



# **Recuperação ou reconstrução econômica?**

As opções do Brasil diante  
de uma crise sem igual e de  
soluções globais assimétricas

Antonio Lassance

# **Recuperação ou reconstrução econômica?**

As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas

Antonio Lassance<sup>1</sup>

Brasília, setembro de 2020

---

<sup>1</sup> Antonio Lassance é doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e associado do Inesc.

# 1. Um grande problema em busca de uma grande solução

O mundo atravessa uma crise sem igual em consequência da pandemia da Covid-19. O impacto econômico é a ponta do iceberg de uma grande crise humanitária que pode se prolongar por vários anos. Não bastasse a gravidade desse episódio, com elevação do desemprego para a casa dos dois dígitos e destruição de empreendimentos responsáveis por boa parte dos empregos formais, ele se soma às tendências estruturais de alastramento da precarização e asfixia das fontes de financiamento do setor público.

A grande pergunta que se coloca, no entanto, não é o que a pandemia e a recessão que a acompanha farão dos países por elas afetados. A grande pergunta é o que as sociedades e seus governos farão para superar o atual desastre.

Em julho deste ano, a Europa, por meio de seu Conselho Europeu, fechou um histórico acordo de recuperação econômica, vencendo resistências quanto a uma política fiscal expansionista de longo prazo e apresentando um plano plurianual (2021-2027) de investimentos públicos com diretrizes não apenas econômicas, mas de fortalecimento das instituições democráticas, da equidade e proteção social, além de uma agenda de sustentabilidade ambiental ("green deal"). Em meio à ampla repercussão internacional da notícia, o primeiro-ministro espanhol, Pedro Sánchez, saudou o feito como um novo Plano Marshall para a Europa (The Local, 2020).

No mesmo dia em que o Conselho Europeu instalava-se para discutir seu acordo, no Brasil, o ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, anunciava em entrevista que o atual governo havia finalmente chegado a um consenso com o Ministério da Economia sobre o Plano Pró-Brasil (Barbosa, 2020). As diretrizes, segundo o ministro, eram a de buscar a solvência do Estado e respeitar "pilares fiscais", com ênfase em privatizações concessões e aprimoramentos regulatórios para estimular o investimento privado.

O Pró-Brasil, que chegou a ser anunciado como um Plano Marshall brasileiro por alguns integrantes do governo, afastou-se por completo dessa concepção de reconstrução econômica naqueles moldes<sup>2</sup>.

A recorrência do uso da expressão em situações de recessão ou depressão econômica acompanhadas de crise humanitária é normalmente desacompanhada de detalhes do que ele de fato significou. O Plano Marshall é normalmente lembrado por mais por sua contribuição

---

<sup>2</sup> Desde a reunião ministerial de 22 de abril, tornada pública por decisão do Supremo Tribunal Federal, se soube da decisão de abolir a expressão "Plano Marshall" de sua relação com o Pró-Brasil.

ao sucesso da rápida reconstrução econômica europeia na primeira metade da década de 1950 (Agnew and Entrikin, 2004), sem se esclarecer no que consistiu.

O objetivo desta nota técnica é o de analisar se a analogia do Plano Marshall, atualmente tão em voga, é apropriada, útil e atual ao enfrentamento da crise pandêmica de 2020-2021. Não apenas enquanto um programa de cooperação, mas como estratégia de reconstrução dotada de uma abordagem do problema e de um desenho de políticas públicas muito específico.

Para tanto, o Plano é analisado enquanto estratégia integrada e enquanto desenho de política pública, verificando os ingredientes que vão além do fato de que ele representou uma significativa injeção de recursos em países que necessitavam de apoio imediato à sua reconstrução econômica.

Para cumprir esse objetivo, o roteiro de discussão começa por analisar o atual quadro internacional e do Brasil perante a crise da Covid-19, de forma a compreender que tipo de problema se enfrenta e que tipo de solução demandará: de recuperação ou de verdadeira reconstrução econômica. Em seguida, sumariza-se o que foi o Plano Marshall, contextualizando-o historicamente. Ao final, essas diferenças de contexto são cotejadas de modo a responder se algum paralelo é possível.

Conclui-se que o Plano Marshall, para além de uma experiência histórica datada, ainda hoje representa uma espécie de *benchmarking* em termos de estratégia de recuperação desenhada para enfrentar emergências de curtíssimo prazo com o reposicionamento econômico de longo prazo, com sustentabilidade fiscal. Além disso, o tipo de abordagem desenvolvido por aquele plano, no pós-II Guerra, consolidou-se como uma forma de desenho integrado de políticas públicas que ainda hoje tem uma importância na Europa, em especial pelo que se denomina de método de coordenação aberta.

Guardadas as devidas proporções, até mesmo a comparação hipotética para a simulação de patamares de gasto possíveis na atual crise são exercícios úteis, tendo como referência os percentuais de *benchmarking* de recuperação econômica do orçamento dos Estados Unidos utilizados no Plano Marshall.

Em uma primeira aproximação, isso serve como parâmetro de uma linha de base frente ao que se prevê gastar no Brasil para enfrentar os impactos econômicos da Covid-19, verificando-se se está aquém ou além do que seria minimamente necessário.

Dessa comparação se constata que, até o momento, estão ausentes fatores essenciais que tornariam provável uma reedição global de um Plano Marshall. No entanto, há aspectos de uma estratégia de recuperação econômica e de implementação de políticas públicas que merecem ser revisitados e podem ser úteis a contextos nacionais de crise.

Alguns desses aspectos fundamentais, que tornaram possível o sucesso do Plano, são pouco conhecidos e foram tão importantes quanto a extraordinária injeção de recursos de cooperação internacional, em sua maior parte a fundo perdido, propiciada entre 1948 e 1951. A nota esclarece quais foram esses elementos que estavam além da garantia de um fluxo regular de recursos e do acerto de prioridades alocativas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> As análises, conclusões e recomendações apresentadas ao longo desta Nota Técnica estão desenvolvidas de modo mais pormenorizado em Texto Para Discussão (no prelo).

## 2. Uma crise sem igual

Em vários países, mesmo a recente flexibilização de medidas de isolamento ou bloqueio ("lockdown") não conseguirá reverter uma retração histórica, além de manter um cenário incerto quanto à intercorrência de uma outra onda de contágio e explosão de mortes, com consequências agudas no curto prazo e persistentes no longo prazo.

A OCDE estima, para o conjunto de seus países membros, uma queda de -7,5% a -9,3%, caso ocorra apenas uma ou duas ondas de contágio, respectivamente. No Reino Unido, França, Itália e Espanha, a recessão seria ainda mais profunda, variando de -11,5% (se houver uma única onda) a -14,4%, caso haja um repique de contaminações (OECD, 2020b). Essa queda da atividade econômica é maior que a experimentada pela crise financeira de 2008-09 e só equipara-se à de 1929 (Gopinath, 2020: ix).

O Brasil, que já apresentou um baixo crescimento em 2019, de 1,1% (BRASIL, 2020a), tem uma retração projetada por esse organismo entre -7,4% e -9,1%, uma das maiores do mundo (OECD, 2020b). O Banco Mundial também aponta que nosso país pode sofrer a segunda maior recessão de toda a América (-8%) e, internacionalmente, pode ficar atrás apenas dos países da zona do Euro (The World Bank, 2020: 4). O FMI estima a queda do PIB brasileira em -9,1% e coincide no diagnóstico de o Brasil poder exibir a segunda maior queda nas Américas, atrás do México (IMF, 2020: 7).

Os números negativos da economia são tímidos em expressar a tragédia humana a céu aberto, expressa pela mortandade absurda, a perda de arrimos de família, a orfandade, o crescimento geométrico da população sem teto e o reaparecimento da fome epidêmica e da miséria em larga escala.

No caso brasileiro, se está em pleno processo de falência generalizada de empresas, explosão do desemprego e recrudescimento da desigualdade e da vulnerabilidade social em níveis alarmantes. As atividades mais intensivas em mão de obra e com trabalhadores de mais baixa renda, ligadas ao comércio e serviços, têm sido justamente as mais prejudicadas (Rauen, Paiva, Leão, e Furtado, 2020).

