

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2747

*O MAKING OF DE UMA GRANDE
POLÍTICA PÚBLICA: ESTRATÉGIA,
PLANEJAMENTO E APOIO À
DECISÃO NA CONSTRUÇÃO DO
PLANO MARSHALL*

ANTONIO LASSANCE



**O MAKING OF DE UMA GRANDE
POLÍTICA PÚBLICA: ESTRATÉGIA,
PLANEJAMENTO E APOIO À DECISÃO NA
CONSTRUÇÃO DO PLANO MARSHALL¹**

ANTONIO LASSANCE²

1. Agradeço a Cláudio Roberto Amitrano e Bernardo Alves Furtado, do Ipea, pelas valiosas críticas e sugestões ao texto. Agradeço também a Francisco Gaetani, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV), e a Leandro Freitas Couto, Ronaldo Coutinho Garcia, Janine Mello dos Santos, João Pompeu e Antonio de Padua de Lima Brito, do Ipea, pelas pertinentes observações sobre o tema. E a Armando de Moraes Veloso pelo poema de Manoel de Barros. Nenhuma das pessoas citadas tem qualquer responsabilidade sobre eventuais erros ou omissões.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail:* <antonio.lassance@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
ERIK FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H11; D04; B15.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2747>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	7
2 REFERENCIAL DE ANÁLISE E PROPOSIÇÕES TEÓRICAS	10
3 METODOLOGIA	15
4 UM CASO TÍPICO COM UMA SOLUÇÃO CONTRAINTUITIVA.....	23
5 O RELATÓRIO KENNAN E O MEMORANDO CLAYTON.....	29
6 DISCUSSÃO	49
7 CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS.....	114
ANEXO A.....	129
ANEXO B.....	137
ANEXO C.....	141

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* discute como o apoio à decisão pode contribuir para que a formulação de políticas públicas alcance maior grau de consistência e coerência. Espera-se que isso favoreça o desenho de programas governamentais mais eficientes, com menor fragmentação e sobreposição, e mais efetivos. Para investigar essas questões em detalhe, a análise reconstitui o *making of* do Plano Marshall, aquele que é considerado o plano de maior envergadura e complexidade desenvolvido desde o século XX. Combinando metodologias de estudo de caso em profundidade, de micro-história e de ciência da implementação, a análise traz evidências de que a presença ou ausência de formulação estratégica, apoio à decisão e planejamento da implementação faz parte do *big bang* de políticas e programas governamentais, e determina suas trajetórias. As conclusões sugerem o reforço ao papel estratégico das assessorias de apoio à decisão, com efeitos práticos e concretos na definição da teoria da mudança e do escopo da intervenção, e não dos detalhes de operacionalização de soluções. O estudo analisa o método de coordenação aberta, utilizado pelo New Deal e reproduzido no Programa de Recuperação Europeu (European Recovery Program – ERP), como prática de formulação de políticas com maior robustez estratégica e de desenho de programas com a devida autonomia gerencial. A análise adentra pelo terreno pantanoso da relação entre a construção de políticas públicas e a influência de grupos de interesse, algo inerente ao processo democrático e ao papel de intermediação do Estado, mas de uma maneira melhor equipada para enfrentar o risco de captura por interesses predatórios. Esse problema crucial segue mal resolvido pela literatura mais tradicional de políticas públicas que tem servido de livro de cabeceira de boa parte dos formuladores de políticas e programas governamentais. Ao final, são reproduzidos documentos que permaneceram secretos por cinquenta anos. Eles elucidam os bastidores do apoio à decisão do Plano Marshall e exemplificam, na prática, o papel mais estratégico que pode ser cumprido por assessores da alta administração do Estado.

Palavras-chave: Plano Marshall; desenho de políticas públicas; análise *ex ante* de políticas públicas; história econômica; economia política.

ABSTRACT

This working paper discusses how decision support can contribute to the formulation of public policies to achieve greater consistency and coherence. If decision support fulfills its role, it is assumed that this favors the design of more efficient and effective government programs. In order to investigate these issues in detail, the analysis reconstructs the making of the Marshall Plan, which is considered the greatest and most complex plan ever developed since the twentieth century. Combining in-depth case study methodology, microhistory, and implementation science, the analysis concludes that the presence or absence of strategic formulation, decision support, and implementation planning is part of the “big bang” of policies and programs and determines their trajectories. The conclusions suggest that the reinforcement of the strategic role of decision support advisory staff have practical and concrete effects in defining the theory of change and the scope of intervention, and not the details of the operationalization of specific solutions. The study presents the open method of

coordination, used by the New Deal and reproduced in the European Recovery Program, and recommends its use as a policy-making practice targeting greater strategic robustness and programs with proper managerial autonomy. The analysis confronts the crucial issue of the influence of interest groups in policy making. This is something inherent to the democratic process and to the role of the State as a broker. The challenge is to be better equipped to face the risk of capture by predatory interests. This major problem remains badly solved by the more traditional literature on public policy that has served as the bedside book for most policymakers. At the end, we show some documents that remained secret for fifty years. They expose the backstage decision support for the formulation of the Marshall Plan and exemplify, in practice, the strategic role that top-level advisors can play.

Keywords: Marshall Plan; policy design; *ex ante* analysis of public policies; economic history; political economy.

O Plano Marshall se tornou uma analogia favorita dos formuladores de políticas públicas. No entanto, poucos sabem o suficiente sobre ele.

Graham T. Allison

Não há questão mais promissora ou importante para a essência da pesquisa científica do que entender como as mentes humanas (...) resolvem problemas e tomam decisões com eficácia.

Herbert Simon

É no ínfimo que eu vejo a exuberância.

Manoel de Barros

1 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

É bastante usual se pensar que políticas mais efetivas são as que contam com decisões estratégicas, que não respondem apenas ao curto prazo, que fazem uso de um apoio à decisão melhor informado e mais aprofundado para orientar seu planejamento (Garcia, 2015; De Toni, Salerno e Bertini, 2008; Matus, 1997; 2007). Mas, se isso é tão importante, por que não é tão comum? O que faz com que essa lacuna seja crônica diante de um antídoto infalível?

Os detalhes de por que e como se viabilizam processos mais consistentes e efetivos de apoio à decisão, formulação de políticas públicas e desenho de programas são pouco conhecidos. Menos ainda se sabe por que, via de regra, se opta por políticas e programas fragmentados e soluções casuísticas, e não por opções mais coerentes, consistentes, coesas e sustentáveis no longo prazo.

Os dilemas da decisão e as forças centrífugas raras vezes são observados de perto para se entender por que algumas alternativas prevalecem sobre outras mais eficazes, eficientes e efetivas. Por que decisões supostamente mais racionais são deixadas de lado em favor de outras visivelmente mais precárias? Em que circunstâncias é possível superar ou mitigar, ao invés de apenas aceitar esse tipo de problema como inescapável?

Para responder a uma questão tão complicada quanto essa, é preciso olhar com lupa sobre como políticas e programas são concebidos e entender seus “defeitos de fabricação”. Este *Texto para Discussão* discute como o apoio à decisão pode contribuir para desvendar esse enigma básico da construção de políticas e programas governamentais.

A presença ou ausência de formulação estratégica, apoio à decisão e planejamento da implementação faz parte do *big bang* de políticas e programas e determina a sorte ou o fracasso que terão. Mais que isso, conforme se verá ao longo da análise e com as evidências empíricas colhidas, um tipo especial de estratégia, formulação e desenho faz toda a diferença para um ou outro resultado.

Em especial, um apoio à decisão mais qualificado permite lidar com a ação de grupos de interesse – o que é algo inerente ao processo democrático e ao papel de intermediação do Estado – de uma maneira melhor equipada para enfrentar o risco de captura. A análise adentra nesse terreno pantanoso e aponta como tal problema segue mal resolvido pela literatura mais tradicional de políticas públicas que tem servido de livro de cabeceira de boa parte dos que formulam políticas e modelam programas.

Para investigar essas questões em detalhe, este texto reconstitui o *making of* do Plano Marshall, aquele que é considerado o plano de maior envergadura e complexidade já desenvolvido, desde o século XX, e do Programa de Recuperação Europeia (European Recovery Program – ERP), que a ele esteve associado (Lassance, 2021b).

Concebidos no calor de uma crise aguda e difícil de ser debelada, ambos têm segredos nunca antes devidamente analisados em profundidade. Tradicionalmente, eles foram percebidos até hoje apenas enquanto um plano e um programa de reconstrução econômica, e não enquanto uma política pública (o Plano Marshall) e um programa governamental (o ERP).

A literatura foca estritamente o êxito do Plano como “motor de arranque” para a reconstrução da economia dos países europeus, após anos de destruição, ou, no máximo, seu papel geopolítico (Steil, 2018; Agnew e Entrikin, 2004; Milward, 2003; Miscamble, 1992; Schain, 2001; Eichengreen e Uzan, 1992; Hogan, 1987). No entanto, tal sucesso foi precedido por um intenso processo de assessoramento para a formulação de alternativas, em apoio à decisão (Lassance, 2021b).

Ao analisar a difícil combinação entre estratégia, apoio à decisão e planejamento, este trabalho busca responder a uma pergunta de pesquisa essencial para a construção de políticas públicas de grande envergadura, qual seja: que tipo de apoio à decisão é capaz de orientar políticas públicas mais efetivas e programas mais consistentes, coerentes e coesos – mais eficientes, menos fragmentados e sobrepostos?

Feita a delimitação do problema, para cumprir o itinerário de respostas a essas perguntas, a investigação começa por apresentar seu referencial e sua proposta analítica (seção 2). Os conceitos a serem utilizados ao longo do texto e as proposições lógicas a serem testadas são ali

TEXTO para DISCUSSÃO

antecipadamente explicitadas. Elas serão depois confrontadas com o caso empírico a ser descrito e analisado: o do apoio à decisão no Plano Marshall.

Na seção 3, a metodologia empregada é exposta e circunstanciada, em seus potenciais e limites.

Na seção 4, a escolha do caso é justificada de acordo com a metodologia e o problema de pesquisa escolhidos. Tendo em vista que o Plano Marshall foi uma resposta muito específica a um contexto bastante peculiar, por que ele haveria de ser um caso capaz de oferecer elementos analíticos úteis para responder às perguntas de pesquisa que conduzem esta investigação?

A seção 5 apresenta em detalhe como o problema europeu do pós-Guerra tornou-se objeto de apoio à decisão, com duas assessorias de perfil distinto, e o tratamento dado por cada uma delas. Essa será a matéria-prima empírica sobre a qual o modelo analítico será testado.

Na seção 6, faz-se a discussão. Testam-se as perguntas e suposições do problema que podem ser respondidas pelo caso analisado.

A conclusão (seção 7) sumariza esses achados.

Finalmente, a seção de anexos traz as fontes primárias citadas ao longo do estudo e que constituem a base factual sobre a qual a análise se debruça. À exceção do discurso do secretário Marshall (Marshall, [1947], 2021), os demais eram memorando secretos, hoje públicos.

Neste *Texto para Discussão* inclui-se, pela primeira vez, a tradução desses documentos para o português, que são apresentados na íntegra. Além da relevância empírica para esta investigação e de sua importância como documentos históricos, o relatório Kennan e o memorando Clayton são exemplos:

- de como se dá a comunicação executiva entre políticos e burocratas de assessoramento superior;
- de uma maneira de se formular uma estratégia para o enfrentamento de um problema complexo de política pública; e
- da construção de decisões que, mesmo emparedadas por contextos de crise e com racionalidade limitada, conseguem reduzir o espaço de incerteza e contribuir para organizar minimamente uma intervenção.

Este estudo apresenta ainda um rastreamento sistemático da digital de cada um dos assessores na versão final dada ao Plano, o que é uma contribuição inédita deste trabalho em termos da historiografia do tema.

Para além dessas questões de primeira grandeza, ressalte-se o valor da discussão feita aqui diante da escassez de trabalhos dessa natureza, em contraste com a absoluta relevância do assunto e dos grandes dilemas que cercam as políticas públicas.

2 REFERENCIAL DE ANÁLISE E PROPOSIÇÕES TEÓRICAS

Ao tratarmos de processos decisórios, apoio à decisão e tomada de decisão, consideramos esses e alguns outros conceitos, conforme as definições a seguir.

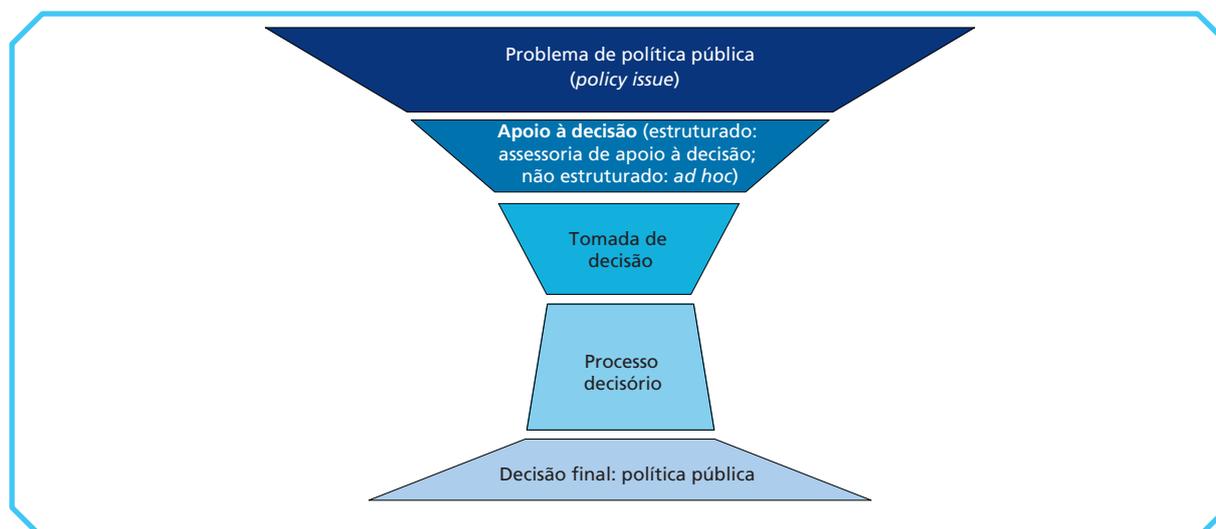
- 1) Apoio à decisão: é desde a identificação e análise de um problema quanto à formulação de alternativas postas à mesa para a decisão, ponderando a adequação ou inadequação de cada alternativa, suas vantagens e riscos. O apoio se dá pela produção de estudos técnicos, relatórios e pareceres, entre outras formas. Mas sua consecução demanda algo mais do que apenas esses produtos finais. Envolve a pesquisa, requisição de informações e organização de dados; preparação, exposição e revisão de ideias e argumentos; reuniões, diálogo, interlocução e articulação no apoio ao trabalho dos dirigentes e na orientação às decisões que irão tomar.
- 2) Assessoria de apoio à decisão: é a estrutura permanente de assessoria técnica especializada de apoio à decisão, com ferramentas de coleta, processamento de dados, análise *ex ante* ou avaliação *ex post* à disposição para a tomada de decisão. Eventualmente, quando o apoio à decisão dispõe de sistemas automatizados de coleta e análise de dados que estejam conectados à tomada de decisões, trata-se de sistema de apoio à decisão (Keen e Scott-Morton, 1978; Burstein e Holsapple, 2008). Quando não há apoio à decisão de modo mais estruturado, ou se, deliberadamente, ele existe, mas não é utilizado – por exemplo, por desconfiança do dirigente em sua assessoria –, ou não ocorre apoio à decisão ou ele se dá de forma *ad hoc*, improvisada ou recorrendo-se a assessoramento externo à organização.
- 3) Tomada de decisão (*decision-making*): é o processo de escolha de uma decisão tida como a mais adequada em relação a tantas outras. Por exemplo, quando uma proposta de orçamento é levada à mesa do presidente, diferentes órgãos ministeriais pressionam por maiores fatias orçamentárias e pressionam a chefia do Executivo a considerar essas opções antes da decisão final de envio do projeto ao Congresso. A tomada de decisão formaliza uma escolha dentre várias possíveis.
- 4) Processos decisórios: são as regras e os procedimentos que levam a uma decisão final legitimada enquanto decisão de Estado. Por exemplo, quando presidentes da República enviam seus projetos orçamentários ao presidente do Senado, este instala a Comissão Mista de Orçamento, para

TEXTO para DISCUSSÃO

análise da proposta do Executivo e o encaminhamento de uma versão final para votação, em reunião plenária do Congresso Nacional. O projeto retorna para sanção ou veto do presidente da República e, em caso de veto, para apreciação final do Congresso Nacional. O processo decisório é essa sequência predeterminada que leva a uma decisão final.

Conforme a figura 1 ilustra, esses aspectos constituem uma sequência de refinamento da formulação e afunilamento decisório.

FIGURA 1
Teoria da decisão¹



Elaboração do autor.

Nota: ¹ Disponível em: <<https://bit.ly/Lassance2021DecisionTheory>>.

A decisão final pode significar a aprovação ou rejeição, parcial ou total, da proposta original. Em um Estado democrático republicano, uma decisão terminativa resulta de um processo de decantação. Somente após uma longa sequência se alcança uma decisão de caráter conclusivo. Esse processo intrincado é responsável por garantir o devido sistema de pesos e contrapesos,¹ impedindo que prevaleça uma decisão unilateral.

1. Embora comumente a expressão *checks and balances* seja traduzida para o português como “freios e contrapesos”, esta é uma tradução equivocada. *Checks and balances* são parte inseparável da analogia da balança, do equilíbrio – no caso, do equilíbrio do poder, para evitar abusos e trapagens. A referência madisoniana vem das antigas balanças (a mesma que se usa como símbolo da justiça), compostas por uma haste, um eixo e dois pratos. O objeto, com sua massa, é colocado na balança, em um dos pratos, e é contrabalançado em seu peso por um ou mais contrapesos (*checks*, o mecanismo de checagem). Daí se expõe seu peso, a olhos vistos, por um mecanismo usado para induzir o equilíbrio (*balance*). O peso significa, para Madison, o poder. O contrapeso (*check*) significa a regra que obriga o poder ao equilíbrio (*balance*), por meio de poderes que se contrapõem e se verificam sistematicamente.

Em um processo decisório, há atores pelo menos das seguintes categorias – tomando como base o referencial de análise das coalizões de defesa – *advocacy coalition framework* (ACFs), conforme Weible *et al.* (2011), Sabatier e Weible (2019) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

- 1) Dirigentes: são os agentes políticos, mesmo quando de perfil técnico, que compõem o alto escalão de organizações do Estado. São os responsáveis por tomar decisões finais a respeito de problemas de políticas públicas. O presidente da República, ministros e secretários, parlamentares e juízes de tribunais superiores (que também tomam decisões sobre políticas públicas) são exemplos de dirigentes.
- 2) Burocratas: são quadros técnicos especializados, permanentes (concursados, de carreira) ou não, quando apenas nomeados em cargos de confiança pelos dirigentes. Seu papel é processar informações colhidas de fontes técnicas, como sistemas de informação oficiais (registros administrativos ou bases de dados) ou por meio da interlocução com atores relevantes de dentro ou de fora do governo. Diretores, assessores e técnicos encarregados de funções diretivas, de assessoria ou operacionais são alguns exemplos.
- 3) Grupos de interesse: são atores que não compõem a estrutura do Estado, mas interagem favorável ou contrariamente às propostas em discussão, tendo em vista suas concepções e interesses. Representantes de organizações empresariais, sindicais, religiosas, populares (como associações de moradoras e moradores) e de *advocacy* (grupos de defesa de direitos individuais, coletivos ou difusos) são parte da miríade de atores que se organizam em grupos ou coalizões (alianças) em prol de agendas de políticas públicas.
- 4) Especialistas: são aqueles que se especializaram em um tema e normalmente são consultados para dar tratamento analítico e recomendações de intervenção sobre problemas de políticas públicas. Especialistas são credenciados por algum sistema de perícia técnica reconhecido (por exemplo, centros de pesquisa, universidades) e escrevem livros, artigos acadêmicos, conferem palestras, dão entrevistas e abordam os assuntos, analisando os problemas e seus indicadores. Atuam como analistas, consultores, professores e pesquisadores de universidades, centros de pesquisa e assessorias de organizações públicas ou privadas.
- 5) Mídia: são os jornalistas, articulistas e, atualmente, os influenciadores digitais. Operam veículos de comunicação. Podem ser alternativamente chamados de comunicadores.

Por fim, este estudo utiliza os conceitos em seu ferramental analítico, conforme decripto a seguir.

- 1) Teoria: é uma explicação acerca das causas e consequências de um problema. Uma teoria pretende ser capaz de explicar o comportamento passado de um problema e levantar

expectativas ou consequências futuras desse comportamento. Dada uma inércia no tratamento do problema (ausência de intervenção), a teoria oferece uma antevisão dos possíveis desdobramentos. Dada alguma intervenção sobre o problema, a teoria expõe igualmente uma expectativa de resultados ou de possibilidades factíveis de serem colhidas (Lassance, 2021a, p. 61; Nilsen, 2015).

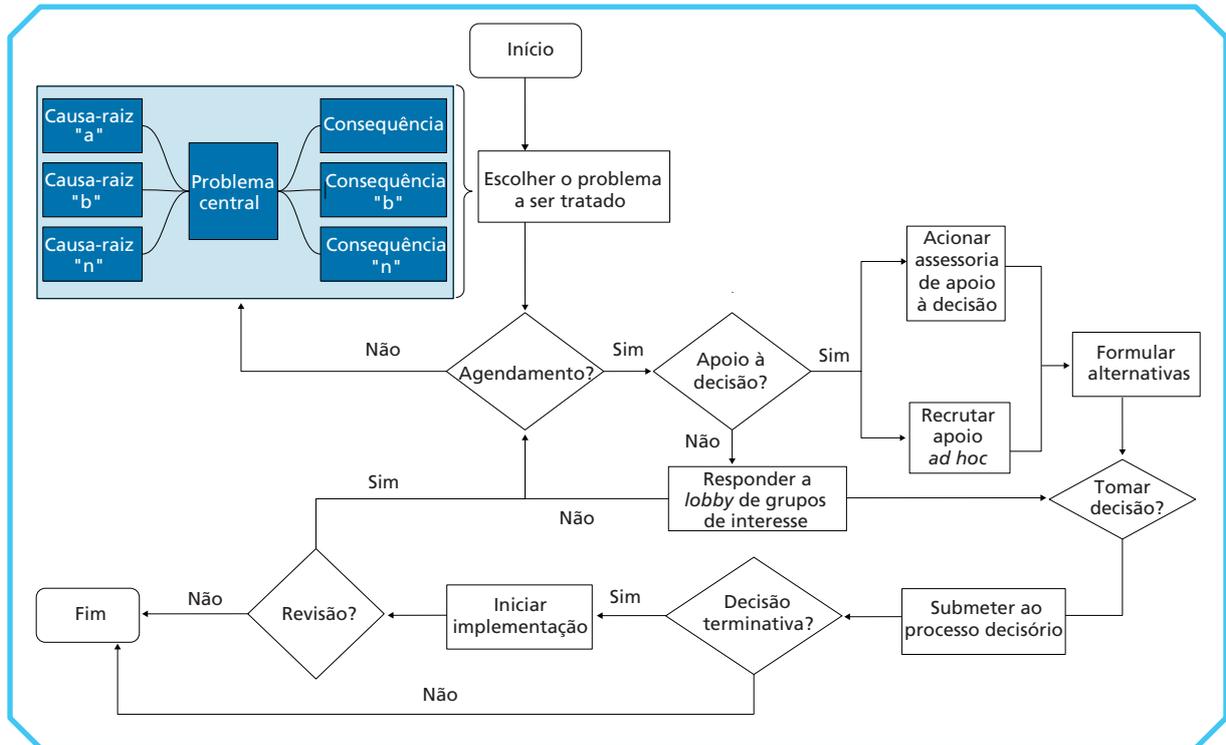
- 2) Modelo: é a especificação de uma sequência lógica descritiva de um problema, conforme a explicação causal dada por uma teoria. O modelo, idealmente, separa fatores de contexto e variáveis, e indica atores decisivos e os pontos de decisão que podem gerar bifurcações de trajetórias do problema. O modelo pode estruturar sua sintaxe analítica na forma de uma narrativa que se desenvolve com argumentos lógicos do tipo “se isso, então aquilo” (*if-then*) (Simon, 2013; Nilsen, 2015).
- 3) Abordagem: é a combinação de um conjunto de referenciais de análise, sejam eles teorias, modelos ou outras abordagens, que fundamentam um modelo explicativo mais específico (Nilsen, 2015; Sabatier, 2009).

A abordagem desta pesquisa associa diferentes referenciais de políticas públicas, planejamento estratégico e de desenho e avaliação de programas governamentais. Em especial, foram utilizados:

- as teorias da mudança, do programa e da ação (Lassance, 2021a; Newcomer, Hatry e Wholey, 2015; Patton, 2010; Patton, Mckegg e Wehipeihana, 2015; Weiss, 1998; Vedung, 1997);
- a abordagem de planejamento estratégico situacional (Matus, 2007);
- as teorias do agendamento e dos fluxos múltiplos (Zahariadis, 2016; Zahariadis, 2019; Kingdon, 1984) e do equilíbrio pontuado (Baumgartner, True e Jones, 2019, p. 155-187);
- a ACF (Weible *et al.*, 2011; Sabatier e Weible, 2019);
- a crítica de Peters aos paradoxos da teoria da “lata de lixo” (*garbage can theory*) (Peters, 2017); e
- o modelo de implementação consagrado por Pressman e Wildavsky (1973).

Ao longo da seção 6, essas teorias e abordagens serão melhor especificadas e testadas. O modelo gerado para explicar o papel do apoio à decisão está estilizado graficamente na figura 2.

FIGURA 2

Modelo explicativo do apoio à decisão para a construção de uma política pública¹

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Disponível em: <<https://bit.ly/Lassance2ZZhg1D>>.

O modelo exposto na figura 2 será testado para verificar em que medida é capaz de explicar a trajetória que leva de um problema central até o apoio à decisão, conforme o sequenciamento e interações a seguir descritos.

- 1) Uma série de causas distintas (socioeconômicas, políticas ou ideológicas), de dimensão assimétrica e que, eventualmente, relacionam-se entre si, confluem para um problema central de política pública (Mertens e Wilson, 2018; Newcomer, Hatry e Wholey, 2015; Funnell e Rogers, 2011). É o caráter complexo, multicausal e multidimensional de um problema que o torna passível de ser objeto de uma política (Lassance, 2021a; Nilsen, 2015; Cairney, 2012; Matus, 2007).
- 2) As pressões pela afirmação ou reversão de rumo da política e de seus programas instala o processo interativo e conturbado entre dirigentes, responsáveis pelas decisões cruciais, e seus burocratas incumbidos do assessoramento (Lassance, 2021a; Hult e Walcott, 2009). A relação entre políticos e burocratas está estruturada conforme diferentes éticas, como a da responsabilidade e a da convicção (Weber, 1978). Tal situação é qualificada por alguns como a de um governo de estranhos (Hecló, 1977; Maranto, 2005).

- 3) O papel do apoio à decisão é fortemente pressionado e, às vezes, minado por vários flancos. A começar porque, justamente, o que chega ao dirigente é a nuvem de consequências, e não uma árvore de problemas claramente identificada (Matus, 1997; 2007). O problema central e a raiz de causalidade ficam camuflados por essa complexidade. O que aparece são os sinais mais gritantes, os apelos, as mobilizações, o *lobby*, as críticas, as manchetes dos meios de comunicação e suas imagens de descontrole e caos.
- 4) Pressões políticas, que incluem não só a dos políticos, mas a de grupos de interesse e suas coalizões (Weible *et al.*, 2011; Sabatier e Weible, 2009), tensionam ainda mais o aparato burocrático em favor de algumas opções.
- 5) Dada a natureza caótica de como muitas organizações lidam com os problemas de política pública, a busca por soluções rápidas e pontuais recai em escolhas nem sempre efetivas (Cohen, March e Olsen, 1972). De modo bastante comum, a estratégia é subsumida por opções táticas, como a de fatiamento de uma solução em iniciativas mais limitadas e incrementais (Zahariadis, 2019, p. 84) e por soluções prototipadas, *prêt-à-porter* (Lassance, 2021a). Essas opções atendem mais a grupos de interesse que fornecem soluções como vendedores de produtos em busca de clientes (March e Olsen, 2012) do que ao público-alvo da política (Peters, 2017).
- 6) Em contrapartida, a adoção de soluções pouco aderentes ao problema e a suas causas gera críticas e fomenta a contrariedade de grupos de beneficiários, de coalizões opositoras ou de frações inconformadas, dentro de uma coalizão governante (Lassance, 2021a; Weible *et al.*, 2011; Sabatier e Weible, 2009). Quando fica evidente que a solução representa a captura de dirigentes por grupos de interesse, desgasta-se a legitimidade desse tipo de proposta.
- 7) A burocracia ou atua e interage proativamente, assumindo um papel de protagonismo, ou sucumbe passivamente a uma atuação meramente tática e operacional, tornando-se conivente com soluções inconsistentes e insustentáveis (Lassance, 2021a).

O modelo será testado empiricamente ao caso do Plano Marshall, de acordo com a metodologia apresentada a seguir.

3 METODOLOGIA

3.1 Estudo de caso

A metodologia deste estudo segue o princípio básico de buscar hipóteses que possam ser confrontadas com um conjunto de evidências relacionadas o mais diretamente possível ao problema de pesquisa (Quivy e Campenhoudt, 2008; Dasgupta, 2003; Simon, 1987).

Diante do tipo de questões a serem analisadas, a escolha da metodologia recaiu sobre o estudo de caso, com refinamentos proporcionados pela micro-história e pela ciência da implementação.

O estudo de caso é a análise de um único caso de forma intensiva, em profundidade (Gerring, 2007), com o intuito de entender a lógica de um fenômeno sujeito a inúmeras bifurcações. Quando o problema de pesquisa é um fenômeno cuja trajetória depende não apenas de um conjunto prévio de variáveis e de parâmetros estimados, mas das decisões dos atores, tanto os rumos dessa trajetória quanto as opções de comportamento e decisão dos atores são cruciais (Simon *et al.*, 1987). Além de insumos (*inputs*), processos (e suas respectivas atividades) e resultados (*outputs*), há uma iteração (efeito *feedback*) importante de ser levada em conta.

Ao se analisar em detalhe o caso e suas circunstâncias, permite-se verificar como ele reage diante de uma pergunta de pesquisa. O caso é escolhido por oferecer variáveis essenciais que se busca investigar e, também, as informações para se ter uma visão clara dos fatores de contexto e da identificação precisa do que motivou alterações de trajetória (Gerring, 2007; Yin, 2001; Stake, 2000; Borges, 2007; Goertz e Mahoney, 2012; Hancock e Algozzine, 2016).

Justamente por proporcionar uma visão em detalhe, em nível micro, o estudo de caso torna viável inventariar os aspectos sequenciais (endógenos) e os fatores intervenientes (exógenos), alguns até de comportamento caótico, como acidentes, erros, falhas, imprevistos e aspectos considerados eventuais e que depois podem se tornar sistêmicos.

O crescente interesse por estudos de caso que possam simular experimentos ditos naturais, observáveis com a menor interferência possível e eventualmente submetidos a contrafactuais para efeitos comparativos, provocou uma nova onda em torno dessa metodologia (Diamond e Robinson, 2010, p. 257-276; Gerring, 2007; Borges, 2007). Afinal, como lembra Gerring, o experimento ideal aproxima-se da noção de escolher um caso que detenha certas características – aderentes a um problema bem especificado – e que possa ser observado em sua trajetória ao longo do tempo.

Há vantagens desse tipo de metodologia em relação, por exemplo, à análise de um grande número de casos que carregam, também, um grande número de atributos, circunstâncias e trajetórias heterogêneas. Dada a complexidade e sua simultaneidade, tais aspectos diferenciais muitas vezes são tratados como detalhes irrelevantes, para efeitos de aleatorização. No entanto, essa decisão apriorística pode negligenciar variáveis explicativas essenciais (Rezende, 2011; Borges, 2007).

Estudos de caso se preocupam mais com a lógica de processos do que com a predição de resultados (Bunge, 1997; Little, 1998; Gerring, 2007), sem desmerecer a importância e a adequação de trabalhos eminentemente quantitativos para determinados tipos de problema (Goertz e Mahoney, 2012).

TEXTO para DISCUSSÃO

O Plano Marshall presta-se a inúmeras possibilidades de pesquisa enquanto experimento natural: comparando a evolução, antes e depois do Plano, dos países que receberam recursos; na relação entre países vizinhos e minimamente similares que receberam ou não recursos; nas diferenças entre o Plano Marshall e aquele que o antecedeu (Plano Morgenthau); na comparação da influência do apoio à decisão por parte de assessores diretos do secretário Marshall e que tinham perfis distintos; entre tantas outras possibilidades.

A escolha do Plano Marshall como objeto de análise se dá não por conta dos resultados que propiciou, mas pelos tipos de problemas que enfrentou. O estudo abrange a fase *ex ante* ao plano. Portanto, não é sobre os frutos que este colheu – *ex post*. O foco é a emergência do problema da crise europeia; a concepção e formulação da política; o papel e influência das assessorias no escopo do plano e a modelagem do programa de reconstrução europeia engendrado (ERP).

O Plano Marshall produziu resultados diferenciados, de país a país, o que o torna um bom experimento natural. O caso ganha ainda mais relevância por oferecer evidências aderentes à especificação dos problemas a serem analisados.

Estudos de caso são, como já dito, investigações em profundidade. Não são análises longitudinais, como as que acompanham informações de uma longa trajetória do fenômeno. O problema de pesquisa é especificado de modo bastante circunscrito, e não genérico. Também não existe um grande número de outros casos disponíveis e válidos para análises comparativas de escopo quantitativo. Não há série histórica para se analisar, o que torna o estudo de caso o mais apropriado (Yin, 2001).

Além disso, o fenômeno em questão não se comporta de forma determinística. O fato de que, no passado, algumas categorias de atores tenham atuado e decidido em uma direção não significa necessariamente que optem sempre ou predominantemente pelo mesmo caminho.

Em situações que envolvem a construção de decisões mediante um raciocínio estratégico dos atores, os processos são corriqueiramente não repetitivos. Muito pelo contrário. Os atores buscam justamente não se ater a opções dadas quando querem provocar resultados diferentes e que julgam mais promissores. É comum vê-los criar opções mais ajustadas às peculiaridades de contexto e orientadas a surpreender adversários, inclusive quando a intenção é a de transformá-los em aliados.

Estudos de caso são úteis à elaboração de argumentos teóricos, à análise de alternativas de decisão disponíveis e às maneiras de compatibilizá-las em cenários que nem sempre serão os mesmos, e em situações que se formam sob a névoa da incerteza. São capazes de antever

problemas típicos com os quais dirigentes, burocratas e outros atores e coalizões têm que lidar. Antecipam também alternativas e dilemas que podem ser relevantes no apoio às decisões.

Esse tipo de metodologia permite que um problema de pesquisa tenha conclusões contextualizadas e amparadas em narrativas históricas detalhadas que buscam um tipo distinto de inferência (Peterson e Jones, 2019; Shanahan, MacBeth e Jones, 2014; Goertz e Mahoney, 2012; George e Bennet, 2005; Borges, 2007).

Para esses tipos de investigação, ao invés de se buscar atestar frequências, supor probabilidades e causalidades unívocas, é mais condizente compreender a lógica de fenômenos que são multicausais e precisam ser analisados em diferentes níveis por teorias e abordagens integrativas (Nilsen, 2015; Goertz e Mahoney, 2012; Pierson, 2011).

A metodologia permite tanto testar teorias, quando bem delimitadas, quanto ampliar as hipóteses de compreensão de fenômenos que fogem de visões mais tradicionais sobre um assunto (Rezende, 2011; Borges, 2007). A pretensão não é de generalização de casos, mas de especificação das formas de interação de atores diante de problemas e dilemas decisórios.

O caso é endereçado a explicitar como surgem determinados dilemas da construção de políticas públicas e como os atores reagem a eles. Portanto, não se trata de descobrir uma fórmula para se reproduzir o Plano Marshall infinitas vezes. Trata-se de identificar que tipos de problemas e dilemas decisórios são comuns a políticas públicas desenhadas sob pressão – em contextos de crise, incerteza e complexidade – e que tipos de respostas são possíveis.

3.2 Micro-história

Há estudos de caso de diferentes tipos. A micro-história é um desses. Ela é apropriada para desvendar a percepção e interação entre atores e grupos no manejo de instituições (regras do jogo), assim como os bastidores das decisões.

Embora mais usualmente associados à disciplina da história (Levi, 2019; Levi, 2017; Lima, 2006; Ginzburg, 1986), estudos de caso com abordagens típicas de micro-história são responsáveis por alguns dos exemplos mais influentes no campo de outras ciências sociais aplicadas, como a ciência política e a economia.

Clássicos como os de Richard Neustadt, *Poder Presidencial e os Presidentes Modernos* (Neustadt, 1960), Graham Allison, *A Essência da Decisão* (Allison, 1971), e Paul David, *Clio e a Economia do QWERTY* (David, 1985), são estudos de caso com características muito próximas às da micro-história.

TEXTO para DISCUSSÃO

A metodologia micro-histórica será desenvolvida nos termos da teoria weberiana da ação e das relações sociais (Weber, 1978, p. 4-30; Shionoya, 2005, p. 35-42; Moraes, Maestro Filho e Dias, 2003, p. 57-71; Albrow, 1990). Tem sintonia também com o que Hall considera como análise sistemática de processos (*systematic process analysis*) por meio de estudos de caso (Hall, 2003, p. 373-404). A ideia é não apenas descrever eventos, mas analisar a lógica (*rationale*) que orienta processos históricos em que as percepções, as estratégias e as decisões dos atores são fatores cruciais.

Os ganhos se dão em termos do realismo das evidências e da plausibilidade das hipóteses verificadas. Trata-se de uma maneira de combinar análise orientada por teoria e riqueza de informações relevantes em termos qualitativos (Hall, 2006, p. 24-31).

A micro-história pressupõe a mesma precisão tanto na delimitação do problema em análise quanto em sua especificação conceitual, conforme requerido por Collier e Mahoney como premissas dos estudos qualitativos (Mahoney, 2012; Collier e Mahoney, 1996).

A proposta metodológica desta pesquisa é a de contrastar o caso com as hipóteses derivadas da abordagem, pondo à prova seus potenciais explicativos. O procedimento metodológico segue as regras explicitadas a seguir.

- 1) Como em qualquer estudo desse tipo, os casos da micro-história não são selecionados de forma aleatória ou arbitrária, mas orientados pelo problema de pesquisa e por sua capacidade de oferecer informações documentais ou dados que respondam às perguntas lançadas ao problema.
- 2) O passo seguinte é o da redução da escala de observação (Levi, 2017). Em uma análise "microscópica", tem-se uma visão intensiva do caso, em sua lógica sequencial, o que pode favorecer que análises especulativas sejam verificadas com maior riqueza de detalhes (Rojas, 2007, p. 110).
- 3) A análise busca então identificar variáveis, circunstâncias intervenientes e pontos de bifurcação – as rotas alternativas de decisão cogitadas e finalmente a escolha assumida pelos atores.
- 4) Na micro-histórica, a partir de grandes questões formuladas em um plano macro-histórico e derivadas em hipóteses operacionalizáveis, se aplica a redução da escala de observação para verificar como essas hipóteses se comportam em um plano totalmente distinto, microscópico (Rojas, 2007, p. 111).
- 5) Como em uma espécie de laboratório histórico de experimentação, as perguntas são respondidas confirmando ou refutando as hipóteses aventadas, verificando-se a consistência, validade e amplitude da lógica explicativa presumida. Nesse sentido, o caso deve servir como uma espécie de teste de estresse de cada hipótese.

- 6) Após essa investigação exaustiva e intensiva, retorna-se à dimensão macro, de forma a se “retrabalhar e submeter à prova essas hipóteses ou teses macro-históricas, verificando sua validade” (Levi, 2017; Rojas, 2007, p. 110), consolidando, reformando ou descartando por completo a teoria e suas respectivas hipóteses.

Aplicados ao âmbito das políticas públicas, estudos em profundidade desse tipo têm o condão de adentrar no universo dos atores, organizações e instituições de maneira menos esquemática do que teorias generalizantes, que correm o risco de se tornar por demais genéricas ou mesmo caricaturais.

Além da análise específica do papel do apoio à decisão no Plano Marshall, este texto tem duas pretensões metodológicas importantes e intimamente associadas, possíveis apenas em um estudo de caso com metodologia micro-histórica. A ideia, também de inspiração weberiana, é encontrar os microfundamentos que explicam a formação de fenômenos de larga escala.

