silva. Observemos aqui que as palavras “planejamento” e “planificação” serão empregadas, neste trabalho, como sinônimas. Há quem pretenda sibilina distinção entre ambas, afirmando que “planificação” é planejamento impositivo e ditatorial e “planejamento” é planejamento indicativo e democrático.

e social nos países de democracia ocidental, o que veio a ocorrer após a Segunda Guerra Mundial, sendo pioneiro, em termos científicos, o Plano de Modernização e de Equipamento da República Francesa (Plano Monnet) para 1947-1950, que teve de enfrentar problemas orçamentários relativos ao financiamento e controle de sua execução, sugerindo um "esforço de vontade e de organização que deveria permitir atingir, desde 1947, um duplo resultado: a) ordenação das contas do Estado, permitindo distinguir claramente entre: de um lado, as despesas de reconstrução e de investimento produtivo, passíveis de cobrir pelo crédito e economias privadas; de outro lado, todas as outras despesas, que devem ser cobertas pelas receitas correntes; b) o equilíbrio rigoroso do orçamento corrente, sem apelo ao crédito".<sup>38</sup> Só mais tarde, porém, veio a França a integrar o orçamento em seus métodos de planificação, mediante a técnica das *leis de programa*, destinadas, nos termos do art. 34 da Constituição de 1958, a determinar os objetivos da ação econômica e social do Estado.

"Essas leis de programa permitem assegurar a realização de um programa que deve estender-se por vários anos, deixando a cada orçamento o cuidado de prever e autorizar os créditos necessários no curso do ano".<sup>39</sup>

Noruega, Suécia e Países Baixos orientam seus orçamentos segundo a técnica orçamentária por programa.<sup>40</sup>

Os Estados Unidos, desde 1921, vêm transformando sua técnica orçamentária, passando pelo orçamento funcional e orçamento de desempenho elaborados por programas, implantados em 1950, segundo as recomendações da primeira Comissão Hoover, com aprimora-

38. Cf. Fundação Getúlio Vargas, *Uma Experiência de Planejamento Econômico* (O Plano Monnet e sua Importância para o Brasil), pág. 213 e segs., especialmente págs. 225-226, Rio de Janeiro, 1951.

39. Cf. Louis Trotabas, com a colaboração de J.-M. Cotteret, *Finances Publiques*, pág. 115. 3.<sup>a</sup> ed., Paris, Dalloz, 1969; Gonzalo Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, págs. 68-69. 2.<sup>a</sup> ed., México, Siglo XXI Editores, 1969.

40. Cf. Gonzalo Martner, ob. cit., pág. 69.

mento introduzido pela Lei n. 863, de agosto de 1956, acolhendo agora recomendações da segunda Comissão Hoover, para atingir, em 1965, a uma fórmula mais avançada do orçamento por programa, ao qual se deu o nome de *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS),<sup>41</sup> que se encontra em experiência também no Canadá.<sup>42</sup>

Na Ásia, vários países adotaram o orçamento por programas, tais como Filipinas, Tailândia, Formosa (Taiwan) e o Irã.<sup>43</sup>

Na África, "a programação orçamentária surgiu como uma necessidade de levar à prática, com programas anuais, os planos governamentais de desenvolvimento a longo prazo".<sup>44</sup>

Mas só a República Árabe Unida e Gana tiveram condições de realizá-lo. A primeira, ao transformar a estrutura do setor público em 1961 e, ao promulgar seu Primeiro Plano Quinquenal, houve que "redefinir o sistema orçamentário, adaptando-o às funções de servir de instrumento de planificação das atividades do Estado como produtor de serviços gerais indivisíveis e como produtor de bens e serviços".<sup>45</sup>

Gana, a partir de 1960, começou a introduzir por etapas o orçamento por programas.<sup>46</sup>

Finalmente, cabe assinalar, com base em Gonzalo Martner, as experiências realizadas na América Latina, onde diversos países estão efetuando ensaios em matéria de planificação do desenvolvimento e de programação orçamentária, estabelecendo o orçamento

41. Cf. David Novick. *The Origin and History of Program Budgeting*. introdução a *Program Budgeting*, págs. XIX a XXVIII. 2.ª ed., New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1967.

42. Cf. C. M. Drury, *Guia para o Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento* (no original: *Planning, Programming, Budgeting Guide*). trad. brasileira de José Teixeira Machado Jr., Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

43. Cf. Gonzalo Martner, ob. cit., págs. 72-73.

44. Idem, ibidem, pág. 76.

45. Idem, ibidem, págs. 77-79.

46. Idem, ibidem, pág. 79.

por programas, em substituição aos orçamentos tradicionais. Muitos desses países reformularam suas leis orgânicas dos orçamentos públicos, especialmente influenciados pelos estudos técnicos da ONU e CEPAL. Assim, Costa Rica implantou em 1965-1966 o orçamento por programas no governo central; *Honduras e Nicarágua* aplicam esse método desde 1964; *Bolívia e Colômbia* vêm fazendo o mesmo desde 1960; *Chile* procedeu a experiências parciais nos setores da Educação, Saúde, Agricultura, Interior e alguns organismos descentralizados; *Equador* elaborou um plano de desenvolvimento, parte do qual está sendo executado por via do orçamento fiscal, no qual se introduzira o sistema de orçamento por programas, desde 1963; *Venezuela* também acolheu um sistema de orçamento por programas; no *Paraguai*, o Ministério da Fazenda estimulou a implantação de orçamentos por programas no setor público, para o que se elaborou nova lei orgânica que estabelece o sistema legalmente, que vem sendo preparado desde 1963, coordenando-se com planos de desenvolvimento; o *Peru* fez também alguns ensaios setoriais do orçamento por programas.<sup>47</sup>