Quase 20% das empresas que fecharam não existem mais, segundo dados ainda de junho deste ano, colhidos pela *Pesquisa Pulso Empresa*, do IBGE, sobre o impacto da Covid-19 nas empresas (gráfico 1). Dentre as que fecharam em definitivo, quase a totalidade (99,2%) eram justamente as de pequeno porte.

**Gráfico 1:** Situação das empresas na primeira quinzena de junho de 2020

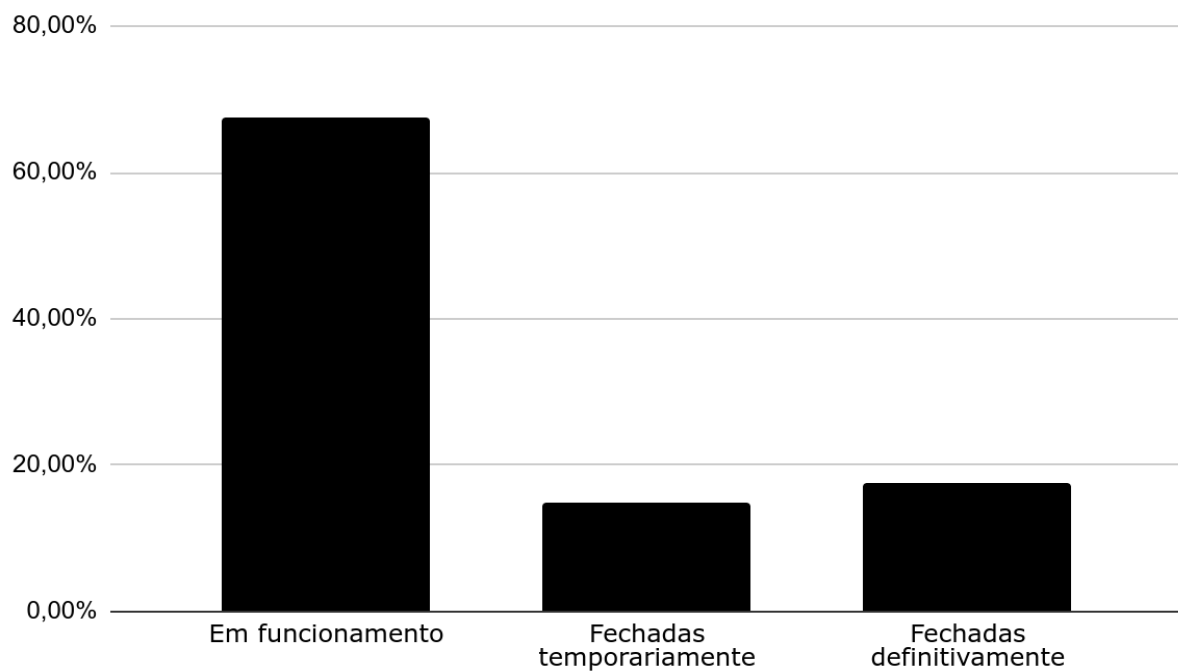


Tabela do autor com base em dados do [IBGE, 2020].

### **3. Soluções assimétricas de enfrentamento ao problema**

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) propôs que nada menos que um "Plano Marshall global" seria a resposta coordenada e adequada aos impactos da crise pandêmica do Coronavírus (Covid-19) (Gurría, 2020; OECD, 2020a).

Embora se esteja diante de uma crise global que mereceria soluções igualmente integradas e em escala planetária, as soluções de enfrentamento ao problema têm sido bastante fragmentadas e assimétricas.

Europa e Estados Unidos lançaram pacotes robustos de ajuda, incluindo o pagamento de até 70% do salário de trabalhadores, ampliação do seguro-desemprego, transferência de dinheiro diretamente às famílias e programa de apoio às pequenas e médias empresas, além de linhas de crédito especiais (Pires, 2020; United States, 2020b; Levy, 2020). O mais importante foi não apenas o volume de recursos previsto para a ajuda, mas a rapidez com que foram disponibilizados.

A Europa de fato conseguiu reeditar um plano que em nada fica a dever ao clássico Plano Marshall, pelo contrário. Seu programa financeiro plurianual ("multiannual financial framework" - MFF), que se projeta por oito anos (2021-2027), tem todos os componentes típicos daquela experiência anterior. Recursos públicos disponíveis em grande escala, pelo menos metade deles a fundo perdido (doações) e a outra em empréstimos a juros baixos; diretrizes alocativas orientadas por uma agenda de reconstrução com modernização; reforço à integração regional, com atenção às assimetrias entre os países; e preocupações com a coesão e proteção social.

Por sua vez, as dificuldades de países pobres e emergentes são magnificadas. Com um grau mais elevado de desigualdade e informalidade, eles tendem a consumir mais recursos em programas governamentais de ajuda imediata aos desassistidos em comparação aos programas extraorçamentários, como financiamentos especiais, subsídios e garantias para amparar empresas em hibernação (Pires, 2020).

Além disso, países com sistemas tributários mais regressivos terão sua difícil reconstrução acompanhada de uma agudização de sua crise fiscal no médio e longo prazo. A garantia de que a saída do fundo do poço não seja a entrada em uma outra crise econômica logo adiante não está dada, portanto, pela Covid-19, mas pelo problema crônico da injustiça tributária.

Além de comprometer tanto um equilíbrio fiscal duradouro quanto a provisão de serviços públicos que, nesta e nas próximas crises, se mostrarão novamente essenciais, essa questão



remete a um problema de fundo. Trata-se da subversão do papel do Estado, quando este funciona como uma espécie de "Robin Hood às avessas", que, ao invés de tributar quem pode arcar proporcionalmente com impostos mais elevados, penaliza os mais pobres e os que mais empregam<sup>4</sup>.

É razoável supor que o impacto da pandemia em continentes como a Europa, América do Sul e África, além, provavelmente, dos Estados Unidos, faça com que o cenário mais provável, de 2021 em diante, seja não de uma simples e imediata retomada da atividade, mas da necessidade de uma verdadeira reconstrução econômica, em muitos países desses continentes.

A expectativa de que possa haver, a partir de 2021, uma recuperação em "V" é, nas palavras do secretário-geral da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Ángel Gurría, mero "wishful thinking" (Chan, 2020). Se nada for feito de forma articulada, teme-se um comportamento em "L", ou seja, uma depressão, pelo menos em países que não tenham sido capazes de tomar medidas efetivas de proteção e estímulo a suas empresas e trabalhadores.

---

<sup>4</sup> A expressão Robin Hood às avessas é bastante conhecida e já chegou inclusive a ser usada oficialmente, mas em sentido viesado, ao tratar como "os mais ricos" do país aqueles que recebem maiores "aposentadorias e pensões" (Brasil, 2017: 14), e não, de forma mais precisa, os que têm mais renda e maior capital imobilizado em propriedades. Afinal, se é verdade que há ricos que vivem de aposentadorias e pensões, não é dessas fontes que os muito mais ricos tiram sua provisão.

## 4. O Plano Marshall, ontem e hoje

### 4.1. A origem do plano

O Plano Marshall foi lançado em 1947 pelo secretário de Estado George C. Marshall, durante a presidência de Harry Truman (12/04/1945 a 20/01/1953) (United States, 2020a; Marshall, 1986). O plano seria de fato implementado de 1948 a 1951, tendo curso, em menor escala, na administração seguinte, sob a presidência de Dwight D. Eisenhower (1953-1961).

Embora aprovado pelo Congresso com o nome oficial de Programa de Recuperação Europeia (*European Recovery Program* - ERP), o apelido (Plano Marshall) foi utilizado como marca registrada inclusive em todas as publicações oficiais<sup>5</sup>. O programa seria executado por um organismo de Estado autônomo, a Administração da Cooperação Econômica (*Economic Cooperation Administration* - ECA), e estaria a cargo de uma numerosa equipe de servidores públicos, com uma sede em Paris e escritórios em Washington e em todos os 16 países da Europa que a ele aderiram, quais sejam:

- Áustria,
- Bélgica,
- Dinamarca,
- França,
- Grécia,
- Islândia,
- Irlanda,
- Itália,
- Luxemburgo,
- Holanda,
- Noruega,
- Portugal,
- Suécia,
- Suíça,
- Turquia e

---

<sup>5</sup> Vide, por exemplo, o manual básico do programa, *Marshall Plan Handbook* (United States, 1950b). Por sua vez, a denominação ERP era utilizada sobretudo pelos europeus como forma de se referir ao programa.