A primeira pretensão é a de efeito-demonstração de uma metodologia capaz de desvendar os bastidores de um fenômeno na interação entre atores, organizações e instituições. A segunda é avançar na análise de causalidade em termos processuais, e não probabilísticos, por meio de evidências ricamente oferecidas pelo próprio caso.

Operacionalizando a teoria weberiana da ação e das relações sociais e a análise sistemática de processos, de Hall, pretende-se buscar (e, se houver, encontrar) o que Weber chamava de um “curso de ação”, orientado por uma intencionalidade dos atores. A causalidade processual de um fenômeno pode ser encontrada a partir:

- da identificação de atores específicos com a intenção deliberada de causar um resultado esperado e projetado, mesmo que constrangidos por uma série de restrições;
- do rastreamento da atuação (esforço) desses atores em coalizões em prol de seus interesses e intenções. Os atores não apenas concebem e argumentam, mas agem, reagem e coordenam esforços em prol dessas expectativas, contrapondo-se coletivamente a outras intenções; e
- do mapeamento da atuação coordenada desses atores na superação de obstáculos e na efetivação dos resultados.

A proposta operacionaliza a identificação de concepções, valores e motivações que impulsionam a ação social de atores, conferindo ao fenômeno não apenas um resultado, mas um significado – a afirmação ou frustração de um propósito. A causalidade se torna comprovada

quando o resultado de um processo é colhido pela coalizão de atores ou pelo ator protagonista que concebeu e agiu de acordo com aquelas pretensões prévias.

Esse roteiro metodológico é essencial à separação de variáveis que são, de fato, causais, frente a outras que são mais intervenientes e contingentes. A equação causal é estabelecida a partir do momento em que se identifica que um rumo escolhido pelos atores mostrou-se determinante para os resultados observados. Isso se torna ainda mais explícito quando representa uma guinada diante de uma trajetória anterior. Foi o caso do Plano Marshall.

3.3 Ciência da implementação

Estudos de ciência da implementação pesquisam problemas em casos concretos e os apresentam em formatos endereçados ao conhecimento prático aplicado (Nilsen, 2015; Rycroft-Malone e Bucknall, 2010; Eccles e Mittman, 2006; Frankfort-Nachmias e Nachmias, 1996).

São úteis, em particular, quando adentram nos processos (Landry, Amara e Lamari, 2001) e os tornam mais inteligíveis e transparentes. O propósito último é valer-se do conhecimento como forma de facilitar a construção de estratégias de superação de problemas que são objeto de políticas públicas e programas governamentais (Nilsen, 2015; Rycroft-Malone e Bucknall, 2010; Nutley, Walter e Davies, 2007).

Quando fundamentados em teoria da ação social, no sentido weberiano (Weber, 1978, p. 13-15 e 123), podem ser empregados no entendimento dos problemas coletivos e no aprendizado prático de quem atua na formulação de políticas. Incorporam a motivação e movimentação dos atores (Alexander *et al.*, 1987) e também a forma como encaram, reagem e interagem diante de problemas e dilemas, na busca por soluções e aprendizado (*policy learning*, conforme Sabatier, 2007; Weible *et al.*, 2011).

Compreender como políticas e programas governamentais são construídos é um passo essencial para aprimorá-los e transformá-los. A metodologia deste estudo busca, esmiuçando a micro-história desse caso, "desempacotar" o objeto de análise e verificar o *link* entre micro e macroprocessos. O aprendizado estratégico e organizacional pode ser útil a lideranças governamentais, burocratas de assessoramento e grupos sociais com interfaces nesses processos de formulação, coordenação e decisão.

3.4 Roteiro metodológico

A análise da formulação do Plano Marshall enquanto política pública será feita a partir de três documentos básicos e *cruciais* – no sentido de que forneceram os eixos que demarcaram a confecção final do Plano.

Tais documentos exemplificam e problematizam a maneira como assessores de diferentes perfis, distintas experiências governamentais e com interfaces muito peculiares, junto a dirigentes da alta administração, lidaram com uma crise de grandes dimensões, analisaram as possíveis alternativas e esboçaram recomendações para a construção de uma decisão final.

Assim sendo, os três documentos também resumem a sequência lógica do apoio à decisão empregado para a elaboração da proposta final do Plano Marshall. Os documentos estão apresentados na íntegra ao final deste texto (anexos A, B e C).

O primeiro documento é a *Primeira Recomendação da Assessoria de Planejamento*, relatório apresentado por George Kennan a 23 de maio de 1947. O segundo, o *Memorando*, sobre a crise europeia, enviado por William L. Clayton a 27 de maio de 1947. Esses dois documentos – doravante referidos como Relatório Kennan e Memorando Clayton – constituíram a matéria-prima para a formulação do Plano Marshall.

Foram exatamente esses dois textos que o secretário do Departamento de Estado, George C. Marshall, entregou nas mãos do assessor presidencial, Charles E. Bohlen. Bohlen foi quem rascunhou o discurso lido pelo secretário Marshall a alunos e professores da Universidade de Harvard, em 5 de junho de 1947.

O discurso de Marshall, terceiro e derradeiro documento da coletânea, tornou-se a própria certidão de nascimento do Plano Marshall. Ele representou também a oficialização de uma reviravolta na estratégia dos Estados Unidos para a recuperação europeia (Lassance, 2021b).

Cada documento é na verdade a síntese de um grande volume de informações recolhidas por cada um dos assessores (Kennan e Clayton) encarregados de processá-las e organizá-las.

Essa sequência que vai do relatório Kennan e do memorando Clayton ao discurso de Marshall, em Harvard, sumariza o processo de apoio à decisão e de sua aceitação ou não na decisão final, demarcando os passos de uma trajetória, seu curso de ação. Isso desnuda os elementos básicos com os quais é possível estabelecer o diálogo entre o caso, as hipóteses aventadas e o tipo de inferência a ser feito. Como dizem Goertz e Mahoney, “não há inferência causal forte sem rastreamento de trajetória” (Goertz e Mahoney, 2012, p. 100).

Como em qualquer estudo de caso, é possível que haja hipóteses confirmadas ou refutadas e também resultados inconclusivos – se o caso não for capaz de oferecer situações variadas ou informações suficientes. Além do mais, embora os documentos sejam fontes primárias essenciais, são também bastante concisos e limitados. Nem tudo o que está por trás desses documentos está expresso em suas linhas.

Para complementar a análise com informações adicionais aos documentos ou que melhor os contextualizam, o *Texto para Discussão* se vale da ampla literatura sobre o Plano Marshall.

4 UM CASO TÍPICO COM UMA SOLUÇÃO CONTRAINTUITIVA

A análise do Plano Marshall remete a vários pontos críticos importantes e atuais no debate sobre políticas públicas. Entre eles:

- as questões de definição da estratégia para se lidar com problemas complexos;
- o processo de tomada de decisão, precedido ou não pelo apoio à decisão, de modo a evitar ou mitigar riscos de captura;
- a formulação de políticas mais efetivas e o desenho da implementação de programas mais eficazes e eficientes; e
- a persuasão dos atores e organizações para alinharem suas expectativas às propostas de um ator protagonista.

Embora o contexto europeu do pós-Segunda Guerra seja absolutamente peculiar, o caso do Plano Marshall tem potencial analítico significativo por uma série de atributos. Ele deu tratamento a um problema típico de política pública – complexo, multicausal, de grande envergadura, afetado por fatores críticos e urgentes –, mas evitou curvar-se a uma abordagem meramente reativa.

Ao contrário, ensejou esforços muito maiores do que se está acostumado a despende no trabalho de coordenação, tanto na coordenação *ex ante* – para a articulação, pactuação e planejamento da implementação –, quanto na coordenação *ex post* – para a execução e solução de controvérsias (Lassance, 2015, p. 42).

O que fez isso possível, para além de requisitos normativos, é um mistério para a análise de políticas e programas. É valioso estudar casos que forneçam pistas de como, quando e por que isso ocorre, tal a riqueza de evidências não apenas para o sequenciamento cronológico de um

curso de ação, mas para seu encadeamento lógico. Ou seja, tornam-se capazes não apenas de descrever, senão também de explicar.

A opção do plano se deu pelo desenho do ERP com uma governança multinível. Fez-se uso do método de coordenação aberta, em que as soluções mais gerais são formuladas e coordenadas por um governo, mas o desenho específico só é dado pela intervenção de muitos outros governos (Lassance, 2021b, p. 43). Seus objetivos foram orientados a múltiplos públicos, de diferentes países. Tudo isso tornou tanto o problema quanto a solução ainda mais complexos, e não mais simples ou simplificáveis.

As decisões foram tomadas sob extraordinária pressão, atendendo ao *timing* político de uma crise multidimensional, com características, gravidade e temporalidade próprias em cada país.

Ao contrário do que parece à primeira vista, a política ali concebida e empreendida pelo ERP foi dada não com a mera entrega (*delivery*) massiva de produtos no curto prazo. Ao contrário, a entrega de produtos obedecia à estratégia concebida pela política. As opções alocativas seguiam diretrizes aderentes a objetivos mais amplos e de longo prazo estabelecidos pela política.

A aposta do plano estava lastreada em uma concepção de política pública que, embora consolidada pela experiência dos Estados Unidos nos anos 1930 e 1940, representava uma solução contraintuitiva permanentemente fustigada em muitos flancos por grupos de interesse que insistiam que ela fosse abandonada ou totalmente reorientada (Steil, 2018; Hogan, 1987; Miscamble, 1992; Kalijarvi, 1947).

O Plano Marshall foi elaborado de forma tardia e reativa, como uma guinada frente ao plano anterior (Morgenthau). Guinadas são situações comuns, mas nem sempre qualquer reviravolta significa que a solução seguinte seja superior ao fracasso de uma política ou programa anteriores.

Tomar decisões de afogadilho, com dirigentes e assessoria divergindo entre si, pressionados pelo calor dos acontecimentos e forçados a fazer escolhas açodadas, é algo recorrente no surgimento ou extinção de políticas e programas (Wu *et al.*, 2014; Zahariadis, 2019; Matus, 1997).

Em 1947, havia no governo dos Estados Unidos uma disputa de orientações. Ela estava representada sobretudo pelo embate entre, de um lado, o Departamento do Tesouro (U.S. Department of the Treasury) e a Secretaria de Orçamento (Bureau of the Budget) e, de outro, o Departamento de Estado (U.S. Department of State).

Ao mesmo tempo, até entre as assessorias do Departamento de Estado, encarregadas do apoio à decisão, havia diferentes estruturas, perfis e visões. Conflitos inter e intraburocráticos são

outra característica comum à construção de políticas públicas (Lipsky, 2019; Cavalcanti, Lotta e Pires, 2018; Wu *et al.*, 2014).

É notório que discordâncias e diferenças dentro de um mesmo governo e, mais ainda, quando se envolve a participação e pactuação entre diferentes governos, suscitam soluções ambíguas ou contraditórias. Problemas mal estruturados e interpretados sob diferentes vieses e expectativas tendem a gerar decisões igualmente enviesadas e mal estruturadas.

O problema europeu envolvia uma miríade de atores de variados posicionamentos políticos e interesses econômicos. Eles cogitaram desde não se fazer nada, supondo que a Europa iria reerguer-se por conta própria, até uma intervenção com ostensivo protagonismo dos Estados Unidos e definida em detalhe.

O caso também envolvia uma situação muito comum, que é a de um governo em minoria no Legislativo. Além de que a maior parte dos parlamentares era de oposição, havia também congressistas de situação (do Partido Democrata) mais embalados pela preocupação com a contenção de gastos públicos e a redução da carga tributária do que em financiar mais ajuda ao Velho Continente.

A opinião pública estava suscetível a argumentos dessa natureza. Além de receios sempre renovados sobre riscos de elevação de impostos, a ideia de se viabilizar ajuda financeira a países que, até recentemente, lideravam a coalizão de inimigos do Eixo, na Segunda Guerra Mundial, soava como um contrassenso. Ter que enfrentar um problema contrariando o senso comum é mais uma dificuldade corriqueira e não trivial ao trabalho de conceber políticas e desenhar problemas mais efetivos e sustentáveis (Frederickson *et al.*, 2012, p. 245).

Outro ingrediente bastante comum é o de que grandes problemas de política pública são sempre maiores do que as estruturas montadas para se cuidar deles. Essas estruturas nunca estão prévia e plenamente preparadas para o desafio que têm pela frente.

Este também foi o caso do Plano Marshall, em grande medida. O Departamento de Estado ainda não contava com um sistema minimamente estruturado de apoio à decisão. A Assessoria de Planejamento de Políticas, comandada por Kennan, havia sido criada recentemente, e o subsecretário de Assuntos Econômicos era um cargo sem pasta. Nenhum deles dispunha de um quadro completo de servidores à disposição. Mesmo a Assessoria de Planejamento de Políticas tinha uma estrutura relativamente precária, se comparada com a organização bem consolidada de hoje.

O cargo de Clayton surgiu por ato do Congresso apenas em 1946. A partir de 1947, passou a ter diferenças de status e denominação, como a de subsecretário-adjunto ou secretário-adjunto

de Estado (*deputy under secretary e assistant secretary of State*). Apenas em 1958 foi recriado e manteve-se com a denominação original dada em 1946.² Essa característica transitória demonstra o quanto o papel de Clayton era sobretudo de interlocução e assessoria, e não o de direção de alguma instância governamental com qualquer função deliberativa.

Em sua atividade, o subsecretário teve que recorrer principalmente a dados e impressões colhidas em interações pessoais, e não por um sistema interno de apoio à decisão. Em grande medida, Clayton valeu-se das informações colhidas junto ao general Lucius Clay. Embora militar, Clay passou a atuar como governador da zona ocupada pelos Estados Unidos na Alemanha derrotada.

Clay vivia o caos do pós-Guerra e da política vigente até então, ditada pelo Plano Morgenthau, que consistiu em desindustrializar a Alemanha, transformá-la em nação agrária e mantê-la apenas com assistência humanitária.

Outro sinal de alerta colhido *in loco* foi o relatório do ex-presidente Herbert Hoover, feito a pedido de Truman. Ex-presidente da República, de 1929 a 1933, Hoover era ainda um expoente do Partido Republicano, mas mantinha relações amistosas com Truman.

Seu alerta sobre o problema da Alemanha era demolidor.

Existe a ilusão de que a Nova Alemanha que surgiu depois das anexações pode ser reduzida a um “estado pastoril”. Isso não pode ser feito, a menos que exterminemos ou movamos 25 milhões de pessoas para fora dela (Hoover, 1949, p. 88, tradução nossa).

Portanto, o caso do Plano Marshall envolve uma situação em que duas unidades de diferentes perfis e trajetórias organizaram-se rapidamente para a tarefa, recebendo informações de diferentes tipos e fontes, além de recomendações nem sempre coincidentes.

Os assessores cumpriram o papel de apoio à decisão sem terem à mão qualquer sistema elaborado para essa finalidade. Valeram-se de *expertises* mobilizadas *ad hoc* para atender a uma prioridade. Em situações dessa magnitude, os problemas são sempre maiores e mais complexos do que a capacidade de processamento pode comportar, o que se traduz em uma situação também típica do que se tornou conhecido como racionalidade limitada (*bounded rationality*), segundo o conceito clássico de Herbert Simon (Simon, 1957, p. 198). Essa situação também foi a encontrada pelo apoio à decisão em 1947.

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3nC5gww>>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Uma das poucas peculiaridades do Plano Marshall e do ERP, contrariando o que é mais comum às políticas públicas e programas governamentais, foi a de que os Estados Unidos, à época, contavam com uma situação fiscal confortável. Havia margem suficiente para realizar gastos em larga escala.

Isso se deu tanto em função de uma balança de pagamentos bastante favorável quanto em razão da progressividade tributária recorde consolidada durante a guerra. Tais fatores permitiram conceber a política e implementar seu programa de recuperação em um cenário de abundância, e não de restrição fiscal. Foi possível assumir essa projeção de despesas para injetar recursos na Europa sem a necessidade de majoração de impostos ou de corte de gastos em outras áreas.

Todavia, mesmo essa particularidade reforça a adequação da escolha do caso. Ele proporciona um exemplo contraintuitivo. Afinal, em situação de folga fiscal, a tendência é de uso indiscriminado de recursos e extrema fragmentação da oferta de bens e serviços, prescindindo de uma maior coordenação de esforços e alinhamento de prioridades.

O Plano Marshall é um caso que contraria a regra. A prioridade geopolítica e a folga orçamentária se deram em combinação, e não às expensas de preocupações com a racionalização orientada por princípios de eficiência alocativa e de atenção a detalhes da implementação.

Assim sendo, chama muito a atenção que essas diretrizes de alinhamento alocativo tenham se dado não por causa, mas apesar da exuberância econômica dos Estados Unidos no imediato pós-Guerra. Chama ainda mais atenção que isso tenha ocorrido sem o protagonismo da equipe do Tesouro e da área de orçamento. Como se sabe, ambas eram contrárias à estratégia do plano e foram de fato alijadas de sua formulação e, em grande medida, do desenho do programa (Lassance, 2021b).

A ênfase na coordenação e alinhamento da oferta, com a garantia de princípios de eficiência alocativa e equilíbrio fiscal de longo prazo, se deram, primeiro, pela intervenção das assessorias estratégicas de apoio à decisão do Departamento de Estado e, depois, pela lupa fiscalizatória do Congresso.

Em geral, políticas e programas também comumente apresentam dificuldades para definir objetivos claros. Quando conseguem fazê-lo, o desenho de programas é assoberbado por um acúmulo de normativos muitas vezes contraditórios. Somados, esses ingredientes de complexidade costumam sobrepôr-se a análises políticas mais aprofundadas e a dificultar a viabilidade de propostas de longo prazo, estimulando soluções pré-fabricadas, tidas como rápidas, mais simples e focadas em produtos. O Plano Marshall também teve tais dificuldades e dilemas diante de si.

Outra dificuldade típica de muitas políticas e programas também rondava o plano e o ERP. O plano mirava objetivos geopolíticos de longo prazo e almejava, com o ERP, ter a tranquilidade de uma programação alocativa plurianual para persegui-los. Todavia, justamente pelo crivo a que esteve submetido pela fiscalização do Congresso, só tinha garantias de sua implementação no curto prazo, ano a ano, se renovado. Acabou sendo submetido a revisões orçamentárias anuais e teve como horizonte apenas o tempo de um mandato presidencial (quatro anos).

Finalmente, o caso envolve um problema complexo também em termos de implementação. Processos de implementação usualmente ganham feição bastante diversa quando passam a ser gerenciadas pelos burocratas de nível de rua (Lipsky, 2019; Cavalcanti, Lotta e Pires, 2018; Wu *et al.*, 2014). É muito comum que políticas de grande envergadura sofram o que se conhece como “reformulação da implementação”, quando os produtos ofertados por um programa distanciam-se na prática dos objetivos da política (Méndez-Martínez, 2020, p. 214-268).

A situação dos países europeus e suas características socioeconômicas e político-institucionais eram bastante diversas. Os organismos das Nações Unidas e o sistema de Bretton Woods mostraram-se incapazes de oferecer uma solução à altura do problema.

Justamente por ter enfrentado todas essas circunstâncias adversas, bastante usuais e, apesar disso, ter apresentado resultados contraintuitivos, o caso apresenta grande potencial analítico. Em geral, como Wu, Xu, Ramesh, Howlett e Fritzen salientam, quando políticas são lançadas ou reformuladas em meio a crises, os agentes públicos são instados a atuar mais como “bombeiros”, com a maior atenção consumida pelo curto prazo (Wu *et al.*, 2014, p. 19). O apoio à decisão, a concepção do Plano Marshall e o desenho do ERP fugiram dessas armadilhas. A grande questão é entender como.

Em suma, há um conjunto de ingredientes históricos, econômicos, político-ideológicos e organizacionais no Plano Marshall que o fazem pródigo em algumas das situações de complexidade mais típicas em políticas públicas e programas governamentais.

Os fatores de criticidade, urgência, amplitude (do problema e de público-alvo), multi-causalidade, multiplicidade político-institucional das arenas decisórias e as dificuldades de implementação proporcionam uma situação-problema muito aderente ao tipo de questões que este estudo pretende investigar. A metodologia escolhida permite justamente esmiuçar esses fatores em detalhe.

5 O RELATÓRIO KENNAN E O MEMORANDO CLAYTON

5.1 Os assessores do apoio à decisão

É preciso compreender o papel que ambas as assessorias desempenharam no apoio à decisão do Plano Marshall e o perfil dos responsáveis por esse assessoramento – George Frost Kennan (1904-2005) e William Lockhart Clayton (1880-1966).

O Relatório Kennan valeu-se de um amplo volume de informações colhidas principalmente por diplomatas e militares (Lassance, 2021b; Milward, 1987; Hogan, 1987). William Clayton, que desde 1944 cuidava da ajuda assistencial à Europa (diretamente ou em apoio à atuação da Organização das Nações Unidas – ONU), havia acabado de retornar do Velho Continente em missão de interlocução com os líderes europeus e, principalmente, os ministros da economia de cada país (Steil, 2018; Milward, 1987).

Kennan era um servidor público, diplomata de carreira, historiador e especialista em União Soviética. Sua abordagem se valeu de uma visão estratégica e geopolítica, olhando objetivos de longo prazo e mirando a construção de um novo equilíbrio de poder.

Clayton era um dos magnatas da Anderson, Clayton and Company, que fez fortuna inicialmente com o algodão, mas teve seus negócios impulsionados no ramo alimentício justamente pelas duas grandes guerras do século XX. A ênfase de Clayton em sua proposta para a Europa recaiu sobre o desafio de transição daquele continente para uma nova economia, não apenas que se recuperasse, mas que fosse diferente daquela do período pré-guerras e se espelhasse no novo padrão dinâmico estabelecido pela economia dos Estados Unidos.

Kennan tinha trânsito entre a burocracia washingtoniana de alto e médio escalões, e tinha bom acesso também à burocracia militar. Sua condição de diplomata em um contexto de guerra e com *expertise* em União Soviética havia estreitado tais laços.

Clayton era bastante próximo ao secretário do Tesouro, Henry Morgenthau, e, da mesma forma que Morgenthau, era um representante do setor empresarial e um crítico da economia política do New Deal. Em especial, era uma das vozes dissonantes da defesa do Estado como agente indutor da economia, concepção partilhada pelo presidente Franklin Delano Roosevelt e seus *new dealers*.

Por tal razão, Clayton era visto com desconfiança pelos *new dealers*. Como Steil lembra, Clayton foi um dos que se aproximaram do Partido Democrata, com Roosevelt, não por causa do New Deal, mas da agenda de livre comércio protagonizada pelo secretário de Estado, Cordell Hull,

e também pelo realinhamento do Partido Republicano em prol de grupos econômicos favoráveis ao protecionismo (Steil, 2018, p. 93).

Justamente por isso, Clayton tinha credenciais capazes de trazer para a assessoria as expectativas do *lobby* que pressionava para que a política externa fosse igualmente a projeção de interesses econômicos das grandes corporações dos Estados Unidos. Sua abordagem era mais amigável a um protagonismo dos agentes empresariais e financeiros do grande capital (*business friendly*).

Kennan escreveu seu relatório como chefe da recém-criada Assessoria de Planejamento de Políticas do Departamento de Estado (Policy Planning Staff). Seu relatório era, por isso mesmo, intitulado de “Primeira Recomendação” daquela assessoria. Clayton, o primeiro a ocupar o cargo também recém-criado de subsecretário para Assuntos Econômicos do Departamento de Estado, apresentou um memorando enxuto.

O Relatório e o Memorando consistiam em: i) análise da situação; ii) estratégia (forma de abordagem do problema); iii) propostas de operacionalização da intervenção (o que pode ser considerada como a tática para a solução do problema); e iv) cotejamento das alternativas então em voga ou recomendações rivais, ponderando sua pertinência, viabilidade, resistências e riscos.

Os assessores concatenaram nesses documentos não apenas rumos de intervenção. Construíram uma lógica de argumentação para ser assumida pelo secretário de Estado e pelo presidente da República na comunicação com o público interno, no diálogo com chefes de Estado europeus e na negociação com líderes do Congresso.

5.2 O Relatório Kennan

O Relatório Kennan propunha olhar a crise europeia como um problema grave e urgente de curto prazo a ser tratado a partir de um objetivo de longo prazo.

A expectativa que lançava era de uma retomada de fluxos econômicos de maneira vantajosa aos Estados Unidos. Sustentável, no médio e longo prazo, conforme a Europa se recuperasse economicamente. A reconstrução ajudaria a consolidar uma aliança política duradoura alinhada aos interesses geopolíticos americanos.

O trabalho era considerado quase como um projeto piloto importante para servir de efeito-demonstração da “política de longo prazo em termos globais”, cuja coordenação era, conforme o relatório propunha, a missão essencial da Assessoria. A Europa Ocidental foi considerada, nesses termos, como “a área em que o planejamento de longo prazo pode ter um início mais favorável”.

O relatório é bastante explícito em sua pretensão de dar rumo a uma “Doutrina Truman”. Nessa doutrina, a política externa, e especificamente a política de cooperação, serviria como “questão de economia política no sentido literal do termo”.³ O propósito claro era o de oferecer ajuda “apenas nos casos em que os resultados esperados” tivessem “uma relação satisfatória com o desembolso de recursos e esforços dos Estados Unidos”. Em outras palavras, o objetivo de longo prazo era consolidar uma economia capitalista dinâmica, na Europa Ocidental, associada ao padrão de acumulação de capital sob a liderança dos Estados Unidos e orientada a trocas que fossem vantajosas para esse país.

Kennan, portanto, dá tratamento estratégico ao problema europeu ao escolhê-lo como prioritário. A cooperação internacional foi conectada diretamente a objetivos geopolíticos de longo prazo. Porém, contrariando a linha que então conformava a Doutrina Truman, propunha como frente de batalha mais proeminente de então não a de caráter eminentemente militar e anticomunista. O plano proposto por Kennan ia de encontro à Doutrina Truman e contrariava justamente o que se tornaria o cerne do período de Guerra Fria.

A reconstrução de uma Europa Ocidental, com uma economia capitalista próspera e um Estado de bem-estar social exuberante, cumpriria o papel de contraste com o sistema da Europa do Leste. O programa de reconstrução foi concebido como intervenção-chave na disputa pela influência geopolítica dos Estados Unidos na região, opondo dois sistemas econômicos distintos – duas economias políticas.

Tal diretriz ficou mais que clara na passagem do relatório que incentivava que os próprios europeus demarcassem essa linha divisória de cunho econômico, mas de inegável impacto político e geopolítico. Sua aceitação significaria a renúncia tácita dos pressupostos das economias de predominância estatal, contrariando o modelo dos regimes do Leste.

Nesse caso, seria essencial que isso fosse feito de tal forma que os países-satélites russos se excluíssem por relutância em aceitar as condições propostas ou concordassem em abandonar a orientação exclusiva de suas economias. Se os russos conseguirem bloquear qualquer esquema desse tipo na Comissão Econômica para a Europa, pode ser necessário que os principais países da Europa Ocidental encontrem meios de se reunir sem a presença dos russos e dos satélites russos. Em geral, porém, a questão de onde e como essa iniciativa deve ser tomada é principalmente uma questão para

3. As transcrições da íntegra dos documentos constam dos anexos deste *Texto para Discussão*.

as nações europeias, e devemos ter cuidado para não procurar influenciar indevidamente sua decisão.

Kennan destacou que o avanço dos partidos comunistas em si não era causa, mas uma das consequências do problema.

A Assessoria de Planejamento de Políticas não vê a ação dos comunistas como a raiz das dificuldades da Europa Ocidental. Acredita que a crise atual resulta em grande parte do efeito perturbador da guerra sobre a estrutura econômica, política e social da Europa e do profundo aviltamento da infraestrutura e do clima emocional. Esta situação foi agravada e tornada muito mais difícil de remediar pela divisão do Continente em um lado Ocidental e outro Oriental. A Assessoria de Planejamento reconhece que os comunistas estão explorando a crise europeia e que outros sucessos dos comunistas criariam sério perigo para a segurança dos Estados Unidos. Considera, no entanto, que o esforço americano em ajuda à Europa deve ser dirigido não para o combate ao comunismo em si, mas para a restauração da saúde econômica e da vitalidade da sociedade europeia. Em outras palavras, se deveria ter por objetivo combater não o comunismo, mas o desequilíbrio econômico que torna a sociedade europeia vulnerável à exploração por todo e qualquer movimento totalitário, que é o que o comunismo russo agora explora. A Assessoria de Planejamento acredita que os planos dos Estados Unidos devem ser elaborados com esse propósito e que isso deve ser apresentado abertamente à opinião pública americana.

Dessa forma, o relatório recomendou não apenas ajuda humanitária, mas a afirmação de um programa econômico para restaurar a economia europeia, de imediato, sob novas bases. Tal dinâmica criaria laços e forneceria atrativos que teriam efeitos políticos capazes de sustentar esse confronto no campo econômico, isolando o bloco soviético.

O assessor ainda alertou para o risco de que, do contrário, a atuação dos Estados Unidos seria vista como meramente reativa e defensiva “à pressão comunista” e que se consideraria a política externa “apenas um subproduto dessa reação, e não algo que estaríamos interessados em fazer se não houvesse ameaça comunista”.

Kennan fez considerações estratégicas mais completas que Clayton. Além de definir o problema central e especificar suas raízes, apontou gargalos a serem priorizados de modo escalonado, do curto ao longo prazo. Em torno do problema central, sua análise de situação combinou o tratamento sintético de variáveis políticas, econômicas, sociais e psicossociais. Esses aspectos iam

desde a percepção em relação aos europeus até ao clima na opinião pública dos Estados Unidos, passando pelos possíveis entraves da oposição partidária.

O relatório também fez distinção entre o urgente, o prioritário e o estratégico, de forma a estabelecer medidas imediatas (como as indicadas para Itália, Grécia e Turquia), as de curto prazo – em termos de um plano global para a Europa – e as de longo prazo, enquanto relação duradoura dos Estados Unidos com aquele continente.

Disso decorreram considerações também escalonadas, traduzidas em recomendações práticas e no estabelecimento de uma meta de curto prazo considerada essencial para a continuidade do plano nos anos seguintes:

que seja aceito como objectivo geral induzir e ajudar os governos europeus a emprenderem, antes do outono, a implementação de um programa de reabilitação europeu que evidencie claramente o que se espera deste país [os Estados Unidos], em termos de apoio, e que apresentem a este governo, até ao final do ano, o pedido para tal ajuda.

Uma das preocupações centrais de Kennan era em relação à opinião pública norte-americana e europeia. Daí sua ideia de formular um plano que fosse, mas não parecesse desenhado pelos Estados Unidos, e sim pelos próprios europeus. O pedido europeu também deveria evitar o desgaste de viabilizar diretamente a ajuda aos inimigos recém-derrotados – Alemanha e Itália.

Kennan arquitetou dar ao plano uma cara britânica, como se a iniciativa fosse liderada pelo Reino Unido, em prol de todos os europeus, e como se os Estados Unidos estivessem atendendo a um chamado do aliado: “O plano deve ser formalmente britânico, elaborado por iniciativa e responsabilidade britânicas, e o papel dos Estados Unidos, novamente, deve ser o de dar apoio de bom grado”, disse ele em seu relatório.

O Relatório Kennan concentrou-se em formular a estratégia, remetendo o detalhamento tático e operacional ou para um momento posterior ou para unidades específicas responsáveis pela implementação. Mesmo a estimativa de gastos com cooperação financeira foi remetida a um tratamento à parte a ser dado em conjunto pela Assessoria com um comitê *ad hoc* do Comitê da Marinha de Coordenação do Estado de Guerra (State-War-Navy Coordinating Committee – SWNCC),⁴ responsável por conduzir a assistência dos

4. O SWNCC foi criado em dezembro de 1944 para tratar da estratégia de ocupação dos Estados Unidos na Europa e no Japão.

Estados Unidos a países estrangeiros em áreas ocupadas. Recomendava-se que essas estimativas fossem então analisadas frente às expectativas que os representantes dos países tinham quanto ao volume de ajuda a ser dado.

Propôs-se ainda que o apoio americano não se limitasse à assistência financeira, envolvendo também uma “considerável cooperação técnica”. Com isso, a proposta visava mais que a injeção de recursos. A alocação seria direcionada, e a implementação, monitorada pelos Estados Unidos.

A proposta de Kennan apresentava-se como a primeira de uma sequência de recomendações. A concepção era de um apoio à decisão por meio de aproximações sucessivas ao problema, com detalhamentos posteriores e refinamentos a serem feitos não apenas por meio de processos, mas incluísse pontos de decisão cruciais.

Basicamente, o apoio à decisão, mobilizado às pressas pela Assessoria, recrutou, *ad hoc*, o trabalho do SWNCC (Miscamble, 1992, p. 46) e das representações diplomáticas, além das áreas ditas “operacionais” do Departamento de Estado.

É do Relatório Kennan a proposição de um plano que começasse com definições minimalistas.

- “Se aprovado, deve servir como orientação geral, tanto para as operações quanto para o planejamento no futuro imediato.”
- “O problema de saber onde e de que forma deve ser tomada a iniciativa de formulação de um programa europeu é, sem dúvida, extremamente difícil e sensível. Não pode ser de modo algum predeterminado por nós.”

Também se pode atribuir claramente a Kennan a ideia de criar um organismo próprio dos europeus ocidentais, fora da ONU, de maneira a evitar que os russos pudessem bloquear a iniciativa. Dessa recomendação surgiria a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), que depois seria transformada em Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Presumivelmente, um esforço deveria ser feito primeiro para fazer o projeto avançar na Comissão Econômica para a Europa (...). Se os russos conseguirem bloquear qualquer esquema desse tipo na Comissão Econômica para a Europa, pode ser necessário que os principais países da Europa Ocidental encontrem meios de se reunir sem a presença dos russos e dos satélites russos.

5.3 O Memorando Clayton

O Memorando Clayton tinha cerca de um terço do tamanho do Relatório Kennan. Além de análise e recomendações, trazia dados de produção interna dos Estados Unidos, de seu comércio exterior e da assistência humanitária prestada à Europa até 1947.

Enquanto Kennan não contou, para a elaboração de sua proposta, com qualquer sugestão ou opinião vinda de Clayton (Kennan, 1967, p. 329), pois este estava em viagem à Europa, cópias do Relatório Kennan chegaram às mãos do subsecretário antes da elaboração do memorando.

Clayton apresentou seu trabalho sob o mesmo propósito de discutir a situação crítica europeia e, diante do quadro analisado, apontar um caminho para a recuperação econômica do continente.

O objetivo também ia além de simplesmente salvar a Europa Ocidental. Sugeria realizar uma megaoperação de salvamento, pavimentando um ambiente propício aos agentes econômicos dos Estados Unidos e favorável ao superávit da balança comercial do país, garantindo “mercados para o excedente de produção” norte-americano.

A premissa de Clayton era a de que a Europa precisava reerguer-se para ser menos dependente de doações e mais cliente de produtos e tecnologias das empresas dos Estados Unidos, de forma direta (importações) ou associada, por meio de *joint-ventures*.

O memorando buscou sobretudo definir os limites da ajuda. Sua preocupação essencial era responder até onde e até quando seria possível e vantajoso aos Estados Unidos comprometer-se com subsídios à retomada da atividade econômica dos países devastados pela guerra.

A análise começa identificando como problema central não o colapso da economia capitalista europeia – aspecto tratado como consequência –, mas a “nacionalização de indústrias, [a] reforma agrária abrupta, o rompimento de laços comerciais de longa data e [o] desaparecimento de empresas privadas, seja pela morte de seus proprietários ou pela perda de capital”.

A rigor, esses não eram exatamente o que se pudesse qualificar, em termos lógicos, como constitutivos do problema central, e nem mesmo uma causa, mas configurariam uma consequência. Mais exatamente, eram tratamento aplicado por alguns governos europeus. Aos olhos de Clayton, esse tipo de intervenção ameaçava predominar como política econômica dos países em questão.

Ou seja, o que Clayton considerou como problema central era mais exatamente sua conclusão quanto aos riscos de que o avanço dessas medidas fizesse da Europa um modelo alternativo de economia política, com maior presença do Estado na economia. Seria algo além até mesmo da abordagem keynesiana de Estado indutor. O que se estava presenciando, na interpretação dada pelo memorando, era o Estado assumindo o total controle da economia, diante do vazio provocado pela falência ou desaparecimento de empresas.

Clayton expressou um tom mais exasperado, comparado ao Relatório Kennan, quanto aos riscos políticos de agravamento da crise.

A Europa está se deteriorando cada dia mais. A condição política reflete a econômica. Uma crise política após a outra apenas denota a existência de graves dificuldades econômicas. Milhões de pessoas nas cidades estão morrendo de fome lentamente.

(...)

O que está acima representa um padrão de vida mínimo incontestável. Caso seja rebaixado, haverá revolução.

(...)

É preciso que o presidente e o secretário de Estado façam um forte apelo emotivo ao povo americano para que se sacrifique um pouco, aperte o cinto apenas um pouco mais para salvar a Europa da fome e do caos (não dos russos).

Em seguida, o memorando apontou quais os principais gargalos a serem enfrentados e soluções para tirar a economia europeia do atoleiro, conforme elencado a seguir.

- 1) Reservar US\$ 6 ou 7 bilhões “em bens” por ano.
- 2) Continuar com as doações de alimentos e outros gêneros de primeira necessidade (principalmente carvão, alimentos, algodão e tabaco).
- 3) Além disso, realizar operações, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), para financiar um plano de recuperação elaborado com a liderança de Reino Unido, França e Itália, baseado em uma

TEXTO para DISCUSSÃO

federação econômica europeia análoga à União Aduaneira formada pela Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo (Benelux).

- 4) Entre as operações possíveis e incentivadas, estaria a venda de navios para a França, Itália e outros países com mais tradição na marinha mercante (“nações marítimas”).

Vê-se que Clayton desenhou uma proposta muito afinada à do Plano Morgenthau, defendida pelo Departamento do Tesouro e pelo Departamento de Orçamento (Bureau of the Budget): de um lado, a continuidade das doações de gêneros de primeira necessidade (US\$ 6 a 7 bilhões em bens) e, de outro lado, uma operação financeira sob os auspícios do sistema de Bretton Woods, embora com a suplementação de recursos governamentais – dada a incapacidade, principalmente do Bird, de alavancagem por meio de recursos privados.

O memorando deixava clara a preocupação fiscalista de “que esses excedentes” fossem “custeados com impostos e não com dívidas”. Outra similaridade com a abordagem de Morgenthau era a vinculação desses empréstimos a uma agenda de criação de instituições de livre comércio, começando pelas uniões aduaneiras.

Enquanto Kennan propunha solidificar o que se tornaria conhecido como a “relação especial” entre Estados Unidos e Reino Unido, o subsecretário via uma tríade de aliados preferenciais, como Reino Unido, França e Itália, mas com o protagonismo explícito dos Estados Unidos, que deveriam “comandar este *show*”.

Para mitigar a ênfase de seu memorando em propostas que servissem apenas à mera conformação de um modelo de negócio predatório, Clayton fala em “dobrar o *lobby* do transporte de mercadorias, que tem engordado às custas de recursos do Tesouro dos Estados Unidos”.

Ao longo de seu memorando, Clayton faz exortações sobre os riscos de “desintegração econômica, social e política” e de ameaças à “gloriosa herança de uma América livre”, elementos típicos do discurso de Guerra Fria, que começava a ganhar corpo.

Os aspectos mais francamente políticos andavam lado a lado com a explicitação de interesses econômicos em jogo.

Além das terríveis implicações que isso teria para a futura paz e segurança do mundo, os efeitos imediatos em nossa economia doméstica seriam desastrosos; fim dos mercados para o nosso excedente de produção, desemprego, depressão, orçamento extremamente desequilibrado em meio a uma dívida de guerra estratosférica.

Ao final, Clayton lembra que seu memorando representa apenas um esboço geral sobre um problema cuja solução “exigirá muito estudo e preparação antes que qualquer movimento possa ser feito”.

5.4 O discurso de Marshall, certidão de nascimento do plano

As propostas de Kennan e Clayton, entregues a Charles E. Bohlen, diplomata e assessor direto do presidente da República, foram sumarizadas no discurso proferido pelo secretário George C. Marshall, na Universidade de Harvard, a 5 de junho de 1947.

Fica claro que houve o crivo prévio direto e a chancela final do presidente a todo o processo. O discurso oficializou a decisão do presidente, encerrando a fase de apoio à decisão concernente à definição da estratégia.

Alguns aspectos do discurso parecem elementares em termos da teoria econômica, como a concepção de divisão internacional do trabalho; as explicações simples sobre o circuito de produção e trocas comerciais; a exemplificação da importância do ambiente de confiança para o estímulo aos agentes econômicos.