Tôdas essas experiências estão vinculadas à técnica do planejamento econômico e social desses países, ou mesmo ditadas por esta, e influenciadas pelas publicações da ONU e da CEPAL, sobre novos métodos orçamentários.<sup>48</sup>

Essas informações denotam que a concepção do orçamento-programa é muito recente. A década de 1960-1970 constitui a época de sua adoção, em termos mais rigorosos, embora se observem experiências de programação orçamentária e formas de orçamentos por programas em períodos anteriores, especialmente

47. Gonzalo Martner, ob. cit., págs. 81-88.

48. Cf. *Nações Unidas, Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas Públicas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1959, trad. de Aluizio Loureiro Pinto; *Cuentas Nacionales y Correspondientes Cuadros Estadísticos*, New York, Departamento de Estatística das Nações Unidas, 1960; e tantas outras de que Gonzalo Martner dá notícia em sua obra tantas vezes citadas, e que nem tôdas pudemos localizar.

a contar dos primeiros anos depois da Segunda Guerra, quando a doutrina econômica e a teoria política admitiram a compatibilidade do planejamento com o regime econômico de mercado, e quando o intervencionismo condicionou a ampliação das despesas públicas e sua incidência em áreas até então reservadas apenas ao setor privado, mormente as despesas de investimento e as de natureza compensatória, cujo volume sempre crescente imporia a necessidade de racionalização de sua aplicação, o estabelecimento de prioridades entre alternativas que se ofereciam quanto às necessidades a satisfazer, bem como a fixação de objetivos definidos a atingir.

10. Experiência brasileira — A *experiência brasileira* sobre *orçamento-programa* constituirá o objeto básico desta monografia. Cumpre, no entanto, neste lugar, assinalar os antecedentes e tentativas de adoção de orçamento por programas entre nós, o que podemos discernir em três fases, assim esquematizadas: a) *orçamentação de planos*; b) *planejamento-orçamento*; c) *orçamento-programa*.

Orçamentação de planos — Cuidemos, sob essa denominação, daquelas experiências de planificação parcial, em que o plano estabelecido se reflete no orçamento, que inclui os recursos financeiros necessários para sua execução, como é exemplo o Plano Monnet na França e, no Brasil, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, o Plano de Obras e Equipamentos, o Plano SALTE e o Programa de Metas.<sup>49</sup>

O *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional* (conhecido como *Plano Especial*) foi instituído pelo Decreto-lei n. 1.058, de 19.1.1939. Seu *objetivo central*: "atender à urgência de se promover a criação de indústrias básicas, como a siderurgia e outras, a execução de obras públicas, bem como de se prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do País";

49. Cf. Sebastião de Sant'Anna e Silva, *Introdução ao Estudo dos Orçamentos Públicos*, pág. 47.

*objetivo acessório*: "dotar os empreendimentos previstos no Plano de recursos próprios sem afetar o equilíbrio das receitas e despesas públicas correntes".<sup>50</sup> Nisso, configura-se um elemento do orçamento por programas: a distinção entre despesas de capital e despesas correntes, e ainda se nota um aspecto moderno: preocupação com o equilíbrio orçamentário somente no que tange às receitas e despesas correntes. Os dispêndios do Plano, para consecução de seus objetivos básicos, foram estimados em três bilhões de cruzeiros que deveriam ser aplicados em cinco anos (1939-1943), mediante créditos especiais de seiscentos milhões de cruzeiros a serem aplicados anualmente. A execução orçamentária do Plano consigna a aplicação efetiva de 94,5% dos recursos orçados, ou seja, Cr\$ 2.837.319.776,60, o que, sob êsse aspecto, se pode considerar retumbante êxito, embora faltasse ao Plano a fixação prévia de projetos específicos para a consecução anual dos objetivos gerais contemplados.<sup>51</sup>

Esse Plano Especial assemelha-se, sob certos aspectos, aos atuais Orçamentos Plurianuais de Investimentos. Faltou-lhe, contudo, programaticidade. Mas constituiu experiência digna de nota, não só pelos resultados obtidos, mas também pela metodologia empregada na sua execução, contabilidade e controle envolvendo neste o Ministério da Fazenda, a Contadoria-Geral da República e o Tribunal de Contas.<sup>52</sup> No final do prazo de vigência do Plano, o Presidente da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda apresentou ao respectivo Ministro relatório circunstanciado, em que propõe a continuação da experiência, com a elaboração de novo plano apenas para empreendimentos civis, oferecendo as principais diretrizes à sua feitura, dentre as quais estas mais diretamente ligadas no nosso assunto: a) incluir no plano tôdas as obras públicas, que constituíssem inversões de capital, na forma de um

50. Cf. Jorge Gustavo da Costa, *Planejamento Governamental (a experiência brasileira)*, pág. 58 e segs., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação (Serviço de Publicação), 1971.

51. Cf. Jorge Gustavo da Costa, ob. cit., pág. 69.

52. Idem, *ibidem*, págs. 60-61.