- Reino Unido.

A Alemanha estava dividida e ocupada, do lado Oriental, pelos soviéticos, e do lado Ocidental, pelos Estados Unidos, britânicos e franceses. Apenas em 1949 se estabeleceria a República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental), também aderindo e tornando-se uma das mais beneficiadas pelo Plano Marshall. A Alemanha Oriental e demais países do bloco soviético não se somaram ao programa.

Do lado europeu, a coordenação do Plano estava a cargo da Organização para a Cooperação Econômica Europeia - OCEE, constituída já em 1948. Em 1961 a OCEE daria lugar à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), agregando Estados Unidos e Canadá aos 17 países europeus (Alemanha Ocidental inclusive) originalmente contemplados pelo Plano Marshall.

## **4.2. O Plano Marshall enquanto analogia**

O ERP consistiu, *stricto sensu*, em um programa de assistência financeira e técnica decorrente da cooperação internacional americana para ajuda emergencial aos europeus. No médio prazo, patrocinou a reconstrução da infraestrutura destruída durante a II Guerra e promoveu a indução a um modelo de investimento público que serviu de base para avanços de produtividade do setor privado naquele continente.

Quanto ao comércio exterior, favoreceu o multilateralismo e a consolidação do dólar como padrão internacional comum das trocas comerciais e das operações financeiras, tanto entre países quanto destes com organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

No longo prazo, o Plano Marshall sacramentou a influência geopolítica dos Estados Unidos, doravante o principal aliado da Europa Ocidental. Para essa parte da Europa, o Plano amparou uma economia política marcada por uma estratégia de longo prazo que combinava crescimento e integração econômica, estímulo ao pleno emprego, redução das desigualdades, fortalecimento da coesão social e da legitimidade dos regimes políticos, por meio de um robusto Estado de bem-estar (*welfare state*).

O Plano Marshall continua a significar uma estratégia de retomada do crescimento combinando o atendimento emergencial de curto prazo (em áreas como alimentação, habitação, saúde e transportes); integração comercial continental; e garantia de direitos políticos, sociais e econômicos. Em termos de política pública, é o que justifica ainda hoje sua utilização enquanto analogia.

A contrapartida europeia incluía investimentos públicos em larga escala, fazendo florescer uma economia tendente ao pleno emprego e grande contratadora do setor privado. Para sustentar uma política de reconstrução dessa envergadura, se montou uma arquitetura tributária progressiva que contribuiu para o equilíbrio fiscal de longo prazo.

A adesão a esse modelo não foi unânime, mas os países que melhor alinharam-se a essa estratégia (Alemanha, Suécia, Reino Unido e França) foram mais bem sucedidos no esforço de recuperação. Sua economia de bem-estar (*welfare economics*) tanto reforçou a legitimação de seus regimes políticos quanto custeou coletivamente um mercado de trabalho de maior produtividade (Offe, 1984).

### **4.3. Dimensão financeira do ERP**

Os desembolsos nominais do ERP chegaram, de 1948 a 1951, a US\$ 12,6 bilhões. Em valores atualizados com deflator correspondente à inflação americana, eles representariam hoje algo em torno de US\$ 132 bilhões. Todavia, esse cálculo distorce e subestima o peso de tais recursos, seja em relação ao que isso significou como parcela do orçamento dos Estados Unidos à época, seja pelo que significava em termos de uma economia europeia bastante debilitada e bem menor que a de hoje.

O cálculo de melhor aproximação da magnitude financeira aportada pelo Plano Marshall pode ser aferido com base em percentual do orçamento dos Estados Unidos (hoje em cerca de US\$4,59 trilhões, em números absolutos). O valor total injetado na Europa pelo ERP, em uma média anualizada, foi de aproximadamente 7,34% do orçamento federal americano, ou seja, algo em torno de US\$337,4 bilhões anuais em valores de 2020 (tabela 1). Somados em programação quadrienal, o Plano alocou cerca de US\$ 1,35 trilhão (um trilhão e trezentos e cinquenta bilhões de dólares). Portanto, valores muito mais expressivos.

**Tabela 1** - Recursos destinados ao Plano Marshall (% do orçamento federal dos Estados Unidos).

Ano	Plano Marshall *	Orçamento anual **	%
1948	5,3	41,56	12,75%
1949	1,02	39,415	2,59%
1950	4,06	39,443	10,29%
1951	2,25	51,616	4,36%
Total	12,63	172,034	7,34%

\* Em US\$ bilhões, em valores nominais (não deflacionados).

\*\* Total do orçamento federal dos Estados Unidos de 1948 a 1951, em valores nominais (não deflacionados).

Fontes: United States, 2017, p. 30; Brown, Jr. and Opie, 1953: 247.

## 5. Há chances de um Plano Marshall para o Brasil hoje?

Utilizar o Plano Marshall como uma referência comparativa clássica ao desafio da reconstrução econômica brasileira, durante e após a pandemia, requer atenção às inúmeras diferenças de contexto. A crise do pós-II Guerra, de 1945 a 1947, e a crise da Covid-19 são duas situações bastante distintas. A origem da crise atual é um problema de saúde de horizonte de duração ainda desconhecido que impede a imediata retomada econômica, obstáculo que não havia na Europa do pós-Guerra (Lassance, 2020).

A economia brasileira de hoje também tem porte muito superior ao da Europa Ocidental em 1947. Em termos comparativos, deve-se ainda salientar que a atual população brasileira, de 211 milhões de habitantes (Brasil, 2020b), é um contingente ainda maior que os 191,65 milhões de europeus dos 16 países que receberam recursos do ERP (tabela 2).

**Tabela 2** - População da OCEE em 1950 (em mil pessoas).

<b>Países</b>	<b>População em 1950</b>
Áustria	6.935
Bélgica	8.640
Dinamarca	4.269
França	41.836
Grécia*	7.566
Islândia**	143
Irlanda	2.969
Itália	47.105
Luxemburgo **	296
Holanda	10.114
Noruega	3.265
Portugal	8.512
Suécia	7.015
Suíça	4.694
Turquia***	20.934
Reino Unido	50.363
Alemanha (Ocidental) ****	50.958
<b>Total</b>	<b>191.651</b>

Fonte: Lassance 2020, com base em dados coligidos por Maddison (2008: 241) \* Maddison (2008: 269), \*\* Maddison (2008: 179), \*\*\* Brice (1954) e \*\*\*\* Destatis (2018).

A peculiaridade de ter como origem uma pandemia agrava o custo da crise da Covid-19. Qualquer programa de recuperação precisará antes garantir um período de "hibernação" (Moraes, 2020) em que a maioria dos setores e fatores produtivos, para que não sejam destruídos, devem permanecer "congelados", salvo em atividades essenciais.

Tais distinções contextuais permitem supor que os gastos necessários para enfrentar a crise decorrente da Covid-19 no Brasil venham a ser ainda superiores aos desembolsados com o ERP.

O maior exemplo disso está no fato de que o pacote de estímulo financeiro já aprovado pelos Estados Unidos, como se viu, é da ordem de US\$2,7 trilhões, montante duas vezes superior ao gasto orçamentário dos Estados Unidos com o ERP, de 1948 a 1951 (US\$1,35 trilhão), para atender a 16 países.

Uma soma elevada de recursos precisará e já está sendo utilizada nesse período apenas para preservar os fatores produtivos. O "botão" da recuperação, que geraria recursos para custear esses gastos elevados iniciais, só poderia ser acionado depois do "delay" do isolamento.

Mesmo em setores essenciais, como a própria saúde, que estão em plena atividade orientada à atual crise, o que se vê é uma aversão ao risco que leva muitos a evitar consumir produtos e serviços justamente pelos riscos de contágio. É possível prever uma drástica mudança, em atividades importantes e até tradicionais, com a incorporação de uma componente estrutural de hábitos de consumo, o que reforça o alerta da OCDE quanto a expectativas sobre uma simples e rápida retomada em "V".