Esses e outros aspectos demonstram a preocupação central de fazer a mensagem reverberar para uma plateia muito mais ampla do que a presente àquela universidade. O discurso lido foi em seguida entregue aos veículos de imprensa. Ganhou ampla repercussão nos Estados Unidos e em todo o mundo, em especial, na Europa.

Percebe-se que os compromissos assumidos pelo secretário foram anunciados de forma bastante genérica, mas, ao mesmo tempo, fixando as decisões essenciais.

O discurso seguiu as principais recomendações comuns de Kennan e Clayton, conforme resumido adiante.

- 1) A preocupação de convencer a opinião pública da necessidade de persistir e ampliar o programa de ajuda ao continente europeu. Esse propósito está explícito na constatação do discurso de que era “extremamente difícil para o cidadão comum chegar a uma percepção clara dessa situação”.⁵
- 2) O compromisso de fornecer ajuda em patamares ainda maiores do que a fornecida até então e muito além da capacidade de ressarcimento financeiro pelos países beneficiados.

5. “*Make it exceedingly difficult for the man in the street to reach a clear appraisal of the situation*”.

A verdade é que as necessidades da Europa, para os próximos três ou quatro anos, tanto de alimentos quanto de outros produtos essenciais importados – principalmente dos Estados Unidos –, são muito maiores do que sua capacidade atual de pagar, razão pela qual ou ela recebe uma ajuda adicional substancial ou enfrentará uma deterioração econômica, social e política de caráter muito grave.⁶

- 3) As constatações de que os detalhes de implementação não tinham como ser definidos previamente e unilateralmente pelos Estados Unidos e que fazer isso sequer seria conveniente.

Não seria adequado nem eficaz que este governo se comprometesse a traçar unilateralmente um programa destinado a colocar economicamente a Europa de pé. Isso é assunto dos europeus. A iniciativa, penso eu, deve vir da Europa. O papel deste país deve consistir numa ajuda amigável na elaboração de um programa europeu e no apoio posterior a esse programa, na medida em que nos seja viável fazê-lo. O programa deve ser conjunto, acordado por várias, senão por todas as nações europeias.⁷

Portanto, Marshall fez um discurso minimalista, mas suficiente para dirigir à opinião pública interna e internacional, identificar e analisar o problema central e apresentar duas grandes diretrizes para a sua solução – sem expor a solução em si.

Dessa forma, o secretário tornou públicas as bases da política de reconstrução da Europa, porém deixou os detalhes da modelagem do programa (planejamento da implementação) ao processo de articulação e pactuação com os europeus e para a autarquia que levaria adiante sua execução.

Foram descartadas tanto a sugestão de Kennan, de um plano que nascesse sob a liderança do Reino Unido, quanto a proposta de Clayton de um plano elaborado por uma tríade de países

6. "The truth of the matter is that Europe's requirements for the next three or four years of foreign food and other essential products – principally from America – are so much greater than her present ability to pay that she must have substantial additional help or face economic, social, and political deterioration of a very grave character".

7. "It would be neither fitting nor efficacious for this Government to undertake to draw up unilaterally a program designed to place Europe on its feet economically. This is the business of the Europeans. The initiative, I think, must come from Europe. The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so. The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all European nations".

(Reino Unido, França e Itália). Em seu lugar, o que se propôs foi um plano sob a clara autoria dos Estados Unidos e negociado individualmente com cada país.

Para tal, houve a necessidade de se montar a superestrutura burocrática bastante capilarizada da Administração da Cooperação Econômica (Economic Cooperation Administration – ECA). Daí também resultou que a implementação do Plano Marshall distanciou-se das duas estruturas de apoio à decisão que participaram diretamente de sua formulação.

Foi a ECA, e não a Assessoria de Planejamento de Políticas ou o subsecretário de Estado de Assuntos Econômicos, que se incumbiu de dar prosseguimento à montagem das operações de cooperação financeira e técnica. Como as assessorias de Kennan e Clayton não tinham função operacional, a implementação não foi controlada diretamente pelo Departamento de Estado. Todavia, os objetivos da política e as diretrizes estabelecidas para a ajuda fizeram com que a atuação da ECA fosse guiada pelos mesmos propósitos e cobrada a produzir resultados nesse sentido.

Independentemente da posterior transformação da ECA em Agência de Seguridade Mútua (Mutual Security Agency – MAS), em 1951, e, mais tarde (1961), em Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development – Usaid), o fato é que a ECA, ao ganhar corpo e celebrar-se por seus resultados, acabou por eternizar uma estrutura própria voltada à cooperação como um dos braços mais importantes da política externa dos Estados Unidos (Lassance, 2021b).

Isso também preservou a função das duas assessorias como de apoio à decisão, evitando que elas assumissem funções executivas. Nem o relatório nem o memorando aventaram a necessidade ou sequer a possibilidade de se criar uma estrutura própria, autárquica ou de outro tipo, para levar adiante a missão de cooperação. Ou seja, a solução organizacional deu-se por fora das assessorias de apoio à decisão.

5.5 O detalhamento da proposta e a mobilização dos grupos de interesse

Após o discurso de Marshall (22 de junho de 1947), o presidente Truman atribuiu a seu Conselho de Consultores Econômicos – conhecido como Comitê Nourse⁸ – e a dois comitês *ad hoc*

8. Em referência a seu diretor, Edwin Griswold Nourse.

(Comitê Harriman⁹ e Comitê Krug)¹⁰ a tarefa consultiva de aferir o escopo e os possíveis impactos da ajuda necessária à Europa.

O conselho coordenado por Nourse ficou responsável por analisar os efeitos econômicos dos gastos com a cooperação na inflação, no emprego e no balanço de pagamentos dos Estados Unidos. O relatório Krug verificou se as necessidades da Europa poderiam ser supridas com base na capacidade produtiva instalada dos Estados Unidos. O Comitê Harriman analisou eixos e setores prioritários a serem mobilizados para a ajuda (Price, 1955; Kalijarvi, 1947; Truman, 1947a).

Os relatórios reforçaram as linhas mestras da política sinalizada pelo discurso de Marshall e detalharam algumas opções. Opinaram a favor de uma ajuda ampla e de maior prazo. Atestaram que a capacidade dos Estados Unidos, com alguma ajuda complementar de outros países, era suficiente para viabilizar o socorro sem risco de promover desabastecimento interno.

O Relatório Nourse afirmava que a crise europeia, se não fosse debelada, provocaria uma queda acentuada das exportações e um problema para a balança de pagamentos não apenas dos países daquele continente, mas também dos Estados Unidos.

O Comitê Harriman cumpriu o papel mais importante. Além de ter estabelecido o escopo da ajuda, serviu como *locus* da mobilização dos grupos de interesse corporativos (empresariais, sindicais e acadêmicos) que queriam se associar ao Plano Marshall.

Isto foi feito por meio de oito subcomitês, que combinavam membros do governo, representantes de grandes corporações empresariais, representantes das duas maiores centrais sindicais; além de reitores ou presidentes de universidades, faculdades e centros de pesquisa. Foram os elencados a seguir (Kalijarvi, 1947; Price, 1955).

Subcomitê sobre bens de capital e duráveis:

- Hiland Batcheller (presidente da siderúrgica Allegheny-Lundlum Steel Corporation) – coordenador deste subcomitê (*chairman*);
- James Barron Carey (líder sindical, secretário de finanças do Congresso de Organizações Industriais – CIO);

9. Em referência ao secretário de Comércio dos Estados Unidos, William Averell Harriman.

10. Em referência a Julius Albert Krug, então secretário do Interior dos Estados Unidos.

- Paul G. Hoffman (presidente da montadora de automóveis Studebaker); e
- Harold G. Moulton (primeiro presidente do *think tank* Brookings Institution).

Subcomitê sobre bens de consumo:

- John L. Collyer (presidente da fábrica de pneus B. F. Goodrich Company) – coordenador do subcomitê;
- Richard Redwood Deupree (primeiro presidente do grupo Proctor and Gamble);
- Calvin B. Hoover (reitor da Universidade de Duke); e
- Robert E. Buchanan (reitor da Faculdade do Estado de Iowa).

Subcomitê sobre o abastecimento de alimentos:

- Chester C. Davis (presidente do banco central dos Estados Unidos, o Federal Reserve Bank) – coordenador do subcomitê;
- Robert E. Buchanan;
- William I. Myers (reitor da Faculdade de Agricultura da Universidade de Cornell); e
- Robert G. Sproul (presidente da Universidade da Califórnia).

Subcomitê sobre recursos humanos:

- Paul G. Hoffman – coordenador do subcomitê;
- James Barron Carey;
- George Meany (secretário de finanças da organização sindical Federação Americana do Trabalho – American Federation of Labor);¹¹ e
- Robert M. La Follette Junior.

11. Em 1955, as duas centrais sindicais seriam fundidas para formar a gigante AFL-CIO. Meany foi justamente seu primeiro presidente.

TEXTO para DISCUSSÃO

Subcomitê sobre recursos minerais:

- Robert Koenig (presidente da Ayrshire Collieries Company) – coordenador do subcomitê;
- Melville F. Coolbaugh (ex-presidente da Escola de Mineração do Colorado);
- R. R. Deupree; e
- George Meany.

Subcomitê sobre transportes:

- Granville Conway (presidente da Cosmopolitan Shipping Company)¹² – coordenador;
- James B. Carey;
- Robert Koenig; e
- Edward S. Mason (reitor da Escola de Administração Pública da Universidade de Harvard).

Subcomitê para análises econômicas e financeiras:

- Owen D. Young (General Electric)¹³ – coordenador;
- Harold G. Moulten;
- W. Randolph Burgess¹⁴ (National City Bank);¹⁵
- Paul G. Hoffman;

12. Capitão de marinha mercante, Conway teve destaque na organização da logística de abastecimento de combustíveis, na Segunda Guerra, e de distribuição de alimentos na Europa, antes do Plano Marshall.

13. Young representava o conglomerado General Electric, que, além de ser uma companhia de geração e transmissão de energia, produzia equipamentos eletrônicos e era detentora das redes de comunicação Radio Corporation of America (RCA) e National Broadcasting Company (NBC). Era também membro do conselho da Fundação Rockefeller.

14. Burgess foi funcionário do Federal Reserve, no distrito de Nova York, até 1938, quando deixou o cargo para assumir uma diretoria do National City Bank. Até 1945, foi o presidente da Associação Americana de Banqueiros (American Bankers Association).

15. Atualmente, mais conhecido como Citibank.

- Calvin B. Hoover; e
- Edward S. Mason.

Subcomitê de organização:

- Owen D. Young – coordenador;
- Chester C. Davis;
- Paul G. Hoffman;
- Robert M. La Follette Junior;
- Edward S. Mason;
- George Meany; e
- Harold G. Moulton.

Responsável pelo relatório final do Comitê Harriman:

- Robert M. La Follette Junior.

Esse modelo de concertação, baseado na reunião de figuras-chave para o aconselhamento, persuasão e construção de alternativas, em um amplo arco de alianças entre grupos de interesse corporativos, reproduzia a experiência desenvolvida pela presidência de Franklin Roosevelt durante a Segunda Guerra, sendo que vários desses membros eram exatamente os mesmos que haviam colaborado na economia de guerra.

A presença acadêmica introduziu um ingrediente técnico aos subcomitês, mas, claramente, com papel de apoio – nenhum desses representantes assumiu a coordenação de qualquer dos grupos.

Destaque-se a presença de Paul Hoffman, que se tornaria presidente da ECA, em quatro dos oito comitês, e a tarefa de sistematização final do relatório dada a Robert La Follette Junior.

Hoffman, até então presidente de uma empresa de um dos principais setores industriais do país, estava também se notabilizando politicamente, desde 1942, quando criou o Comitê de Desenvolvimento Econômico (Committee for Economic Development – CED), juntamente com

William Benton, da empresa de publicidade Benton and Bowles, e Marion B. Folsom, da Kodak (Collins, 1978).

Embora ligado ao Partido Republicano, Hoffman mobilizou apoio empresarial ao Plano Marshall. Mais que isso, o CED patrocinou o ativismo por uma coalizão formada, em torno do New Deal, pelo bloco industrialista intensivo em capital, em tecnologia e em trabalho formalizado e sindicalizado (Hogan, 1987, p. 13; Collins, 1978).

Hacker e Pierson apontam que o CED não era uma organização tradicional de *lobby* empresarial (Hacker e Pierson, 2017, p. 140). Suas lideranças enfatizavam um tipo de *advocacy* por projetos de longo prazo. Buscando favorecer os setores mais dinâmicos e de maior produtividade da economia, o CED articulou sua agenda sob os auspícios de instituições democráticas. Para justificar o amparo governamental em termos de gastos públicos de investimento, associaram tal projeto a objetivos de ampliação do bem-estar coletivo, atraindo apoio sobretudo da classe média sindicalizada e da comunidade acadêmica.

Por seu turno, Robert La Follette Junior, senador por Wisconsin de 1925 a 1947, era um político da ala esquerda do Partido Republicano, algo que então ainda existia. Ao longo de sua trajetória, encampou uma agenda social reformista e estava plenamente entronizado na coalizão do New Deal. Sua longa carreira política baseava-se na tradição do movimento progressista, que angariava votos criticando cartéis e grupos econômicos predatórios (Hachey, 1973).¹⁶

O próprio secretário Harriman deu a palavra final sobre o relatório antes de ser apresentado ao presidente da República, contando para tal com a assessoria de seu secretário-executivo, o economista Richard Bissell Junior (Steil, 2018, p. 191). Bissel depois seria figura-chave na ECA. Hoffman fez dele, ali também, uma espécie de secretário-executivo (*assistant deputy administrator*). Foi a primeira e mais importante nomeação de Hoffman para a ECA (Steil, 2018, p. 252).

16. O pai de La Follette Junior foi um dos fundadores do movimento progressista. Candidato à presidência pelo Partido Progressista em 1924, insurgiu-se contra a atuação de cartéis e o sistema político clientelista e fechado, sendo um dos precursores do mecanismo de prévias partidárias para a escolha de candidatos (Johnson, 2017, p. 59-61; Goodwin, 2013; Schlesinger, 2003). La Follette Junior deu sequência a esse legado, sendo eclipsado no Partido Republicano e em seu estado, Wisconsin, apenas nas prévias de 1946, com a ascensão meteórica do extremista de direita Joseph McCarthy.

Detalhada a proposta, a mesma foi levada ao Congresso. Este aprovou o ERP em março de 1948,¹⁷ mas incluiu dezenas de “jabutis”.¹⁸ Foi estipulado que pelo menos metade de todas as mercadorias compradas e distribuídas pelo ERP deveriam ser transportadas por navios dos Estados Unidos. O administrador da ECA estava obrigado a comprar excedentes de produção agrícola dos Estados Unidos para distribuir, independentemente de terem sido solicitados pelos europeus e de os preços de aquisição serem ou não mais vantajosos do que se fossem adquiridos na própria Europa. Produtores de trigo garantiram a obrigação de que pelo menos 25% do trigo fosse comprado já industrializado como farinha, e não *in natura* – o que dispensaria sua possibilidade de produção e venda por moinhos europeus (Sanford, 1982, p. 12-13; Price, 1955, p. 59).

Em 1949, a lista de produtos com obrigações especiais de compra pelo ERP já havia chegado a 109. Hoffman tornou explícita sua contrariedade em relação a uma lista de privilégios comerciais que estava sendo acrescida de novos itens “quase que a cada hora” (Sanford, 1982, p. 12).

A queda de braço chegou a um ponto em que Hoffman perguntou publicamente, nas sessões do Congresso, se o objetivo do programa seria, conforme estabelecido, reconstruir a economia europeia ou, ao invés, financiar produtores dos Estados Unidos mais organizados em *lobbies* (Sanford, 1982, p. 13).

Em 1949, no auge do Plano Marshall e de seu desgaste pessoal, Hoffman lançou um ultimato ao cartel do transporte marítimo de carga para a redução de seus preços, o que foi respondido pelo setor com ameaças de paralisação. As tentativas de captura proclamavam-se também, abertamente, como suposta defesa do interesse nacional. Naquele ano, o senador republicano Alexander Wiley, de Wisconsin, acusou Hoffman, no Comitê de Relações Exteriores do Senado, de “ficar teimando nesta ideia fixa de só pensar na Europa” (Sanford, 1982, p. 13).

A defesa pública do Plano Marshall foi realizada por organizações de *advocacy* como os Americanos pela Ação Democrática, o Conselho Federal de Igrejas, a Federação Geral de Clubes de Mulheres, a Conferência Nacional do Bem-Estar Católico, a União Nacional de Agricultores, a Granja Nacional (organização de agricultores familiares), a Liga Nacional de Mulheres Eleitoras e a Associação de Veteranos de Guerra, entre outras.

Boa parte dessa mobilização de *advocacy* não foi espontânea, mas organizada sob os auspícios do CED e também do Comitê de Cidadãos, com apoio empresarial.

17. Truman sancionou a lei em abril daquele ano.

18. No Brasil, popularizou-se o uso da expressão “jabuti” para denominar a inclusão de dispositivos alheios ao objetivo principal de uma proposta encaminhada pelo Executivo ao Legislativo.

5.6 O *day after* do apoio à decisão no Departamento de Estado

Quando ocorreu o encerramento formal das operações do Plano Marshall, em 1951, a política externa dos Estados Unidos já havia se afastado significativamente de uma estratégia de *soft power* – comum ao Relatório Kennan e ao Memorando Clayton – e enveredado na Guerra Fria. O orçamento militar paulatinamente sobrepujou o orçamento de cooperação – como se diz no anedotário econômico, gastou-se mais com armas que com manteiga (*guns and butter*, como dizia uma famosa analogia da época) (Hogan, 1987, p. 380). De todo modo, o papel de “motor de arranque” da recuperação já havia sido cumprido.

Kennan era defensor da contenção do avanço soviético por meios políticos e econômicos, sob estreita vigilância diplomática, mais que militar (Kennan, 2014, p. 490). Com a escalada da Guerra Fria, ele iria alertar que os Estados Unidos estavam acionando o gatilho de uma nova corrida armamentista mundial e também frustrando uma compreensão mais arguta do contexto europeu e do bloco comunista (Kennan, 2014, p. 490). Até mesmo Clayton, proveniente do setor empresarial, era favorável à aproximação econômica com a China, não obstante a revolução comunista ocorrida naquele país em 1949 (Roberts, 1998).

Décadas depois, falhas de decisão com relação à política externa e de defesa seriam atribuídas, nos respectivos departamentos daquele governo responsáveis por essas áreas, a problemas no apoio à decisão. Uma das principais fragilidades detectadas foi que os processos e os sistemas de apoio à decisão eram incapazes de estimular a divergência salutar e qualificada no momento da formulação, de modo a gerar alternativas distintas que pudessem ser ponderadas pelos dirigentes.

Em inúmeros episódios em que o risco de uma guerra nuclear esteve próxima, como durante a guerra pelo controle da Coreia (1950-1953), a tentativa de invasão da Baía dos Porcos (em Cuba, 1961) e na guerra contra o Vietnã (1955-1975), tanto o Departamento de Estado quanto o de Defesa eram avessos a divergências mesmo no processo de apoio à decisão (Allison, 1971).

Ao limitar a possibilidade de levantar alternativas distintas e submetidas a testes de estresse que melhorassem o cálculo de prós e contras de decisões, decisões de grande envergadura nasciam enviesadas, inconsistentes e mal construídas. Elas se mostrariam insustentáveis no longo prazo, e isso seria imputado a fragilidades do apoio à decisão.

A Assessoria de Planejamento de Políticas, criada em 1947 justamente com o objetivo de reunir e processar informações e propor recomendações ao Departamento de Estado, surgiu com um modelo específico de delegação dada pelo secretário Marshall. Funcionava como uma fonte de análise dotada de liberdade de pensamento e pluralidade de pontos de vista para oferecer aconselhamento mais qualificado.

O perfil dessas formulações era orientado a apontar perspectivas de longo prazo, com visão estratégica, de forma antecipatória quanto a algumas tendências (isto é, antes que essas tendências se consolidassem), dispondo da capacidade de gerar recomendações práticas, na forma de soluções institucionalizadas (*policy*).

Tal missão seria sintetizada posteriormente, nas palavras de Zbigniew Brzezinski, em “unir pensamento e ação”¹⁹ (Brzezinski *apud* Lassance, 2021b, p. 35, tradução nossa). Seu papel era ligar planos estratégicos de longo prazo com as premências do dia a dia.

Quando da elaboração do Plano Marshall, a Assessoria ainda não se colocava exatamente como organismo responsável por oferecer uma segunda opinião a respeito da linha adotada pelo secretário de Estado.

Apenas a partir de 1971 se percebeu que a falta de formulações distintas e a quase abdução da política externa pela política de defesa empobrecia o papel mais frutífero da Assessoria de apoio à decisão e reforçava comportamentos típicos de *groupthinking* – ou seja, quando a falta de opiniões contrárias leva à adoção de posturas equivocadas.

Essa necessidade acabou por ser incorporada aos propósitos mais atuais da assessoria, a ponto de se ter organizado e institucionalizado um canal de dissenso (The Dissent Channel), com a função de estimular visões divergentes, conforme hoje oficializado.

O Departamento de Estado tem um forte interesse em facilitar o diálogo aberto, criativo e sem censura sobre políticas substantivas e questões programáticas na comunidade de especialistas em relações exteriores. Nós, do Departamento, temos a responsabilidade de promover uma atmosfera favorável a esse diálogo, incluindo a oportunidade de oferecer opiniões alternativas ou divergentes, sem medo de penalidades.

(...)

19. Zbigniew Brzezinski foi um importante integrante da Assessoria, até 1969, e tornou-se o mais importante conselheiro de política externa da Casa Branca durante a presidência de Jimmy Carter. A citação dessa frase sobre a missão da Assessoria está disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/s/p//index.htm>>.

Isso estimulará novos pensamentos, forçará todos nós a examinar regularmente nossas suposições e conclusões e resultará em um melhor processo de formulação de políticas (tradução nossa).²⁰

De todo modo, na presidência Truman, a condição minoritária do governo no Congresso igualmente estimulou a busca por alternativas diversificadas que pudessem estabelecer diálogo com a oposição republicana.

A proposta divergente do Tesouro e da Secretaria de Orçamento, que levantava a necessidade de reformas institucionais e de aprimoramento da política macroeconômica e de comércio exterior dos países europeus, não foi simplesmente descartada, mas tratada como objetivo posterior a ser atingido no longo prazo. A estratégia do Plano Marshall considerava as reformas econômicas como resultado a ser buscado com a recuperação econômica europeia, e não como premissa dessa recuperação.

6 DISCUSSÃO

6.1 Políticas públicas sem política?

A má identificação de um problema central e a identificação precária de objetivos claros são costumeiramente invocados como responsáveis pela inconsistência de muitas políticas e programas. Por sua vez, essas deficiências originárias são corriqueiramente atribuídas à ausência de racionalidade, à falta de uso de evidências como fundamento para o desenho de programas e à influência da política e de grupos de interesse nos processos decisórios.

Tal diagnóstico normalmente remete a recomendações de que a melhor alocação de recursos deve seguir critérios eminentemente “técnicos” e mediante uma lista de requisitos de “boa governança” (Robinson, 2015; 2007; Dunleavy e Hood, 1994).

Ferguson faz a analogia entre esse tipo de proposta de afastar a política das políticas públicas e a máquina antigravidade das histórias de ficção científica. Com um simples toque de botão, a máquina seria capaz de anular todo o contexto que circunda um objeto, o que de fato não é possível (Ferguson, 1990, p. 256). Outros alertam para a postura tecnocrática e antipolítica promovida por essa abordagem (Fawcett *et al.*, 2017; Hout, 2012; Hout e Robinson, 2009; Flinders e Buller, 2006; Harris, 2001; Ferguson, 1990).

20. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/s/p/of/abt/18990.htm>>.

Ao invés de uma maior democratização do Estado, visões antigravitacionais presumem ser factível retirar a política (como se costuma expressar, em sentido genérico) do meio da sala. Mesmo que isso soe paradoxal, tais abordagens propõem políticas públicas sem política e governança sem governo (Robinson, 2007; Rhodes, 1997; 1994; Kooiman, 1993).²¹

Mais recentemente, um apelo supostamente tecnicista tem recaído em favor de políticas públicas “baseadas em evidências” (Segone, 2008; Davies, 2004; Solesbury, 2001). A ênfase anterior na adoção das chamadas melhores práticas tem sido paulatinamente convertida em busca da melhor evidência (The World Bank, 2013; Mulgan e Lee, 2001; Davies, Nutley e Smith, 2000). A intensificação do uso de sistemas de inteligência artificial conformados por programação algorítmica tem gerado expectativas cada vez maiores sobre o uso aplicado de grandes séries de dados (*big data*) como forma de conferir maior racionalidade à tomada de decisão.

A análise empírica da construção do Plano Marshall, cujas credenciais mais que sobejamente o qualificam como boa prática, que fez uso de evidências e valeu-se de julgamento técnico, com apoio à decisão bastante qualificado, demonstram, porém, uma lógica completamente diversa e mais robusta e realista, em termos aplicados, do que essas suposições.

Desde a concepção do Plano até a implementação do ERP, a política esteve no comando, em interação com grupos de interesse, em negociações entre chefes de Estado. Não foi a técnica que orientou a política, mas a política que acionou o aparato técnico especializado e o mobilizou para o trabalho de implementação. Todo o apoio técnico de que Kennan e Clayton se valeram foi recrutado ou consultado para atender a propósitos definidos pela Presidência e pelo Departamento de Estado.

A implementação esteve estritamente orientada por objetivos políticos, por controles fiscalizatórios – também eminentemente políticos, feitos pelo Congresso – e por uma intensa mobilização de grupos de interesse diversificados, desde setores empresariais a centrais sindicais de trabalhadores (Lassance, 2021b, p. 24; Milward, 1987, p. 380; Hogan, 1987, p. 18; Kalijarvi, 1947).²²

21. Os críticos desse tipo de abordagem acentuam que propor políticas públicas sem política (Hout, 2012; Hout e Robinson, 2009) e supor governança sem governo (Peters e Pierre, 1998; Frederickson, 2007) significa não propriamente abolir, mas abdicar delas e transferir decisões essenciais para outros governos e organismos sob sua influência (Hout e Robinson, 2009; Flinders e Buller, 2006; Fawcett *et al.*, 2017).

22. A ECA era presidida por um representante industrial. Algumas das funções da ECA estavam sob o comando de representantes sindicais. William Clayton era um representante do setor agrícola.

TEXTO para DISCUSSÃO

Kennan e Clayton não eram assessores técnicos, mas estrategistas. Eram “generalistas”, e não especialistas. Seu trabalho era de interlocução e apoio à decisão, sendo que Clayton era um típico representante de grupos de interesse imerso no apoio à decisão.

A política requeria dados técnicos. Além de o Congresso ter a tradição dos comitês de checagem de informações (*fact finding committees*), a elaboração do Plano Marshall e do ERP se deu com a colaboração de pelo menos três comitês de levantamento de evidências – o mais importante deles sendo o Comitê Presidencial de Cooperação Externa (President’s Committee on Foreign Aid) (Lassance, 2021b, p. 32).

Em suma, o caso analisado mostra que a busca por evidências afirma-se quando a política assim o requer, e o faz principalmente a fim de estabelecer critérios para mediar e arbitrar disputas entre grupos de interesse. Essa necessidade não raro institucionaliza o uso de evidências como regra para fundamentar a tomada de decisões.

São processos de interação e embates políticos, e não a ascendência de técnicos sobre áreas de políticas públicas, que transformam a busca por evidências em exigência formal. Bem ao contrário do que se supõe, a presença técnica se dá pela necessidade de se obterem informações e interpretações (análises) requeridas pela esfera política. Especialistas também podem, a depender do seu perfil e projeção para além de sua área técnica, assumir o papel de mediadores (*brokers*) ou de formuladores.

Certamente, não é qualquer demanda estatal orientada por objetivos políticos que ocorre de maneira bem definida e com bom uso da técnica, assim como nem todo técnico atua no sentido de buscar “a melhor” das evidências. Ao contrário, é improvável que isso brote por geração espontânea. Tal tipo de contribuição só ocorre quando organizada ou institucionalizada. Trata-se de um processo, de uma construção (*policy making*) orientada por requisitos de delegação política, com uso do apoio à decisão e de técnicas de estruturação de problemas. Há regras que favorecem a que isso ocorra e que mitigam comportamentos oportunistas e de captura.

Como se viu, o Relatório Kennan e o Memorando Clayton foram além de um mero diagnóstico técnico e aproximaram-se do que Matus recomenda para a fundamentação estratégica de uma política: a análise de situação, encadeando-se as causas que confluem para um problema complexo e as consequências que dele decorrem, observando-se também atentamente a posição e as expectativas dos atores (Matus, 1997; 2007).

Kennan explicitou a metodologia de se partir de uma análise da “situação econômica” dos “respectivos países” para se chegar às “medidas necessárias para remediá-la” e só depois avaliar

“se há algum elemento situacional que torne desejável aos Estados Unidos ser chamado a encarar essa demanda urgente e desesperada por assistência, desde aquele trimestre até o próximo ano”.

Tal abordagem (também compartilhada por Clayton, embora em menor profundidade) assentou um encadeamento lógico intuitivamente similar ao que hoje é conhecido como análise *ex ante* de políticas públicas, conforme se expõe a seguir.

- 1) Primeiro, o de se proceder à análise situacional, estruturando melhor o objeto da intervenção a partir da identificação de um problema central, com suas causas e consequências.
- 2) Em seguida, formular uma ou mais alternativas possíveis de solução que incidam sobre as causas centrais.
- 3) Finalmente, verificar se há alguma alternativa que justifique a intervenção de um ator protagonista, mas que não age isoladamente e que está condicionado por fatores não apenas técnico-administrativos e econômicos, mas político-institucionais e até psicossociais.

Os três documentos (de Kennan, Clayton e Marshall) trataram o plano enquanto política cujo objetivo era a reconstrução econômica da Europa, por meio da assistência financeira sistemática e em larga escala, para projetos de iniciativa dos europeus, mas com apoio financeiro e técnico oferecido sob parâmetros político-institucionais e sociais aderentes a um padrão determinado pelos Estados Unidos. O discurso do secretário Marshall usou exatamente essa sequência lógica, justificando a solução de larga escala como passível de ser objeto de uma política de grande envergadura.

Kennan foi quem mais enfatizou a faceta do programa de reconstrução como parte de uma política, formulada enquanto “orientação geral” para o planejamento. Mesmo as ações imediatas precisavam justificar-se por uma perspectiva de longo prazo e uma visão de base global (geopolítica), nos termos do próprio Kennan.

6.2 Como identificar um problema central de política pública?

O papel da assessoria no apoio à decisão do Plano Marshall foi não apenas o de desenvolver uma solução. Antes, coube a ela examinar a natureza do problema que envolvia a Europa.

Como se viu neste estudo de caso, a identificação de um problema central é menos trivial do que aparenta ser. Não há como a decisão ser uma escolha pontual. Ela é necessariamente uma decisão que alinhava uma série de outros problemas conforme um fio lógico de uma estratégia, tal qual um fio de Ariadne que desvenda a entrada e a saída de um labirinto. De fato, uma situação crítica é um labirinto de problemas que emparedam as saídas possíveis.

TEXTO para DISCUSSÃO

Um problema se torna central ao rodear-se de outros problemas que dele passam a ser tributários, como se fossem os afluentes de um rio. Esses demais problemas tornam-se indissociáveis um do outro e precisam ser tratados de forma combinada, seletiva e hierarquizada para serem inteligíveis. Alguns serão identificados como causas, outros, como consequências.

Entre esses, alguns serão tidos como prioritários, ou seja, seu enfrentamento deverá ser o primeiro passo. Identificar um problema central é interpretar todos os demais, ligando-os uns aos outros. A construção dessa árvore de problemas e a escolha de um caminho para “navegá-los” é a própria definição do que se chama *estratégia*.

Tanto o relatório quanto o memorando buscaram exatamente traçar uma estratégia para a Europa. Elegeram um problema central; organizaram a leitura de suas causas e consequências; prescreveram medidas mais amplas e o que deveria ser tratado como urgência ou como prioridade.

Por fim, remeteram detalhes importantes ou desdobramentos posteriores a pontos de decisão a serem desatados na interação com outros atores e suas organizações, em processos de interlocução (negociação) e pactuação política. A estratégia consistiu não na apresentação de uma solução técnica para o problema, mas, antes, no sequenciamento de uma lógica de solução do problema que tornasse possível uma solução com viabilidade técnica.

Nesse sentido, a tomada de decisão não se apresentou, no caso do Plano Marshall, como mera escolha pontual a partir de alternativas diferentes postas à mesa. Ao contrário, as alternativas postas à mesa para a decisão já apareceram como a estruturação de uma leitura do problema e de suas inter-relações. Incorporou-se o trabalho de interação com atores e a necessidade de negociação em pontos de decisão como partes essenciais da estratégia e requisitos para se encontrar soluções operacionais de maior densidade técnica.

Os fios condutores presentes no Relatório Kennan e no Memorando Clayton, como se viu, eram: i) análise da situação; ii) estratégia (forma de abordagem do problema e teoria da intervenção); iii) propostas de operacionalização da intervenção (o que se pode considerar como a tática para a solução do problema); e iv) cotejamento das alternativas então em voga ou recomendações rivais, ponderando sua pertinência, viabilidade, resistências e riscos.

Esse passo a passo conforma uma sequência muito próxima à do modelo de formulação de políticas com base em teoria da mudança, conforme se explicita a seguir.

- 1) Análise da situação-problema: os problemas são mapeados quanto a suas causas-raízes, problema central e consequências. Essa análise não é vista de forma estática, como uma lista de sintomas

para tipificar um diagnóstico e prescrever um tratamento. Os problemas mapeados passam a estar melhor estruturados em categorias e ter suas relações melhor compreendidas.

- 2) Teoria da mudança: o comportamento dos problemas motiva a adoção de uma teoria que é uma leitura que se faz sobre o problema central, a forma de abordá-lo e de sequenciar uma solução. A teoria, ao sequenciar uma abordagem que vai da identificação e tratamento do problema à estratégia de intervenção, deve ser capaz de orientar sua operacionalização.
- 3) Para que uma política seja implementada, ela precisa tornar-se programa (ou programas). Programas são (ou deveriam ser) a modelagem operacional de uma política. Para evitar a reformulação da implementação, a teoria da mudança precisa ser suficientemente clara (sem precisar ser detalhada) em termos dos objetivos e da estratégia para que se defina o escopo do(s) programa(s). Ou seja, a teoria da mudança precisa deixar explícito o que é e o que não é a política; o que pode e o que não pode ser admitido como aderente aos objetivos da política. A teoria do programa, ou operacionalização de uma teoria da mudança, é o que Kennan chama, em seu relatório, de "curso de ação". Consiste na maneira como insumos são mobilizados a fim de se acionarem processos para cercar e tratar o problema central de modo intensivo, até serem entregues respostas imediatas que, no médio prazo, produzirão resultados e, no longo prazo, impactos. Dado um problema central complexo, com diversas causas agregadas, a teoria do programa prescreverá não um, mas vários "remédios". A natureza situacional da estratégia requer também que eles sofram diversos ajustes em sua "dosagem", conforme a reação que provoquem ao longo do tratamento.
- 4) Análise de viabilidade: é o levantamento de riscos, gargalos e pontos de decisão posteriores. Essa análise permite também cercar e tratar objeções e propostas rivais – se a proposta de intervenção for de fato consistente, bem fundamentada e articulada.

Esse sequenciamento do tratamento a ser dado a um problema complexo demanda ajuda técnica. É onde pode atuar, com grande protagonismo, a assessoria estratégica. Ela contribui desde o mapeamento e estruturação da nuvem de problemas; passando pela fundamentação teórica para dar consistência (aderência da explicação ao problema) e coerência à intervenção (apoio à decisão).

6.3 Até onde a técnica ajuda?

O trabalho técnico e a coleta de informações foram certamente essenciais à construção do plano e ao dimensionamento da ajuda, mas em si eram incapazes de estabelecer uma estratégia mais ampla e integradora. Ao contrário, o trabalho técnico e a produção de dados foram

acionados pela assessoria de apoio à decisão para gerar subsídios ao detalhamento da proposta e à análise de sua viabilidade.

A dimensão técnica se refere na verdade a métodos e técnicas de solução de problemas. Esses métodos e técnicas podem ser de natureza analítica, tecnológica ou normativa. O trabalho técnico tem característica analítica quando exerce capacidade de rastrear, recolher, organizar e processar informações quantitativas ou qualitativas para extrair sínteses, conclusões. Tem característica tecnológica quando demonstra capacidade de manejar ferramentas que automatizam as entradas de informação ou insumos para o processamento de respostas conclusivas ou de produtos. Por sua vez, o trabalho técnico de característica normativa é aquele que orienta decisões ou procedimentos em conformidade com requisitos institucionais.

O caso aqui analisado demonstra que a técnica e a evidência são matéria-prima. São parte dos insumos, inclusive analíticos. No entanto, não são (e não têm como abranger) toda a concepção estratégica, a formulação de políticas e programas, e nem mesmo o produto final desse tipo de empreitada. O trabalho de consultores externos igualmente não tem o condão de fazê-lo, a não ser que os dirigentes optem por “soluções de prateleira” e deixem implícitos os princípios, articulações e pactuações que presidiram a sua decisão.

Os profissionais técnicos mais especializados, conforme demonstrado, atuaram para fornecer subsídios à melhor compreensão do problema europeu, para dimensionar o tamanho da ajuda possível e necessária àquele continente e à cooperação técnica de implementação do ERP.

Portanto, eles entraram em cena antes da formulação da política, durante o desenho do programa e, após, na implementação do ERP, aí sim na linha de frente. Nos três momentos, atuaram como colaboradores da construção da concepção da política e de auxílio à definição das linhas de atuação do programa, mas como coadjuvantes dos dirigentes políticos. Seu maior protagonismo se deu no processo de implementação, na gestão do programa, sob os auspícios da política.

Os técnicos atuaram, desde o início, na dimensão micro, no âmbito tático e operacional, campo por excelência da gestão, e não da governança e nem, muito menos, da governabilidade. A tarefa técnica é crucial, mas de refinamento. Ela é responsável por especificar alternativas que sejam mais aderentes à estratégia, viáveis e menos expostas a riscos.

A tarefa de assessoramento estratégico é fundamentalmente política ou, como diria Carlos Matus, tecnopolítica (Matus, 2008, p. 95-104). É uma função de ponte.²³ Problemas de política

23. Ver, mais adiante, o tópico sobre o papel de ponte exercido pelos quadros de perfil tecnopolítico da burocracia de assessoramento ao alto escalão.

pública são de fato grandes labirintos que emparedam os que buscam saídas. Sua superação exige esforços coordenados e um trabalho de longo prazo. A efetividade da política é dada na medida em que a intervenção por ela preconizada se mostre capaz de alterar paulatinamente as mais graves consequências do problema, mitigando efeitos – no curto prazo – e extinguindo-os ou reduzindo-os drasticamente – no longo prazo.

Uma estratégia ganha feições de política pública quando é capaz de propor uma explicação do problema que fundamente o sequenciamento e a hierarquização de variáveis (causas raízes) selecionadas, algumas delas escolhidas para serem tratadas de imediato.

A definição do problema central de política pública no Plano Marshall só se tornou completa com a formulação de sua estratégia. Os demais problemas não foram exatamente descartados. Eles continuaram a perambular e a bater às portas dos dirigentes e burocratas o tempo todo, à espera de atenção (ver, a respeito, a discussão de Simon, 1953 *apud* Lassance, 2021b, p. 31-32).

O que a decisão estratégica fez, ao escolher um problema como central (a crise econômica decorrente da destruição da infraestrutura e dos entraves ao circuito das relações econômicas) foi subordinar sua solução ao desatamento sistemático e encadeado de vários nós desse problema crucial.

Nota-se também que essa escolha do problema central não foi aleatória. Nem todo e qualquer problema é capaz de estruturar logicamente uma rede de causas e consequências completas. Não é qualquer problema que congrega as características para ocupar o centro.

O objetivo fundamental do plano foi o de formar uma comunidade de países aliados aos Estados Unidos para, assim, cimentar a hegemonia desse país na parte ocidental da Europa. Para o Departamento de Estado e seus aliados preferenciais na política europeia, o centro das preocupações era o avanço da influência soviética e, em segundo plano, mas não menos importante, a persistência de focos extremistas dos regimes nazifascistas derrotados (Meierhenrich, 2018; Neumann, Marcuse e Kirchheimer, 2013; Griffith, 1950; Herz, 1948; Neumann, 1944).

Todavia, percebeu-se que esses dois aspectos não tinham o condão de proporcionar uma estratégia, a não ser em termos meramente militares e ideológicos. Kennan e Clayton percebiam ser essa uma estratégia ruim. A ameaça de um rival geopolítico ou a persistência de algum grau de adesão ao nazifascismo derrotado não eram causas, mas consequências de uma situação econômica esgarçada. Logo, escolher como objetivo estratégico apenas derrotar um adversário, qualquer que fosse ele, era algo incapaz de galvanizar o apoio dos próprios europeus.

Daí que a identificação de um problema central, embora seja menos trivial e técnica, também não se reduz a meros posicionamentos político-ideológicos. Pelo menos como ponto de partida,

TEXTO para DISCUSSÃO

a decisão depende não de uma escolha categórica entre opções técnicas trazidas por especialistas ou, no extremo oposto, da escolha de adversários preferenciais pelos dirigentes políticos. Escolhas desse tipo são incapazes de montar o quebra-cabeças de um macroproblema complexo.

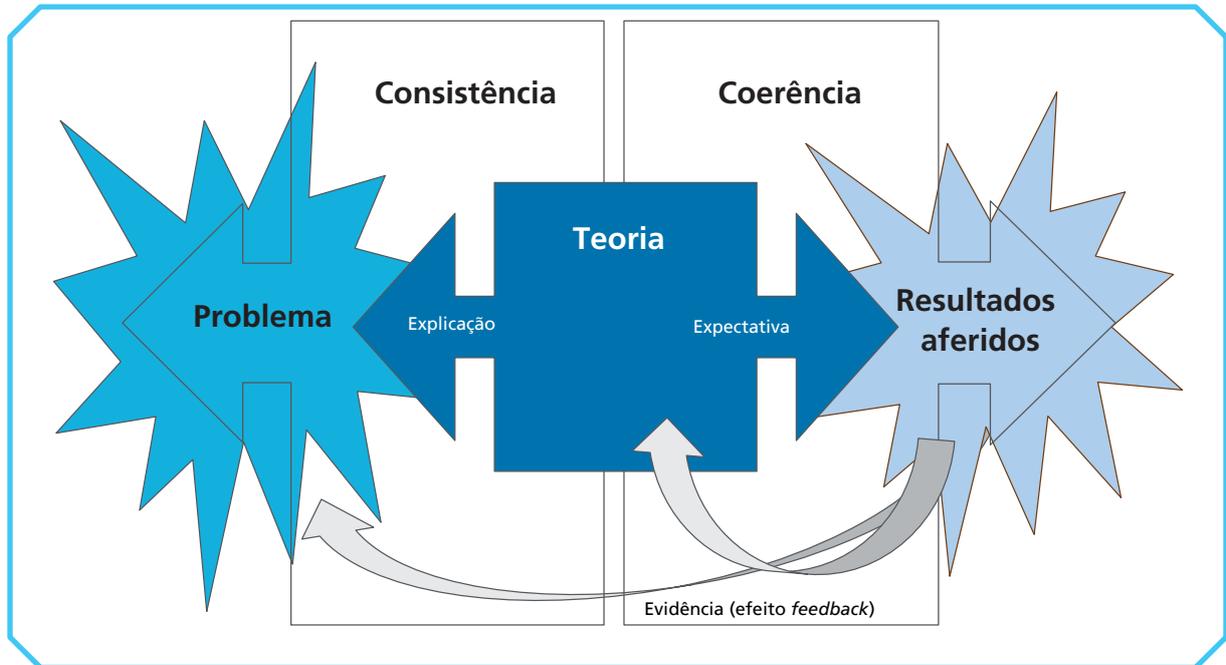
No caso analisado, a estratégia foi concebida a partir de escolhas mais aderentes a um problema que se apresentava como crucial não apenas para um ator protagonista, mas para uma grande amplitude de outros atores. Optar por um problema que tivesse o condão de galvanizar preocupações e interesses de uma coalizão foi essencial para conformar o plano e orientar sua implementação.

Também não se tratou simplesmente de eleger um objetivo de longo prazo e, em um trabalho de engenharia reversa, supor as condições de alcançá-lo. A construção da proposta estratégica nasceu do confronto entre a análise de situação e a definição de um caminho lógico que relacionasse o objetivo a um conjunto de fatores e uma sequência de problemas causais a serem tratados, e de outros tantos a serem subordinados.

No Plano Marshall, viu-se que até mesmo o objetivo projetado passou por uma análise de viabilidade diante da situação, dos recursos disponíveis pelo agente patrocinador da solução, também se considerando o *timing* de implementação.

Assim como o macroproblema escolhido, o objetivo é também uma construção, o que não significa que qualquer solução se preste a ser adotada. Mais uma vez tomando a analogia do quebra-cabeças, essa montagem depende de uma concepção que vislumbre um objetivo final, uma imagem projetada para dar ordem a um conjunto desestruturado e caótico de fragmentos embaralhados. Porém, não é qualquer imagem (concepção) que se presta à função de guiar essa junção de peças.

A teoria da mudança capaz de idealizar a montagem de um quebra-cabeças tem que ser coerente com o objetivo final pretendido – o quebra-cabeças estruturado conforme uma imagem concebida. Mas não é qualquer imagem que está apta a ser operacionalizável. Limitada objetivamente pelas peças do problema, a concepção (teoria da mudança) deve respeitar rigorosamente as características “técnicas” do problema. Se ela não for aderente aos formatos e desenhos daquele problema que se tem em mãos, será impossível conectar uma solução (a representação estilizada desse dilema consta na figura 3).

FIGURA 3Papel da teoria da mudança na consistência e coerência da política¹

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Disponível em: <<https://bit.ly/LassanceTmcCp>>.

Nota-se que o exercício de formulação da política e de desenho de programas, de forma estilizada, pode ter grande similaridade com o esquema básico do método científico, conforme se delinea abaixo.

- 1) Delimitação do objeto a ser tratado na forma de um problema: identificação do problema central de política pública a ser solucionado.
- 2) Teoria da intervenção sobre o problema: lógica causal de explicação do problema e expectativa (hipóteses) de resultados e impactos com o tratamento a ser empregado.
- 3) Teste de hipótese dos efeitos do tratamento: verificação de resultados positivos, nulos ou mesmo adversos da intervenção em relação às expectativas.
- 4) Confirmação, revisão ou refutação da teoria: retroalimentação da política e dos programas com base em evidências, à luz das teorias da intervenção empregadas.

Esse tipo de abordagem de problemas de políticas públicas contribui para que a formulação e o desenho tenham ganhos de consistência (fundamentação) e coerência (eficiência e efetividade). Permite ainda conectar mais facilmente a implementação ao monitoramento e avaliação. Isso se dá quando a teoria oferece o referencial de análise prévio (*ex ante*) pelo qual os

impactos serão julgados e quando a teoria do programa, na modelagem operacional, estabelece também previamente a lista de produtos e resultados (monitoráveis) para aferir se as entregas e seus efeitos intermediários estão no rumo certo, ou seja, se coadunam com os efeitos que se quer ver no longo prazo. A lista de produtos, resultados e impactos, devidamente interpretada à luz da teoria, é justamente o que se entende como evidência.

Nota-se também que o clássico conceito de estratégia, que era entendido como a forma de abordar e cercar um problema, corresponde hoje ao que se compreende como teoria da intervenção ou teoria da mudança. Por sua vez, as propostas de operacionalização da intervenção eram tidas como a dimensão tático-operacional. Alinhavam-se ao que se entende hoje como teoria do programa. À época do Plano Marshall, o raciocínio do apoio à decisão se estruturava basicamente em torno dos conceitos de estratégia e tática, tomados emprestados da gramática militar.

Por outro lado, quando a teoria se mostra frágil até mesmo para explicar o problema explicitamente, terá se revelado inconsistente. As chances de solucioná-lo a contento serão incertas. A expectativa lançada será dúbia ou inatingível. Os resultados serão frustrantes. Os impactos, se houver, serão nebulosos ou negativos. Não haverá sequer como rastrear a real contribuição da política e de cada programa. O máximo a que se pode almejar é avaliar os efeitos da entrega de produtos.

A teoria da mudança, no Plano Marshall, cumpriu a função essencial de tratar um problema complexo em uma típica situação de racionalidade limitada. Percebe-se que Kennan e Clayton nem mesmo se inclinaram a juntar toda e qualquer informação disponível. Ao contrário, organizaram e processaram a informação mais recente e confiável disponível para responder a uma situação-problema.

Ainda mais interessante é notar que ambos se debruçaram prioritariamente não sobre o tipo de informação que lhes chegava, mas sobre aquela que requereram. A abordagem mitigou dois problemas típicos de viés: i) o de a assessoria ficar satisfeita apenas com a informação que se tem em mãos, modicamente; e ii) o de requerer apenas a informação que seja mais conveniente, a mais positiva. Ao contrário, tanto o relatório quanto o memorando fizeram o que pode se considerar como análise de risco. Levantaram aspectos negativos que mostram não só a gravidade do problema, como os obstáculos para se chegar à solução.

A atitude realista mostrou-se necessária para que se oferecesse, em uma síntese diretiva, alternativas que servissem a uma decisão urgente e sujeita a sucessivos aprimoramentos e detalhamentos, sem ter todos os detalhes disponíveis. A teoria serviu então quase como uma carta náutica para que o apoio à decisão orientasse a navegação (estratégia) em um oceano informacional turvo e revolto.

Situações de incerteza normalmente se prolongam no processo de implementação. Caso a situação se altere, os recursos se ampliem ou se restrinjam, o tempo político (*timing*) se encurte ou se alongue, o que pode ocorrer é os objetivos antes propugnados se mostrarem inviáveis ou suas metas serem frustradas, se houverem sido por demais ambiciosas.

Dessa maneira, é o objetivo que acaba sendo submetido a um trabalho de engenharia reversa, seja para torná-lo mais realista, seja para atestar a frustração com sua viabilidade. Ajustes situacionais, conforme lembrava Matus, são não apenas necessários, mas inerentes ao processo de planejamento (Matus, 2008, p. 27; 2007, p. 115).

O Plano Marshall conseguiu, dessa forma, proteger-se da tentação de usar a ordem invertida do modelo da lata de lixo. Ao invés de se partir do viés da solução, partiu-se da análise de um problema com base em uma teoria realista de como lidar com sua complexidade.

Dada a complexidade da crise, a urgência em recomendar ações imediatas e o fato de que vários desdobramentos dependiam de decisões a serem tomadas *a posteriori*, por outras organizações e atores, o que se fez foi se ater à formulação da política para a Europa. O plano foi apenas um primeiro passo, mas decisivo. Ele fincou as linhas mestras e, também, os limites, dando escopo à articulação e pactuação com atores e organizações interessadas em patrocinar e implementar a empreitada.

As demais questões de ordem tática e operacional forçosamente tiveram que ser tratadas no momento seguinte. Ao mesmo tempo, a ECA foi criada especificamente para que houvesse mecanismos de coordenação e controle para reforçar que o processo de implementação mantivesse coerência com as diretrizes da política (Simon, 1953; Lassance, 2021b, p. 31-32).

Na construção de uma estratégia, o suporte de trabalhos técnicos especializados torna-se decisivo para juntar as peças do quebra-cabeças e montar algumas de suas partes. É preciso *expertise* para esmiuçar as causas raízes de macroproblemas e simular expectativas de produtos e resultados.

A técnica mais refinada e a precisão de simulações vêm ao auxílio justamente para tornar o desenho de implementação mais realista, atento a microproblemas e apto a evitar que os dirigentes levantem expectativas megalômanas, anunciadas publicamente, que se frustrem e abalem sua própria reputação.

No Plano Marshall, o que se pretendia, no curto prazo, era alimentar e fornecer abrigo (limpo, aquecido e seguro) aos europeus. No médio prazo, era reconstruir a infraestrutura do continente.

No longo prazo, a promessa era a de garantir que a Europa Ocidental pudesse ostentar uma vida material baseada em um sistema econômico capaz de rivalizar com o do Leste Europeu – que também cresceu a taxas inauditas na década de 1950. A expectativa era a de produzir bem-estar que justificasse as escolhas políticas por opções conservadoras, e mesmo social-democratas e trabalhistas, que fossem capazes de contrastar com o “modelo soviético”.

6.4 Capacidades estatais fazem grande diferença? Quais?

Em seu livro de memórias, Kennan registrou o ambiente adverso em que se dava seu trabalho de assessoria, da seguinte forma.

Eu estava atônito, em meu trabalho como chefe da Equipe de Planejamento, pelo caos que prevalecia nos círculos oficiais de Washington, quando se tratava de coisas como os fundamentos da formulação da política externa. Nem mesmo duas pessoas tinham a mesma ideia do que estávamos tentando alcançar, e as suposições, assim como as pessoas que as levavam adiante, tendiam a ser superficiais, emocionalmente afetadas e inspiradas pelo desejo de soar impressionante aos ouvidos de alguns, mais do que por qualquer preocupação mais atenta ao longo prazo de nosso país e da comunidade mundial (Kennan, 1972, p. 70-71).

Havia, segundo ele, um clima de “contraste entre o pensamento lúcido e realista” e as movimentações “nebulosas” e “bombásticas”, com um “cabedal utópico em suas expectativas, legalista em seus conceitos e metodologia, moralista nas demandas” (Kennan, 1972, p. 71, tradução nossa).

O chefe da assessoria considerava ainda mais incongruente o fato de essas personagens suporem que suas expectativas particulares eram automaticamente compartilhadas, coletivamente, pelos demais atores do cenário europeu.

Este é um quadro comum ao trabalho de assessoria e à formulação de políticas públicas e programas governamentais. Tal atmosfera é ainda mais atordoante no circuito dos dirigentes, pressionados ou associados a diversos grupos de interesse e em disputa por espaço político e fatias orçamentárias.

O ambiente caótico das organizações, com a ausência de definições claras ou a profusão de orientações, é uma característica “clássica” analisada sistematicamente pela literatura em

políticas públicas (Lindblom, 1959; Cohen, March e Olsen, 1979; March e Olsen, 1972). Típica de sistemas políticos democráticos, os quais são eminentemente policêntricos (Ostrom, 2010), atuam para a entropia dos processos decisórios – como se verá em detalhe mais adiante.

Tilly trata as capacidades estatais como um conceito-chave na formação e desenvolvimento do Estado democrático (Tilly, 2007). Elas significam “a extensão da intervenção de agentes do Estado” (*op. cit.*, p. 16). Ou seja, é a capacidade que o Estado tem de agir, de fazer algo para mudar uma situação-problema. Essa situação (*status quo*) é a distribuição de recursos e são as atividades e interações pessoais – aquilo que Weber chamava de ação e relação social.

Tilly dizia que nenhuma democracia tem condições de existir se o Estado não tem capacidade de funcionar. Se o Estado perde capacidade de agir e colocar em prática as decisões construídas pelos processos democráticos, perde legitimidade. A baixa capacidade do Estado, portanto, inibe a democracia.

Um dos requisitos para aumentar a capacidade estatal é que as instituições políticas – as regras do Estado democrático e republicano – recepcionem a dinâmica das lutas políticas e sejam hábeis em legitimar o resultado dos conflitos de interesse. Do contrário, os atores políticos e os grupos sociais podem agir como centros autônomos de poder, às expensas das instituições, tornando não só o Estado, mas também a democracia, cada vez mais frágeis (Lassance, 2009; Tilly, 2007).

Pires e Gomide (2016) propõem analisar as capacidades estatais sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que depende de burocracias competentes e profissionalizadas, com recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos adequados; e ii) político-relacional, que são “habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores” para a construção de “consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais” (Pires e Gomide, 2016, p. 127).

Viu-se, na formulação do Plano Marshall e no desenho do ERP, a presença dos aspectos apontados por Tilly e as dimensões exploradas por Pires e Gomide. Percebeu-se também que a burocracia de apoio à decisão que atuou no plano e no programa associava-se ao primeiro aspecto, mas era sobretudo especializada no segundo: a dimensão político-relacional. A essência da construção das decisões dependeu da negociação com líderes europeus, com a burocracia civil e militar sediada na Europa Ocidental (embaixadores e comandantes militares), da interação com grupos de interesse e do relacionamento com o Congresso.

Mais do que uma habilidade, uma inteligência político-relacional foi essencial para convencer outros atores com base em uma proposta que tivesse um efeito catalisador. Isso não se confundia

TEXTO para DISCUSSÃO

com a partidarização das orientações, e sim com a capacidade de pensar estrategicamente e de projetar expectativas de resultados que fossem desejáveis, demonstráveis e críveis.

Tal abordagem blindou o Plano Marshall em relação à opção por soluções prontas à espera de recursos infinitos. Apesar das pressões políticas e da ação de diversos grupos de interesse que recaíram sobre o aparato burocrático responsável pelo apoio à decisão e, mais ainda, sobre os ombros dos dirigentes, a decisão final distanciou-se do que preconiza o modelo da lata de lixo.

Na verdade, a solução de prateleira adotada anteriormente havia sido a do Plano Morgenthau, que reapareceu discretamente na opção apresentada por Clayton. Porém, tal alternativa amargou um grande desgaste e deixou patente sua incapacidade de atingir o objetivo de estabilizar a Europa. Ficou clara a inviabilidade de uma solução para o continente em termos estritamente econômicos.

O plano, embora tenha nascido de forma genérica, a partir de grandes diretrizes, ganhou corpo a partir de sua implementação. Mais uma vez, agora na dimensão tático-operacional, na gestão desenvolvida pela ECA, esse centro de gravidade manteve-se preponderante (Simon, 1953).

Na linha da crítica de Peters aos paradoxos da teoria da “lata de lixo”, percebe-se que soluções fragmentadas são menos transparentes em seus critérios. Estão mais voltadas a atender ao peso de grupos de interesse. Capturam setores da burocracia, tornando-os ineficientes. Deixam os dirigentes mais vulneráveis politicamente e expostos a confrontos com uma oposição mais agressiva, seja por parte de partidos ou mesmo de burocratas insatisfeitos. Eleva-se com isso o risco à reputação. O fracasso de soluções pré-fabricadas deixa digitais indeléveis da captura por grupos de interesse.

Dessa forma, pode-se dizer que o governo Truman não apenas reviu, mas, antes, viu-se forçado a reformular sua política para a Europa e a assumir uma linha distinta, pelo fato de uma oposição majoritária no Congresso, um sistema de controle atento e uma burocracia consolidada exigirem uma maior complexidade da análise do problema e uma melhor sofisticação da solução.

De 1948 a 1951, os países com democracias mais sólidas e burocracias mais capacitadas implementaram programas com maior criatividade, efetividade e sustentabilidade, mostrando-se mais ágeis na elaboração de projetos, no recebimento da ajuda e na aplicação de recursos. Foram os casos da Holanda, dos países nórdicos, do Reino Unido, da França e da Alemanha Ocidental.

Enquanto isso, ditaduras e burocracias frágeis, como Turquia, Portugal e Grécia, acabaram aproveitando mal as oportunidades abertas pelo Plano Marshall ou viram os recursos de cooperação serem apropriados por elites políticas e econômicas predatórias.

Por isso, os mesmos insumos e processos financiados pelo ERP fomentaram resultados bastante distintos, de país a país (Burk, 2001; Schain, 2001; Barjot *et al.*, 1997; Esposito, 1994).

6.5 Delegação mais ampla ou mais restrita? Quais os prós e contras?

O Plano Marshall revelou um apoio à decisão com uma clara e específica delegação dada pelos dirigentes a assessores. O presidente retirou a delegação dada anteriormente ao Tesouro (Morgenthau) e a repassou ao secretário de Estado. Marshall, por sua vez, distribuiu a tarefa de apoio à decisão a dois assessores diferentes, para a formulação.

Após o discurso de Marshall, Truman enviou ao Congresso sua proposta de criação da ECA, e Marshall deu andamento às negociações com os chefes de Estado europeus para a passagem de bastão na implementação do ERP. Esses representantes europeus acionaram seus respectivos assessores para comporem a OCEE e servirem de homólogos da ECA.

Ao fixar alguns objetivos imediatos e outros mais amplos, de longo prazo, ajustados situacionalmente, a política que orientava o plano abriu espaço para o desenho de programas mais flexíveis, adaptáveis a contextos distintos e com procedimentos orientados a otimizar o atingimento de resultados (Lassance, 2021b, p. 43).

A governança do ERP fez uso do método de coordenação aberta. Modelos abertos não são a forma mais usual de desenho de programas, tendo em vista que muitos dirigentes têm o interesse – ou a obsessão – por acompanhar detalhes técnicos e tomar decisões diretas também de cunho operacional.

A vantagem da abordagem do modelo aberto de políticas públicas foi permitir, desde o nascedouro, uma clara distinção entre o papel dos dirigentes da alta administração, responsáveis pela governança e pela cobrança de resultados, e a gestão, dedicada aos detalhes da solução – do planejamento e implementação à prestação de contas (Lassance, 2021b, p. 41-45).

Os modelos de delegação com coordenação aberta em geral seguem a sequência descrita a seguir.

- 1) O dirigente superior seleciona a questão de agenda (o problema a ser priorizado) e delega a tarefa de análise, interlocução e formulação a um ou mais subordinados.
- 2) Esses subordinados tornam-se os responsáveis diretos pelo assunto e subdelegam essas tarefas a outros subordinados, os quais refinam a análise do problema, o levantamento de alternativas e a escolha de uma solução entre: a) a mais aderente à estratégia; b) a que suscita maior grau de apoio público ou maior adesão ou maior compromisso entre partícipes; e c) a mais viável em relação às metas e aos insumos e processos disponíveis.
- 3) Os formuladores e interlocutores produzem e, eventualmente, testam e refinam as alternativas junto a atores-chave. Sugestões conflitantes são devolvidas para a decisão do dirigente superior e este as submete, ponderando prós e contras, ao dirigente original, que é o responsável indelegável por tomar a decisão final e encerrar esse processo.

O Plano Marshall demonstrou ter observado essa sequência. Ao levar as análises e formulações de Kennan e Clayton a Charles E. Bohlen, o assessor presidencial responsável pela redação do discurso lido por Marshall em Harvard, fica claro o modelo de delegação em que Truman revisou diretamente e assumiu a decisão final sobre a proposta, mesmo tendo sido apresentada publicamente pelo secretário de Estado.

Modelos de delegação mais fechados partem de uma decisão antecipadamente prescrita. Nesse caso, o papel dos subordinados é apenas o de formalizar e organizar procedimentalmente a decisão: redigir, instruir, tramitar, comunicar, supervisionar.

Portanto, delegações mais amplas de políticos a burocratas e a interação com partícipes pelo método de coordenação aberta permitem processos de articulação mais abrangentes, pactuações mais efetivas e desenhos mais refinados de programas.

6.6 Crises: janelas de oportunidade ou portas abertas ao oportunismo?

A teoria do agendamento (Kingdon, 1984) diz que uma janela se abre para a criação de uma política pública quando juntam-se três ingredientes fundamentais: i) a eclosão ou agravamento de um problema relevante; ii) a percepção de que tal problema é passível de ser solucionado, a partir de alternativas concebidas com a ajuda de especialistas; e iii) a escolha desse problema enquanto prioridade decisória e seu processamento político (*op. cit.*).

Tal teoria parte do pressuposto de que problemas ganham relevância por sua "natureza", por atributos intrínsecos. Em Kingdon, esses problemas aparecem "coisificados" e aferidos por

meio de indicadores, alertas e eventos – inflação, orçamento, pesquisas de opinião, desastres, escândalos (Kingdon, 1984, p. 109). São notados mais por seus sinais do que por sua dinâmica.

Exemplificando, Kingdon cita as ineficiências na regulação econômica das companhias aéreas (Kingdon, 1984, p. 3), ao invés de definir o problema como o alto custo e a baixa qualidade do transporte aéreo oferecido ao público. Na mesma linha, fala no custo do atendimento médico (*op. cit.*, p. 4), ao invés de se referir às dificuldades de acesso a atendimento médico pela população de baixa renda e ao peso desse serviço no orçamento familiar da classe média. Nessa inversão, o público não é tomado como sujeito, mas como predicado de um problema.

No caso concreto aqui analisado, a crise europeia de 1947, que precipitou a guinada que levou ao Plano Marshall, os problemas tinham todos rostos, nomes e vozes. Estavam expostos nas ruas, em filas, nas pessoas mendigando alimentos e protestando. Questões (*policy issues*) econômicas ganhavam projeção social e dimensão política.

Dessa maneira, a distinção entre um problema e uma questão de política pública (*policy issue*) torna-se ambígua em Kingdon. As questões se confundem com a forma como tais problemas aparecem sumarizados e qualificados tecnicamente (“ineficiência da regulação”, “custo do atendimento”). Fica patente mais uma inconsistência na teoria do agendamento, na medida em que, ao não se especificar o público como o foco da identificação dos problemas, acaba se confundindo o problema com o processamento analítico ou político que a ele pode ser dado.

Em momento algum a teoria do agendamento deixa explícito que a característica essencial de um problema de política não é que ele seja grande ou crítico, mas que seja coletivo. Ele torna-se relevante quanto mais diga respeito a uma coletividade, direta ou indiretamente. A criticidade que ele alcança não é sua principal característica, e sim o *status* de sua evolução.

É por isso que a política se diz pública: por endereçar-se não a problemas em si, mas à maneira como eles atingem essa coletividade. Trata-se de uma fragilidade da teoria com consequências teórico-metodológicas não triviais para a formulação de políticas e o desenho de programas.

No contexto europeu de 1947, por exemplo, as cenas da crise e outros sintomas eram vistos, relatados e analisados por interlocutores europeus e pela imprensa. Os problemas invadiam o ambiente da política. Manifestavam-se presencialmente e alteravam a rotina dos dirigentes. Mais uma vez, eram a prova de que os problemas não existem a não ser quando personificados na reação voluntária (como protestos) ou involuntária (doenças, mortes) do público.

As análises de Kennan e Clayton abordaram a crise de 1947 sob a ótica dessa reação provocada ativamente pelos públicos europeus e americanos. Até mesmo o apelo da propaganda de

TEXTO para **DISCUSSÃO**

partidos comunistas, que acenavam como opção para garantir o direito a abrigo e alimentação, foi visto por ambos os assessores como sinal do impacto e do acirramento da percepção da população europeia diante dessas questões.

Kennan trata a crise com alguma ambiguidade entre o que era o problema e quais eram os objetivos a serem alcançados com um plano de intervenção. Quando abriu seu relatório dizendo que o problema de longo prazo era “o da reabilitação europeia” e, no curto prazo, o da “restauração da saúde econômica e da vitalidade da sociedade europeia”, esses eram, na verdade, objetivos, e não do problema em si.

Clayton mais claramente identificou que “uma crise política após a outra apenas denota a existência de graves dificuldades econômicas” e isso se expressa com o fato de que “milhões de pessoas nas cidades estão morrendo de fome lentamente”.

Quem explicou o problema mais detalhada e didaticamente foi o próprio Marshall, ao dizer que “o fazendeiro sempre produziu alimentos para trocar com o morador da cidade por outras mercadorias necessárias à sua vida diária”, mas essa atividade “está ameaçada de colapso”. As indústrias “não estão produzindo bens adequados para trocar com o agricultor que produz alimentos”. “O pequeno agricultor não consegue encontrar os bens que deseja comprar”. “O agricultor transformou muitos campos do cultivo em pastagem”, mas “tem menos roupas e outros bens” para a sua família. “Enquanto isso, as pessoas nas cidades vivem a escassez de comida e combustível”.

Em resumo, a melhor e mais explícita explicação do problema europeu, ainda que de forma muito sintética, veio do próprio Marshall, no discurso elaborado junto com Bollen e revisado por Truman. É válido supor que atores políticos, por sua interação pública, tenham sensores mais aguçados para a percepção de problemas centrais, enquanto especialistas possivelmente sejam mais habilitados a formulá-los de maneira analítica.

O caso analisado denota que os problemas batem à porta do Estado por meio dos públicos que os sofrem em seu dia a dia ou pelas mãos de representantes que advogam por políticas e programas, em socorro àqueles que representam. A emergência desses problemas traz riscos de que as soluções sejam capturadas por grupos de interesse que agem oportunisticamente, com vistas a se apropriar do curso da implementação. Não para contribuir com sua efetividade, mas para obter ganhos extraordinários com produtos nem sempre aderentes aos objetivos mais amplos propugnados.

É por essa razão que a política aciona o apoio à decisão, que se vale de suporte técnico especializado, recrutando o conhecimento de especialistas para melhor estruturação de problemas

que afetam públicos com os quais interagem. Os especialistas podem definir problemas enquanto questões de política pública, aferir possibilidades de intervenção e medir suas consequências.

Em contrapartida, quando problemas públicos não são tratados por dirigentes políticos, sua função representativa e sua atribuição de agente público à frente do Estado é afetada negativamente. A responsabilidade maior de qualquer agente público é exatamente a de resolver problemas públicos.

A crise da Europa evidenciou que problemas ganham relevância e se sobressaem na medida em que um público interage e reage a eles, sofrendo suas consequências, tentando resolver ou mitigar suas causas. Os problemas não existem em si. Eles ganham vida pelos efeitos que provocam em uma coletividade, principalmente quando reverberam politicamente.

As conversas de Truman e Marshall com os chefes de Estado europeus; o relatório Hoover sobre a situação da Alemanha; as informações vindas do general Lucius Clay; os relatórios do SWNCC; os telegramas recebidos por Kennan dos embaixadores nos países europeus, entre tantos outros, eram sensores que ajudavam a aferir a temperatura da Europa.

Na cáustica percepção, feita por Hoover, quanto ao futuro da Alemanha, se persistisse o plano de fazê-la regredir a um "estado pastoril", o problema de política pública estava retratado enquanto consequência: acarretaria remover ou condenar à morte cerca de 25 milhões de pessoas (Hoover, 1949, p. 88).

Hoffman, já durante a implementação do ERP, levou ao Senado sua impressão.

Eu simplesmente não posso descrever a vocês a sensação de quase terror que tive quando voltei aqui quanto ao que aconteceria conosco se interrompêssemos esse programa (Sanford Junior, 1982, p. 10, tradução nossa).

Em suma, a assunção de um problema pela agenda pública resulta de um processo de mobilização coletiva mais ampla ou restrita, pública ou sorrateira. Pode derivar da pressão discreta, mas muito efetiva, de grupos com acesso privilegiado às portas de entrada de demandas do sistema político.

Porém, pode também explodir a partir de grupos marginalizados que desencadeiam revoltas ostensivas ou camufladas; públicas ou clandestinas; pela política ou descambiando pela violência. No caso da crise europeia de 1947, os problemas confluíram para manifestações abertas que transbordavam estresse social e inconformidade coletiva.

TEXTO para DISCUSSÃO

Sinais preocupantes e até mórbidos estamparam que algo não ia bem e havia a escalada de um problema. Tais sinais foram captados por dirigentes públicos, articulistas de imprensa e também por especialistas enquanto, aí sim, questões de políticas públicas. Ao contrário do que supõe a teoria do agendamento, as questões não são levadas ao processamento técnico e político. As questões são justamente o processamento técnico e político que se dá a um problema coletivo julgado relevante.

O que o trabalho técnico estruturado pelo apoio à decisão fez, no Plano Marshall, foi especificar melhor cada nuvem de problemas e buscar identificar suas raízes. Isso evitou que a estratégia fosse conduzida pela estupefação, pela névoa de pressões, pelos vieses que, em geral, são conselheiros de soluções ruins, mitigadoras, inefetivas e pouco aderentes ao cerne do problema – mais uma vez, típicas do modelo da lata de lixo.

A tramitação política envolveu embates não apenas sobre diferentes concepções de política pública e de solução técnica do problema, mas quanto a distintas orientações estratégicas. Foi a unificação de uma estratégia que reforçou a aderência das soluções de implementação.

Contudo, tanto a teoria de Kingdon quanto o modelo da lata de lixo, de Cohen, March e Olsen, enaltecem as crises, os problemas complexos e as organizações caóticas como oportunidades para a afirmação de soluções que, mesmo quando precárias, são mais práticas e factíveis de serem implementadas.²⁴

A janela de política, diz Kingdon, textualmente, é uma oportunidade para defensores que ficam “à espreita” e “ao redor do governo com suas soluções em mãos, esperando que surjam problemas aos quais possam anexar suas soluções” (Kingdon, 1984, p. 165, tradução nossa).

A grande questão em torno dessa constatação é que isso não é apenas uma oportunidade. É também parte do problema. As táticas de “espreita” armadas por alguns grupos fazem das janelas um prato cheio para oportunistas que querem vender soluções que atendem a interesses predatórios, de curto prazo, restritos e pagos a um alto custo. Soluções pouco ou nada eficientes, às vezes paliativas ou contraproducentes. Problemas graves e que demandam estratégias amplas para cercá-los correm o risco de serem tratados cosmeticamente por *kits* de prateleira.

O Plano Marshall mostra o quanto uma crise, ao mesmo tempo que pode abrir uma janela para a aprovação de projetos ousados e efetivos, pode tornar-se alvo fácil para práticas oportunistas de cunho predatório.

24. Kingdon assume que sua teoria era “uma versão revisada do modelo da lata de lixo de Cohen, March e Olsen” (Kingdon, 1984, p. 19, tradução nossa).

Os *lobbies* do transporte marítimo, dos produtores e exportadores de mercadorias (tabaco, trigo, tecido, entre outros) viam no ERP a chance de lucrar extraordinariamente com a imposição de preferências na compra e distribuição de artigos de primeira necessidade à Europa.

A ECA, sob a direção de Hoffman, protagonizaria um entrechoque ainda mais claro contra os *lobbies* de grandes produtores agrícolas, industriais e de transportes interessados não em investimentos públicos em empresas privadas dos aliados geopolíticos europeus. Esses setores de visão mais estreita queriam sobretudo ampliar a lista de produtos a serem comprados e entregues pelo ERP – o que tornaria pouco viável que algumas indústrias homólogas ressurgissem no Velho Continente.

No caminho entre o Capitólio e a Casa Branca, a aprovação do desenho do programa incorporou um paradoxo. Estabeleceu-se que a ajuda a ser levada seria a que fosse requerida pelos países europeus e ao menor custo possível, mas o Congresso introduziu listas e cotas predefinidas de produtos a serem comprados preferencialmente de produtores dos Estados Unidos. Ou seja, os produtos de prateleira, soluções à procura de um problema, eram claramente uma opção menos eficiente e contrária aos objetivos do programa, e não sua melhor solução, mas estavam à espreita e agiram para impor regras em seu benefício.

Apesar dos revezes, a ECA conseguiu restringir parte desses “jabutis”. Isso se deu graças a dois fatores. Primeiro, por uma governança do programa, assumida pela ECA, comprometida com seus objetivos originais, com autoridade pública (Hoffman) empenhada nessa linha e apoiada por lideranças congressuais de peso – principalmente, o senador Arthur Vandenberg, responsável pela própria indicação de Hoffman para presidir a ECA.

Alguns aspectos institucionais e processos participativos também tiveram papel relevante. As demandas dos *lobbies* empresariais eram decididas no Congresso, precedidas por reuniões abertas de comitês. A análise e votação dessas propostas obrigava os *lobbies* a se exporem publicamente.

A aprovação ou rejeição era precedida por debates acalorados e imediata repercussão na imprensa. Os parlamentares eram rotineiramente bombardeados não apenas por manchetes, mas também por cartas, telegramas e telefonemas de eleitores, empresários e organizações civis, algumas favoráveis, outras contrárias a grupos com interesses mais restritos.

Deve-se ainda considerar que os países europeus, que eram a contraparte da equação do ERP, estavam em plena ebulição política no pós-Guerra. Havia protestos de organizações civis, em pleno calendário eleitoral, que pressionavam os governos e suas burocracias não só a desenharem programas de recuperação, mas a desenvolver-se toda uma economia do bem-estar (Lassance, 2021b, p. 27-31).

As soluções do tipo “lata de lixo” foram mais limitadas em países onde os grupos de interesse estivessem mais expostos e sofrendo questionamentos públicos em suas relações com o sistema político. Isso contribuiu para o desenho mais efetivo do programa nesses casos.

Em países em que as relações políticas eram mais horizontais e os partidos eram mais permeáveis à participação direta de seus cidadãos, como no caso dos Países Baixos, Noruega e Suécia, os recursos do ERP foram melhor aproveitados, e os resultados, mais exuberantes. A evidência reforça as conclusões de Taylor e Balloch sobre o efeito da participação social na formulação e definição de políticas e implementação de programas (Taylor e Balloch, 2005).

Ou seja, foi a política, e não a técnica, que permitiu uma maior eficiência e efetividade do ERP, ainda que os *lobbies* tenham conquistado ganhos significativos. O que os especialistas podem fazer é justamente perfilar em favor de soluções mais eficientes e efetivas, expor a atuação de grupos predatórios interessados em obter ganhos restritos, a custos sociais elevados, e demonstrar que há alternativas mais condizentes e justificáveis em termos de princípios de isonomia (impessoalidade, moralidade, legalidade, transparência e publicidade) e equidade (eficiência e efetividade para cumprir o papel do Estado na promoção de bem-estar).

6.7 Por que alternativas pouco eficientes e insustentáveis no longo prazo têm tanta força e são tão comuns?

Tanto a teoria do agendamento quanto o modelo da lata de lixo inauguraram um retrato selvagem de políticas públicas em que predadores estão à espreita por uma oportunidade para avançar sobre a jugular de um problema para obter ganhos restritos. Este é um fato incontestável e fartamente documentado pela literatura de políticas públicas. É o que explica que ocorram muitos casos de captura e desvio de finalidade de políticas aparentemente bem intencionadas.

O quadro contrasta com a noção quase idílica de Kingdon e de Cohen, March e Olsen sobre o papel das “ideias” na formulação de alternativas que prevalecem na tomada de decisão. Todos esses autores recomendam que soluções oportunistas sejam usadas como tática para se viabilizar a implementação de soluções pré-fabricadas.

Para Kingdon, como em um “processo de seleção natural biológica”, os especialistas lançam propostas alternativas que são como “moléculas flutuando” em uma “sopa primitiva”. Ficam disputando espaço para prevalecer em um contexto em que a melhor opção disponível, a mais prática, se apresenta como a mais vantajosa e apta a prevalecer (Kingdon, 1984, p. 115-117).

Todavia, a teoria do agendamento e o modelo da lata de lixo não respondem por que alternativas desprovidas de atributos mais robustos, melhor fundamentadas, nem sempre eficientes no curto prazo e insustentáveis no longo prazo têm tanta força e são tão comuns. Menos ainda explicam por que soluções oportunistas são associadas simplesmente a “ideias”.

Soluções enviesadas, pouco aderentes a um problema, eficazes apenas a um alto custo – portanto, ineficientes – são uma deficiência crônica das ações governamentais. Por que soluções ao estilo do modelo da lata de lixo e da teoria do agendamento prevalecem mesmo quando não são baseados em evidências e não se fazem acompanhar de bons sistemas de monitoramento e avaliação?

A primeira razão é que, a rigor, problemas de grande envergadura e mergulhados em complexidade supostamente deveriam envolver soluções igualmente de grande envergadura. No entanto, a ideia contraintuitiva de que problemas complexos podem ter soluções simples, prototipadas, que supostamente dão resultado quase imediato, proporcionando um bom efeito-demonstração, costumam exercer um grande poder de sedução.

No entanto, problemas complexos implicam lidar com informações nebulosas, em grande volume e em constante atualização. De uma ou outra maneira, há uma dificuldade não trivial de processamento – ainda mais quando fatores críticos e até caóticos sobrepõem-se.

Some-se a isso que desenvolver respostas mais aderentes ao problema e estrategicamente mais robustas – mais inteligentes e sustentáveis no longo prazo – demanda equipes capazes de realizar não apenas um trabalho técnico especializado, como, também, esforços de coordenação – articulação, pactuação, planejamento da implementação e solução de controvérsias (Lassance, 2015, p. 42).²⁵

Como se todos esses fatores não bastassem, soluções oportunistas e enviesadas empurradas por grupos de interesse que ficam à espreita de janelas abertas são enfaticamente proclamadas pela literatura clássica em políticas públicas como as opções ideais, por serem de adoção mais viável.

Como se viu na formulação do Plano Marshall, as soluções não existem em uma órbita externa e etérea habitada por especialistas independentes com ideias flutuantes. Menos ainda, a suposição de que soluções que estão à mão são adotadas mais facilmente, simplesmente porque são boas ideias práticas e tecnicamente mais viáveis, não se sustenta.