Não há como estimar com precisão quanto seria necessário para custear um plano de recuperação da economia brasileira. Qualquer exercício prospectivo a ser feito serve não como projeção, e sim como cenarização. Ou seja, não se pode definir quanto se deve gastar, mas quanto se pode gastar com base em um cenário de referência. Tomar o ERP como um cenário de linha de base é uma dentre tantas possibilidades.

Nessa cenarização, algumas suposições são admissíveis e, mais ainda, prováveis. É correto supor que se estará muito longe de se alcançar algo similar ao que foi o Plano Marshall para toda a Europa. Afinal, não existe qualquer sinalização de que se venha a obter ajuda externa na mesma escala da que foi oferecida àquele continente e naquele contexto.

Se considerado o cenário de impossibilidade de se contar com recursos massivos de cooperação internacional, o exercício de simulação de um patamar de gastos como percentual do orçamento brasileiro seria uma referência não de teto, mas de piso (patamar mínimo). Ainda assim, será preciso superar as condições fiscais adversas do Brasil para garantir autonomamente a mesma capacidade de custear um programa mínimo com alguma sustentabilidade no médio e longo prazo.

Para se evitar uma situação de impasse fiscal (*fiscal deadlock*), seria necessária uma equação fiscal mais dedicada à recuperação de receitas, com reforço ao princípio de justiça tributária e uma estratégia calcada em medidas de progressividade tributária. O ciclo de reformas, pelo lado do gasto, já exauriu boa parte das alternativas por meio inclusive do corte na provisão de direitos e da prestação de serviços por parte do Estado.

Conforme aponta a OCDE, qualquer perspectiva de recuperação econômica que faça jus à analogia de um Plano Marshall depende de se contar com financiamento externo como um pilar importante de curto prazo. Porém, de forma consistente, no médio e longo prazo, depende-se da mobilização de recursos próprios, em patamar significativo. Isso pressupõe sistemas tributários mais efetivos, capazes de custear tais esforços, e a coordenação efetiva do estímulo fiscal orientada por políticas e programas de recuperação (OECD, 2020c).



## **6. Quanto custaria um plano de reconstrução sem ajuda externa?**

### **6.1. Fatores imponderáveis e riscos da atual crise**

Estimar gastos necessários ao enfrentamento da atual crise Covid-19 não é tarefa simples. Em qualquer país, isso depende de uma série de variáveis que incluem decisões políticas e fatores socioeconômicas, comportamentais e ambientais, ainda não completamente passíveis de serem conhecidas no momento atual. O tempo de isolamento, a adesão da população e empresas à etiqueta social preventiva, a intensidade dos cuidados ambientais profiláticos (no transporte coletivo, em escolas, estabelecimentos comerciais e na desinfecção de ruas) e a capacidade de testagem em massa da população são alguns exemplos desses fatores e decisões (Lassance, 2020).

Além disso, há fatores imprevisíveis para a orçamentação de custos mais exatos de recuperação econômica. Entre eles estão:

- A possibilidade de descoberta, mais rápida ou mais tardiamente, de uma vacina para a Covid-19, da testagem de efeitos e da sua produção para aplicação a toda a população;
- A conclusão de pesquisas científicas a respeito da eficiência de tratamentos curativos efetivos e prontamente disponíveis a todos;
- Em um cenário extremo, a possibilidade de intercorrência de uma nova pandemia.

Para além desses fatores de difícil ponderação, uma estimativa de recursos necessários a um programa de recuperação dependeria também de se ter clareza quanto às opções a serem adotadas pelos governos. Pretende-se proteger, custear e investir em quê? Quais os setores prioritários a serem elegidos e com que critérios? Com que recursos seria possível contar para sustentar tais gastos no curto prazo e diluí-los no longo prazo?

### **6.2. Cenário de recuperação rápida e estratégia em duas fases**

Um aprendizado que se pode extrair da experiência do Plano Marshall, bastante similar ao quadro atual (pela demanda de hibernação), é o de que o primeiro ano de um programa de recuperação tende a ser aquele que consome o maior volume de recursos. A depender das

opções alocativas e da resposta dos agentes econômicos, esses gastos podem ter uma trajetória decrescente nos anos seguintes. Cada avanço na recuperação econômica se reverteria em uma menor necessidade de amparo do setor público àqueles setores que tenham retomado uma atividade mais vigorosa e saído da fase de hibernação.

Tomando um cenário a partir de uma linha de base sem a intercorrência de novos fatores adversos, como o de repiques das curvas de contágio, outro paralelo possível com o Plano Marshall seria o de estabelecer um horizonte mínimo de quatro anos de recuperação.

Os dois primeiros dois anos estariam dedicados basicamente à recuperação do desastre econômico, permitindo a reabertura de empresas e a recontração de trabalhadores. Os dois anos seguintes dariam início a uma segunda fase, "com a superação das perdas acumuladas e o início de um novo ciclo de crescimento" (Lassance, 2020)<sup>6</sup>.

Dada a previsão orçamentária federal para 2020<sup>7</sup>, já considerada, antes mesmo da crise, como a mais restritiva dos últimos anos (Brasil, 2020c), garantir recursos, em níveis orçamentários próprios, ainda que em patamares mínimos, mas equiparados aos 12,75% da linha de referência clássica do Plano Marshall, equivaleria a gastos ao menos da ordem de R\$ 485,52 bilhões.

---

<sup>6</sup> Ressalte-se que não se trata de projeção e muito menos de previsão, apenas de elaboração de um quadro que pode ser utilizado como possível cenário de referência para a formulação de uma estratégia de desenho integrado de políticas governamentais de recuperação dos efeitos da crise.

<sup>7</sup> A previsão orçamentária anual de 2020 é de R\$ 3,8 trilhões.

## 7. Quanto já se gastou com a atual crise da Covid-19?

### 7.1. Volume e "timing" dos auxílios

O Brasil executou até julho cerca de R\$ 262 bilhões em gastos diretamente relacionados a mitigar os impactos de natureza econômica da pandemia. Aí se incluem, conforme os valores discriminados no quadro [a seguir], as seguintes ações orçamentárias:

<b>Gastos da União frente a efeitos econômicos da pandemia (em bilhões)</b>			
<b>Ação orçamentária</b>	<b>Previsto (p1)</b>	<b>Pago (p2)</b>	<b>% (p2/p1)</b>
Auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade	254,40	166,48	65,44%
Ampliação do Bolsa Família	3,04	0,37	12,15%
Benefício de manutenção do emprego e renda	51,64	16,51	31,97%
Auxílio financeiro a Estados, Municípios e DF	79,19	39,94	50,43%
Financiamento do pagamento da folha salarial	34,00	17,00	50,00%
Transferência para conta de desenvolvimento energético	0,90	0,90	100,00%
Cotas dos fundos garantidores de operações e de crédito	35,90	20,90	58,22%
<b>Total</b>	<b>459,07</b>	<b>262,10</b>	<b>57,09%</b>

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>

Destaque-se que no auxílio a estados, municípios e DF, além dos repasses diretos, também está contabilizado o valor da suspensão de dívidas. Quanto às cotas dos fundos garantidores de operações e de crédito, o programa demonstrou dificuldades iniciais impostas pelos bancos às empresas, seja pelas garantias exigidas, seja pelos juros anuais elevados e considerados, pelos agentes econômicos, como difíceis de serem quitados, dado o nível frágil de atividade econômica.

Tanto a previsão de novos gastos com a prorrogação do auxílio emergencial quanto a expectativa, ainda que otimista, de que o Pró-Brasil possa contar com cerca de R\$35 bilhões a serem empenhados ainda este ano na execução de obras de infraestrutura fariam com que os valores se aproximassem da linha orçamentária de referência de R\$12,75% do orçamento.

No caso de micro, pequenos e médios empreendedores, em especial, o agravante é que, daqui a alguns meses, o valor disponibilizado, mesmo se em condições mais vantajosas que as atuais, pode não ser gasto simplesmente pelo fato de as empresas que poderiam contrair os empréstimos já terem deixado de existir.