25. A discussão sobre os custos transacionais de coordenação aparecerá mais adiante, na subseção 6.12, sobre governança.

No caso analisado neste estudo, a definição do problema antecedeu a prescrição de soluções mais detalhadas, que só se tornaram palpáveis *a posteriori*, ao longo do processamento político e da negociação multilateral com os europeus. A solução à mão, *prêt-à-porter*, de simplesmente desovar produtos excedentes, defendida como preferencial por alguns grupos de interesse, era prática, viável, já estava em curso, mas não tinha qualquer aderência ao objetivo de reconstruir e robustecer a economia capitalista na Europa.

A análise empírica aqui utilizada demonstra que Truman e Marshall mobilizaram vários grupos empresariais em torno de comitês de caráter supostamente técnico (Nourse, Krug e, principalmente, o Comitê Harriman).

As alternativas, a não ser a que já estava sendo implementada (Plano Morgenthau), simplesmente não existiam, pelo menos de forma mais estruturada. Ao mesmo tempo, havia uma preocupação clara de conter os riscos de captura para que a implementação do programa não sabotasse os objetivos da política e nem drenasse o orçamento.

A maneira de evitar que isso ocorresse não se deu pela despolíticação e ultratecnificação das decisões. Longe de afastar a política e os grupos de interesse da equação, o que se fez foi orientar previamente os objetivos do ERP, dar protagonismo a grupos alinhados a esse propósito e favorecer, pela atuação dos comitês, que as intervenções se justificassem e detalhassem tecnicamente uma previsão alocativa.

Em relação a grupos aliados do processo, foi preciso explorar mecanismos para deliberadamente elevar os riscos e os custos de agirem de forma oportunística.

O melhor exemplo dessa difícil operação se deu dentro do Comitê Harriman, com o trabalho de seus oito subcomitês. Harriman montou os subcomitês com grandes expoentes do capitalismo americano, mas sob o escopo do New Deal e as linhas do discurso de Marshall.

Dentro desse Comitê, o Departamento de Estado gestou uma coalizão pró-Plano Marshall, organizando uma frente de atuação que fizesse frente aos adversários do ERP e, ainda mais importante, aos que tentaram capturá-lo de modo predatório para interesses mais estreitos e de curto prazo.

A maneira como isso foi feito combinou apoio e orientação política estratégica, liderança empresarial engajada, respaldo em organizações civis populares e apoio acadêmico. Sem renegar

os grupos de interesse, o projeto avançou travando uma batalha aberta entre esses grupos, expondo seus conflitos abertamente.²⁶

A presença de empresários, trabalhadores e academia foi mediada por um político, Robert La Follette Junior, do comitê de sistematização, de perfil independente e tradicionalmente associado à luta contra cartéis e em defesa de direitos sociais.

Tanto La Follette quanto as organizações sindicais cumpriam um papel importante, ainda que precário, de representar os trabalhadores e uma grande classe média americana que tinha peso político e organizava-se em associações civis de relevância política e social. Ou seja, o papel de representação mais próximo da base da pirâmide social não foi garantido pela presença de especialistas e por soluções técnicas, mas por organizações civis e por um político de caráter distinto do espectro tradicional.

Por sua vez, o CED, de Hoffman, atuou como líder dessa coalizão de *advocacy*, na forma que Hacker e Pierson chamaram de um híbrido incomum: uma rede social de figuras proeminentes na comunidade empresarial, assessoradas por especialistas de universidades e centros de pesquisas e com forte interação governamental e junto ao Legislativo (Hacker e Pierson, 2017, p. 140-154).

Sua participação se deu com o propósito de consolidar uma economia mista. O CED marcou presença com uma agenda e um intenso publicismo – pronunciamentos, artigos na imprensa, reuniões com diversas associações civis. Ele pregou em favor de um papel de maior protagonismo do Estado na economia e em prol de políticas sociais conectadas a um projeto de desenvolvimento (Hacker e Pierson, 2017, p. 141).

Essa atuação, cevada pelo New Deal e intensificada ainda mais durante o período de guerra,²⁷ promoveu a convergência de três questões críticas: i) a combinação virtuosa entre política econômica e social; ii) o fortalecimento das relações formalizadas e reguladas entre capital e trabalho, com ênfase na modernização da gestão e aumento da produtividade; e iii) a internacionalização da produção e do comércio, reforçando instituições econômicas multilaterais de cooperação – redução de barreiras tarifárias, plena conversibilidade de moedas e outros princípios do multilateralismo (Hogan, 1987, p. 14-18).

26. A noção de conflito utilizada aqui e em outras passagens deste texto se refere a divergências de ideias que têm como base as diferenças de interesses e objetivos, e não ao uso da violência.

27. A participação dos Estados Unidos na Segunda Guerra se deu de 1941 a 1945.

Portanto, a tática empregada por Truman e Marshall foi a de dar voz e protagonismo a grupos alinhados a um projeto de desenvolvimento com influência sobre o sistema político. O CED e outras organizações rivalizaram politicamente com grupos que eram representantes de setores de feição predatória, como os do cartel do transporte de cargas e do tabaco. Estes também tinham acesso facilitado ao Congresso, mas em um circuito de parlamentares não tão articulados para fazer frente à coalizão protagonista.

O papel exercido pelo apoio à decisão exercido por Kennan e Clayton não foi o de montar tal coalizão e formular esse projeto de desenvolvimento. Sua tarefa foi conceber uma política que se conectava a tal projeto e à coalizão que o concebeu e o defendia.

Essa função, assim como a das equipes técnicas de implementação, só pode ser plena e eficientemente exercida se houver processos decisórios que tornem as escolhas sugeridas, estratégica e tecnicamente, desejadas por um amplo espectro de atores.

6.8 Para quem trabalham os especialistas?

O caso aqui analisado permite um outro aprendizado importante no que tange ao papel de especialistas e da mídia e sobre a maneira como o apoio à decisão pode lidar com ambos.

No Comitê Harriman, dos sete representantes da área de ensino e pesquisa, cinco eram provenientes de organizações privadas: as universidades de Harvard, Duke e Cornell, a Escola de Mineração do Colorado e o Instituto Brookings – um *think tank* com trabalhos comissionados pelo governo, mas fortemente financiado por grandes fundações privadas, como a Carnegie e, a partir dos anos 1950, a Rockefeller e a Ford.

As únicas organizações públicas eram a Faculdade do Estado de Iowa e a Universidade da Califórnia. Ainda assim, essas, tal como a maioria das universidades públicas nos Estados Unidos, foram montadas como parcerias público-privadas, com grande interesse do setor empresarial em áreas como agricultura, engenharia e geologia (Barrow, 1990; Beck, 1947).

O representante da Universidade da Califórnia, Robert G. Sproul, era o presidente da universidade. O cargo de presidente de universidade tinha funções de cunho administrativo-financeiro, diferentemente do reitor (*dean*), de caráter acadêmico. Antes de tornar-se presidente, Sproul notabilizou-se na função de lobista desta universidade junto ao Congresso e a empresas, justamente para garantir recursos para o funcionamento e expansão da universidade.

Todos esses atores foram chamados certamente por sua capacidade de mobilizar competências para oferecer respostas técnicas com rapidez, mas estavam longe de ter um perfil exclusivamente técnico. Mesmo as universidades públicas já eram parte orgânica de uma coalizão que se utilizava de estudos técnicos como insumos úteis ao padrão mais moderno de desenvolvimento e a uma economia política de maior produtividade (Berman, 2012; Eisinger, 1988; Beck, 1947).

A coalizão selava também uma aliança com o trabalho formalizado e sindicalizado, o que resultava em concessões de bem-estar social – salvo à parcela mais pobre de negros, povos originários e imigrantes hispânicos e orientais, que eram mantidos sub-representados politicamente, em trabalhos precários não formalizados, sem proteção sindical e submetidos ao tratamento de seus problemas sociais como caso de polícia (Katznelson, 2013; Lowi *et al.*, 2017, p. 144-179).

Técnicos se especializam sobre problemas concretos que afetam pessoas e organizações – governos, empresas, associações civis. Todavia, são recrutados e ganham destaque na medida em que essas questões interessam a determinadas coalizões e seus estudos e propostas conectam-se a uma agenda. Especialistas que atuam como consultores estão diretamente vinculados e dependentes do mercado da *expertise*. Atuam sob demanda. São pagos para isso. Os que atuam em órgãos públicos são orientados a auxiliar em projetos de organizações de Estado. Supõe-se que, quanto mais democrático o Estado e quanto menos cartelizado o mercado, mais diversa será a comunidade de especialistas e mais plural e aberta a enxergar e analisar evidências contraditórias, anomalias e contraexemplos.

Especialistas podem contribuir para que os problemas sejam melhor definidos, especificados (detalhados), explicados publicamente e tratados de forma analítica, prática e efetiva. Eles são, portanto, fundamentais para transformar problemas públicos em questões de agenda. Especialistas têm o ofício de apresentar soluções específicas mais eficientes (Pinheiro *et al.*, 2020). Contudo, nem sempre elas serão também as mais efetivas e viáveis.

Assim, tais especialistas podem realmente atuar como protagonistas de um sistema perito (*expert system*, conforme Guidens, 1990, p. 27) que seja útil e confiável, quando transparente, verificável e submetido à prova por regras de certificação técnica e *expertise* profissional que atestem a robustez de suas conclusões.

Um dos requisitos da especialidade técnica é justamente o foco em uma área do conhecimento sobre a qual alguém se debruce em profundidade. Por outro lado, quanto mais especializado e preciso o trabalho do especialista, mais restrita é sua atuação. Sua capacidade de aferir quais opções são mais efetivas e viáveis depende de análises mais amplas, muito além de sua especialidade.

TEXTO para DISCUSSÃO

Quanto mais restrita e especializada, menos estratégico e mais operacional tende a ser o raio de atuação da assessoria técnica. Essa condição protege o trabalho do especialista de ser considerado uma escolha encomendada, mas também confere a seu papel uma espécie de miopia em relação a problemas mais amplos.

O fato de que determinadas decisões pareçam irracionais, desconsiderem recomendações técnicas e sigam rumos ineficientes pode advir de duas situações típicas: ou determinada área de políticas públicas está capturada por grupos com interesses meramente predatórios; ou o sistema de legitimação e validação das escolhas, sendo devidamente policêntrico, foi submetido a jogos de múltiplas arenas, com requisitos que foram além do trabalho de um único técnico ou de uma equipe técnica especializada.

Como lembra Tsebelis, há jogos ocultos quando as decisões são submetidas a múltiplas arenas (Tsebelis, 1991). Isso torna compreensíveis e lógicas (“racionais”) decisões que muitas vezes parecem irracionais. Nesse caso, tanto os técnicos quanto observadores externos é que na verdade têm uma visão limitada desses processos de legitimação.

O que Tsebelis não explora, porém, é que muitas vezes essas lógicas são mantidas deliberadamente ocultas para que não se perceba como seus atores operam e a partir de que barganhas tomam suas decisões. Enfim, o problema vai além de simplesmente encontrar a racionalidade perdida em meio aos triângulos de ferro.

Os riscos de captura são reais. Envolvem o ocultamento da lógica dos processos decisórios e só podem ser evitados ou mitigados quando coalizões que se unem para enfrentar interesses predatórios são capazes de expor tais negociações e obrigar, institucionalizando regras, uma melhor fundamentação técnica, justificativas com base em princípios públicos e maior transparência. Portanto, não se trata nem de uma negação da política (antipolítica) nem de mera aceitação da “política como ela é” – como a teoria da lata de lixo e da formação de agenda recomendam.

Dessa forma, a contribuição técnica é essencial à definição e especificação de problemas e à formulação de soluções operacionalizáveis, transparentes e aderentes (*ex ante*) a princípios de isonomia e equidade. Todavia, só faz sentido quando vinculada a uma orientação estratégica ampla, o que precede o trabalho do especialista. O especialista, quando estrategista, torna-se generalista. Essa não deixa de ser uma competência profissional especializada, em certo sentido (Méndez-Martínez, 2020, p. 220-229), mas não específica.

Especialistas também não têm como substituir o processo de escolha coletiva que envolve decisões com impactos muitas vezes difusos (de longo prazo, para públicos amplos e variados) e

custos em larga escala. Sua contribuição mais relevante pode ser a de especificar efeitos parciais e dimensionar, com maior granularidade, o preço a ser pago pelas intervenções.

Eles, da mesma forma, não substituem o público que sofre as consequências de um problema. Estão longe de ser seus representantes e ter a sensibilidade que atores políticos, principalmente os que realizam algum trabalho de base, podem adquirir no esforço legítimo de representação. Sobretudo quando a produção técnica envereda por caminhos de “coisificação” de problemas e automatização de soluções, perdendo a dimensão interativa, contextual e personificada, seu trabalho ganha rigor técnico, mas perde sensibilidade para nuances importantes de um problema mais complexo.

O papel do apoio à decisão desempenhado por assessorias de perfil estratégico é, justamente, enquanto composta de burocratas, o de fazer a ponte entre dirigentes políticos, burocratas e especialistas. Inclusive, devem fazê-lo atentos à atuação de especialistas que trabalham sob demanda em consultorias remuneradas dos grupos de interesse.

Nesses casos, a própria escolha de problemas a serem tratados pelos especialistas já vem com escopo bastante restrito. Especialistas não são chamados a pensar objetivos amplos, estratégicos, mas soluções bem especificadas e produtos prototipados – sem prejuízo de que participem de debates com escopo ampliado. Quando o fazem, como cidadãos ou generalistas, precisam esgrimir argumentos, e não prerrogativas especiais (privilégios cognitivos) dados por sua formação.²⁸

A suposição de que grandes problemas de políticas públicas serão resolvidos por soluções de prateleira baseadas em melhores práticas ou na melhor evidência trazida por especialistas é uma operação de ocultamento. Esconde que as decisões estratégicas e os grandes objetivos a que essas soluções se endereçam já virão definidas previamente por outros. Quando escolhas não são precedidas por um amplo processo de articulação e pactuação com um público variado, significa que foram terceirizadas para quem se apropria dos processos decisórios e vende produtos de prateleira.

6.9 A mídia enquanto grupo de interesse

A mídia, sempre uma categoria de atores e organizações (empresas de comunicação) relevantes, basicamente se limitou a acompanhar o Plano Marshall, dando espaço a coalizões favoráveis ou contrárias. A maioria dos veículos de imprensa deu cobertura amplamente favorável ao plano.

28. A respeito desse debate, ver Landemore (2012; 2019).

Com propaganda paga financiada por um comitê com recursos de grupos empresariais e alimentada pelos pronunciamentos e notícias das autoridades governamentais e estrangeiras, assim como pelas conclusões do Comitê Harriman, a grande mídia difundiu o plano como uma aposta promissora.

A exceção foram alguns jornais de longa tradição isolacionista em matéria de política externa e forte envolvimento político na oposição a Roosevelt e ao New Deal, como o *Chicago Tribune* e o *New York Journal-American* (Wala, 1986, p. 526; Price, 1955, p. 58).

O *Chicago Tribune* era ligado ao republicano Robert R. McCormick, figura tradicional da ala mais conservadora do Partido Republicano (Reinhard, 2014, p. 47, 91 e 121). O *New York Journal-American* era o principal jornal de William Randolph Hearst.²⁹ Embora ligado ao Partido Democrata, Hearst tornou-se um dos principais rivais de Roosevelt e, posteriormente, levou seu jornal à oposição ao Plano Marshall.

A coalizão de apoio ao plano e, depois, a ECA desenvolveram seu próprio esquema de propaganda, nos Estados Unidos e na Europa. Fizeram anúncios pagos em jornais, inclusive com suplementos especiais; custearam publicidade em mobiliário urbano (*outdoors, displays*, faixas e cartazes); produziram filmes de noticiário cinematográfico (cinejornais feitos pela Seção de Documentários da ECA); criaram *spots* e programetes de rádio distribuídos pelos países; e financiaram pesquisas de opinião divulgadas fartamente pela imprensa em geral. A partir dos anos 1950, a produção para a televisão se agregaria a esse arsenal (Wala, 1986; Christenson, 2002; Price, 1955).

Em resumo, o caso analisado demonstra que a mídia, assim como os especialistas, são atores importantes a serem lembrados. No entanto, não se justifica a opção do referencial das coalizões de defesa (ACFs) e também da teoria do agendamento de mantê-los à parte, como atores independentes dos grupos de interesse e em uma atmosfera *naïve*.

Não se descarta que eles possam exercer um eventual protagonismo do campo das ideias sobre as coalizões, em especial quando se mostram capazes de exercer algum papel de inovação, no campo das ideias, e coordenação, em termos organizativos e de exposição pública.

Contudo, no que respeita a coalizões governantes, o modelo tradicionalmente conhecido como "triângulo de ferro" (Gordon, 1981) volta a fazer sentido. Ou seja, dirigentes políticos (governamentais, legislativos e do Judiciário), burocratas (diretores, assessores, analistas, auditores,

29. Hearst foi a inspiração do personagem Charles Foster Kane, do clássico filme *Cidadão Kane* (Lassance, 2021c). Outrora grande magnata, com uma rede de jornais por todo o país, Hearst viu seu império ruir com a crise de 1929 e a depressão que se seguiu, nos anos 1930.

procuradores) e grupos de interesse (empresariais, sindicais, religiosos, especialistas e mídia) formam um circuito fechado e coeso e agem com relativa disciplina pela afirmação de suas agendas.

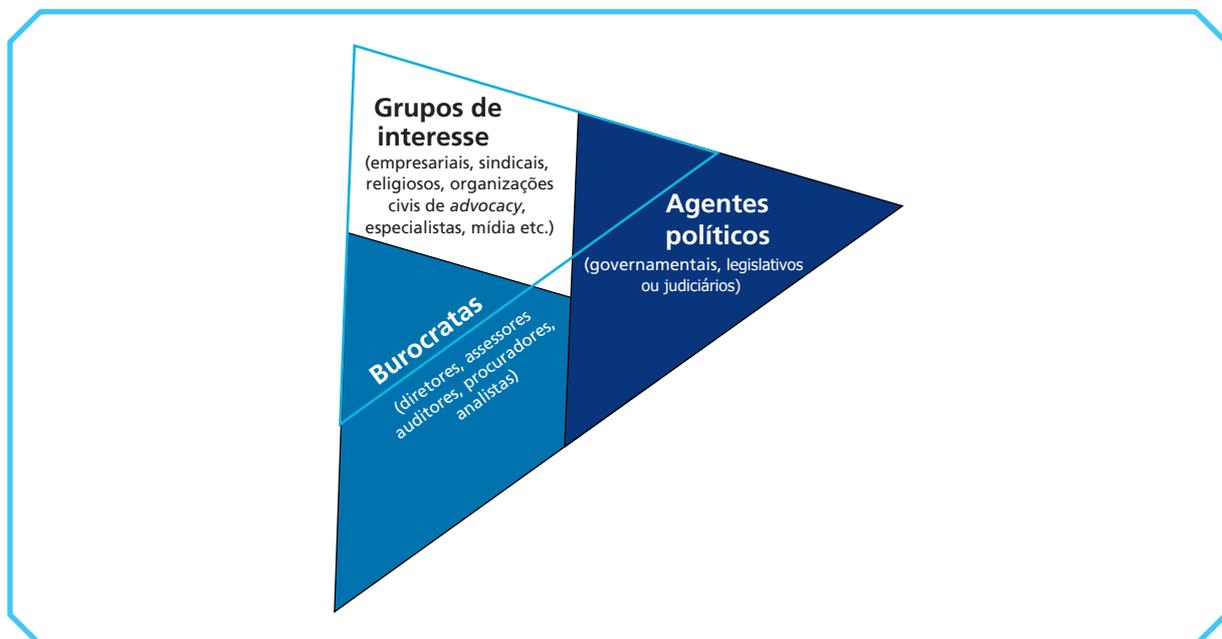
As coalizões se contradizem e confrontam-se na medida em que ocorrem defecções dentro de uma coalizão – governante ou opositora. Mobilizações populares e fissuras decorrentes de processos socioeconômicos e ideológicos de transformação abalam convicções e acordos até então estáveis e contribuem para que divergências abertas tornem mais difícil a captura de uma área de políticas públicas por uma mesma coalizão predatória por muito tempo.

Atores da mídia e especialistas são, portanto, categorias umbilicalmente associadas a grupos de interesse. Dentro da análise de coalizões, a identificação de triângulos de ferro volta a fazer sentido.

Os triângulos terão angulações dominantes conforme o papel de maior ou menor protagonismo de alguns atores no desenvolvimento de estratégias e soluções operacionais que se tornem preferenciais.

FIGURA 4

Triângulo de ferro¹



Elaboração do autor.

Nota: ¹ Disponível em: <<https://bit.ly/TDTriangle>>.

Mais que retomar a analogia do triângulo de ferro, a constatação que se faz a partir do Plano Marshall e do ERP é que o quadro demonstra a característica histórica da política como combate organizado, como definem Hacker e Pierson (Hacker e Pierson, 2014).

Por trás da política como espetáculo eleitoral, com a disputa acirrada entre partidos e a influência extravagante dos atributos pessoais de candidatos e dirigentes governamentais sobre o humor da opinião pública, o cerne dessas batalhas não é a ocupação de cargos nem de cadeiras no parlamento (que são meios, e não fins), mas o controle de políticas públicas e a distribuição de recursos financeiros e institucionais por meio de programas governamentais (Hacker e Pierson, 2014).

O grande risco apontado pelos autores é o de captura das políticas e de programas por grupos com interesses predatórios – um padrão em que “o vencedor leva tudo” (Hacker e Pierson, 2010). Assim, esse risco também representa um traço estrutural a ser considerado no processo de construção das decisões e de implementação de soluções.

6.10 Intermediadores ajudam ou atrapalham?

O caso em análise lança luz sobre a real importância de agentes que servem de intermediadores – *brokers* (Ingold e Varone, 2012; Weible *et al.*, 2011; Sabatier e Weible, 2009). Evidencia-se seu papel concentrado, e não difuso.

Por exemplo, o papel cumprido pelo ex-presidente Hoover, com seu relatório a respeito da crise na Alemanha, exerceu influência sobre o Partido Republicano e sobre grupos de interesse corporativos contrários aos democratas. O relatório foi peça essencial para enterrar o Plano Morgenthau e também para incluir o lado ocidental da Alemanha em uma estratégia não só de ajuda humanitária imediata, mas de reconstrução política e econômica completa.

O ingrediente que Herbert Hoover emprestou à discussão foi o de dar ares bipartidários (*bipartisan*) à nova proposta (Lassance, 2021b, p. 37). Ao final, porém, Hoover tornou-se um opositor do desenho do ERP desencadeado pelo Plano Marshall.

Sua dissidência deu-se em função da criação da ECA (uma nova e gigantesca burocracia); do grande volume de recursos governamentais a serem alocados; da duração do programa, que considerava longa; e pelo fato de incluir grandes doações, onerando o Tesouro (Hoover, 1948, p. 120-130).

Hoover era favorável a empréstimos administrados por organismos já existentes, como a Organização de Reconstrução Financeira (Reconstruction Finance Corporation – RFC), uma espécie de banco de desenvolvimento criado por ele mesmo, quando presidente (1929-1933). O RFC teve o propósito de financiar a recuperação de bancos e empresas abaladas pela crise de 1929. Outra organização que ele julgava apta para a tarefa era o Banco de Exportação e Importação (Export-Import Bank), autarquia de apoio à exportação (Hoover, 1948).

Em geral, intermediadores são analisados segundo dois tipos ideais, segundo Rogers e Agarwala-Rogers (1976). Há os intermediadores que funcionam como chave de acesso (*gatekeepers*). São aqueles que permitem a entrada de um membro externo a uma negociação. O segundo tipo é o dos intermediadores que atuam como representantes. Estes contribuem para facilitar a negociação com atores de outros grupos, distintos dos grupos que o intermediador representa.

Hoover cumpriu esse segundo papel. Patrocinou o apoio republicano a uma guinada na política externa que fosse além do auxílio imediato e se orientasse pela reconstrução da Europa, incluindo o reerguimento e a reconstituição da Alemanha como Estado nacional e economia industrializada.

Porém, vê-se que a solução desenhada pelo Plano Marshall e aceita pelo próprio Partido Republicano extrapolou a atuação do agente intermediador e ganhou contornos muito diferentes, a partir da negociação no Congresso. O fator decisivo foi que a oposição republicana aceitou a criação da ECA ao assumir o controle da indicação de seu presidente.

O senador republicano Arthur Vandenberg, que presidia a Comissão de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos – instância do processo decisório de criação da ECA –, vetou as indicações de Truman para a ECA e indicou pessoalmente Paul G. Hoffman, que então presidia a montadora de automóveis Studebaker (Lassance, 2021b, p. 18).

Uma análise mais detida tanto sobre o papel do intermediador quanto do empreendedor de políticas evidencia que, em processos decisórios policêntricos, a influência decisiva de um único ator é marginal. Aliás, instituições madisonianas (Madison, Hamilton e Jay, 1788; Dahl, 1970) foram feitas exatamente para que isso ocorra. É a forma de desenho institucional para se evitar a captura e o controle absoluto das decisões por grupos de atores que assumam a proeminência de “czares” e monopolizem uma política pública.

Em conclusão, agentes intermediadores abrem portas e têm papel importante de catalisadores, mas não são capazes de exercer total controle sobre os resultados. Essa influência é modulada conforme as alternativas em debate são submetidas a múltiplas arenas decisórias. Ao longo de todo o processo decisório, e mesmo no momento de sua conclusão, as pretensões de um intermediador podem ser frustradas. Isso explica muito de por que intermediadores podem se tornar críticos mordazes de propostas que originalmente seriam “ideais”, mas que acabaram desfiguradas. Na verdade, o que ocorre pode ser captura predatória ou, ao contrário, uma reconfiguração que tenha se afastado desse risco.

6.11 Apoio à decisão serial ou paralelo?

Quando se aciona o apoio à decisão, havendo equipes distintas, os dirigentes podem optar por um trabalho conjunto ou em separado.

Em conjunto, o assessoramento pode ocorrer como trabalho em série, sequenciado em formato de “linha de montagem” (com uma distinção de funções e tarefas), ou em paralelo, com as assessorias trabalhando separadamente, cada qual cumprindo as mesmas tarefas do início ao fim.

Em série, o resultado é uma única proposta. Em paralelo, são oferecidas pelo menos duas alternativas de decisão, as quais podem ser divergentes ou complementares entre si.

O assessoramento estratégico é responsável por analisar um problema mal estruturado e organizar um raciocínio que seja capaz de orientar uma estratégia concatenada e coerente. Esse papel é dado não necessariamente pelo perfil pessoal dos burocratas, mas por razões político-institucionais e organizacionais que obrigam a que assim seja.

No Plano Marshall, a condição de um governo submetido a mecanismos de controle interno e externo – principalmente à supervisão congressual –, ao escrutínio da opinião pública nacional e internacional (no caso, a europeia), e o fato de que os grupos de pressão estavam divididos exigiu que o presidente da República e o secretário do Departamento de Estado exercessem protagonismo sobre a política, não o suficiente para terem o controle do programa.

Por parte da burocracia, igualmente, a existência de quadros de assessoria de perfil distinto e de organizações que também não estavam plenamente alinhadas favoreceu uma proposição mais estratégica do que tático-operacional. Daí o plano ter se fixado mais sobre a governança da estratégia do que sobre a operacionalização (gestão) da solução.

Pelo que se viu, o Plano Marshall estabeleceu um processo paralelo de interação entre dirigentes e burocratas para o assessoramento estratégico de apoio à decisão. Kennan e Clayton se mostraram relativamente afinados quanto ao ponto de partida, mas não em relação aos pontos de chegada.

Esse alinhamento preliminar pode ter vindo da orientação presente na delegação feita pelo presidente e pelo secretário Marshall ou pode ter sido o resultado do uso de fontes de informação que compartilhavam entendimentos comuns. Entretanto, ambos usaram abordagens diferentes e chegaram a diferentes propostas.

A questão que se coloca aí é a de que também não há um padrão ideal de organização de equipes para a formulação. A recomendação de que não se deve passar uma mesma tarefa a mais de uma equipe, para não haver problemas de coordenação, pelo menos no apoio à decisão, não se aplica necessariamente. Pode-se ter equipes simultaneamente encarregadas de uma mesma tarefa e suas divergências serem úteis e bem-vindas, servindo para apresentar alternativas sob pontos de vista muito distintos. Esse é o sentido também de se estabelecerem canais de dissenso controlado (interno às assessorias) ou aberto (por meio da participação).

6.12 Qual o papel da governança para transformar princípios em ação?

Modelos abertos de desenho de políticas públicas e de coordenação de programas, ao mesmo tempo que são mais flexíveis, conferem um maior grau de discricionariedade aos responsáveis pela implementação.

A decisão do governo Truman de abrir mão do controle direto da operacionalização do ERP, pela criação de uma autarquia (a ECA), deu maior flexibilidade ao modelo de implementação e maior poder a Hoffman.

Para contrabalançar tal discricionariedade, a ECA foi submetida a um rigoroso controle congressional, a começar da indicação de um dirigente definido pelo próprio Congresso. Além disso, o órgão precisou trabalhar alinhado à estratégia definida pelo governo e ao controle e prestação de contas estipulados pelo Legislativo (Lassance, 2021b, p. 17-18).

Tal acordo de governança manteve o controle da Presidência sobre os rumos da política, fomentou o compromisso legislativo – garantindo a supervisão congressional sobre o programa – e preservou a flexibilidade e discricionariedade gerencial da implementação, que se manteve aderente ao problema estratégico escolhido pela política.

Políticas centralizadas ou descentralizadas podem envolver custos transacionais igualmente elevados. A decisão por centralizar ou descentralizar é contingente, ou seja, depende “dos atores envolvidos e das características da política em questão” (Cavalcante *et al.*, 2019, p. 92). Por isso, Rudalevige fala em centralização contingente (Rudalevige, 2009). O autor supõe que quanto maior a distância entre as preferências do presidente e as de seus membros de gabinete (ministros), maior a centralização, e vice-versa.

Porém, no caso do Plano Marshall, fica evidente que a descentralização, embora contingente, não derivou do perfil do gabinete e da aproximação das preferências de Truman e Marshall.

O fator determinante foi a situação de minoria parlamentar do presidente e a autonomia do Congresso e dos atores europeus para rechaçar uma solução centralizadora. Foi o policentrismo institucional do Estado americano e da relação com os europeus que tornou tal governança a mais viável.

Os custos transacionais de uma solução centralizada eram maiores. Tanto que tornavam um plano centralizado inexecutável. Fatores estratégicos, relacionados aos objetivos da política, e institucionais, que se referiam aos atores partícipes do processo decisório, fizeram prevalecer a opção pela descentralização.

O dilema é o de como evitar que a descentralização, que permite a flexibilidade e a discricionariedade gerencial, dê margem a uma implementação destoante dos princípios e dos objetivos propugnados pela política e que não produza os resultados aguardados.

A saída demonstrada pelo ERP foi justamente fazer com que os princípios e os objetivos fossem a matriz do desenho do programa, enquanto a supervisão (monitoramento) da gestão do ERP, pelos comitês do Congresso, e a avaliação de resultados, serviam de parâmetros permanentes, como uma espada de Dâmocles.

Os procedimentos do ERP precisavam ser estabelecidos e validados, a todo momento e em cada detalhe (como demonstrado por Simon, 1952), mas seguiam orientações consistentes com os pilares da política. A administração do ERP era a própria rotinização dos objetivos do Plano Marshall. Os princípios de fato foram postos em ação, diminuindo-se os riscos de se fazer algo substantivamente distante dos propósitos da política.

6.13 Qual o papel da assessoria estratégica?

Processos e sistemas de apoio à decisão – diante de problemas, via de regra, mal estruturados – são meios que podem servir de ponte entre políticos e burocratas para a construção de soluções mais orientadas ao longo prazo.

O trabalho de apoio à decisão pode ter consequências práticas importantes para a formulação de políticas públicas e o desenho dos programas governamentais. Por exemplo, pode induzir um melhor uso de evidências e evitar que se caia no modelo da lata de lixo.

Sua adoção pode levar ao uso de métodos científicos para a solução de problemas coletivos de maior criticidade. Os métodos podem servir para explicitar critérios mais transparentes na construção de decisões e proporcionar parâmetros para o arbitramento de conflitos. Além disso,

reforça-se a perspectiva de que os programas sejam desenhados de forma a serem monitorados, avaliados e aprimorados.

A capacidade de diálogo técnico-científico para fazer bom uso de evidências é condição necessária, mas não suficiente, a um assessoramento mais efetivo. É preciso também que haja condições político-institucionais propícias para que se cumpra esse papel.

No Plano Marshall, foram requisitos básicos os descritos a seguir.

- 1) Que o governo fosse obrigado a olhar o longo prazo. A abordagem do problema geopolítico europeu secundarizou as soluções de prateleira, sobre as quais a presidência Truman estava sendo duramente cobrada por dificuldade de entregar resultados concretos e imediatos.
- 2) Que houvesse capacidade instalada de assessoramento estratégico passível de ser recrutada rapidamente. Para encontrar pessoas certas, na hora certa, para dar respostas precisas a perguntas difíceis é necessário que haja uma capacidade mínima já instalada, do próprio serviço público, estruturada para fazê-lo de modo rápido e adequado.
- 3) Que se firmasse um pacto de delegação sólido com base em uma relação de confiança estabelecida entre dirigentes e assessores. Foi preciso evitar ultracentralizar questões que precisavam de tratamento sistemático, e não apenas de comando e controle.
- 4) Que os dirigentes da alta administração fossem minimamente experientes e “versados” em estratégia (como era o caso de Marshall, em ambos os sentidos) para reconhecer que os assessores deveriam ser estimulados a atuar com maior desenvoltura, ou pelo menos não terem dificultada sua atuação – e sem que isso parecesse uma fraqueza, e não uma virtude do dirigente.
- 5) Que as soluções projetadas catalisassem uma coalizão de defesa capaz não só de referendar tais soluções, como também de alinhar o discurso quanto ao cerne do problema, ao tipo de intervenção e aos riscos de sua não adoção. Soluções abrangentes, antenadas em objetivos de longo prazo e bem concatenadas, dependem não só de boas ideias e bons especialistas, mas de bons estrategistas capazes de conquistar grandes aliados.

Portanto, o apoio à decisão é acionado e torna-se capaz de desenhar soluções mais efetivas quando consegue atuar de fato enquanto assessoramento estratégico. Reunir tais ingredientes é uma tarefa possível, mas, como se viu neste estudo de caso, de complexa operacionalização.

O requisito é transformar um problema mal estruturado em um raciocínio que oriente uma estratégia consistente e coerente. Esse requisito básico é dado, como se verá em mais detalhe na discussão adiante, não exclusivamente pelo perfil pessoal dos burocratas, mas também por

razões organizacionais e político-institucionais que estimulem e até obriguem os dirigentes a agir enquanto tal.

O assessoramento estratégico implica enfrentar problemas complexos sabendo lidar com as espessas camadas de incerteza que os envolvem. Ao invés de se definirem detalhes de modo pretensamente clarividente, é papel desse tipo de assessoramento convencer os dirigentes de que deixar esses refinamentos para processos mais amplos de articulação e pactuação, no devido *timing*, respondem melhor à estratégia do que firmar detalhes *a priori*. A decisão que cabe aos dirigentes é a de estabelecer quais as condições que devem ser cumpridas para se atender a um objetivo: de quais pontos se pode abrir mão sem se afastar da estratégia? De que aspectos se pode lançar mão de alguma flexibilidade?

No Plano Marshall, o apoio à decisão mostrou-se mais útil por ter assumido a dimensão de assessoria estratégica. Embora capaz de usar ferramentas mais operacionais, o apoio à decisão manteve sua ancoragem de cunho eminentemente estratégico, valorizada pela capacidade de compreender as circunstâncias dadas pelos processos decisórios e pela visão atenta às múltiplas arenas que serviriam de filtro decisório.

Se as assessorias estratégicas avançassem ao ponto de assumir detalhes muito específicos e tarefas de escopo mais operacional, perderiam sua capacidade de oferecer e refinar proposições macro, de longo prazo, atinentes a problemas que são complexos, multicausais e multidimensionais.

O caso revela uma faceta apreciada por alguns dirigentes, que requerem apoio à decisão não restrito a aspectos técnicos e operacionais, mas que envolva fatores institucionais, organizacionais e o mapeamento dos interesses e percepções dos atores. Consequentemente, elementos que parecem genéricos e pouco aplicáveis, na verdade, revelam-se de grande importância prática.

A “primeira recomendação” proposta por Kennan demonstrou o cerne do apoio à decisão, qual seja, a capacidade de:

- delimitar um problema;
- encontrar e aprofundar a análise sobre as causas que estão na raiz;
- traduzir, sintetizar, sistematizar, explicar, reduzir o grau de incerteza na escolha; e
- dimensionar as alternativas de solução, levantando prós e contras e, só então, apresentar recomendações – preliminares e paulatinamente detalhadas, em aproximações sucessivas.

Viu-se que muitos dos detalhes do ERP não vieram do plano, e sim, dos comitês (em especial, do Comitê Harriman), do trabalho de planejamento e implementação levado a cabo, posteriormente, pela autarquia (ECA), e da interlocução com os países europeus.

A intenção não foi só a de postergar definições, mas fazer com que o planejamento operacional obedecesse à estratégia de pactuação com os europeus e com o Congresso. Isso permitiu que o Departamento de Estado se concentrasse em conceber e orientar a política, dando maior flexibilidade gerencial à ECA.

Em suma, para lidar com as dificuldades e adversidades de problemas complexos, dirigentes mais experientes acionam o apoio à decisão como forma de reunir e processar informações, levantar alternativas, antecipar riscos e dimensionar diferentes custos e riscos. O apoio, ao ajudar a conceber a estratégia, o faz de modo a definir o escopo da operacionalização, e não todos os seus detalhes.

Em consulta a especialistas e a grupos de interesse diversos, percebendo as oportunidades e também as armadilhas que cada qual arma ou patrocina, o assessoramento estratégico oferece fundamentos lógicos, parâmetros normativos e cálculos de viabilidade que protegem os dirigentes de decisões que possam ser consideradas estapafúrdias, desatentas, enviesadas e capturadas por grupos de interesses predatórios.

Assim, soluções concebidas mirando o longo prazo podem se valer de aproximações sucessivas e táticas adaptativas. Evita-se que elas se tornem obsoletas muito rapidamente ou façam com que atores-chave sejam refratários à sua adoção.

Retrospectivamente, poderá parecer que algumas dessas decisões foram incorretas ou incompletas, mas não necessariamente. Elas podem ter sido decisões apropriadas em um dado momento, mas que caducaram diante de desdobramentos de um problema ou da emergência de um novo padrão de solução técnica disponível – técnica em termos tecnológicos ou normativos.

6.14 Decisões são tomadas ou construídas?

O processo decisório do Plano Marshall, mais exatamente, do ERP, teve início com a formulação e “tomada de decisão” que resultou na proposta oficial enviada pelo presidente Truman ao Congresso, em uma mensagem especial encaminhada em dezembro de 1947 (Truman, 1947b). Essa decisão incorporava as linhas mestras, lançadas como balão de ensaio no discurso do secretário Marshall, em junho, e propunha a criação do ERP e da ECA.

TEXTO para DISCUSSÃO

Nem a formulação inicial presente no discurso de Marshall e nem a proposta final foram exatamente o resultado de “seleção natural” de uma única dentre várias alternativas flutuando em uma sopa. Mais que uma escolha, o que ocorreu foi a construção de uma decisão.

Embora a expressão *decision-making* seja tradicionalmente traduzida como “tomada de decisão”, vê-se que o conceito mais adequado é mesmo o mais literal: “construção da decisão”.

O discurso de Marshall era uma proposta minimalista. Apresentava uma diretriz política, firmando uma orientação ampla bastante, mas orientadora o suficiente para apontar o objetivo principal. Os detalhes foram remetidos aos comitês, principalmente ao Comitê Harriman, e ao trabalho da ECA. A autarquia seguiu essas diretrizes. Manteve em aberto a elaboração dos projetos para que houvesse negociação com os países europeus.

A estratégia de Kennan foi a que prevaleceu, mas em linhas gerais. Todavia, a diretriz de Kennan quanto a um protagonismo britânico e a uma reação pública dos Estados Unidos que se seguiria ao apelo britânico, como se estivessem atendendo a uma demanda do velho aliado, caiu por terra tão logo o secretário Marshall discursou na Universidade de Harvard e passou a dar nome ao novo plano. Nesse caso, prevaleceu a sugestão de Clayton em favor de um protagonismo claro e ostensivo dos Estados Unidos: “os Estados Unidos devem comandar este *show*” – e assim se fez.

Além do mais, embora Kennan tenha proposto uma ação de “economia política”, seu relatório não deixou claros quais seriam os parâmetros dessa ajuda, de sorte a evitar o risco que ele próprio qualificou como cheque em branco – a doação de recursos de forma meramente reativa a países que atravessassem crise política.