## **7.2. Uma analogia cada vez mais distante diante de um problema que se agrava**

Ainda que se tenha a chance de se atingir a marca dos R\$ 485,52 bilhões em 2020, com alguma realocação de recursos, o mais importante é que o "timing" para revigorar setores de maior empregabilidade e de maior importância ao consumo das famílias é decisivo para se dizer se o desafio para 2021 será o de uma recuperação ou, mais grave, de uma reconstrução econômica.

Se a analogia do Plano Marshall for de fato transposta para valores dolarizados, a distância se mostra abissal, na medida em que os gastos médios anuais para a população europeia esteve em torno de US\$337,4 bilhões (isso considerando apenas os 7,34% do orçamento americano correspondente à média).

Como se viu, o que o Brasil pode gastar em 2020 não é um valor pequeno e seu esforço para tanto não é trivial. É um volume gigantesco de recursos. Ainda assim, sem ajuda externa, é bem menos do que seria necessário para garantir uma recuperação acelerada. Sem que esses valores mínimos de uma linha de base do orçamento sejam realocados anualmente, pelo menos nos próximos quatro anos, o cenário é de desastre econômico prolongado.

A diferença entre a estimativa, em sua própria moeda, o real, e o correspondente a valores dolarizados precisaria ser compensada ou com ajuda externa em grande volume e por uma reforma tributária progressiva que permitisse diminuir tal hiato, ao menos em parte.

## **8. Variáveis essenciais de política pública**

### **8.1. Prioridades alocativas afinadas ao espírito de um Plano Marshall**

Se estilizado enquanto desenho de política pública, o Plano Marshall pode ser compreendido enquanto uma estratégia integrada articulada por um conjunto de programas que envolveram desde a ajuda emergencial de curto prazo a uma programação plurianual de investimentos de médio e longo prazo, com prioridade à infraestrutura de bem-estar social e à reconstrução de setores capazes de garantir emprego e avanços de produtividade.

Portanto, diferentemente de ser um programa focalizado, o Plano Marshall era na verdade uma política ampla, e seu programa de recuperação europeu era, de fato, uma miríade de programas customizados ("taylor made") para cada país, com objetivos, metas e parceiros diferenciados. Esse escopo amplo não era contraditório, mas sim uma condição para que os programas pudessem, eles sim, ser melhor focalizados<sup>8</sup>.

Da mesma maneira, para o caso brasileiro na atual crise, é possível se pensar uma política de reconstrução econômica ampla e integrada. Assim como no Plano Marshall, investimentos em educação, saúde, assistência, habitação, saneamento, mobilidade urbana, melhorias da produção e escoamento da produção agrícola, na infraestrutura e nas regras de comércio exterior podem ser priorizados.

A esses é preciso agregar hoje investimentos em tecnologia da informação e comunicação, que se mostram fundamentais à nova "revolução industrial" em curso e se revelaram decisivas nesta atual pandemia. Seriam igualmente básicas a um esforço de recuperação em escala nacional, capaz de integrar o país ao novo patamar da economia global.

### **8.2. Quem pode pagar a conta da recuperação econômica?**

No Plano Marshall, a cooperação econômica de que a Europa se valeu para reerguer-se serviu como uma espécie de "motor de arranque" para que ela conseguisse equilibrar-se e caminhar por conta própria, nos anos seguintes.

---

<sup>8</sup> É muito comum uma confusão no debate sobre políticas públicas que opõe focalização e universalização. Não existe focalização de política. A focalização é sempre sobre programas e mais especificamente na definição do público alvo. Na verdade, grande parte da confusão tem origem na própria indistinção que se faz, muito comum, entre políticas e programas.

A equação instaurada pelo Plano induziu uma política fiscal expansionista na dimensão dos gastos e também na ampliação da base de arrecadatória de receitas. Além de terem lançado programas de obras públicas de reconstrução e estímulos creditícios que levaram suas economias a tenderem ao pleno emprego (o que em si já amplia a base arrecadatória do Estado), os países mais bem sucedidos não apenas modernizaram e simplificaram seus sistemas tributários, mas avançaram na progressividade de impostos sobre a renda e a propriedade. Dessa maneira, aquele continente conquistou uma trajetória exuberante de crescimento econômico sem riscos de inflação e desequilíbrios fiscais (Collins and Goldberg, 2013: 131).

Impostos progressivos sobre a renda e a propriedade se consolidaram de modo robusto e o imposto sobre heranças, que era raro na Europa antes da década de 1920 (Piketty, 2014), passou a tornar-se corriqueiro.

Esse arranjo institucional para uma economia política do bem-estar forneceu a base para que a taxa de investimentos públicos fosse acompanhada do estímulo ao investimento privado, com avanços de produtividade e redução da desigualdade.

Ao ser colocada em prática, essa estratégia significou ainda uma injeção de confiança dos agentes econômicos e também um fator de estabilidade política e social. A redução das incertezas no cenário político e institucional foi um aspecto essencial da reconstrução.

Em suma, o Plano Marshall foi mais que cooperação internacional. Representou uma política dotada de um conjunto de instrumentos e ferramentas que induziram parte dos países da Europa Ocidental a adotar uma economia política da prosperidade e do bem-estar. Ao mesmo tempo, tal política era bastante cara de ser custeada e contou com ajuda externa por tempo limitado. A sustentabilidade desse arranjo só se tornou possível com base em uma tributação progressiva que permitiu à Europa, com variações de país a país<sup>9</sup>, recuperar-se e integrar-se economicamente (Stone, 2012; Milward, 2003; Burk, 2001; Hogan, 1987).

---

<sup>9</sup> Dos mais aderentes a essa linha, alguns já tinham avanços nesse sentido desde o pré-II Guerra, como países nórdicos e Reino Unido. França e Alemanha alinharam-se a esse modelo após a II Guerra. Itália, Grécia e Turquia, embora tenham recebido ajuda, se distanciaram desse exemplo. Não apenas não reforçaram requisitos de justiça tributária como os ganhos obtidos com a ajuda internacional foram apropriados de modo concentrado. A instabilidade política e a sucessão de guerras civis e ditaduras fizeram desses países, governados por elites predatórias e antidemocráticas, o pior contraste para a aura de reconstrução, pacificação política e bem-estar do Plano Marshall.

## **9. Características do desenho e implementação**

### **9.1. Definição clara do problema central, com base em evidências**

O sucesso do Plano Marshall não se deveu apenas ao montante e tempestividade dos recursos aplicados, mas às características do desenho da política e à qualidade de sua implementação.

Em um estudo sobre a execução do Plano Marshall, Herbert Simon (Simon, 1953) apontou o quanto a sua elaboração foi precedida por um levantamento amplo e sistemático de informações, com mecanismos de checagem e estudos de diagnóstico e recomendações variadas e intensamente debatidas, difíceis inclusive de serem harmonizadas.

Contudo, esse conjunto de dados e de formulações de alternativas concorrentes foi essencial para que, antes de se decidir sobre uma solução, se chegasse a uma compreensão mais precisa da natureza do problema que a Europa atravessava (Simon, 1953).

Compreender a lógica do problema foi a base para o passo seguinte, que ainda não era o de criar uma lista de tarefas para superar a crise, e sim o de esboçar uma estratégia, ou seja, estabelecer um objetivo claro e viável a ser alcançado e um conjunto de passos sequenciais para se obter resultados de curto, médio e longo prazo.

Com a definição de um problema central e de objetivos intermediários e final, levantaram-se as demandas de ajuda imediata e as formas de supri-las com cooperação externa (ajuda americana), fixando em seguida as prioridades de investimento. Por fim, reformas macroeconômicas e institucionais, como no caso da modernização, simplificação e progressividade do sistema tributário, embora sugeridas pela equipe do Plano Marshall, dependeram de processos políticos mais lentos e tiveram grandes variações de país a país<sup>10</sup>.

### **9.2. Uma equipe numerosa de técnicos encarregados sobretudo do trabalho de coordenação**

A definição de uma política calcada no objetivo de reconstrução econômica e estruturada por um grande programa com diferentes ofertas de auxílio (projetos), dentre várias

---

<sup>10</sup> Houve um alinhamento no longo prazo, sob a liderança de franceses e alemães, que resultaria na própria constituição da União Europeia.

possíveis, se deu a partir de um desenho que se mostrou mais aderente ao problema crucial da recuperação econômica, em fases distintas e de forma integrada.

Tal definição passou a constituir a oferta da ajuda americana, representada nos termos mínimos de adesão ao ERP. A partir daí, foi possível entabular negociações mais específicas com os europeus. A oferta de recursos já orientava prioridades gerais de alocação. Em sequência à adesão, havia negociações que refinavam as opções de auxílio para que cada país apresentasse propostas finais de política e programas.

Os projetos eram analisados e eventualmente ajustados por uma equipe de técnicos. Depois, se levava cada projeto à aprovação do escritório central da ECA. Feita a liberação da ajuda externa, essa equipe se encarregava então da assistência técnica à implementação dos projetos, orientando também as formas de prestação de contas.

Portanto, parte relevante do sucesso do Plano Marshall estava não só em dispor de um orçamento avantajado, mas de uma estrutura desconcentrada (capilarizada) de escritórios e pessoal, condizente com o tamanho daquele desafio.

Havia 770 pessoas no escritório da ECA em Washington e 290 no escritório-sede, em Paris. Os demais 1.127 funcionários estavam espalhados pelos escritórios de representação do Plano em cada um dos países aderentes. Ao todo, quase 2.200 pessoas estavam envolvidas na coordenação da implementação do ERP, sendo sua maioria instalada nos próprios países que recebiam a cooperação financeira e técnica. Esses eram apenas os servidores públicos dos Estados Unidos dedicados ao Plano Marshall. Havia ainda os homólogos europeus.

### **9.3. Método de coordenação aberta**

As definições do Plano Marshall eram objeto de sucessivos processos de refinamento, de país a país. Dessa forma, a política continuava a ter uma visão integrada, mas a definição de prioridades e a velocidade de implementação dependia da resposta de cada proponente.

A ajuda emergencial permitiu atender a necessidades imediatas sem apressar definições de mais longo prazo, que respeitaram um ciclo de maturação maior.

O desenho da política se tornaria um modelo de planejamento e implementação bastante familiar aos europeus, o chamado *método de coordenação aberta*. Consiste em fixar objetivos bem definidos e metas gerais no âmbito da política, mas deixar os programas e as



propostas de entrega, assim como seus indicadores de produtos e resultados, como opções mais flexíveis de serem pactuados com os atores responsáveis por implementá-las<sup>11</sup>.

A governança da política é centralizada, mas os programas são descentralizados em sua implementação, ou seja, em sua gestão. Mesmo a formulação de alternativas fica em aberto e é parte do trabalho de coordenação do órgão central. Por sua vez, a implementação se dá de modo descentralizado, pelos proponentes, e o acompanhamento e monitoramento do órgão financiador é feito de modo desconcentrado por essa rede de cooperação técnica capilarizada, que permanece próxima dos implementadores.

#### **9.4. Transparência, monitoramento, controle e avaliação de resultados**

Essa definição de objetivos, metas, indicadores de produtos e resultados, feita por um processo de pactuação, e não de mera adesão, não apenas faz toda a diferença na capacidade e rapidez de implementação como, de pronto, oferece as bases de transparência, monitoramento e avaliação de resultados.

Ou seja, as regras de adesão induzem a explicitação dos proponentes em relação ao que podem fazer e ao que serão capazes de entregar, segundo seus próprios critérios e planejamento. O papel de coordenação de quem propõe a política é o de acompanhar, no sentido de auxiliar com cooperação técnica e supervisionar a implementação, cobrando agilidade de execução, aderência aos objetivos e prestação de contas de resultados.

É importante notar que o Plano Marshall foi realizado sob estrita vigilância do Congresso norte-americano (onde o presidente Truman estava em minoria) e sob o crivo de rigorosos controles interno e externo. Para garantir requisitos de transparência e permitir a avaliação de resultados, a ECA criou uma unidade específica para a produção de estatísticas e relatórios e se submetia ao envio de informações periódicas.

Seus dirigentes e o próprio secretário Marshall era sabatinados anualmente em várias comissões congressuais. Desse processo de monitoramento de e avaliações sucessivas dependia a aprovação dos orçamentos dos anos seguintes.

Ao mesmo tempo, a atuação dos órgãos de controle se fez respeitando o ciclo de maturação do ERP, de modo a fazer cobranças que estavam atentas ao ritmo de

---

<sup>11</sup> Embora tida como uma proposta inovadora (Borrás and Radaelli, 2014; Borrás and Jacobsson, 2004; Rodrigues, 2002), de fato esse tipo de abordagem remonta pelo menos ao Plano Marshall e mesmo, antes disso, a um desenho que era bastante comum ao New Deal rooseveltiano.

implementação do programa em cada país e sabendo que sua avaliação final se daria após decorridos os quatro anos previstos no desenho do programa.

Por sua vez, o Congresso zelava por modelo de governança simples, mas bem definido. O secretário de Estado cuidava da política, ou seja, de formular a estratégia, estabelecer os objetivos e garantir o apoio institucional e operacional para que a ECA cuidasse do programa e tivesse autonomia para sua implementação gerencial.

Essa autonomia estava garantida, mas sob limites estritos de delegação e prestação de contas. Dessa forma, pode-se dizer que o Departamento de Estado respondia pelo Plano Marshall, enquanto política, e a ECA implementava o ERP, enquanto conjunto de programas vertebrados por inúmeros projetos.

## 10. Conclusões

Conforme se viu nesta Nota Técnica, a crise econômica provocada pelo alastramento pandêmico das contaminações e mortes em decorrência da Covid-19 representa um problema de tal magnitude que prenuncia impactos não apenas de curto, mas também de longo prazo.

Aos poucos tem se consolidado um cenário que coloca como desafio para os próximos anos não apenas a recuperação, mas uma verdadeira reconstrução econômica de vários empreendimentos. Nesse intervalo, fazem-se essenciais medidas para pelo menos mitigar o agravamento de alguns problemas sócio-econômicos estruturais do Brasil.

Assim como a crise tem dimensão global e custos estratosféricos, uma solução efetiva, inspirada em uma perspectiva de que possa haver avanços significativos - como aqueles propiciados pela experiência do Plano Marshall no pós II guerra - só tem viabilidade reforçando a inserção internacional soberana do país.

Um primeiro passo seria o de reatar os laços multilaterais com os parceiros continentais da América do Sul e, com ainda maior prioridade, os países do Mercosul. O comércio com o bloco permitiu, por décadas, um acúmulo de superávits comerciais e venda de produtos brasileiros de maior valor agregado, o que seria um reforço importante à reativação de sua indústria.

Reforçar a projeção internacional do Brasil e seu poder de negociação como parceiro econômico, com alguma ascendência multilateral, em especial por sua importância sul-americana, é questão que depende especificamente da política externa e da diplomacia presidencial.

No plano interno, torna-se cada vez mais patente a necessidade de desenho de uma política ampla e integrada de reconstrução econômica. Isso supõe uma revisão do Plano Plurianual – PPA orientada ao realinhamento de políticas e de inúmeros programas para que cada qual possa oferecer sua contribuição a esse esforço de reconstrução. O objetivo central seria otimizar esforços e concentrar recursos, já bastante escassos, para a consecução dessa tarefa. É bom lembrar, aliás, que o Plano Marshall era um plano plurianual com orçamentos anuais, bem similar, em linhas gerais, ao atual modelo orçamentário brasileiro.

Há um terceiro ingrediente fundamental. Um programa de recuperação com possibilidade de sucesso rápido e capaz de gerar retornos crescentes, no médio e longo prazo, requer necessariamente uma nova arquitetura das finanças públicas, com a introdução de requisitos de progressividade tributária há muito tempo abandonados no país (Gobbetti e Orair, 2016). Esse requisito até poderia ser eventualmente postergado caso o país contasse com a

mesma ajuda externa em larga escala e a situação macroeconômica favorável com que a Europa foi agraciada nos anos 1950. Contudo, o quadro atual não tem a mínima similaridade com o daquela década.

Qualquer programa de reconstrução econômica com a envergadura que a atual crise demanda para o Brasil exigirá uma sustentabilidade de longo prazo pouco compatível com reformas que estejam atinentes apenas às variáveis de gasto público. As características da crise impõem expansionismo de gastos e, eventualmente, da base monetária do país, e sobretudo expansão das fontes e do volume de receita.

Na ausência desses fatores, qualquer alusão genérica ao Plano Marshall é descabida e tímida a uma tarefa de reconstrução. Haveria no máximo a expectativa (o "wishful thinking" de que fala a OCDE) de recuperação dos agentes econômicos remanescentes, supondo-se, quase que malthusianamente, que as empresas que faliram eram todas ineficientes; que seu desaparecimento não fará falta para a produção, o emprego e o consumo locais, regionais e nacional; e que nossa economia e sociedade sairão mais fortes, e não mais frágeis. Todas as evidências apontam em sentido contrário.

Ainda restaria possível usar a analogia apenas na alusão a ganhos de eficácia e eficiência a serem obtidos pelo ajuste de curto prazo do desenho de políticas e programas. Todavia, políticas e programas que são eficazes e eficientes no curto prazo, mas desamparados de perspectivas efetivas e sólidas no longo prazo, tornam-se paulatinamente insustentáveis. Alguns de seus efeitos imediatos vão pouco a pouco perdendo inclusive sua eficácia e eficiência.

## **11. Recomendações**

### **11.1 Definir prioridades de médio e longo prazo com uso do método de coordenação aberta**

Assim como ocorreu quando da formulação do Plano Marshall, em 1947, o desafio primordial de um programa de recuperação econômica é o de garantir a sobrevivência material imediata das famílias e das empresas.

Transpondo esse desafio para atual crise da Covid-19, torna-se necessária a prorrogação dos auxílios emergenciais às famílias, enquanto persistir a pandemia e suas consequências econômicas, e a facilitação do crédito às empresas. Tardiamente, isso ocorreu por meio da oferta de garantias financeiras por meio de um Fundo Garantidor de Operações, gerido pelo Banco do Brasil, e abastecido com recursos do Tesouro<sup>12</sup>.

Além de garantir uma injeção de recursos suficiente, no curto prazo, seria recomendável, para amarrar prioridade de médio e longo prazo, lançar mão do mesmo método de coordenação aberta, característico do Plano Marshall e dos projetos de desenvolvimento que se tornaram familiares à União Europeia. É possível contar com esse aprendizado dos europeus na forma de cooperação técnica.

Traduzido para a realidade federativa nacional, o método para a formulação de uma política de recuperação, melhor especificada por programas adaptados às dinâmicas econômicas regionais e locais, deve incorporar Estados, Municípios e Distrito Federal como proponentes.

Em uma situação de reconstrução econômica, com muitos dos antigos empreendimentos tendo desaparecido e alto índice de desemprego, os esforços de mais rápido resultado dependem de processos de intensa mobilização e participação social. Não só para evitar que a agenda de reconstrução seja capturada, desviando-se de suas finalidades. Parte do que precisa ser reconstruído pode ser feito mirando soluções intensivas em mão de obra que se aproveitem da força de trabalho local e de recursos comunitários.

---

<sup>12</sup> A iniciativa foi tomada com a Medida Provisória nº 975, de 1º de junho de 2020.

## **11.2 Revisar o PPA e alinhar as prioridades alocativas para além da emergência**

É essencial haver um alinhamento das prioridades alocativas previstas pela Presidência da República (e seus ministérios e autarquias) com as do Congresso Nacional, por meio das emendas parlamentares e de um entendimento comum à confecção das leis orçamentárias anuais. Além disso, é fundamental definir um orçamento plurianual de investimentos, calcado em um processo de revisão do PPA.

A esse respeito, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 188, de 2019, propôs a extinção do PPA e a substituição do orçamento anual por uma peça plurianual, instituindo sua supervisão por um Conselho Fiscal da República. No entanto, a PEC não justifica a necessidade de extinção do PPA e nem esclarece como um orçamento plurianual de programas e um conselho supririam papéis hoje atribuídos ao PPA (Brasil, 2019).

Um dos problemas crônicos dos PPAs, talvez o principal deles, reside não no PPA em si, mas na deficiência original do desenho de políticas e de programas. A própria falta de distinção entre o que é uma política e o que é um programa é uma confusão disseminada que fragiliza a capacidade de os PPAs deixarem de ser, como se tornou comum dizer, meras "peças de ficção".

Todavia, não parece que a melhor maneira de resolver essa desfuncionalidade seja abolir o instrumento criado para saná-la. Um orçamento plurianual de investimentos deve se referir às políticas, mas pode e deve estar associado a um orçamento anual dos programas. Previsões orçamentárias plurianuais descoladas de programações anuais tendem a tornar a ficção não menor, mas maior.

## **11.3 Prioridade à conclusão de projetos já iniciados**

Assim como na experiência da Europa do pós-1945, uma das prioridades firmadas foi a de reconstruir e modernizar toda a infraestrutura pré-existente, mas devastada pela Guerra.

Não por mero paralelismo, mas por representar uma diretriz que reduz custos de implementação e acelera o tempo de execução, é recomendável optar por retomar projetos já aprovados, renovar investimentos já em curso e concluir empreendimentos inacabados do que dar prioridade a novos projetos.

## **11.4 Reforçar o papel de coordenação e cooperação técnica dos órgãos federais**

Órgãos federais desempenham tipicamente o papel de coordenação de políticas públicas, cuja implementação em geral fica a cargo de governos municipais, estaduais e do DF. Essa coordenação normalmente se dá pela análise e seleção de projetos, o desembolso financeiro e tarefas de supervisão, monitoramento e avaliação.

No entanto, alguns dos ministérios, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e BNDES, hoje dedicados à análise e aprovação de projetos, poderiam orientar parte de suas equipes para cumprir funções de cooperação técnica na própria elaboração de projetos, especialmente em apoio a entes federados de menor capacidade técnica instalada.

Isso concorreria positivamente inclusive para diminuir o tempo de análise e aprovação e acelerar o processo de implementação de projetos. O apoio de entidades como o Sebrae também dinamizaria tais possibilidades.

## **11.5 Reassumir a agenda de integração econômica do Mercosul**

As chances de se impulsionar a economia brasileira no curto prazo dependem de se retomar a agenda de integração comercial intercontinental com a América do Sul. Não apenas o paralelo com a reconstrução europeia na década de 1950, mas o retrospecto dos saldos positivos desse comércio para o Brasil, em que o Mercosul havia se constituído em parcela relevante do superávit de exportação brasileiro, recomendam uma estratégia de reatamento das relações no âmbito do Mercosul.

## **11.6 Garantir a sustentabilidade fiscal do setor público**

Conforme discutido ao longo desta Nota e reforçado na conclusão, não basta definir o quê e como fazer um programa de recuperação econômica. É preciso expandir gastos públicos e ao mesmo tempo prever que fontes de recurso para custear esse esforço. No curto prazo, é preciso considerar em que medida tais necessidades impostas pela crise podem ser compatibilizadas com as limitações impostas pelo regime do teto de gastos.

Uma nova arquitetura das finanças públicas, para não contraditar os esforços de recuperação, deve ter como princípios não apenas simplificar e modernizar o sistema tributário, mas robustecer as fontes de receita sem penalizar o consumo e a atividade produtiva. Isso implicaria revisar a agenda de reforma tributária para que se consiga avançar em um aspecto estrutural, ou seja, o de reverter a regressividade estrutural da carga tributária nacional.

### **11.7 Zelar para que as soluções sejam transparentes, consistentes e baseadas em evidências**

Estas recomendações só fazem sentido, por sua vez, se forem dotadas de mecanismos de transparência e de uma atuação rigorosa e tempestiva do Congresso, dos órgãos de controle e de organizações da sociedade civil, de maneira a evitar que o esforço de reconstrução seja capturado por grupos predatórios, interessados em vantagens restritas e ineficientes, e não em benefícios que promovam retornos crescentes e abrangentes à economia nacional.

Seria também fundamental que o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP (instituído pelo Decreto nº 9.834/2019), por meio de seus respectivos comitês<sup>13</sup>, passasse a incluir no rol de suas políticas e programas avaliados, inclusive ex-ante, aqueles mais prioritariamente dedicados à mitigação de danos e à reconstrução econômica do país pós pandemia.

---

<sup>13</sup> O CMAP tem dois comitês específicos para políticas orçamentárias e extraorçamentárias, respectivamente: o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS).