Esses parâmetros de fato só ficaram explícitos na proposta de Clayton, mesmo que de forma negativa. O propósito do plano de ajuda era, seguindo as palavras de Clayton, o de impedir os processos de “nacionalização de indústrias, reforma agrária abrupta, rompimento de laços comerciais de longa data e desaparecimento de empresas privadas”.

A construção da decisão foi, portanto, uma mescla de alternativas, e não a escolha unilateral de uma delas. Kennan ofereceu os eixos que se mostraram preponderantes e Clayton deu o escopo das contrapartidas a serem cobradas para a liberação de recursos.

O apoio à decisão percorreu desde o trabalho de consulta prévia feita a várias fontes e interlocutores até sua consolidação em propostas para a apresentação aos dirigentes.

Posteriormente, a Assessoria de Planejamento de Políticas superou sua condição precária e com muitos processos *ad hoc* e especializou-se a ponto de tornar-se de fato uma estrutura de apoio à decisão. Ela estabeleceu formas mais sistemáticas (reiteradas) de fluxos de entrada de insumos (informações), análises e recomendações, inclusive com mecanismos de estímulo controlado à dissidência. Esse aspecto, ainda que de forma concentrada e em ambiente bastante restrito, aproxima-se do que Landemore entende como estímulo à “diversidade cognitiva” (Landemore, 2019, p. 160; 2012, p. 251-289).³⁰

Na formulação do Plano Marshall, mesmo que de forma muito incipiente, o papel de testar visões diferentes, e mesmo divergentes, foi cumprido, logo de início, pelo acionamento de duas assessorias de perfis distintos, com abordagens e visões divergentes. Depois, o processo foi aprofundado pela discussão dos comitês. Mais uma vez, se afirmou um processo que pode ser melhor compreendido pela abordagem construtivista das trilhas adaptativas.

6.15 Cooperação ou confronto?

Kennan vislumbrava o Plano Marshall como parte da montagem do quebra-cabeças da estratégia geopolítica de contenção do avanço do bloco soviético a ser feita, preferencialmente, pelos próprios europeus. A ideia era poupar os Estados Unidos de terem que priorizar gastos militares e evitar-se uma presença armada mais ostensiva no continente.

Para Kennan, essa seria uma política mais inteligente e efetiva, cujo objetivo final mirasse não só conter rivais do Leste Europeu, senão também evitar uma terceira guerra mundial.

A estratégia seria, porém, abandonada pelo presidente Truman com a escalada da Guerra Fria e a corrida armamentista. Pode-se dizer que o encerramento definitivo do Plano Marshall ocorreu não apenas com o fim do ciclo de grandes investimentos diretos e a fundo perdido dos Estados Unidos em países europeus, em 1951, mas também com a substituição definitiva da estratégia de cooperação pela do confronto.

O Relatório Kennan analisou o problema europeu a partir de uma abordagem que se tornou tradicionalmente conhecida como de *soft power* (Nye, 1990; Wilson, 2008), cujo propósito é “tentar fazer com que os outros queiram o que você quer” (Nye, 1990, p. 167, tradução nossa).

30. O modelo de diversidade cognitiva utilizado por Landemore é baseado nos estudos de Hong e Page (2004; 2012).

TEXTO para DISCUSSÃO

Tal maneira de abordar problemas complexos, multicausais e com atores de diferentes perfis e interesses também tem um paralelo recente na teoria da arquitetura das escolhas conhecida como *nudge* (Thaler e Sunstein, 2008; Saghai, 2013; Kahneman, 2011, p. 212-214). A tradução mais próxima de *nudge* (“empurrãozinho” ou “cutucada”) remete a analogias sobre como estimular a adesão a uma proposta ou a um comportamento de outro ator por meio de táticas de persuasão, e não de coerção. Essa abordagem *nudge* do plano está presente particularmente nos aspectos que dizem respeito à estratégia de persuasão contida nos documentos de Kennan, Clayton e Marshall, e que estavam além do mero aporte financeiro.

Estratégias de *hard power*, em contraste, implicam maior controle e coerção. Quando se opta por manter presença e atuação mais ostensivas, os custos e os riscos de exposição e de desgaste do ator protagonista se elevam.

A tática da persuasão foi um diferencial do Relatório Kennan em relação ao Memorando Clayton. Mais que isso, Kennan propôs que ela fosse um dos ingredientes básicos da política oficial (ou doutrina, como é comum se dizer sobre a política externa de cada presidente) não apenas em relação ao Plano Marshall para a Europa, mas a toda política externa do pós-Guerra.

As diferenças entre as abordagens mais suaves ou mais duras (*hard e soft power*), na política externa dos Estados Unidos, se tornaram conhecidas pelas distinções entre “pombos” *versus* “falcões”. Kennan, assim como o próprio Marshall, passaram à posteridade reconhecidos como pombos (Thompson, 2009). A analogia não está muito distante da aludida por Maquiavel sobre raposas e leões (Maquiavel, 1979).

Transposta para o universo das políticas públicas, essa dicotomia pode ser aludida como a oposição entre as estratégias de articulação e pactuação, de um lado, e de confronto e supremacia, de outro.

Descobrir o que levou a que uma dessas opções, a de escalada armamentista e militarização do confronto com os soviéticos, superasse a estratégia de contenção política, econômica e diplomática, foge ao escopo deste texto. Demandaria uma análise da trajetória durante a Guerra Fria, o que não é objeto deste estudo e está distante de uma aproximação mais direta com o campo de análise de políticas públicas.

O que se pode depreender do caso é especificamente o papel que cumpriu em uma estratégia orientada para a cooperação. Na análise dos bastidores da construção do plano, verificou-se que a assessoria de apoio à decisão assumiu um papel central na articulação e pactuação do plano. O trabalho, sintetizado no discurso de Marshall, definiu o roteiro de interlocução com os

européus e o escopo do detalhamento feito sobretudo pelo Comitê Harriman, o qual serviu de base à aprovação congressional do orçamento do ERP.

O primeiro passo assumido pela assessoria de apoio à decisão, portanto, foi de formulação de uma proposta que funcionou, em seguida, à articulação – isto é, como roteiro de interlocução e mobilização de atores-chave. Note-se que, neste caso, a teoria fundamentou uma abordagem sobre o problema a ser tratado pela política pública e deu orientações abertas, sem caráter eminentemente prescritivo. Não listou remédios que os atores deveriam tomar, supondo uma racionalidade exógena e puramente técnica.

A teoria não serviu de manual de instruções com ditames a serem seguidos de modo inflexível pelos atores e desprezando características de contexto. Ao contrário, a teoria da mudança propunha uma maneira de interpretar o problema central, organizar suas causas e consequências e analisar o tipo de intervenção que fosse mais aderente a essa lógica.

A formulação finalizou seu trabalho ao explicitar qual seria a oferta (insumos) a ser dada para cumprir objetivos comuns. Ao definir uma oferta associada a objetivos, a proposta traçou também os limites dados pelo ator protagonista, deixando claro aos demais a regra básica do “jogo”: a de que o ator protagonista é capaz de manter suas ofertas enquanto os resultados previstos estejam sendo garantidos pelos partícipes responsáveis pela implementação, e interessado em agir dessa forma.

De um problema mal estruturado, que pressionava os representantes governamentais e parlamentares de forma caótica, se passou a ter uma proposta estruturada e flexível. Foi isso o que mitigou o risco de uma decisão que poderia brotar como simples resposta reativa e igualmente desestruturada – inconsistente em sua formulação; incoerente na modelagem de sua intervenção; fragmentada em suas ofertas; desorganizada em sua gestão.

Como se percebe, cada passo dado antecipou-se ao seguinte – o que é um dos segredos do encadeamento lógico de políticas e programas, para que tenham consistência e coerência. A formulação serviu de roteiro (*script*) da articulação. Esta se deu buscando amarrar os pontos de pactuação, mas dando flexibilidade quanto à escolha dos meios pelos Estados europeus (modelo aberto de coordenação). A pactuação foi acertada com vistas a garantir a institucionalização. A institucionalização deu a largada para a implementação, cercando-a de supervisão e controles.

O plano foi construído de modo a catalisar interesses de uma coalizão com forte influência sobre o Congresso dos Estados Unidos e entre governos europeus. Isso diminuiu resistências que poderiam ter repercussão negativa na opinião pública, o que pavimentou um amplo apoio. Ao ser

referendada, ocorreu o salto de uma proposta concebida (um plano) a uma política devidamente institucionalizada e operacionalizável, por meio de um programa.

A concretização da política ganhou corpo com a organização da ECA e seu programa, o ERP. A política, por meio de um programa, ganhava governança, orçamento, cronograma de execução e sistema de auditoria e prestação de contas. O programa cumpria seu propósito de ser o desdobramento prático da política, a programação da ação. Sua organização era a responsável pela consecução operacional e entrega de produtos, resultados e impactos. A política transpôs a dimensão estratégica e ganhou forma palpável no terreno tático operacional. Tornou-se gestão da cooperação.

A coordenação e o planejamento operacional foram realizados por uma equipe técnica especializada e dedicada da ECA, com mecanismos tempestivos de solução de controvérsias, por meio de uma burocracia de nível de rua especializada em cooperação técnica. Daí em diante, a efetividade da política pública passou a depender da eficiência do programa.

Em suma, o apoio à decisão assumiu o papel de formular uma teoria da mudança para a superação da crise da Europa. A teoria era suficientemente consistente para proporcionar o sequenciamento lógico de todo o processo para que ele se tornasse operacionalizável. Sem dirigir e muito menos controlar a implementação, mas contando com uma governança da ECA afinada com os mesmos propósitos, foi possível ao Departamento de Estado guiar o processo, desde o início, institucionalizando os pressupostos, os objetivos, a abordagem e o escopo do programa de forma coerente com a política.

6.16 De volta ao ciclo de políticas públicas?

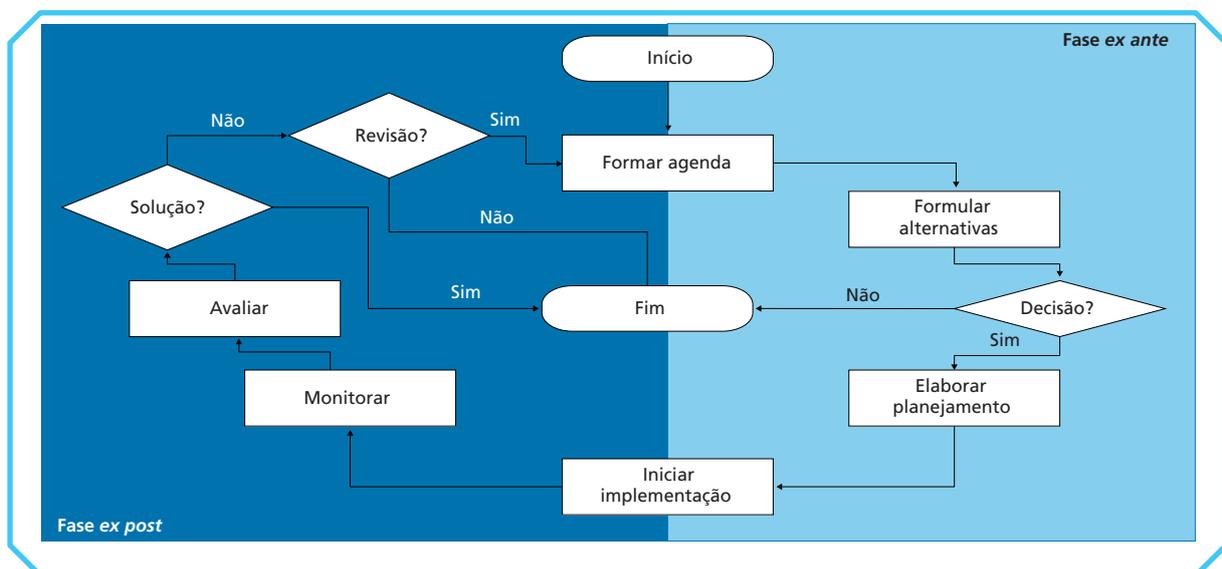
Na formulação do Plano Marshall, Kennan e Clayton ofereceram duas peças distintas que serviram de linhas mestras da proposta. O relatório e o memorando exemplificam como o processo de construção de decisões, de cunho mais estratégico, é orientado a responder qual política é capaz não só de angariar e alocar recursos, mas de mobilizar atores e conformar uma coalizão em seu apoio.

Essa, porém, é atribuição típica dos dirigentes, cuja interação com outros atores políticos e grupos de interesse, desde o momento *ex ante*, pode conduzir a políticas públicas tendentes a maior coerência ou ambiguidade; consistência ou confusão; coesão ou fragmentação. É uma tarefa essencialmente de coordenação política.

A regra é que, deixadas à própria sorte, políticas e programas tendam à entropia, e não à sinergia. Sem definições claras, *ex ante*, sem governança orientada e sem instrumentos de políticas e ferramentas de programas apropriadas, serão ambíguas, inconsistentes, fragmentadas e muito baseadas em soluções supostamente “prontas” que escondem, na melhor das hipóteses, tentativa e erro, e na pior, processos de captura. Logo, não existe ciclo de políticas públicas que ocorra por geração espontânea.

O que se conhece por ciclo de políticas públicas tem versões distintas, mas em geral é descrito (figura 5) como uma sequência que abrange formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, planejamento, implementação, avaliação e revisão (Hogwood e Peters, 1983, p. 8; Hogwood e Gunn, 1984, p. 7-11; Parsons, 1995, p. 78-79). A fase *ex ante* do ciclo vai da formação de agenda ao início da implementação, enquanto a *ex post* inicia-se com a implementação e vai até a sua conclusão.

FIGURA 5
Ciclo de políticas públicas¹



Elaboração do autor.

Nota: ¹ Disponível em: <<https://bit.ly/LassanceCYv>>.

Todavia, ao contrário do que supõe a noção mais tradicional, a ocorrência do ciclo é mais infrequente do que frequente. Não há ciclo automático de políticas públicas. Ao que tudo indica, ele é uma criação, uma construção. Só existe em situações em que é acionado deliberadamente e respaldado por um conjunto de atores e organizações envolvidas e interessadas em tornar mais explícitos os rumos de políticas e programas. Do contrário, o ciclo não passa da abstração, um modelo não colocado em prática.

Na maioria dos casos, as decisões sobre intervenções são pontuais, provisórias e precárias, tão desestruturadas quanto o problema que se quer atacar. Às vezes, é uma decisão equivocada que cria a agenda. Há inúmeros casos em que a implementação não é precedida por planejamento e nem sucedida por monitoramento e avaliação. Esse é um problema crônico da ideia de ciclo: não levar em conta que a sequência é iniciada e sustentada o tempo todo por decisões. As decisões envolvem fazer ou não fazer, dar sequência ou interromper o ciclo.

Isso não significa que o modelo não seja útil. Ao contrário. Se for incorporado o pressuposto de que os processos são sustentados por decisões, é possível ainda manter a suposição de que decisões de política robustecidas por orientação estratégica e modelagem da intervenção têm mais chances de gerar políticas e programas eficazes e efetivos, enquanto sua ausência gera iniciativas disparatadas, baseadas em tentativa e erro, fragmentadas ou interrompidas.

Para se deixar mais clara essa maneira de pensar políticas públicas e sua relação com programas, as fragilidades teóricas que podem advir do uso da expressão ciclo de políticas públicas pode ser superada pelo conceito de *circuito de políticas e programas*. Essa nova expressão confere mais precisão analítica ao processo de modelagem de programas associados a uma política. É mais condizente com a ideia de sequência encadeada que liga uma política a um ou mais programas. Estrutura uma modelagem que amarra umbilicalmente cada passo dado a um passo anterior. Permite também uma analogia para se entender como esses circuitos podem ser integrados e por que ocorrem tantos curtos-circuitos e desconexões entre políticas e programas.

Em suma, o ciclo não é a teoria que explica como as agendas se formam e nem como as políticas nascem. Ele também não é um modelo capaz de descrever como políticas e programas acontecem na vida real. O ciclo é o circuito que estrutura o tratamento de problemas, a partir de uma lógica sequencial, e que é movido por decisões. Quando essas decisões não ocorrem, os problemas, deixados à sua própria sorte, permanecem desestruturados e reféns de soluções ineficientes.

6.17 Como evitar os riscos da reformulação da implementação?

A trajetória do Plano Marshall e do ERP demonstra os esforços permanentes e sistemáticos para se estabelecer um ciclo de política sustentado por um programa. A todo momento, garantir a sequência de passos exigiu discussões públicas, confrontar desgastes políticos – tanto com adversários quanto internamente ao próprio governo – e resistir a pressões de grupos de interesse diversos. A compreensão de como superar essas adversidades e riscos também permite um aprendizado, confrontando-se as recomendações mais conhecidas da literatura de políticas públicas.

Pressman e Wildavsky, em seu estudo clássico sobre implementação, diziam que deveria haver menos surpresa com programas que falharam do que com os exitosos.

Se pensássemos desde o início que tais ações tinham de fato poucas chances de serem bem-sucedidas, o insucesso em concretizar as metas propostas ou gerar quaisquer resultados não demandaria nenhum tipo de explicação especial (Pressman e Wildavsky, 1973, p. 87, tradução nossa).

De modo contrafactual, uma análise detida do Plano Marshall coincide com algumas das conclusões e destoa de várias outras feitas por Pressman e Wildavsky. Ambos os casos evidenciam a importância de que a política esteja baseada em teoria bem fundamentada; de que a implementação siga rigorosamente os objetivos e diretrizes da política; de que os resultados finais sejam claros e palpáveis – quanto mais ambíguos, mais facilmente poderão ser distorcidos. Todos esses aspectos estavam presentes no Plano Marshall.

Outros aspectos, no entanto, não coincidem com o que Pressman e Wildavsky dizem. Por exemplo, não houve continuidade da liderança. Marshall renunciou ao cargo em janeiro de 1949, e Hoffman, em agosto daquele ano. Houve múltiplos pontos de decisão – além do Congresso, cada país tinha uma negociação à parte. Cada setor empresarial que fornecia insumos à Europa, da mesma forma, impunha resistências que precisavam ser negociadas e vencidas. A grande quantidade de atores envolvidos nas decisões não comprometeu o tempo de negociação e articulação. Na experiência analisada por Pressman e Wildavsky, esses eram vistos como gargalos.

Outro problema apontado pelos autores foi o de se criar uma nova burocracia, com novas e muitas regras. No caso do ERP, a ECA era uma nova e grande burocracia. A OCEE, idem. A isso se somava a burocracia dos países europeus, cada qual com suas regras. Ou seja, havia um labirinto burocrático, mas um fio de Ariadne tornava possível caminhar por ele sem rodar em círculos.

Por fim, os autores recomendavam optar pela simplicidade do modelo de implementação. O ERP, ao contrário, seguiu um modelo bastante complexo, com soluções diferentes para cada país. Não que isso fosse preferível, mas não havia alternativa simples que fosse possível.

Pressman e Wildavsky não se detiveram mais profundamente sobre a relação entre dirigentes e burocratas; não trataram do papel do apoio à decisão; tampouco adentraram no contexto político mais amplo e na relação com grupos de interesse nacionais e locais. Seu estudo sobre implementação se concentrou na dimensão burocrático-organizacional dos processos – a ponto de Martha Derthick notar que era difícil distinguir entre implementação e operacionalização administrativa (Derthick, 1974, p. 1337).

TEXTO para DISCUSSÃO

Ao lançarmos luz sobre os bastidores desses aspectos, foi possível compreender como o Plano Marshall e o ERP contornaram adversidades que Pressman e Wildavsky julgaram insuperáveis em seu estudo de caso mais restrito.

Como se viu no tópico anterior, para que haja efetivamente um ciclo, é preciso que haja a teoria e a decisão de construir elos capazes de ligar logicamente cada passo que se dê àquele que virá em seguida. O segredo está em fazer com que o passo posterior seja guiado pelo que o antecedeu. Quem pode providenciar esse ingrediente é a teoria. Uma das recomendações de Pressman e Wildavsky é exatamente a de reforçar o “elo de causalidade” que associa “as condições iniciais às consequências futuras” (Pressman e Wildavsky, 1973, p. xv).

No entanto, para que a formulação seja feita enxergando as possibilidades e entraves da implementação, e não inaugurando o divórcio entre ambas, essa sequência estruturada (elos) precisa ir além do modelo de ciclo e do esquema mais simples de apoio à decisão. A tradicional suposição da formulação de alternativas – excludentes entre si – para a escolha, pelo dirigente, daquela que seria a melhor entre elas (tomada de decisão), não se mostra realista com casos concretos relevantes do porte do Plano Marshall, por exemplo.

Ao se pensar na formulação como um roteiro para a articulação, pactuação e planejamento, a teoria da intervenção incorpora uma sequência mais ampla, na forma de circuito de políticas e programas (figura 6). Assim, a formulação orienta um processo de coordenação não apenas administrativa, mas política – com articulação, pactuação e planejamento da implementação, *ex ante*, e execução e solução de controvérsias, *ex post*.

Um roteiro de intervenção com maior refinamento em relação ao ciclo de políticas públicas (visto anteriormente na figura 5) pode ganhar mais detalhes de como, em alguns casos, a formulação pode percorrer um circuito mais amplo ou mais restrito, caso se opte por atrair ou não a participação e o compromisso de grupos de interesse.

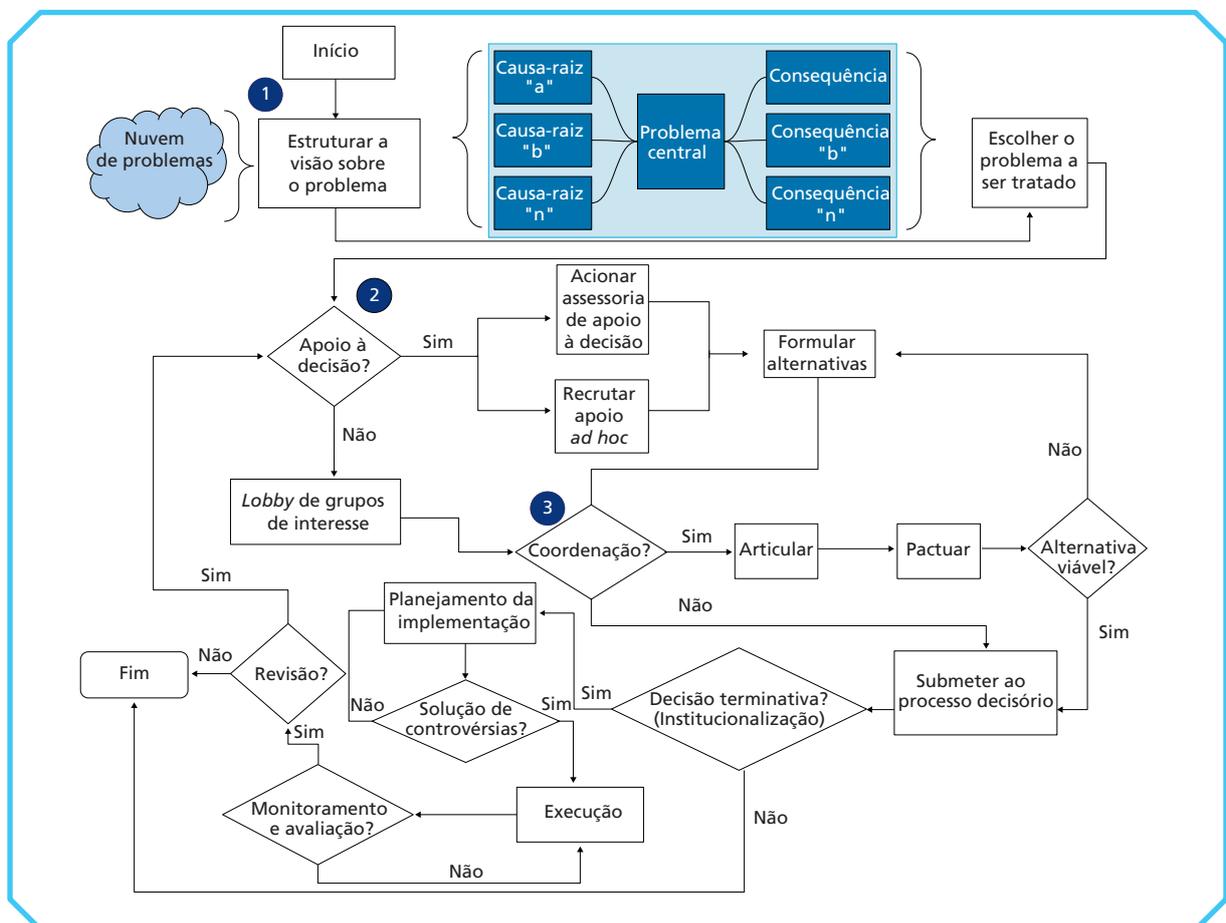
Note que a quantidade de pontos de decisão possíveis em relação ao ciclo não se tornou necessariamente maior. Apenas o roteiro os torna mais explícitos. A chance de que isso aumente ou diminua a viabilidade da implementação também não se altera. É o tipo de decisão a ser tomada e de compromisso que ela propicia que dirá se os gargalos foram superados ou ampliados. Não são os processos decisórios em si, mas a qualidade da decisão que faz a diferença no resultado final.

O microcircuito entre a decisão terminativa e o planejamento da implementação também ganha maior refinamento ao se prever que a execução, quando esbarra em controvérsias não

solucionadas, é bloqueada e reitera-se. Em seguida, a opção de haver ou não monitoramento e avaliação não é automática. Nem tudo o que é feito será monitorado e avaliado, a não ser que se institua deliberadamente que isso se faça. Caso ocorra, pode-se ou não gerar aprimoramentos na execução e induzir grandes revisões da política. Essas revisões substantivas significam, *ex post*, um reinício da formulação *ex ante* (reformulação).

FIGURA 6

Apoyo à decisão no circuito de políticas e programas¹



Elaboração do autor.

Nota: ¹ Disponível em: <<https://bit.ly/Lassance3kh>>.

Das formas mais ampliadas às mais restritas, há três opções possíveis de abordagem para se lidar com os grupos de interesse, conforme a seguir descrito.

- 1) Convidá-los a participar do processo de coordenação *ex ante* (articulação, pactuação e planejamento da implementação). Isso envolve estar aberto a acatar parte das propostas desses grupos. A perspectiva de uma colaboração que seja recompensada, por prestígio, influência ou

TEXTO para DISCUSSÃO

ganhos materiais, atrai sua participação e os inclina a colaborar na modelagem de uma solução de compromisso.

- 2) Convocá-los para expô-los e desafiá-los a demonstrar a inconsistência e incoerência de suas proposições.
- 3) Alijá-los do processo e confrontá-los com uma abordagem tecnocrática ou de confronto político aberto. Esta opção, assim como a anterior, pode ou intimidar esses grupos ou torná-los ainda mais agressivos. Se forem para o confronto, tentarão deslegitimar ou sabotar o processo, atacando-o pelos meios de comunicação e agindo diretamente junto ao Congresso e Judiciário para fazer prevalecer seus interesses, à revelia do governo.

Essas opções não são necessariamente excludentes. O Plano Marshall optou pela primeira abordagem, a do convite. Ela permitiu atrair e mediar a relação com uma parte dos grupos de interesse, mas também expôs e depois isolou grupos com interesses predatórios. Ao mesmo tempo, esses grupos insatisfeitos sentiram-se desprestigiados e adotaram o comportamento descrito na segunda abordagem. O caso mais patente foi o do cartel da marinha mercante.

O estresse com a postura agressiva desse cartel está explícito no memorando Clayton, quando se diz que “teremos que dobrar o *lobby* do transporte de mercadorias, que tem engordado às custas de recursos do Tesouro dos Estados Unidos”.

O aprendizado dos dirigentes e burocratas na relação com esse setor, que chegou a ameaçar interromper os carregamentos de ajuda à Europa, levou à adoção de uma política deliberada para quebrar suas bases econômicas e políticas de coação sobre o governo. Além de expor publicamente sua atuação predatória, a Presidência tomou medidas concretas para livrar-se da captura imposta por esse cartel ao setor de transporte marítimo de carga.

Durante a Segunda Guerra, o vazio provocado pelas imensas perdas da marinha mercante europeia foi preenchido imediatamente pelos Estados Unidos. A liderança britânica sobre o setor migrou para as mãos de americanos, graças à atuação governamental.

Tanto o transporte de mercadorias para os mercados consumidores dos países em guerra quanto o abastecimento das tropas americanas foram viabilizados, de 1942 a 1945, por um gigantesco programa governamental de construção de navios mercantes estatais, em tempo recorde.³¹

31. O programa de construção ficou por conta de uma autarquia, a Comissão Marítima dos Estados Unidos (United States Maritime Commission – USMC), e o emprego desses navios estava sob o comando da Administração Naval de Guerra (War Shipping Administration), conforme decreto de 1942, disponível em: <<https://bit.ly/328jywl>>.

Ao final da guerra, os Estados Unidos detinham a maior frota de marinha mercante no mundo. Sua capacidade de transporte de carga saltou de 14,5% para 60% da tonelagem mundial (Harlaftis, 2014, p. 251). Em 1946, todo o imenso estoque de navios à disposição do esforço de guerra foi posto à venda pela administração Truman, tanto para nacionais quanto para estrangeiros, e a preços mais que vantajosos. Os navios foram oferecidos pela metade do preço que custavam quando de sua construção. Isso permitiu a recomposição da marinha mercante de vários países³² e evitou o controle ostensivo do setor pelo cartel americano.

A queda de braço persistiu quando o cartel de marinha mercante conseguiu impor, via Congresso, em 1948, uma cláusula de preferência na compra desses navios a cidadãos dos Estados Unidos.³³ A medida foi parcialmente contornada em seu impacto pela naturalização de grandes armadores estrangeiros (Harlaftis, 2019). Foi o caso daquele que se tornaria o maior armador do mundo, o grego Aristóteles Onassis,³⁴ considerado como o grande responsável pela transformação mundial do setor no pós-Segunda Guerra (Harlaftis, 2014, p. 241).³⁵

Os bastidores do confronto entre o governo e o cartel de marinha mercante mostram que mecanismos decisórios que atraem e expõem grupos de interesse irão levar a acordos e soluções de compromisso com alguns grupos, mas não necessariamente com todos – em particular, aqueles setores cartelizados e predatórios. O cartel continuará a ser um gargalo para a política pública.

Os processos democráticos têm efeito esclarecedor sobre a origem de tais gargalos, mas tornam-se necessárias medidas práticas e estruturais de reestruturação econômica do setor, ampliando e descartelizando tais grupos, a exemplo do que o governo dos Estados Unidos fez à época, deliberadamente, contra o cartel do transporte marítimo de cargas.³⁶

32. Na Grécia, em 1946, portanto antes do Plano Marshall, a operação de compra desses navios de baixo custo foi financiada pelo governo grego com dólares de empréstimos contraídos junto aos próprios Estados Unidos. Os armadores gregos tiveram que desembolsar antecipadamente apenas 34% do valor e financiaram o restante (Harlaftis, 2014).

33. Disponível em: <<https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/125/190/1410674/>>.

34. Embora tenha nascido na cidade de Esmirna (1906), ainda sob o domínio do Império Turco Otomano, Onassis era de família grega, assim como muitos dos que habitavam a cidade.

35. A decisão de Onassis de se naturalizar cidadão dos Estados Unidos também foi estimulada pelo fato de ele ter sido escanteado pelo próprio cartel de armadores gregos. Ficou claro que as portas estavam fechadas para Onassis, na Grécia, quando ele foi excluído justamente do esquema de compras de navios americanos financiadas pelo governo grego (Harlaftis, 2014, p. 254).

36. Interessante notar como essa diretriz de confronto ao cartel de marinha mercante está oficialmente registrada pelo historiador do Departamento de Estado William F. Sanford, em sua síntese sobre a trajetória de implementação do Plano Marshall (Sanford, 1982).

6.18 Opções fechadas (*top-down*) ou abertas (*bottom-up*)?

Há pelo menos duas abordagens possíveis à formulação de políticas públicas. Em ambos os casos, o papel do apoio à decisão é relevante, mas distinto.

Uma primeira abordagem, concentrada (*top-down*), é a de formulação de uma solução detalhada, prototipada e, às vezes, até mesmo “precificada” por um ator protagonista, sem margem para adaptações. Os potenciais beneficiários são atingidos compulsoriamente pela solução ou convidados à adesão.

Outra abordagem possível, desconcentrada (*bottom-up*), é a da formulação de uma proposta aberta, definida previamente (*ex ante*) apenas no âmbito da estratégia. A especificação ocorre, no máximo, quanto ao escopo da oferta e aos instrumentos para a geração de soluções. Essas podem ser detalhadas de forma articulada e pactuada com outros atores partícipes. Nessa modalidade, o ator patrocinador da solução ainda detém a decisão final, mas decide sobre uma proposta apresentada por esses agentes partícipes ou beneficiários em potencial.

A opção assumida no Plano Marshall foi claramente a segunda (aberta e *bottom-up*), sendo que até o desenho completo das soluções foi remetido a uma pactuação posterior com os países europeus interessados.

Optou-se por estabelecer o instrumento (a cooperação internacional), os parâmetros básicos da oferta e os condicionantes mínimos a serem exigidos dos europeus para estarem aptos a receber empréstimos. No caso, percebeu-se que uma opção totalmente *top-down* seria contrária à estratégia de incentivar que as demandas fossem encaminhadas pelos próprios europeus. Além de contraproducente, viu-se que não era possível fazer um grande detalhamento *a priori* da melhor solução para atender a cada país.

A feição “minimalista” do discurso de Marshall atesta a preocupação de não antecipar soluções detalhadas sem antes se consolidar uma compreensão comum e pactuada. Internamente, a solução seria pactuada entre os atores das arenas decisórias (principalmente os do Congresso), que iriam avaliar sua aprovação ou reformular a proposta. Externamente, viria daqueles que não apenas se beneficiaram da solução, mas ajudaram a concebê-la e implementá-la.

No caso do Plano Marshall, a definição da política sem a programação de uma solução pronta e acabada, portanto, uma política lançada ainda sem programas a ela associados, não impediu que houvesse o esboço dos parâmetros mais gerais da intervenção e a continuidade de ações imediatas de socorro. Isso aconteceria de forma acelerada já ao longo do ano de 1948.

6.19 Quando burocratas se aliam aos políticos

A micro-história do Plano Marshall mostra que a suposição de que políticos e burocratas são personagens completamente distintos e que vivem em mundos absolutamente separados não é generalizável (Hecló, 1977; Maranto, 2005). Pelo menos, não para burocratas de alto escalão.

Dos três responsáveis diretos pela formulação do plano, dois (Marshall e Kennan) eram burocratas de carreira (um militar, e o outro, civil, respectivamente). O terceiro deles, Clayton, teve uma longa trajetória governamental, embora fosse oriundo do setor privado. No entanto, a “racionalidade” e a atuação dos três mostraram-se eminentemente políticas.

Kennan, que vinha de uma carreira tradicional do serviço público, a diplomacia, demonstrou uma maior desenvoltura em acionar um conjunto de órgãos de caráter mais técnico e de burocratas de médio escalão para fornecer insumos em amparo à sua proposta.

Ainda assim, sistematizou e resumizou sua análise situacional respondendo à delegação do secretário Marshall e do próprio presidente, de modo a condensar um grande conjunto de informações em uma estratégia política que se desdobrasse em um processo de negociação com os chefes de Estado europeus.

Dessa forma, fica patente que, se não todos, pelo menos alguns burocratas são escalados a cumprir funções de alto escalão não estritamente por suas competências técnico-gerenciais, mas por sua capacidade de atuar como quadros tecnopolíticos. Eles estão aptos a dialogar com especialistas de várias áreas e burocratas de nível operacional e são capazes de traduzir questões de ordem técnica em orientações e recomendações de cunho político, apropriadas para serem submetidas à decisão superior com um grau maior de refinamento (Matus, 2008, p. 95-104).

Esse tipo de burocrata não apenas interage ativamente, como já é escolhido por suas relações de confiança para assumir um papel de protagonismo político. Isso se dá pela via do assessoramento estratégico e mediante pactos de delegação bem especificados pelos dirigentes da alta administração que os nomeiam.

Por outro lado, nas situações em que políticos ultracentralizam a governança tanto de políticas quanto de programas, assumindo não apenas a supervisão, mas também o controle gerencial, aí sim a burocracia de carreira pode ser relegada à condição de mera expectadora – do que podem decorrer maiores conflitos.

Aqui, a desconfiança mútua impede um pacto de delegação claro entre políticos e burocratas. Nesse caso, a suposição de Rudalevige sobre centralização contingente faria sentido e

poderia ser aplicada intragabinete – ou seja, para analisar a relação entre políticos e burocratas, e não entre presidente e ministros. Seja qual for a razão, o resultado é que a chance de prosperar o modelo de coordenação aberta de políticas e programas torna-se menor.

A burocracia de carreira responderá a essa situação ou com uma atuação passiva, meramente tática e operacional, ou impondo resistência administrativa mais discreta ou até oposição política aberta (Brehm e Gates, 1999; Brecht, 1937). Nesse último caso, elevam-se os custos de transação, e os dirigentes se veem pressionados a aprofundar o confronto com a burocracia ou buscar uma repactuação, possivelmente com a ajuda preciosa de burocratas de alto escalão.

Enfim, a situação a que se referem Heclo e Maranto (Heclo, 1977; Maranto, 2005) é específica, e não genérica. Não é necessariamente um problema natural e que sempre ocorre. Não é algo absolutamente comum e trivial que dirigentes tentem exercer diretamente a governança sobre a gestão de programas. Mesmo nesse caso, dirigentes precisam de uma burocracia de confiança capaz de servir de correia de transmissão.

Nem Heclo nem Maranto apontam que o assessoramento superior pode suprir agentes “interventores”, em uma governança ultracentralizada, ou intermediadores internos (*brokers*) quando querem induzir, com “empurrões suaves”, uma junção dos dois hemisférios da governança do setor público – o político e o técnico, o diretivo e o gerencial.

6.20 Quando burocratas sabotam os políticos

Marshall, egresso da burocracia militar, e Kennan, da burocracia civil, demonstram o papel relevante dessa figura sempre ameaçada de extinção: o servidor público estável, qualificado para a função e que atua profissionalmente conforme uma vocação, um etos.

Max Weber foi quem mais profundamente analisou a burocracia enquanto fenômeno histórico essencial à formação do Estado moderno (Weber, 1978, p. 956-1005). Por sua vez, suas conclusões sobre os riscos da burocratização estão fundamentadas no princípio do necessário controle democrático e do regramento republicano para o equilíbrio do poder.

Em regimes democráticos, burocratas são a personificação profissional de um mecanismo institucional de blindagem para mitigar processos de captura do Estado pela partidarização clientelista e por grupos de interesse.

A maior virtude de cada burocrata não está em ter a devida qualificação para o cargo. Isso é o requisito básico para que ocupe um cargo público. O mais importante é que realize suas tarefas

sob condições que lhe permitam tornar-se um quadro técnico especializado, estável e isento – *sine ira et studio*, diz Weber (1978, p. 975).

Profissionais da burocracia cumprem suas obrigações cada vez melhor na medida em que, ao desenvolverem seu trabalho com estabilidade funcional, se especializam e evitam desviar-se de suas responsabilidades. Com isso, desenvolvem também o atributo valioso de serem a “memória institucional das políticas públicas” (Méndez-Martínez, 2020, p. 187). A contrapartida de sua estabilidade é a renúncia a benesses financeiras de grupos de interesse e aos favores dos chefes partidários ou empresariais.

Em sua função – não necessariamente em sua vida pessoal, mas naquilo que fazem em seu expediente –, burocratas devem se manter longe da disputa partidária e do jogo de interesses. É por isso que devem ser expressamente proibidos de aceitar ou buscar tais benesses, sob pena de perderem definitivamente seus cargos.

Não significa que eles devam estar alheios a essas batalhas. Ao contrário, a isenção demanda que conheçam essas dimensões e não sejam ingênuos quanto a elas. Ou seja, devem levar a sério as grandes assimetrias de poder que envolvem desde a formulação e definição das políticas até a implementação dos programas (Taylor e Balloch, 2005, p. 5; Greene, 1999, p. 160-72).

Dessa forma, Weber introduz uma lógica intrincada, engenhosa e prática que aplica, ao universo da burocracia, fundamentos muitos similares aos do raciocínio madisoniano³⁷ dos pesos e contrapesos. Embora não faça qualquer alusão explícita a isso, a solução weberiana vai na mesma linha de prescrever, para pessoas que estão longe de serem anjos, que sua atuação seja regida pelas instituições.

A interpretação de Weber sobre esse modelo de burocracia é a de que ela contribui para o equilíbrio do poder, desde que respeite a livre disputa entre forças divergentes que competem pela preferência popular em eleições. Não toda e qualquer burocracia, mas uma burocracia de tipo especial, cujo papel seja institucionalmente regulado, é recrutada e dotada de estabilidade para cumprir a missão de transformar as decisões políticas em rotina administrativa (Giddens, 1972, p. 38). Ao invés de ser esse um papel menor, é uma função tão decisiva que Weber afirma que a presença do Estado não se dá na figura de reis, presidentes ou de primeiros-ministros, mas com o burocrata de guichê.

37. Weber não faz alusão nem a Madison nem a Woodrow Wilson. Wilson era contemporâneo do próprio Weber e sua obra era conhecida pelo sociólogo alemão (Fry e Nigro, 1996).

TEXTO para **DISCUSSÃO**

Por isso mesmo, a burocracia precisa de freios. Afinal, se uma burocracia estável e qualificada tecnicamente é essencial à democracia, seus integrantes não se contentam com pouco. Eles passam a se achar detentores exclusivos do saber e dos meios para solucionar problemas, o que os induz à ideologia tecnocrática (Branco, 2016, p. 55; Weber, 1978, p. 956-1005). Pensam, tal como entre as visões de antipolítica descritas por Ferguson (Ferguson, 1990), que as políticas públicas seriam perfeitas se concebidas tecnicamente, sem políticos e sem público.

A ambição burocrática, quase shakespeariana, de ser um rei do universo em sua casca de noz é magnificada pela fragmentação de sua visão na repartição e pela imagem, real ou caricata, que se tem dos políticos. O burocrata tende a considerar o político como gente que não sabe fazer perguntas específicas, desconhece questões técnicas e é muito interessado no teatro das aparências, e não nos procedimentos. Uma imagem que, aliás, é muito similar à que a burocracia faz do público-alvo da ação do Estado.

Na arquitetura do Plano Marshall, Kennan era quem cumpria a função típica do burocrata de carreira, embora alçado a uma função de assessoramento em um cargo de confiança. Clayton, como se viu, estava burocrata, mas era um industrial. George Marshall havia sido burocrata da carreira militar até o fim da Segunda Guerra. Reformado, exerceu função eminentemente política de secretário de Estado.

Kennan achava que muitas das dificuldades para se resolver problemas de modo mais eficiente e efetivo vinham de um excesso de democracia (Levine, 1969, p. 235). Dizia ele sobre política externa (em suas memórias de 4 de agosto de 1944).

Esta política poderia ser criada e desenvolvida apenas por especialistas e profissionais. Persistimos em colocar as relações exteriores nas mãos de amadores. Tal política poderia ser criada e seguida apenas com discrição, sem qualquer sinal de nossa mão (Kennan, 1967, p. 202, tradução nossa).

Ele não era o único a pensar assim. Toda uma tradição política elitista que, no início do século, remontava a Robert Michels, Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, ganhava novo ímpeto, nas décadas de 1940 e 1950, pelas mãos de Joseph Schumpeter (Landemore, 2019; Finley, 2001; Vidal-Naquet, 2000; Schumpeter, 2006; Pateman, 1970).

Schumpeter, em seu influente livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de 1942, recomendava processos decisórios mais restritos, menos participativos, e que houvesse planejamento

e coordenação em nível capaz de rivalizar com o planejamento mais eficiente, até então, dos soviéticos (Schumpeter, 2006).³⁸

Esta seria a maneira de contornar as desvantagens dos regimes políticos dentro dos quais o capitalismo operava. O argumento era de que a socialização estava “um passo à frente dos grandes negócios” e que a administração planejada, exercida com primazia pelos soviéticos, mostrava-se então mais eficiente do que “o sistema competitivo”.

À época, a profecia schumpeteriana assombrava o Plano Marshall. O sucesso do livro inspirou toda uma geração de burocratas. Mas a profecia que de fato se concretizava era a de Weber sobre burocratas – públicos ou privados, elitistas uns e outros, como Kennan e Schumpeter – que se arvoram detentores exclusivos do saber.

Dez anos antes do livro de Schumpeter, Kennan confessava, em suas memórias, esse elitismo burocrático típico dos riscos a que Weber se referia. Dizia Kennan, em 1932:

eu acredito na ditadura, mas não na ditadura do proletariado. O proletariado deve ser bem tratado, como uma criança – deve ser visto e não ouvido. Deve ser devidamente vestido, alimentado e protegido, mas não coroado com uma auréola moral e, acima de tudo, não deve ter nada a ver com o governo (Kennan, 1967, p. 109, tradução nossa).

O peso de Kennan no Plano Marshall e sua influência na política externa dos Estados Unidos valeram-se de seus atributos pessoais, que eram muito qualificados, mas por sorte estiveram aquém de suas pretensões tecnocráticas.

Embora Kennan não reconhecesse, seu cargo burocrático estável e preenchido mediante recrutamento com regras isonômicas era fruto das profundas mudanças na administração pública, ocorridas na primeira metade do século XX. Elas só se tornaram possíveis graças ao avanço das instituições democráticas.

O modelo wilsoniano que tanto inspirou Weber foi influenciado pela ascensão avassaladora do movimento progressista nos Estados Unidos (Frederickson *et al.*, 2018; Hofstadter, 1974). Sem isso, não haveria Woodrow Wilson, o intelectual e presidente reformador da administração pública.

38. Schumpeter empunhava esse argumento não como um elogio à União Soviética, mas como alerta a uma ameaça. Richard Swedberg lembra, além do elitismo político de Schumpeter expresso neste livro, o quanto ele detestava “os negros, os judeus e Roosevelt” (Swedberg, 2006, p. 14).

TEXTO para DISCUSSÃO

A onda progressista alcançou seu ápice justamente com Franklin Roosevelt e o New Deal, persistindo até o final da década de 1960, na administração do presidente Lyndon Johnson (1963-1969). Tal modelo começaria a ser revertido na década de 1970 e, mais drasticamente, nas décadas de 1980 e 1990.

Kennan, Clayton e Marshall atuaram sob a égide de um regime de políticas públicas que se mantinha relativamente aberto, democrático e sujeito a uma atuação mais regulada sobre as grandes corporações. Grupos de pressão e burocratas eram também mais expostos ao escrutínio público.

A reconstrução do serviço público nos Estados Unidos, na virada do século XIX para o XX, deu-se a partir da concepção de administração científica e de métodos gerenciais, visando ganhos de eficiência. A inovação ganhava corpo a partir de um modelo que se disseminou internacionalmente.

O princípio do recrutamento por concursos orientados por qualificações específicas (o que é apelidado de “sistema de mérito”) foi instituído no Reino Unido em 1870. O Canadá aprovou sua reforma da administração civil em 1882. O Japão fez o mesmo em 1887. O modelo mais abrangente até então, o da burocracia prussiana, era de 1873 (Skowronek, 1982, p. 47; Rosenberg, 1958). Mas o resultado não foi uma despolitização, e sim uma repolitização do Estado e uma reconfiguração do papel da burocracia.

Skowronek demonstrou como a virada administrativista ocorrida nos Estados Unidos, desde a presidência de Theodore Roosevelt (1901-1909), foi uma estratégia política usada para reduzir o controle partidário sobre a gestão presidencial. Isso se deu criando uma administração civil com controles executivos independentes e mais próximos da supervisão presidencial, mas igualmente submetida a controles legislativos e judiciários (Skowronek, 1982, p. 179).

Já na década de 1920, o antigo sistema administrativo, antes organizado exclusivamente em torno de barganhas partidárias clientelistas sem freios, deu lugar a um sistema burocrático de controles institucionais ampliados, com um papel cada vez mais proeminente, mas rigorosamente controlado, da burocracia civil e militar (Skowronek, 1982, p. 4, 177-211).

Rosenberg, na mesma linha, acrescenta que o administrativismo prussiano, anterior ao dos Estados Unidos e obra de um Estado modernizado, buscava limitar o sistema de patronagem que vinha da monarquia. Não foi, pois, a república, mas a monarquia e sua aristocracia, com o domínio não “dos melhores” (*aristoi*), mas dos “bem-nascidos”, quem tornou a ocupação de cargos restrita aos que tinham *pedigree* (Rosenberg, 1958, p. 66).

Em suma, a mesma burocracia que é obra de um longo processo de reforma, orientado por contextos políticos bastante peculiares, insurge-se, sempre que pode, contra amarras que são

essenciais para evitar a apropriação do Estado por grupos elitistas, que se julgam talhados a se apossar de cargos e funções como se fossem prêmios a seus atributos pessoais.

Esses riscos são similares a burocratas de livre nomeação indicados por suas relações orgânicas com grupos de interesse, quando se autoproclamam representantes de teorias da administração que se julgam sempre mais eficientes, supondo uma superioridade intrínseca da gestão privada sobre a pública.

No Plano Marshall, a presença de Clayton, a indicação de Hoffman para o comando da ECA e muito da discussão sobre preferências comerciais dadas a grupos de interesse no estabelecimento de cotas de produtos a serem distribuídos à Europa foram aspectos comumente defendidos como necessários a que o plano adquirisse uma feição “amigável aos negócios” (*business friendly*).

Em qualquer dos casos, seja com integrantes da burocracia estável do setor público (como Kennan) ou com burocratas de livre nomeação egressos do setor privado (casos de Clayton e Hoffman), a suposição de que há um critério técnico de legitimação de um modelo gerencial fundado em qualidades pessoais extraordinárias traz diversos riscos de captura, seja pelo tecnocratismo autoritário, seja por grupos de interesse, seja por ambos, em conluio.

O antídoto weberiano, de novo, vai no sentido de institucionalizar pesos e contrapesos. Weber imaginava as burocracias privadas e as públicas trabalhando “umas ao lado das outras e, pelo menos em tese, umas contra as outras, vigiando-se” (Weber, 1975, p. 1402, tradução nossa).

6.21 Como estimular decisões mais inteligentes e sob menor risco de captura?

A existência de amarras institucionais e de combinações entre burocratas de carreira e de livre nomeação permitiu, no Plano Marshall, que Kennan e Clayton, com seus diferentes perfis, emulassem alguma pluralidade de perfil e diversidade cognitiva. Clayton exercia uma assessoria com papel de coordenação sobre a articulação e pactuação com setores produtivos, principalmente empresariais, mas também sindicais.

As funções exercidas por cada um deles, no Departamento de Estado, haviam sido criadas sob a estrita delimitação de suas funções e vigilância de sua atuação por instituições públicas de um regime político policêntrico. As recomendações estratégicas que ambos fizeram estavam atentas ao fato de que haveriam de ser negociadas e pactuadas com atores de categorias e perfis muito distintos, dentro (no Congresso) e fora do país, com os representantes políticos europeus.

TEXTO para DISCUSSÃO

Submetidas a processos decisórios complexos, atravessados por múltiplas arenas e levados a sucessivas rodadas de discussão, as decisões construídas paulatinamente, a partir do apoio à decisão mais estratégico, ganharam corpo na forma de um programa cujo desenho mostrou maior efetividade.

Uma boa dose de inteligência coletiva, alguma pluralidade da representação social e certa diversidade cognitiva mostraram as diferenças de resultados entre países europeus contemplados com recursos de cooperação do ERP.

Embora isso precise ser esmiuçado em detalhe e, de preferência, pela análise de pares contrafactuais, uma hipótese plausível é a de que países com sistemas democráticos de maior porosidade a uma pluralidade de atores e organizações, com maior exposição pública das decisões e maior sensibilidade ao debate democrático, ao se abrirem a uma ampla diversidade cognitiva, permitiram decisões melhor estruturadas e efetivas. Além de contarem com inteligência coletiva de modo mais intenso, essas decisões sujeitaram-se menos a processos de captura, por estarem mais expostas ao público.

Os países nórdicos, que se aproveitaram melhor das ofertas do Plano Marshall, haviam chegado a regimes de pactuação política mais democrática desde a primeira metade do século XX (Przeworski, 1986; Therborn, 1977; Esping-Andersen, 1990). Estenderam o sufrágio, contavam com maior grau de liberdade de organização de partidos e sindicatos e exerciam controle mais estrito sobre monopólios e cartéis.

Outro exemplo na mesma linha foi a Alemanha Ocidental. O federalismo, assim como a democracia, haviam sido as duas principais instituições destruídas pelo nazismo. Sua reconstrução deu-se a partir de um profundo e sistemático processo de desnazificação.

O manual básico da desnazificação seguiu recomendações feitas por Franz Neumann (Neumann, 1944). Ele apontou a necessidade de se quebrar a coalizão predatória montada entre políticos, empresários, militares e servidores públicos civis – de juízes a burocratas de formulação e implementação. A Alemanha ainda contou com a reconstrução de seu federalismo, com grande autonomia de seus governos subnacionais e descentralização de suas políticas e programas. A isso se somou a existência de uma tradição burocrática bem estabelecida, profissionalizada, rigorosamente controlada e, a partir de 1945, “desintoxicada”.

Em conclusão, burocratas são uma criação político-institucional crucial aos Estados contemporâneos e, por isso, podem atuar com grande protagonismo no processo decisório, se forem qualificados para tal. A qualificação, além de atributos de sua formação, se refere a

terem a capacidade analítica necessária para agir e reagir adequadamente aos requisitos democráticos e republicanos.

Burocratas que participam do apoio à decisão têm prerrogativas ampliadas quando recebem delegação para atuarem como estrategistas. No entanto, precisam agir conforme a vocação de servidor e o etos do setor público, e não emulando o setor privado ou agentes políticos. Se pretendem ser representantes mais legítimos da população do que os que foram eleitos para tal função, estarão não apenas extrapolando, como descumprindo seu papel.

Quando o burocrata arvora-se em detentor de conhecimentos e intenções em substituição, e não em complemento, a outras visões e vozes que são legítimas a esse respeito, invade territórios que não lhe são próprios.

Ao invés de servir de contrapeso institucional, torna-se agente antidemocrático a serviço da antipolítica. Impõe-se com pretensões imperialistas de colonização de políticas públicas por seus desígnios tecnocráticos, inclusive com efeitos perversos sobre a regulação de mercados.³⁹ Tais pretensões, conforme recomendava Weber, precisam ser domadas por instituições desenhadas exatamente para isso.

Em resumo, o apoio à decisão segue sendo tarefa de refinamento técnico, que exige competências teórico-metodológicas e procedimentais, mas que precisam ser acionadas por processos controlados por instituições que evitem o risco de captura e de autoritarismo tecnocrático.

7 CONCLUSÃO

Neste *Texto para Discussão*, buscou-se explicitar que tipo de apoio à decisão é capaz de orientar políticas públicas mais efetivas e programas mais consistentes, coerentes e coesos – menos fragmentados. A maneira de desvendar os segredos por trás desta complexa e intrigante questão foi mergulhar em uma análise em profundidade do Plano Marshall e do ERP.

39. O caso de Portugal sob a ditadura de António de Oliveira Salazar (de 1932 a 1968) é típico a esse respeito e merece ser estudado. Salazar era um burocrata, professor da cátedra de Economia Política, Ciência das Finanças e Economia Social da Universidade de Coimbra (Meneses, 2011). Seu prestígio começou ao publicar artigos em jornais, nos quais criticava a incompetência técnica dos que comandavam a ditadura militar de então. Alçado ao Conselho de Ministros por essa aura técnica, Salazar estabeleceu uma ditadura das finanças, com apego à austeridade como princípio inflexível, característica admirada por Friedrich Hayek (Farrant *et al.*, 2012; Gallagher, 2020). Portugal serviu de laboratório de como a ausência quase total do Estado na economia e em políticas sociais contribuiu para o profundo atraso econômico e social de um país.

TEXTO para DISCUSSÃO

O plano claramente assumiu o papel de uma política, com projeção de uma estratégia de longo prazo; com uma concepção (teoria da mudança) explícita; com a definição de um problema central, de prioridades (primeiros passos) e identificação de seu público.

Por seu turno, o ERP nasceu como um programa de fato. Com funções operacionais, uma governança autônoma e autárquica, foi rigorosamente implementado, cumprindo os objetivos da política, mesmo em seus mínimos detalhes administrativos. Tal clareza da distinção e, ao mesmo tempo, da relação umbilical entre uma política e seus programas é um aprendizado crucial.

Uma abordagem consciente dessa distinção tem efeitos não apenas didáticos e metodológicos. Mais importante, ela permite que a teoria da mudança, própria da política, sirva como catalisadora de argumentos, objetivos e esforços. Daí, torna-se possível acoplar a concepção da política à teoria do programa, responsável por arquitetar a mudança. É essa conexão que orienta a modelagem de políticas mais efetivas e programas mais eficientes.

Assim, uma das conclusões cruciais deste estudo é a de que políticas não nascem sob a ótica do desenho. Políticas são formuladas no plano da teoria que interpreta um problema e da estratégia que projeta uma expectativa de resultados e impactos a partir de uma intervenção.

O que se desenha são os programas. Um programa é a modelagem organizacional e de fluxos de implementação para concretização da política. São princípios (da política) em ação, conforme preconizado por Patton, Pressman e Wildavsky. Essa é a maneira prática de se manter o fio lógico que permite uma maior consistência e coerência na relação entre políticas e programas, desde o nascedouro (*ex ante*).

A situação oposta a esse tipo de itinerário redundante em políticas que definem mal seus problemas centrais e seu público; que não compreendem a dinâmica situacional e suas situações-problema; que não percebem como atores com poder decisório interagem com o público; que concebem suas intervenções de modo açodado e mal fundamentado; e que não percebem – ou aceitam como virtude – grupos de interesse predatório que vendem seus produtos como melhores práticas. Tais experiências não acionam um ciclo de políticas públicas que funcione como um circuito integrado.

Políticas e programas que carregam todas essas incongruências, e talvez esses sejam a maioria, nascem com sérios “defeitos de fabricação” e incapazes de cumprir um ciclo. Estarão fragmentados e em curto-circuito.

A maneira fácil e bastante propagandeada de se desviar de uma abordagem mais efetiva para a formulação de políticas e para o desenho de programas é escudar-se no mantra das

“melhores práticas”, da “melhor evidência” e de outros eufemismos que distorcem qual o melhor aprendizado que se pode obter com o estudo sobre as práticas e a análise de evidências. A recomendação do senso comum de se adotarem as melhores práticas e a melhor evidência parece inofensiva, mas responde mal a processos opacos ou mesmo obscuros, encomendados por produtos de prateleira, pouco consistentes e coerentes com o cerne dos problemas centrais de política.

Muito do que é chamado de evidência e nutre o sonho de “políticas públicas baseadas em evidências” – e não políticas públicas baseadas em teoria e sustentadas ou refutadas pela análise de dados – se refere a inferências bastante específicas. Mesmo quando se trata de inferências robustas, elas têm alcance limitado. Demonstrem efeitos, mas nem sempre esses estão plenamente conectados a macroproblemas centrais complexos, multicausais e de escolha coletiva.

Soluções pré-fabricadas têm uma relação genética com a tentativa de “coisificação” das políticas públicas e tecnocratização das soluções, alienando-se das instituições democráticas e republicanas e terceirizando a estratégia para grupos de interesse, os quais apenas podem ter alcançado mais influência sobre processos decisórios, com um grau cada vez mais sofisticado de como embalar seus produtos. Antes, com o selo de “melhores práticas”. Agora, com o de “melhor evidência”.

A experiência aqui analisada mostra que a solução para superar dilemas e desafios desse percurso não é tecnificar as decisões e nem optar por soluções de prateleira. Ao contrário, para resguardar o próprio valor do trabalho técnico, promover a excelência burocrática e desenvolver uma relação profícua com grupos de interesse, é preciso que cada qual ocupe seu lugar e não extrapole seu papel.

Esse pressuposto (*ex ante*) é fundamental para organizar políticas e programas com pesos e contrapesos e que evitem sua captura por interesses predatórios – dos quais os políticos são, na maior parte das vezes, apenas sua face mais explícita.

Ao valorizar e, ao mesmo tempo, limitar o papel do burocrata, reforça-se institucionalmente seu caráter tecnopolítico no apoio à decisão e sua autonomia na implementação. Quanto aos especialistas, o uso intensivo de estudos técnicos nas análises de problemas e na simulação de soluções, submetidas a sistemas de perícia estabelecidos, reconhecidos, autônomos, bem regulados e transparentes (como universidades, centros de pesquisa e revistas científicas), é um antídoto para blindar a busca por evidências. Confrontar o negacionismo científico é um requisito para contribuir com políticas mais efetivas e programas mais eficientes. Para tanto, é a razão democrática que associa e protege a atuação dos especialistas de influências alheias à natureza de seu trabalho.

Grupos de interesse são também fundamentais. Eles são capazes de oferecer bons produtos e a logística de implementação, além de serem capazes de apresentar soluções inovadoras. Contudo, os estoques de produtos devem ser mobilizados e utilizados com parcimônia. Esse, aliás,

é um dos pressupostos da eficiência. Por sua vez, soluções de prateleira ou inovadoras só se justificam quando de fato são aderentes ao problema central e a suas causas raízes, mostrando-se eficientes em suas entregas.

Órgãos técnicos executivos ou de assessoria encarregados da análise, desenho e planejamento de políticas públicas e programas governamentais são estruturas comuns ao serviço público. Isso não significa, porém, que eles de fato desempenhem funções relevantes e deem contribuições efetivas.

Ocorre que muitos dos responsáveis pelas assessorias não desenvolvem trabalhos, de fato, com sentido estratégico. Nem sempre compreendem a distinção e os elos que devem existir entre políticas e programas. Nem sempre há confiança e um pacto de delegação claro por parte dos dirigentes. Muitas vezes se envereda na ilusão de buscar produtos de prateleira e supor que a tecnificação das soluções de fato seja um caminho promissor.

Como se viu, em especial, por meio do papel desempenhado pela Assessoria de Políticas, comandada por Kennan, a melhor maneira de se preservar o papel e a importância dos sistemas de apoio à decisão é reforçar sua dimensão de assessoria estratégica, especializada em formular políticas e, no máximo, em supervisionar o andamento dos processos – quando necessários a monitorar e avaliar resultados e impactos –, mas não o cumprimento de procedimentos.

Enquanto cuida basicamente de construir decisões, coordenar equipes e sistematizar opções e riscos, essa assessoria estará cumprindo uma missão essencial – embora muitas vezes esquecida ou desenvolvida de forma amadora.

Quando se está em busca de políticas mais coerentes, consistentes e efetivas e programas mais eficientes, menos fragmentados e com menos sobreposição de ações para que haja otimização de recursos, os problemas e as soluções não são eminentemente técnicas, mas políticas – ou tecnopolítica, a política deliberadamente amparada pela técnica. A arquitetura de montagem de uma estratégia política precede a engenharia das soluções gerenciais.

Por tal razão, o “núcleo duro” de um bom apoio à decisão requer a presença mais de generalistas do que de especialistas; mais de estrategistas que de técnicos; mais de burocratas com algum tino em planejamento, coordenação e comunicação, capazes mais de dialogar do que de comandar.

O processo aparentemente caótico e sujeito a idas e vindas também pôde ser analisado por outro ângulo: o da necessidade de incorporar alguma pluralidade, com assessores de perfis diferentes, diversidade cognitiva e alguma aposta em instâncias de inteligência coletiva, participativa e policêntrica. Isso vai muito além do que uma assessoria, mesmo que estratégica, é capaz de fazer de forma autossuficiente.

Além de formuladores de estratégias, burocratas de apoio à decisão são a personificação profissional de um mecanismo institucional de blindagem para evitar ou mitigar o risco de captura do Estado por grupos de interesse e pelo extremismo político. Contudo, estão igualmente sujeitos aos riscos de captura e extremismo. Por isso, devem estar submetidos ao equilíbrio madisoniano de contarem com uma generosa delegação de atribuições para contribuir com uma parte estratégica do processo. Logo em seguida, devem ser aliados de qualquer ingerência mais ampla e sistemática sobre a operacionalização das soluções. Não se constituindo de políticos nem de burocratas de nível de rua, a assessoria de apoio à decisão pode funcionar como a ponte capaz de ligar as duas margens do rio.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 23-57.
- ADAMS, G. **The iron triangle**: the politics of defence contracting. New York: Council on Economic Priorities, 1981.
- AGNEW, J.; ENTRIKIN, J. N. (Ed.). **The Marshall plan today**: model and metaphor. London: Psychology Press, 2004.
- ALBROW, M. **Max Weber's construction of social theory**. London: Macmillan, 1990.
- ALEXANDER, J. *et al.* **The micro-macro link**. Berkeley: University of California Press, 1987.
- ALLISON, G. T. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. 297 p.
- BARJOT, D.; RÉMI, B.; VOLDMAN, D. **Les reconstructions en Europe (1945-1949)**. Paris: Editions Complexe, 1997.
- BARROS, M. de. **Poesia completa**. São Paulo: Leya, 2010.
- BARROW, C. W. **Universities and the capitalist State**: corporate liberalism and the reconstruction of American higher education (1894-1928). Madison: University of Wisconsin Press, 1990.

BAUMGARTNER, F. R.; TRUE, J. L.; JONES, B. D. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2019. p. 155-187.

BECK, H. P. **Men who control our universities**. New York: King's Crown Press, 1947.

BERMAN, E. P. **Creating the market university**: how academic science became an economic engine. Princeton: Princeton University Press, 2012.

BORGES, A. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. **BIB**, São Paulo, n. 63, p. 45-59, 2007.

BRANCO, P. H. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, v. 99, p. 47-77, 2016.

BRECHT, A. Bureaucratic sabotage. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 189, n. 1, p. 48-57, 1937.

BREHM, J. O.; GATES, S. **Working, shirking, and sabotage**: bureaucratic response to a democratic public. [s.l.]: University of Michigan Press, 1999.

BUNGE, M. Mechanism and explanation. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 27, n. 4, p. 410-465, 1997.

BURK, K. The Marshall Plan: filling in some of the blanks. **Contemporary European History**, v. 2, n. 10, p. 267-94, 2001.

BURSTEIN, F.; HOLSAPPLE, C. W. (Ed.). **Handbook on decision support systems 1**: basic themes. New York: Springer, 2008. 854 p.

CAIRNEY, P. **Understanding public policy**: theories and issues. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 297-332.

CAVALCANTE, P. *et al.* Perfil de comando do núcleo de governo no Brasil. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. Á. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2019. p. 89-112.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 227-246.

- CHRISTENSON, L. R. **Marshall Plan filmography**. Lexington: George C. Marshall Foundation, 2002.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- COLLIER, D.; MAHONEY, J. Insights and Pitfalls: selection bias in qualitative research. **World Politics**, v. 49, p. 56-91, 1996.
- COLLINS, R. M. Positive business responses to the New Deal: the roots of the committee for economic development. **Business History Review**, v. 12, p. 369-391, 1978.
- CROUCH, C.; PIZZORNO, A. (Ed.). **The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968**. London: The Macmillan Press, 1978. v. 1. 349 p.
- DAHL, R. **A preface to democratic theory**. 11th ed. Chicago: Chicago University Press, [1956], 1970.
- DASGUPTA, S. Multidisciplinary creativity: the case of Herbert A. Simon. **Cognitive Science**, v. 27, n. 5, p. 683-707, 2003.
- DAVID, P. A. Clio and the economics of QWERTY. **The American Economic Review**, v. 75, n. 2, p. 332-337, 1985.
- DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S.; SMITH, P. **What works?** Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press, 2000.
- DAVIES, P. Is evidence-based government possible? *In*: ANNUAL CAMPBELL COLLABORATION COLLOQUIUM, 4., 2004, Washington. **Lecture**... Washington: [s.n.], 2004.
- DERTHICK, M. Review of implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. **The American Political Science Review**, v. 68, n. 3, p. 1336-1337, 1974.
- DE TONI, J.; SALERNO, G.; BERTINI, L. Uma abordagem estratégica no planejamento de grupos: o Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP). *In*: JACQUES, M. G. C. *et al.* (Org.). **Relações sociais e ética**. Rio de Janeiro: Ceps, 2008. p. 140-150.
- DIAMOND, J.; ROBINSON, J. A. (Ed.). **Natural experiments of history**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010. 275 p.
- DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. **Public Money and Management**, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

- ECCLES M. P.; MITTMAN B. S. Welcome to implementation science. **Implement SCI**, v. 1, n. 1, 2006.
- EICHENGREEN, B.; UZAN, M. The Marshall Plan: economic effects and implications for Eastern Europe and the former USSR. **Economic Policy**, v. 14, p. 13-75, 1992.
- EISINGER, P. K. **The rise of the entrepreneurial State**: State and local economic development policy in the United States. Madison: University of Wisconsin Press, 1988.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPOSITO, C. **America's feeble weapon**: funding the Marshall Plan in France and Italy, 1948-1950. Westport: Greenwood Press, 1994.
- FARRANT, A.; MCPHAIL, E.; BERGER, S. Preventing the "abuses" of democracy: Hayek, the "military usurper" and transitional dictatorship in Chile? **American Journal of Economics and Sociology**, v. 71, n. 3, p. 513-538, July 2012.
- FAWCETT, P. *et al.* (Ed.). **Anti-politics, depoliticization, and governance**. Oxford: Oxford University Press, 2017. 299 p.
- FERGUSON, J. **The anti-politics machine**: 'development', depoliticization and bureaucratic power in Lesotho. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, M. S. **Conferências nacionais de saúde e processos participativos na administração pública federal brasileira**. Brasília: Enap; Casoteca de Gestão Pública, 2010.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 333-376.
- FINLEY, M. I. **Democracy ancient and modern**. New Jersey: Rutgers University Press, 2018.
- FLINDERS, M.; BULLER, J. Depoliticisation: principles, tactics and tools. **Br Polit**, n. 1, p. 293-318, 2006.
- FRANKFORT-NACHMIAS, C.; NACHMIAS, D. **Research methods in the social sciences**. London: Arnold, 1996.
- FREDERICKSON, H. G. Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. *In*: FERLIE, E.; LYNN JUNIOR, L. E.; POLLITT, C. (Ed.). **The Oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 349-363.
- FREDERICKSON, H. G. *et al.* **The public administration theory primer**. 2nd ed. Boulder: Westview Press; Routledge, 2012.

_____. **The public administration theory primer**. London: Routledge, 2018.

FRY, B. R.; NIGRO, L. G. Max Weber and US public administration: the administrators as neutral servant. **Journal of Management History**, v. 2, n. 1, p. 37-46, Mar. 1996.

FUNNELL, S. C.; ROGERS, P. J. **Purposeful program theory**: effective use of theories of change and logic models. New York: John Wiley and Sons, 2011.

GALLAGHER, T. **Salazar**: the dictator who refused to die. London: Hurst and Company, 2020.

GERRING, J. The case study: what it is and what it does. *In*: GOODIN, R. E. **The Oxford handbook of comparative politics**. New York: The Oxford University Press, 2007. p. 90-122.

GIDDENS, A. **Politics and sociology in the thought of Max Weber**. London: Macmillan International Higher Education, 1972.

_____. **The consequences of modernity**. Palo Alto: Stanford University Press, 1990.

GINZBURG, C. **O queijo e os vermes**: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela Inquisição. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. **A tale of two cultures**: qualitative and quantitative research in the social sciences. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GOODWIN, D. K. **The bully pulpit**: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and the golden age of journalism. New York: Simon and Schuster, 2013.

GREENE, J. The inequality of performance measures. **Evaluation**, v. 5, n. 2, p. 160-172, 1999.

GRIFFITH, W. E. Denazification in the United States zone of Germany. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 267, p. 68-76, Jan. 1950.

HACHEY, T. E. American profiles on Capitol Hill: a confidential study for the British Foreign Office in 1943. **The Wisconsin Magazine of History**, v. 57, n. 2, p. 141-153, 1973.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. **Winner-take-all politics**: how Washington made the rich richer and turned its back on the middle class. New York: Simon and Schuster, 2010.

_____. After the "master theory": Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. **Perspectives on Politics**, v. 12, n. 3, p. 643-662, 2014.

HALL, P. A. Aligning ontology and methodology. *In*: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Org.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 373-404.

_____. Systematic process analysis: when and how to use it. **European Management Review**, v. 3, n. 1, p. 24-31, 2006.

HANCOCK, D.; ALGOZZINE, B. **Doing case study research**: a practical guide for beginning researchers. Columbia: Teachers College Press, 2016.

HARLAFTIS, G. The Onassis global shipping business, 1920s-1950s. **Business History Review**, v. 88, n. 2, p. 241-271, 2014.

_____. **Creating global shipping**: Aristotle Onassis, the Vagliano Brothers, and the business of shipping (1820-1970). Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

HARRIS, J. **Depoliticizing development**: The World Bank and social capital. New Delhi: LeftWord, 2001.

HECLO, H. **A government of strangers**: executive politics in Washington. Washington: Brookings, 1977.

HERZ, J. H. The fiasco of denazification in Germany. **Political Science Quarterly**, v. 63, n. 4, p. 569-594, 1948.

HOFSTADER, R. **The Age of Reform**: from Bryan to FDR. New York: Alfred A. Knopf, 1974.

HOGAN, M. J. **The Marshall Plan**: America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOGWOOD, B.; PETERS, B. G. **Policy dynamics**. New York: St. Martin's Press, 1983.

HONG, L.; PAGE, S. Groups of diverse problem solvers can outperform groups of high-ability problem solvers. **PNAS**, v. 101, n. 46, p. 16385-16389, 2004.

_____. Micro-foundations of collective wisdom. *In*: LANDEMORE, H.; ELSTER, J. (Ed.). **Collective wisdom**: principles and mechanisms. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 56-71.

HOOVER, H. **Letter to senator Vandenberg**. Lexington: The Marshall Foundation, 1948. Disponível em: <<https://bit.ly/31YMKFT>>.

_____. **Addresses upon the American Road**: (1948-1950). Palo Alto: Stanford University Press, 1949.

HOUT, W. The anti-politics of development: Donor agencies and the political economy of governance. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 405-422, 2012.

HOUT, W.; ROBINSON, R. (Ed.). **Governance and the depoliticisation of development**. London: Routledge, 2009. 240 p.

HULT, K. M.; WALCOTT, C. E. Influences on presidential decision making. *In*: EDWARDS, G. C.; HOWELL, W. G. (Ed.). **The Oxford handbook of the American Presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

INGOLD, K.; VARONE, F. Treating policy brokers seriously: evidence from the climate policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 319-346, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

JOHNSON, J. A. (Ed.). **Reforming America: a thematic encyclopedia and document collection of the progressive era**. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2017. v. 1. 824 p.

KAHNEMAN, D. **Thinking, fast and slow**. New York: FSGV Books, 2011.

KALIJARVI, T. V. **Introduction and chronology of the Marshall Plan from June 5 to November 5, 1947**. Washington: U.S. Library of Congress, Nov. 1947.

KATZNELSON, I. **Fear itself: the New Deal and the origins of our time**. New York: WW Norton and Company, 2013.

KEEN, P. G. W.; SCOTT-MORTON, M. **Decision support systems: an organizational perspective**. 4th ed. New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

KENNAN, G. F. **Memoirs: (1925-1950)**. Boston: Little, Brown, and Company, 1967. v. 1.

_____. **Memoirs: (1950-1963)**. Boston: Little, Brown, and Company, 1972. v. 2.

_____. The first recommendation of the planning staff. *In*: NELSON, A. K. (Ed.). **The State Department policy planning staff papers**. Shrewsbury: Garland, 1983.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KOOIMAN, J. (Ed.). **Modern governance: new government-society interactions**. Newbury Park: Sage, 1993. 292 p.

KRAUSE, G. A.; LEWIS, D. E.; DOUGLAS, J. W. Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American states. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 770-787, 2006.

LANDEMORE, H. **Democratic reason**: politics, collective intelligence, and the rule of the many. Princeton: Princeton University Press, 2011.

_____. The mechanisms of collective intelligence in politics. *In*: LANDEMORE, H.; ELSTER, J. (Ed.). **Collective wisdom**: principles and mechanisms. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 251-289.

LANDRY, R.; AMARA, N.; LAMARI, M. Climbing the ladder of research utilization: evidence from social science. **SCI Commun**, v. 22, n. 4, p. 396-422, 2001.

LASSANCE, A. Democracia: a última palavra. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, 2009.

_____. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 8, p. 39-44, 2015.

_____. **Recuperação ou reconstrução econômica?** As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas. Brasília: Inesc, 2020.

_____. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 27, p. 59-67, 2021a.

_____. **O Plano Marshall**: uma abordagem atual à formulação, ao desenho e à coordenação de políticas públicas e programas governamentais. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2021b. (Texto para Discussão, n. 2661).

_____. O mistério de Mank. **Observatório da Imprensa**, 5 jan. 2021c. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/cinema/o-misterio-de-mank/>>.

LEVI, G. O pequeno, o grande e o pequeno: entrevista com Giovanni Levi. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 37, n. 74, p. 157-182, jan. 2017.

_____. Frail frontiers? **Past and Present**, v. 242, n. 14, p. 37-49, Nov. 2019.

LEVINE, D. Randolph Bourne, John Dewey and the legacy of liberalism. **The Antioch Review**, v. 29, n. 2, p. 234-244, 1969.

LEWIS, D. E. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

LIMA, H. E. **A micro-história italiana**: escalas, indícios e singularidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LINDBLOM, C. E. The Science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LITTLE, D. **Microfoundations, method, and causation**. New Brunswick: Transaction, 1998.

LOWI, T. J. *et al.* **American government**: power and purpose. New York: WW Norton, 2017.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **The Journal of Law, Economics and Organization**, v. 10, n. 1, p. 96-125, 1994.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **Federalist n. 10**: the structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. New York: The New York Packet, 1788. Disponível em: <<https://bit.ly/3tmwHgu>>.

MAHONEY, J. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods and Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Brasília: UnB, 1979.

MARANTO, R. **Beyond a government of strangers**: how career executives and political appointees can turn conflict to cooperation. Lanhan: Lexington Books, 2005.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Organizational choice under ambiguity. *In*: _____. (Ed.). **Ambiguity and choice in organizations**. Bergen: Universitetsforlaget, 1979. p. 10-23.

MARSHALL, G. C. **The Marshall Plan Speech**. [s.l.]: The George Marshall Foundation, 2021. Disponível em: <<https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/marshall-plan-speech/>>.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente**: governantes governados. São Paulo: Edições Fundap, 1997.

_____. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Coletânea planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007. v. 1, p. 115-144.

_____. **El líder sin estado mayor**: la oficina del gobernante. San Justo: Universidad Nacional de la Matanza, 2008.

MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Police patrols vs. fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, p. 165-179, 1984.

MEIERHENRICH, J. **The remnants of the Rechtsstaat**: an ethnography of nazi law. London: Oxford University Press, 2018.

MÉNDEZ-MARTÍNEZ, J. L. **Políticas públicas**: enfoque estratégico para América Latina. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2020.

- MENESES, F. R. **Salazar**: uma biografia política. São Paulo: Leya, 2011.
- MERTENS, D. M.; WILSON, A. T. **Program evaluation theory and practice**. New York: Guilford Publications, 2018.
- MILWARD, A. S. **The reconstruction of Western Europe, 1945-51**. Boulder: Westview Press; Routledge, 1987.
- MISCAMBLE, W. D. **George F. Kennan and the making of American foreign policy: 1947-1950**. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- MORAES, L. F. R. de; MAESTRO FILHO, A. D.; DIAS, D. V. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. 2, p. 57-71, 2003.
- MULGAN, G.; LEE, A. **Better policy delivery and design**: a discussion paper. London: Performance and Innovation Unit, 2001.
- NEUMANN, F. L. **Behemoth**: the structure and practice of National Socialism. New York: Oxford University Press, 1944.
- NEUMANN, F. L.; MARCUSE, H.; KIRCHHEIMER, O. **Secret reports on nazi Germany**: the Frankfurt School contribution to the war effort. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- NEUSTADT, R. E. **Presidential power and the modern presidents**. New York: New American Library, 1960.
- NEWCOMER, K. E.; HATRY, H. P.; WHOLEY, J. S. **Handbook of practical program evaluation**. 4th ed. New York: John Wiley and Sons, 2015.
- NILSEN, P. Making sense of implementation theories, models and frameworks. **Implementation Science**, v. 10, n. 53, p. 2-13, 2015.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NUTLEY, S. M.; WALTER, I.; DAVIES, H. T. O. **Using evidence**: how research can inform public services. Bristol: The Policy Press, 2007.
- NYE, J. S. Soft power. **Foreign Policy**, n. 80, p. 153-171, 1990.
- OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.
- PARSONS, W. **Public policy**. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

- PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PATTON, M. Q. **Developmental evaluation**: applying complexity concepts to enhance innovation and use. New York: Guilford Press, 2010.
- PATTON, M. Q.; MCKEGG, K.; WEHIPEIHANA, N. (Ed.). **Developmental evaluation exemplars**: principles in practice. New York: Guilford Publications, 2015. 324 p.
- PETERS, B. G. **Governance**: a garbage can perspective. Toronto: University of Toronto Press, 2017. (Political Science Series, n. 84).
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.
- PETERSON, H. L.; JONES, M. D. Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2019. p. 106-131.
- PIERSON, P. Public policies as institutions. *In*: NELSON, M. (Ed.). **The presidency and the political system**. 7th ed. Washington: CQPress, 2003. p. 114-131.
- _____. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. [s.l.]: Princeton University Press, 2011.
- PINHEIRO, M. M. S. *et al.* Usos de evidências em políticas públicas federais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, nov. 2020.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 93, p. 61-91, 2014.
- PIZZORNO, A. Introducción al estudio de la participación política. *In*: PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. (Org.). **Participación y cambio social en la problemática contemporánea**. Buenos Aires: Siap, 1975. p. 13-82.
- POLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS; INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Arquitetura da participação no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: Inesc, 2011. (Relatório de Pesquisa, n. 2).
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.
- PRICE, H. B. **The Marshall plan and its meaning**. Ithaca: Cornell University Press, 1955.