## Referências

- ADLER, Katya. **Coronavirus outbreak eats into EU unity**. London: BBC, 3 April 2020.  
Available at <<https://www.bbc.com/news/world-europe-52135816>>
- AGNEW, John; ENTRIKIN, J. Nicholas (Ed.). **The Marshall plan today**: model and metaphor. Psychology Press, 2004.
- BARBOSA, Bernardo.. Há consenso com equipe econômica sobre Plano Pró-Brasil, diz Tarcísio de Freitas. S/l: CNN Brasil 17 de julho de 2020. Disponível em <  
<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/07/17/ha-consenso-com-equipe-economica-sobre-plano-pro-brasil-diz-tarcisio-de-freitas>>
- BORRÁS, S., & RADAELLI, C. M. The transformation of EU governance: the open method of Coordination and the Economic Crisis. In: RODRIGUES, M. J. Rodrigues, & XIARCHOGIANNOPOULOU, E. (Eds.). **The Eurozone crisis and the transformation of EU governance**: internal and external implications. Farnham, UK: Ashgate Publishing, Ltd., 2014.
- BORRÁS, S. and JACOBSSON, K. The open method of coordination and the new governance patterns in Europe. **Journal of European Public Policy** vol. 11, no. 2, 2004, pp. 185-208.
- BRASIL, Polícia Federal. **Laudo de perícia criminal federal no. 1.242/2020**. Brasília: INC/DITEC da Polícia Federam. Disponível em <  
<https://static.poder360.com.br/2020/05/transcricao-video-reuniao22abr.pdf>>
- BRASIL, IBGE, Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da Covid-19 nas empresas Jun 2020, 1a quinzena [<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/28291-pesquisa-pulso-empresa-impacto-da-covid-19-nas-empresas.html?=&t=downloads>>]
- BRASIL, IBGE. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais**. Rio de Janeiro: IBGE, junho de 2020a. Disponível em:  
<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas>>.
- BRASIL, IBGE. **Estimativa da população**. Rio de Janeiro IBGE, 2020b.  
<[https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box\\_popclock.php](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php)>
- BRASIL, Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 944**, de 2020 (Programa Emergencial de Suporte a Empregos). Brasília-DF: Congresso Nacional, 2020d. Disponível em:  
<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141415>>

- BRASIL, Senado Federal. **Orçamento aprovado pelo-congresso para 2020 é o mais restritivo dos últimos anos**. Brasília-DF: Senado Federal, 2020c. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/27/orcamento-aprovado-pelo-congresso-para-2020-e-o-mais-restritivo-dos-ultimos-anos>>
- BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188**, de 2019. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1583936714597&disposition=inlinesua>>
- BRASIL, Ministério da Fazenda. **Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito\\_redistributivo\\_12\\_2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf)>
- BRICE, W. C. The Population of Turkey in 1950. **The Geographical Journal** 120, no. 3 (1954): 347-52.
- BROWN, William Adams and OPIE, Redvers. **American foreign assistance**. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1953. Pp. 615.
- BURK, Kathleen. The Marshall Plan: filling in some of the blanks. **Contemporary European History**, v. 10, n. 2, p. 267-294, 2001.
- CHAN, Szu Ping. **Global economy will suffer for years to come, says OECD**. London: BBC, 23 March 2020 <<https://www.bbc.com/news/business-52000219>>
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt. **Former territory of the Federal Republic: Population by area in 1,000**. Berlin: DESTATIS, 2018. Available at <[https://web.archive.org/web/20180811063442/https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Tables/\\_lrbev03.html](https://web.archive.org/web/20180811063442/https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Tables/_lrbev03.html)>
- GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. **Texto para Discussão 2190**. Rio de Janeiro: Ipea, abril de 2016. Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2190.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf)>.
- GOPINATH, Gita. **The great lockdown: worst economic downturn since the Great Depression**. IMF Blog, April 14 2020. Available at <<https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression>>.
- Gurría, Angel. **Coronavirus (Covid-19): joint actions to win the war**. Paris: OECD, 2020. Available at <[https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119\\_119674-tbcxotkmhb&title=Coronavirus\\_\(COVID-19\)Joint\\_actions\\_to\\_win\\_the\\_war](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119674-tbcxotkmhb&title=Coronavirus_(COVID-19)Joint_actions_to_win_the_war)>
- HOGAN, Michael J. **The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952**. Cambridge University Press, 1987.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**: June 2020. Washington, DC, 2020. Available at:

<<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/Update/June/English/WEOENG202006.ashx?la=en>>

LASSANCE, Antonio. **Planos de reconstrução econômica**: até que ponto a analogia clássica continua atual? Texto para Discussão. Brasília: julho de 2020. (no prelo).

LEVY, Paulo Mansur. Economia mundial. **Carta de Conjuntura** nº 47, 2o trimestre 2020.

Disponível em:

<[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200430\\_cc47\\_economia\\_mundial.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200430_cc47_economia_mundial.pdf)>

MADDISON, Angus. **The world economy**. Volume 1: A millennial perspective. Volume 2: Historical statistics. Paris: OECD, 2008.

MARSHALL, George Catlett. **Marshall Plan Speech**. George C. Marshall Foundation, 1986.

<<https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/marshall-plan-speech/>>

MILWARD, Alan S. **The reconstruction of western Europe**, 1945-51. Routledge, 2003.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia**: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva.

Nota Técnica nº. 27 2020. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200403\\_nt\\_diest\\_n\\_2\\_7.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200403_nt_diest_n_2_7.pdf)

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **OECD Outlook**: June 2020. Paris: OECD, 2020b. Available at

<<https://archive.org/download/OECDOutlookJune2020Pdf/OCDE-projecoes-PIB-mundial-jun.2020.pdf>>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Projected change in GDP. In: OECD. **OECD Outlook**: June 2020. Paris: OECD, 2020b. Available at

<[https://oecd.github.io/EO-Outlook\\_chart\\_3/](https://oecd.github.io/EO-Outlook_chart_3/)>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **OECD Tax**

**Talks #15**. Paris: OECD: Centre for Tax Policy and administration, 2020c. Available at

<<https://www.oecd.org/tax/oecd-tax-talks-presentation-may-2020.pdf>>

PIRES, Manoel. **Observatório de Política Fiscal atualiza as medidas de combate à crise e detalha as políticas de crédito**. Rio de Janeiro: FGV, 27 abril 2020. Disponível em:

<<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/observatorio-de-politica-fiscal-atualiza-medidas-de-combate-crise-e-detalha-politicas-de>>

RAUEN, André; PAIVA, Bianca; LEÃO, Rafael e FURTADO, Bernardo. Emprego setorial e o enfrentamento ao Covid-19. Brasília: Ipea, **Radar** nº 62 - Abril de 2020. Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/200417\\_radar\\_62\\_artigo03.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/200417_radar_62_artigo03.pdf)>

RODRIGUES, Maria João (Ed.). **The New Knowledge Economy in Europe**: a strategy for international competitiveness and social cohesion. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2002.

SIMON, Herbert A. Birth of an organization: The economic cooperation administration. **Public Administration Review**, v. 13, n. 4, p. 227-236, 1953.

STONE, Dan (Ed.). **The Oxford Handbook of postwar European history**. London: Oxford University Press, 2012.

THE WORLD BANK. **Global economic prospects**. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development, 2020. Available at <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33748/9781464815539.pdf>>

UNITED STATES, Department of the Treasury. **The CARES Act Works for All Americans**. Washington, D.C.: US Department of the Treasury, 2020b. <<https://home.treasury.gov/policy-issues/cares>>

UNITED STATES, Office of Management and Budget. **Budget of the US Government**, fiscal year 2017: historical tables. Washington, D.C.: Office of Management and Budget. Available at <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2017-TAB/pdf/BUDGET-2017-TAB.pdf>>

UNITED STATES, The White House. **Harry S. Truman**. Washington, D.C.: The White House, 13 Mai. 2020a. <<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/harry-s-truman/>>

THE LOCAL. **Spain to receive €140 billion as EU agrees historic Covid-19 'Marshall Plan'**. Madrid: The Local. 30 July 2020. Available at <<https://www.thelocal.es/20200721/eu-agrees-landmark-750-billion-covid-marshall-plan>>