- PRZEWORSKI, A. **Capitalism and social democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.
- REINHARD, D. W. **The Republican right since 1945**. Lexington: University Press of Kentucky, 2014.
- REZENDE, F. C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 297-337, dez. 2011.
- RHODES, R. A. W. The hollowing out of the state. **Political Quarterly**, v. 65, p. 138-51, 1994.
- _____. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.
- RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. Core executive studies in Britain. **Public Administration**, v. 68, n. 1, p. 3-28, 1990.
- ROBERTS, P. W. L. Clayton and the recognition of China, 1945-1966: more speculations on "Lost Chances in China". **The Journal of American-East Asian Relations**, v. 7, n. 1/2, p. 5-37, 1998.
- ROBINSON, M. The politics of successful governance reforms: lessons of design and implementation. **Commonwealth and Comparative Politics**, v. 45, n. 4, p. 521-548, 2007.
- _____. **From old public administration to the new public service: implications for public sector reform in developing countries**. New York: UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015.
- ROGERS, E. M.; AGARWALA-ROGERS, R. **Communication in organizations**. New York: Free Press, 1976.
- ROJAS, C. A. A. Micro-história: modo de uso. In: MALERBA, J.; ROJAS, C. A. A. (Org.). **Historiografia contemporânea em perspectiva crítica**. Bauru: EDUSC, 2007. cap. 5.
- ROSENBERG, H. **Bureaucracy, aristocracy, autocracy: the Prussian experience (1660-1815)**. Boston: Beacon Press, 1958.
- RUDALEVIGE, A. C. The administrative presidency and bureaucratic control: implementing a research agenda. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, p. 10-24, 2009.
- RYCROFT-MALONE, J.; BUCKNALL, T. (Ed.). **Models and frameworks for implementing evidence-based practice: linking evidence to action**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.
- SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press; Routledge, 2009.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2019. p. 189-221.

SAGER, F.; ROSSER, C. Weber, Wilson, and Hegel: theories of modern bureaucracy. **Public Administration Review**, v. 69, n. 6, p. 1136-1147, 2009.

SAGHAI, Y. Salvaging the concept of nudge. **Journal of Medical Ethics**, v. 39, n. 8, p. 487-493, 2013.

SANFORD, W. F. **The Marshall Plan**: origins and implementation. Washington: U.S. Department of State, 1982.

SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 5-28, 2009.

SCHAIN, M. A. **The Marshall Plan**: fifty years after. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2001.

SCHLESINGER, A. M. **The politics of upheaval**: 1935-1936. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2003. (The Age of Roosevelt, v. 3).

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. London: Routledge, 2006.

SCHWARTZ, B. **The paradox of choice**: why more is less. New York: Harper Perennial, 2004.

SEGONE, M. **Bridging the gap**: the role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making. Geneva: Unicef, 2008.

SHANAHAN, E. A.; MCBETH, M. K.; JONES, M. D. Denouement? *In*: _____. (Ed.). **The science of stories**: applications of the narrative policy framework in public policy analysis. New York: Springer, 2014. p. 247-260.

SHIONOYA, Y. **The soul of the German historical school**: methodological essays on Schmöller, Weber and Schumpeter. New York: Springer Science and Business Media, 2005. v. 2.

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

_____. **Models of man**: social and rational. New York: Wiley, 1957.

_____. **Administrative behavior**. New York: Simon and Schuster, 2013.

- SIMON, H. A. *et al.* Decision making and problem solving. **Interfaces**, v. 17, n. 5, p. 11-31, 1987.
- SKOWRONEK, S. **Building a new American State**: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- SOLESBURY, W. **Evidence based policy**: whence it came and where it's going. London: ESRC, Oct. 2001.
- STAKE, R. E. Case studies. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2000. p. 435-453.
- STEIL, B. **The Marshall Plan**: dawn of the Cold War. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- SWEDBERG, R. S. Introduction. *In*: SCHUMPETER, J. (Ed.). **Capitalism, socialism and democracy**. London: Routledge, 2006. p. 9-19.
- TAYLOR, D.; BALLOCH, S. (Ed.). **The politics of evaluation**: participation and policy implementation. Bristol: Policy Press, 2005. 280 p.
- THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge**: improving decisions about health, wealth, and happiness. Yale: Yale University Press, 2008.
- THERBORN, G. The rule of capital and the rise of democracy. **New Left Review**, n. 103, 1977.
- THE WORLD BANK. **Impact evaluation and human development**. Washington: The World Bank, Jan. 2013.
- THOMPSON, N. **The hawk and the dove**: Paul Nitze, George Kennan, and the history of the Cold War. New York: Henry Holt and Company, 2009.
- TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- TRUMAN, H. Statement by the president on receiving secretary Krug's report "National Resources and Foreign Aid". **The National Archives and Records Administration**, 18 Oct. 1947a. Disponível em: <<https://bit.ly/3fz17nu>>.
- _____. Special message to the congress on the Marshall Plan. **The American Presidency Project**, 19 Dec. 1947b. Disponível em: <<https://bit.ly/3A7BAev>>.
- TSEBELIS, G. **Nested games**. Berkeley: University of California Press, 1991.
- VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.
- VIDAL-NAQUET, P. The tradition of Greek democracy. **Thesis Eleven**, v. 60, n. 1, p. 61-86, 2000.

WALA, M. Selling the Marshall Plan at home: the committee for the Marshall Plan to aid European recovery. **Diplomatic History**, v. 10, n. 3, p. 247-265, July 1986.

WEBER, M. **Economy and society**: an outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California Press, 1978. v. 2.

WEIBLE, C. M. *et al.* A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011.

WEISS, C. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

WILSON III, E. J. Hard power, soft power, smart power. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, p. 110-124, 2008.

WU, X. *et al.* **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAHARIADIS, N. (Ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. 512 p.

_____. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2019. p. 65-92.

ZANGHERI, R. Entre a crise do capitalismo e o novo socialismo no Ocidente. *In*: HOBBSAWM, E. (Org.). **Historia do marxismo**: o marxismo hoje (segunda parte). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. v. 2, p. 221-281.

ANEXO A

GEORGE KENNAN, PRIMEIRA RECOMENDAÇÃO – 23 DE MAIO DE 1947^{1,2}

Do diretor da Assessoria de Planejamento de Políticas (Kennan) para o Subsecretário de Estado (Acheson)

Secreto

[Washington,] 23 de maio de 1947.

Sr. Acheson: Em anexo está a primeira recomendação da Assessoria de Planejamento. Trata da questão da ajuda à Europa Ocidental.

Se aprovado, deve servir como orientação geral, tanto para as operações quanto para o planejamento no futuro imediato.

Faz poucos dias que a Assessoria de Planejamento, com um quadro incompleto e provisório de pessoal, pôde começar a dar atenção ao cerne de seu trabalho. Normalmente, eu consideraria este um tempo muito curto para analisar e fazer recomendações sobre assuntos de tal importância. Mas reconheço que a necessidade de um programa de ação sobre este problema é urgente, e a melhor resposta que podemos dar hoje é talvez mais útil do que um estudo mais minucioso para daqui a um ou dois meses.

Se os pontos de vista aqui apresentados forem aprovados pelo secretário e por vossa senhoria, faremos deste documento a base de um planejamento futuro.

George F. Kennan

[Washington,] 23 de maio de 1947.

Sumário

1. United States of America. Department of State. *The director of the Policy Planning Staff (Kennan) to the under secretary of State (Acheson)*. Washington: Office of the Historian, May 1947. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v03/d135>>.

2. A tradução deste anexo foi feita pelo autor deste *Texto para Discussão*.

1. A Assessoria de Planejamento de Políticas selecionou como primeiro objeto de estudo a questão da ajuda americana à Europa Ocidental.

2. Vê-se aqui um problema de longo prazo, nomeadamente o da reabilitação europeia como um todo, e um problema de curto prazo, nomeadamente o resgate imediato da confiança interna e externa na possibilidade de uma solução promissora.

3. Quanto ao problema de curto prazo, a Assessoria de Planejamento de Políticas propõe que os Estados Unidos, com vistas a aproveitar a ofensiva e inspirar confiança, selecionem algum gargalo ou gargalos adequados na economia da Europa Ocidental e instituem ações imediatas que levem a todo o peso deste Governo sobre a quebra desses gargalos. A Assessoria de Planejamento atribui grande importância a essa sugestão, acreditando que somente por meio de algumas dessas ações poderemos ganhar tempo para lidar com o problema de longo prazo de forma ordenada.

4. No que se refere ao problema de longo prazo, a Assessoria de Planejamento de Políticas considera que a iniciativa formal de traçar um programa para essa solução e a responsabilidade geral por tal programa devem vir das nações europeias de forma conjunta, e que o papel formal do Governo dos Estados Unidos deve ser apoiar esse programa, a pedido de toda a Europa. Propõe-se que tenhamos como objetivo induzir os governos europeus à tarefa de empreender rapidamente a formulação de tal programa e dar-lhes toda a assistência necessária para que o seu pedido nos chegue até o final do ano.

5. A Assessoria de Planejamento de Políticas propõe despacho de instruções a missões europeias com o propósito de obter um resumo uniforme das percepções dos respectivos líderes europeus. Também se propõe que discussões secretas com os britânicos sejam iniciadas imediatamente com respeito à abordagem básica desse problema.

6. Recomenda-se tomar medidas imediatas para alinhar a opinião pública nacional quanto a algumas implicações da mensagem do Presidente sobre a Grécia e a Turquia.

Política de ajuda americana à Europa Ocidental. Visão da Assessoria de Planejamento de Políticas

I. Visão geral.

1. A Assessoria de Planejamento de Políticas selecionou a questão da ajuda americana à Europa Ocidental como o primeiro assunto de sua atenção. Isso não significa que o corpo técnico ignore a importância ou a urgência de problemas em outras áreas ou sua missão de coordenar a política de longo prazo em termos globais. Significa simplesmente que a Europa Ocidental parece ser a área em que o planejamento de longo prazo pode ter um início mais favorável.

2. A Assessoria de Planejamento de Políticas não vê a ação dos comunistas como a raiz das dificuldades da Europa Ocidental. Acredita que a crise atual resulta, em grande parte, do efeito perturbador da Guerra sobre a estrutura econômica, política e social da Europa, e do profundo aviltamento da infraestrutura e do clima emocional. Esta situação foi agravada e tornada muito mais difícil de remediar pela divisão do continente em um lado Ocidental e outro Oriental. A Assessoria de Planejamento reconhece que os comunistas estão explorando a crise europeia e que outros sucessos dos comunistas criariam sério perigo para a segurança dos Estados Unidos. Considera, no entanto, que o esforço americano em ajuda à Europa deve ser dirigido não para o combate ao comunismo em si, mas para a restauração da saúde econômica e da vitalidade da sociedade europeia. Em outras palavras, se deveria ter por objetivo combater não o comunismo, mas o desequilíbrio econômico que torna a sociedade europeia vulnerável à exploração por todo e qualquer movimento totalitário, que é o que o comunismo russo agora explora. A Assessoria de Planejamento acredita que os planos dos Estados Unidos devem ser elaborados com esse propósito e que isso deve ser apresentado abertamente à opinião pública americana.

3. A Assessoria de Planejamento de Políticas vê nesta questão geral da ajuda americana à Europa Ocidental dois problemas: um de longo prazo e outro de curto prazo. O problema de longo prazo é como a saúde econômica da área deve ser restaurada e o grau e a forma da ajuda americana para essa restauração. O problema de curto prazo é determinar que ação efetiva e drástica deve ser tomada no futuro imediato para interromper a desintegração econômica da Europa Ocidental e criar confiança de que o problema geral pode ser resolvido e de que os Estados Unidos podem e farão parte da solução na medida apropriada.

4. A Assessoria de Planejamento de Políticas considera que existe uma percepção equivocada entre o povo americano quanto aos objetivos da Doutrina Truman e de nossa ajuda aos países estrangeiros, e recomenda que ações imediatas sejam tomadas para corrigir esse mal-entendido.

II. O problema de curto prazo

5. Com respeito ao problema de curto prazo, a Assessoria de Planejamento considera que devemos selecionar algum gargalo ou gargalos específicos no padrão econômico da Europa Ocidental e desencadear ações imediatas que representem todo o empenho deste Governo na desobstrução desses gargalos. O propósito desta ação seria, por um lado, psicológico: colocar-nos na ofensiva, em vez de na defensiva, para convencer os povos europeus de que falamos para valer; para que isso sirva como um catalisador para dar esperança e confiança aos europeus; e para dramatizar para o nosso povo a natureza dos problemas da Europa e a importância da ajuda dos Estados Unidos. Por outro lado, esta ação teria por objetivo oferecer uma real contribuição à resolução das dificuldades econômicas da Europa.

A Assessoria de Planejamento atribui grande importância a este projeto e considera-o quase essencial para o sucesso do plano em geral. Teme-se que, a menos que algo desse tipo seja feito de imediato, o resultado possa ser uma nova deterioração do moral europeu, o que comprometerá seriamente o projeto de longo prazo. Por essa razão, recomenda-se que a dedicação mais cuidadosa e intensa seja dada de pronto a esta proposta.

A produção de carvão no Vale do Reno e seu transporte para os locais de consumo na Europa têm se mostrado o objeto mais adequado para tal ação. A Assessoria de Planejamento está analisando essa questão e espera apresentar sugestões mais detalhadas em um futuro próximo.

Pode ser necessário, como uma questão urgente de curto prazo, tomar certas outras medidas em relação à Itália, suplementares à ajuda que pode ser dada a esse país a partir da dotação orçamentária de US\$ 350 milhões. Considerando-se que essa questão já está sob análise pelas seções operacionais do Departamento, para recomendação, não será tratada nesta proposta da Assessoria de Planejamento.

III. O problema de longo prazo

6. A Assessoria de Planejamento de Políticas reconhece que o problema de longo prazo é de enorme complexidade e dificuldade. Deve ser objeto de um estudo cuidadoso, que deve necessariamente se estender por um período de pelo menos várias semanas. A Assessoria se propõe a incumbir-se imediatamente desse estudo. Na convicção, no entanto, de que este governo não pode dar-se ao luxo de atrasar a adoção de alguma abordagem geral para a solução do problema, são apresentadas as seguintes reflexões preliminares:

a. É necessário distinguir claramente entre um programa de revitalização econômica da Europa, por um lado, e um programa de apoio americano a essa revitalização, por outro. Não seria adequado nem eficaz que este governo se comprometesse a redigir unilateralmente e a promulgar formalmente, de iniciativa própria, um programa destinado a reerguer economicamente a Europa Ocidental. Este é um assunto dos europeus. A iniciativa formal deve vir da Europa; o programa deve ser desenvolvido na Europa; e os europeus devem assumir a responsabilidade primordial por isso. O papel de nosso país deverá consistir na ajuda amigável à elaboração de um programa europeu e no apoio posterior a esse programa, por meios financeiros e outros, a pedido dos europeus.

b. O programa que este país é chamado a apoiar deve ser um programa conjunto, acordado por várias das nações europeias. Embora possa estar vinculado a programas nacionais individuais, como o plano Monnet, na França, deve, por razões psicológicas e políticas, bem como econômicas,

TEXTO para DISCUSSÃO

ser um programa internacionalmente acordado. O pedido de nosso apoio deve vir como um pedido conjunto de um grupo de nações amigas, não como uma série de apelos isolados e individuais.

c. Este programa europeu deve visar levar a Europa Ocidental a um ponto em que seja capaz de manter um nível de vida tolerável numa base financeiramente autossustentável. Deve-se cumprir a promessa de se fazer um serviço completo. O programa deve conter garantia razoável de que, se o apoiarmos, este será o último programa do tipo que seremos solicitados a apoiar em um futuro próximo.

d. O programa europeu geral deve adotar (ou estar vinculado a) algum tipo de plano para lidar com a situação econômica da Grã-Bretanha. O plano deve ser formalmente britânico, elaborado por iniciativa e responsabilidade britânicas, e o papel dos Estados Unidos, novamente, deve ser o de dar apoio de bom grado.

e. Isso não significa que os Estados Unidos precisem ser coadjuvantes ou permanecerem alheios à elaboração do programa europeu em geral. Como membro das Nações Unidas e, em particular, da Comissão Econômica para a Europa, e como potência que ocupa determinados territórios europeus, tem a legitimidade e a obrigação de participar na elaboração do programa. Nossa posição como potência de ocupação também nos impõe cooperar de corpo e alma na execução de qualquer programa que venha a ser desenvolvido. Por essa razão, e porque devemos saber o mais rapidamente possível em que medida esse programa é tecnicamente factível, devemos realizar uma análise independente e realista de todo o problema da reabilitação europeia. Contudo, por uma questão de clareza, por uma questão de coerência conceitual e por sensibilidade ao respeito próprio dos povos europeus, devemos insistir que essa iniciativa seja tomada na Europa e que o protagonismo seja dos governos daquele continente. Com a melhor boa vontade, o povo americano não pode realmente ajudar aqueles que não estão dispostos a ajudar a si mesmos. E se a iniciativa e o protagonismo de assumir tal responsabilidade pública não vierem dos governos europeus, isso significará que o *rigor mortis* já se instalou no corpo político europeu que havíamos conhecido e talvez já seja tarde demais para mudarmos decisivamente o curso dos acontecimentos.³

f. Embora este programa deva necessariamente centrar-se na região da Europa, é certo que irá difundir suas ramificações por outras áreas. Também terá conotações importantes para a ONU [Organização das Nações Unidas], e devemos ter sempre em mente a necessidade de máxima utilização dos mecanismos da ONU.

3. A expressão latina sobre a rigidez da morte refere-se ao estado em que, após o velório, o enrijecimento muscular do cadáver oferece os sinais de que o falecimento é indubitável, o velório deve ser encerrado e o caminho à sepultura é irreversível.

g. O apoio americano a tal programa não precisa limitar-se à assistência financeira. Pode envolver considerável cooperação técnica dos Estados Unidos na solução de problemas específicos.

h. Em relação a qualquer programa que este governo venha a ser solicitado a apoiar, será necessário que ele insista em salvaguardas para assegurar, em primeiro lugar, que todo o possível seja feito para reduzir o custo de tal apoio em dólares. Em segundo lugar, que os governos europeus usem plenamente sua máxima autoridade para assegurar que a nossa ajuda seja empregada de forma intencional e eficaz. Em terceiro lugar, que o máximo reembolso de recursos seja feito ao nosso país, de todas as formas consideradas economicamente viáveis e no interesse dos Estados Unidos.

i. O problema de saber onde e de que forma deve ser tomada a iniciativa de formulação de um programa europeu é, sem dúvida, extremamente difícil e sensível. Não pode ser de modo algum predeterminado por nós. Presumivelmente, um esforço deveria ser feito primeiro para fazer o projeto avançar na Comissão Econômica para a Europa⁴ e, provavelmente, como uma proposta para a cooperação europeia geral (não apenas da Europa Ocidental). Nesse caso, seria essencial que isso fosse feito de tal forma que os países-satélites russos se excluíssem por relutância em aceitar as condições propostas ou concordassem em abandonar a orientação exclusiva de suas economias. Se os russos conseguirem bloquear qualquer esquema desse tipo na Comissão Econômica para a Europa, pode ser necessário que os principais países da Europa Ocidental encontrem meios de se reunir sem a presença dos russos e dos satélites russos. Em geral, porém, a questão de onde e como esta iniciativa deve ser tomada é principalmente uma questão para as nações europeias, e devemos ter cuidado para não procurar influenciar indevidamente sua decisão.

7. Com base nas considerações acima, a Assessoria de Planejamento de Políticas sugere o seguinte curso de ação em relação ao problema de longo prazo:

a. Que o Comitê Especial *ad hoc* do SWNCC, que estuda “política, procedimentos e custos da assistência dos Estados Unidos a países estrangeiros”, continue seus estudos, mas que a representação do Departamento de Estado neste comitê mantenha contato próximo com a Assessoria de Planejamento de Política, para fins de coordenação.

b. Que, de forma subsidiária ao estudo da SWNCC, instruções via telégrafo sejam enviadas antecipadamente aos Chefes de Missão em uma série de países da Europa Ocidental e Central, com o propósito de obter opiniões realistas sobre: (1) A situação econô-

4. A Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa foi criada em 1947 como um organismo regional da ONU, com a finalidade de coordenar a discussão de propostas para a reconstrução europeia.

mica de seus respectivos países e as medidas necessárias para remediá-la; (2) Se há algum elemento situacional que torne desejável aos Estados Unidos ser chamado a encarar essa demanda urgente e desesperada por assistência, desde aquele trimestre até o próximo ano; (3) Se e em que medida as respectivas dificuldades econômicas poderiam ser atendidas por melhoria no intercâmbio (de *commodities*, operações financeiras, deslocamento de mão de obra etc.) com outras localidades da Europa Ocidental e Central; (4) A natureza dos principais obstáculos a serem superados para que essa melhoria no intercâmbio econômico seja viabilizada; (5) Em que medida o respectivo país poderia contribuir para a reabilitação geral da Europa se esses obstáculos fossem removidos; e (6) O nível de expectativa dos líderes governamentais responsáveis, naquele respectivo país, com relação a um possível programa de reabilitação europeu; o grau de pressão a que estão submetidos pelos russos ou comunistas, ao se considerar tal programa; e as perspectivas de sua iniciativa ou cooperação para lidar com isso.

c. Que algumas dessas Missões sejam solicitadas, a critério das divisões operacionais deste Departamento, a enviar oficiais qualificados a Washington, por um período de várias semanas, para participar da discussão e do planejamento deste assunto geral.

d. Que a Assessoria de Planejamento, auxiliada pelas seções operacionais do Departamento, comece a elaborar uma formulação básica da percepção deste governo quanto ao problema de longo prazo da reabilitação europeia, para uso em discussões com governos europeus e para orientação do representante americano na Comissão Econômica para a Europa.

e. Que seja aceito como objectivo geral induzir e ajudar os governos europeus a empreenderem, antes do outono, a implementação de um programa de reabilitação europeu que evidencie claramente o que se espera deste país, em termos de apoio, e que apresentem a este Governo, até ao final do ano, o pedido para tal ajuda.

f. Que esta abordagem geral seja informal e secretamente discutida com os líderes britânicos, antecipadamente, e que seja requerida a garantia de seu apoio.

IV. Esclarecendo as implicações da “Doutrina Truman”

8. Devem ser dados passos para esclarecer o que a imprensa infelizmente passou a identificar como a “Doutrina Truman” e para remover, em particular, duas impressões prejudiciais que são correntes em grandes parcelas da opinião pública americana. Esses equívocos são:

a. Que a abordagem dos Estados Unidos aos problemas mundiais é uma reação defensiva à pressão comunista e que o esforço para restaurar as condições econômicas sólidas em outros países é apenas um subproduto dessa reação, e não algo que estaríamos interessados em fazer se não houvesse ameaça comunista;

b. Que a Doutrina Truman é um cheque em branco para dar ajuda econômica e militar a qualquer área do mundo onde os comunistas deem sinais de sucesso. Deve ficar claro que a extensão da ajuda americana é essencialmente uma questão de economia política no sentido literal do termo, e que tal ajuda será considerada apenas nos casos em que os resultados esperados tenham uma relação satisfatória com o desembolso de recursos e esforços dos Estados Unidos. Deve ficar claro que, no caso da Grécia e da Turquia, estamos lidando com uma área crítica, em que o fracasso em tomar medidas teria consequências particularmente graves, onde uma ação bem-sucedida estimularia resultados de alcance particularmente bem amplos, e onde o custo global seria relativamente pequeno; e que em outras áreas poderíamos vir a aplicar critérios similares.

ANEXO B

MEMORANDO DE WILLIAM CLAYTON – 27 DE MAIO DE 1947^{1,2}

Memorando do Subsecretário de Estado de Assuntos Econômicos (Clayton) ao subsecretário do Departamento de Estado, Dean Acheson.

1. Ficou óbvio que subestimamos imensamente a destruição da economia europeia pela guerra. Consideramos a destruição física, mas deixamos de levar em conta os efeitos da desarticulação econômica da produção – nacionalização de indústrias, reforma agrária abrupta, rompimento de laços comerciais de longa data; desaparecimento de empresas privadas, seja pela morte de seus proprietários ou pela perda de capital, etc., etc.

2. A Europa está se deteriorando cada dia mais. A condição política reflete a econômica. Uma crise política após a outra apenas denota a existência de graves dificuldades econômicas. Milhões de pessoas nas cidades estão morrendo de fome lentamente. Mais bens de consumo e a confiança restaurada na moeda central são absolutamente essenciais para que o camponês volte a fornecer alimentos em quantidades normais às cidades. (A área de cultivo de grãos na França recuou de 20 a 25% do que era antes da guerra; os dados sobre a produção agrícola são muito insatisfatórios – grande parte dos grãos é consumida pelo gado. O sistema mais moderno de divisão do trabalho está quase desmantelado na Europa.)

3. Atual déficit anual da balança de pagamentos da Europa:

Reino Unido\$ 2 1/4 bilhão

França \$ 1 3/4 bilhão

Itália\$ 1/2 bilhão

Zona Estados Unidos-Reino Unido-Alemanha....\$ 1/2 bilhão

\$ 5 bilhões

1. United States of America. Department of State. *Memorandum by the under secretary of State for Economic Affairs (Clayton)*. Washington: Office of the Historian, May 1947. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v03/d136>>.

2. A tradução deste anexo foi feita pelo autor deste *Texto para Discussão*.

Para não mencionar os países menores.

O que está acima representa um padrão de vida mínimo incontestável. Caso seja rebaixado, haverá revolução.

Apenas até o final deste ano a Inglaterra e a França terão condições de suprir os déficits acima com suas reservas cada vez menores de ouro e dólares. A Itália sequer pode chegar a tanto.

4. Alguns dos principais itens desses déficits:

Dos EUA: Carvão, 30 milhões de toneladas \$ 600 milhões

Dos EUA: Pão em grão, 12 milhões de toneladas... \$ 1.400 milhões

Dos EUA: Serviços de transporte marítimo com taxas muito altas de importação e exportação...

Antes da guerra, a Europa era autossuficiente em carvão e importava muito poucos grãos dos Estados Unidos.

A Europa deve voltar a ser autossuficiente em carvão (os EUA devem assumir a gestão da produção de carvão do Ruhr) e sua produção agrícola deve ser restaurada aos níveis normais.³

A Europa deve estar novamente equipada para realizar seus próprios serviços de transporte marítimo. Os Estados Unidos deveriam vender navios excedentes à França, à Itália e a outras nações marítimas para que elas restaurassem sua marinha mercante em níveis anteriores à guerra. (Para isso, teremos que dobrar o *lobby* do transporte de mercadorias, que tem engordado às custas de recursos do Tesouro dos EUA).

5. Sem ajuda extra, imediata e substancial dos Estados Unidos, a desintegração econômica, social e política dominará a Europa.

Além das terríveis implicações que isso teria para a futura paz e segurança do mundo, os efeitos imediatos em nossa economia doméstica seriam desastrosos: fim dos mercados para o nosso excedente de produção, desemprego, depressão, orçamento extremamente desequilibrado em meio a uma dívida de guerra estratosférica.

3. Nenhuma produção ineficiente ou forçada por meio de tarifas exorbitantes, subsídios etc. é contemplada aqui.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

Essas coisas não podem acontecer.

Como elas podem ser evitadas?

6. O Sr. Baruch⁴ pede a nomeação de uma comissão para estudar e relatar nossos ativos e passivos nacionais, a fim de determinar nossa capacidade de ajudar a Europa.

Isso é completamente desnecessário.

Os fatos são bem conhecidos.

Nossos recursos e nossa capacidade produtiva são suficientes para prestar toda a ajuda necessária.

O problema é organizar a nossa política fiscal e o nosso consumo interno de modo que sejam disponibilizadas, de nossa enorme produção, sobras suficientes de bens necessários, e que esses excedentes sejam custeados com impostos e não com dívidas.

Esse problema só pode ser equacionado se o povo americano empenhar total confiança ao governo, conhecer tudo o que se passa, e somente se for apresentado a um plano coerente e viável.

7. É preciso que o presidente e o secretário de Estado façam um forte apelo emotivo ao povo americano para que se sacrifique um pouco, aperte o cinto apenas um pouco mais para salvar a Europa da fome e do caos (não dos russos) e, ao mesmo tempo, preserve, para nós e nossos filhos, a gloriosa herança de uma América livre.

8. A Europa deve receber de nós, em subsídios, 6 ou 7 bilhões de dólares em bens por ano, durante três anos. Com esta ajuda, as operações do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento [Bird]⁵ e o Fundo Monetário Internacional [FMI] deverão permitir o início rápido da reconstrução europeia. Nossas doações poderiam assumir a forma principalmente de carvão, alimentos, algodão, tabaco, serviços de transporte marítimo e coisas semelhantes – todos atualmente produzidos em excedente nos Estados Unidos, salvo o algodão. É provável que o algodão tenha produção excedente em mais um ou dois anos. Os embarques de alimentos podem ser acelerados, apesar do volume já enorme (15 milhões de toneladas) de trigo exportado dos Estados Unidos durante a safra atual. Estamos desperdiçando e consumindo alimentos nos

4. Bernard M. Baruch serviu como presidente do Conselho das Indústrias de Guerra, em 1918; como conselheiro do Diretor de Mobilização de Guerra, de 1943 a 1945; e como representante dos Estados Unidos na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, em 1946.

5. O Bird foi a primeira das organizações que compõem o que hoje se conhece como Banco Mundial.

Estados Unidos a tal ponto, que uma medida razoável de conservação tornaria pelo menos mais 1 milhão de toneladas disponíveis para exportação, sem nenhum dano à saúde e à eficiência do povo americano.

9. Estes três anos de subsídios à Europa poderiam ser orientados a um plano europeu que caberia ser elaborado pelas principais nações europeias, lideradas pelo Reino Unido, França e Itália. Esse plano poderia ser baseado em uma federação econômica europeia análoga à União Aduaneira Bélgica-Países Baixos-Luxemburgo.

A Europa não pode se recuperar desta guerra e se tornar novamente independente se sua economia continuar a estar dividida em muitos e pequenos compartimentos estanques, como é hoje.

10. Obviamente, o que foi dito acima é apenas o esboço geral de um problema que exigirá muito estudo e preparação antes que qualquer movimento possa ser feito.

Canadá, Argentina, Brasil, Austrália, Nova Zelândia e União Sul-Africana⁶ poderiam ajudar com seus excedentes de alimentos e matérias-primas, mas devemos evitar entrar em outro UNRRA3. *Os Estados Unidos devem comandar este show.*

6. União Sul-Africana foi a denominação anterior do que hoje é a República da África do Sul. A União formou-se em 1910, quando as colônias do Cabo, Natal, Transvaal e Orange foram unificadas.

ANEXO C

**DISCURSO DO SECRETÁRIO GEORGE C. MARSHALL –
UNIVERSIDADE DE HARVARD, 5 DE JUNHO DE 1947¹**

Sr. reitor, Dr. Conant,² membros do Conselho de Supervisores, senhoras e senhores, estou profundamente grato e tocado por esta distinção, pela honra e pelo grande elogio que me foram concedidos pelas autoridades de Harvard esta manhã. Estou embevecido e, na verdade, com muito receio quanto à minha incapacidade de retribuir igualmente a tão elevada generosidade a mim concedida. Estar neste ambiente histórico e afável, neste dia perfeito e nesta reunião maravilhosa, é algo extraordinariamente marcante para uma pessoa em minha posição.

É desnecessário dizer a vocês todos que a situação mundial é muito grave. Isso é evidente para qualquer pessoa esclarecida. Acho que uma das dificuldades é que o problema é de tamanha complexidade, e o volume de fatos apresentados ao público, pela imprensa escrita e pelo rádio, é de tal monta, que se torna extremamente difícil ao cidadão comum chegar a uma percepção clara dessa situação. Além disso, as pessoas deste país estão distantes das áreas conturbadas da Terra, e é difícil compreender tanto a situação das pessoas que sofrem essas consequências quanto a maneira como os governos desses países distantes reagem aos nossos esforços para promover a paz mundial.

Ao se considerarem os requisitos para a reabilitação da Europa, a perda de vidas humanas, a destruição visível de cidades, fábricas, minas e ferrovias foram estimados de forma precisa. No entanto, tornou-se óbvio, durante os últimos meses, que a destruição visível foi provavelmente mais perceptível do que a desarticulação de todo o tecido da economia europeia.

Nos últimos dez anos, as circunstâncias têm sido bastante anômalas. A intensa preparação para a guerra e a manutenção, ainda mais intensa, do esforço de guerra esgotaram todos os insumos das economias nacionais. As fábricas estão debilitadas ou totalmente obsoletas. Sob o domínio nazista arbitrário e destrutivo, virtualmente todos os empreendimentos possíveis eram voltados para a máquina de guerra alemã. Vínculos comerciais de longa data, instituições privadas, bancos, companhias

1. Esta é uma tradução, feita pelo autor deste *Texto para Discussão*, a partir da íntegra da transcrição do discurso proferido pelo secretário Marshall, conforme os arquivos da Fundação Marshall (disponível em: <<https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/marshall-plan-speech/>>). Essa versão inclui trechos além dos que constam da versão impressa distribuída aos veículos de comunicação.

2. James Bryant Conant era o então reitor da Universidade de Harvard. Posteriormente, seria indicado como o primeiro embaixador dos Estados Unidos na República Federal da Alemanha.

de seguros e companhias de navegação desapareceram, por perda de capital, encampação pelo Estado, ou por simples destruição. Em muitos países, a confiança na moeda local foi severamente abalada. O colapso da estrutura empresarial da Europa durante a guerra foi completo.

A recuperação foi seriamente retardada pelo fato de que, dois anos após o fim das hostilidades, sequer um acordo de paz entre a Alemanha e a Áustria foi acordado. Contudo, mesmo com uma solução mais rápida para esses difíceis problemas, a reabilitação da estrutura econômica da Europa, evidentemente, exigirá muito mais tempo e esforços maiores do que os previstos.

Há uma etapa dessa questão que é, ao mesmo tempo, interessante e grave. O fazendeiro sempre produziu alimentos para trocar com o morador da cidade por outras mercadorias necessárias à sua vida diária. Essa divisão do trabalho é a base da civilização moderna. No momento, ela está ameaçada de colapso.

As indústrias da cidade não estão produzindo bens adequados para trocar com o agricultor que produz alimentos. As matérias-primas e o combustível estão escassos. O maquinário está em falta ou avariado. O pequeno agricultor não consegue encontrar os bens que deseja comprar. Portanto, a venda de sua produção agrícola por um dinheiro que ele não pode usar lhe parece um mau negócio.

Assim, esse agricultor transformou muitos campos do cultivo em pastagem. Ele se alimenta mais dos grãos que armazena e encontra, para si e para sua família, um amplo suprimento de comida, mas tem menos roupas e outros bens comuns à civilização.

Enquanto isso, as pessoas nas cidades vivem a escassez de comida e combustível. Assim, os governos são forçados a usar seus recursos próprios e empréstimos estrangeiros para suprir essas necessidades. Este processo exaure os fundos que são urgentes e necessários para a reconstrução. Essa situação muito grave está se desenvolvendo rapidamente, o que não é um bom sinal para o mundo. O sistema moderno de divisão do trabalho, no qual se baseia a troca de produtos, corre o risco de entrar em colapso.

A verdade é que as necessidades da Europa, para os próximos três ou quatro anos, tanto de alimentos quanto de outros produtos essenciais importados – principalmente dos Estados Unidos – são muito maiores do que sua capacidade atual de pagar, razão pela qual ou ela recebe uma ajuda adicional substancial ou enfrentará uma deterioração econômica, social e política de caráter muito grave.

O remédio consiste em quebrar o círculo vicioso e restaurar a confiança do povo europeu no futuro econômico de seus próprios países e da Europa como um todo. O industrial e o agricultor,

em vastas áreas, devem ser capazes de trocar seus produtos por moedas cujo valor intrínseco não seja questionável, e estarem dispostos a fazê-lo.

À parte o efeito pessimista sobre o mundo em geral e as possibilidades de distúrbios surgirem como resultado do desespero das pessoas envolvidas, as consequências para a economia dos Estados Unidos devem ser evidentes para todos. É lógico que os Estados Unidos devem fazer tudo o que estiver ao seu alcance para ajudar no retorno da normalidade da saúde econômica mundial, sem a qual não pode haver estabilidade política nem paz garantida.

Nossa política é dirigida não contra qualquer país ou doutrina, mas contra a fome, a pobreza, o desespero e o caos. Seu objetivo deve ser o renascimento de uma economia operacional no mundo, de modo a permitir o surgimento de condições políticas e sociais nas quais as instituições livres possam existir.

Estou convencido de que essa assistência não deve ser feita apenas uma vez, à medida que várias crises se desenvolvem. Qualquer assistência que este governo possa prestar no futuro deve proporcionar uma cura e não um mero paliativo. Qualquer governo que estiver disposto a ajudar na tarefa de recuperação encontrará total cooperação, estou certo, por parte do Governo dos Estados Unidos. Qualquer governo que manobre para bloquear a recuperação de outros países não pode esperar nossa ajuda. Além disso, governos, partidos políticos ou grupos que buscam perpetuar a miséria humana, a fim de lucrar politicamente ou de outra forma, encontrarão a oposição dos Estados Unidos.

É mais que evidente que, antes que o Governo dos Estados Unidos possa prosseguir muito além em seus esforços para aliviar a situação e ajudar a colocar o mundo europeu em seu caminho de recuperação, deve haver algum acordo entre os países da Europa quanto aos requisitos da situação e a parte que esses próprios países assumirão para dar os devidos efeitos a qualquer ação que venha a ser empreendida por este governo.

Não seria adequado nem eficaz que este governo se comprometesse a traçar unilateralmente um programa destinado a colocar economicamente a Europa de pé. Isso é assunto dos europeus. A iniciativa, penso eu, deve vir da Europa. O papel deste país deve consistir numa ajuda amigável na elaboração de um programa europeu e no apoio posterior a esse programa, na medida em que nos seja viável fazê-lo. O programa deve ser conjunto, acordado por várias, senão por todas as nações europeias.

Uma parte essencial de qualquer ação bem-sucedida dos Estados Unidos é a compreensão, por parte do povo deste país, da natureza do problema e dos remédios a serem aplicados. Paixão

política e preconceito não deveriam fazer parte dessa questão. Com visão e vontade de todo o nosso povo para enfrentar a ampla responsabilidade que a história claramente atribuiu ao nosso país, as dificuldades que delineeii podem ser – e serão – ultrapassadas.

Lamento, ocasionalmente, ter dito em público algo a respeito de nossa situação internacional. Fui obrigado, pelas necessidades do caso, a entrar em discussões bastante técnicas. No entanto, em minha opinião, é de grande importância que nosso povo alcance um entendimento geral de quais são realmente essas complicações, em vez de reagir de forma passional, por preconceito ou pela emoção do momento.

Como eu disse mais formalmente há pouco, estamos distantes da cena onde ocorrem esses problemas. É virtualmente impossível, a essa distância, apenas lendo, ou ouvindo, ou mesmo vendo fotografias ou filmes, captar todo o real significado da situação. Não obstante, todo o mundo do futuro aguarda um julgamento adequado.

Acredito que depende, em grande parte, do povo dos Estados Unidos compreender quais são os vários fatores preponderantes. Que reações as pessoas terão? Quais as justificativas dessas reações? Quais sofrimentos? O que é necessário? O que pode ser feito de melhor? O que precisa ser feito?

Muito obrigado.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL