

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2661

**O PLANO MARSHALL: UMA
ABORDAGEM ATUAL À
FORMULAÇÃO, AO DESENHO
E À COORDENAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E
PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**

ANTONIO LASSANCE



**O PLANO MARSHALL: UMA
ABORDAGEM ATUAL À
FORMULAÇÃO, AO DESENHO E
À COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS E PROGRAMAS
GOVERNAMENTAIS¹**

ANTONIO LASSANCE²

1. Agradeço a Leandro Freitas Couto, Janine Mello dos Santos e Flávia Schmidt, do Ipea, pelas críticas e sugestões ao texto, que proporcionaram inúmeros aprimoramentos. Também sou grato a Albert Fishlow, professor emérito da Universidade de Columbia e da Universidade da Califórnia, em Berkeley, pelas sugestões relacionadas a aspectos específicos do Programa de Recuperação Europeia (European Recovery Program – ERP), e a Cláudio Amitrano, do Ipea, por recomendações quanto à abordagem da teoria econômica keynesiana. Nenhuma das pessoas citadas tem qualquer responsabilidade sobre eventuais erros ou omissões.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

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

CARLOS VON DOELLINGER

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** 2021

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.

Para fins de citação deste texto, usar:
LASSANCE, Antonio. O Plano Marshall: uma abordagem atual à formulação, ao desenho e à coordenação de políticas públicas e programas governamentais. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2661).

JEL: H11; D04; B15.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2661>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 UMA VISÃO INCOMUM DO PLANO MARSHALL.....	6
2 O QUE FOI O PLANO MARSHALL?.....	10
3 A MITOLOGIA EM TORNO DO PLANO MARSHALL	12
4 O QUE HÁ DE ATUAL NO PLANO MARSHALL?.....	31
5 CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS	51
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	57

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* investiga o Plano Marshall sob um ângulo inédito: o da formulação da estratégia, do desenho e da coordenação da implementação de uma política pública. Por meio de estudo de caso em profundidade, o Plano Marshall se revela uma experiência de grande envergadura que ainda traz à luz problemas crônicos e cruciais aos que se interessam pela análise *ex ante* de políticas. A conclusão é a de que o plano pode ser reinterpretado enquanto abordagem sobre problemas complexos e multicausais (*wicked problems*) em busca da construção de soluções integradas e ações o mais coordenadas possível. A abordagem consiste em primar por definições estratégicas centradas na escolha correta de problemas prioritários e na identificação de seu encadeamento causal. Em torno dessas definições, o desenho da política busca equilibrar respostas de curto prazo com a atenção a causas que se projetam no longo prazo. Tais pressupostos antecedem questões como a eficiência da alocação orçamentária e a otimização de recursos administrativos e regulatórios – que focam mais consequências que causas raízes. Garantidas essas preliminares, o desenho da política estabelece uma governança da política com o devido comando e controle central sobre a estratégia, mas com autonomia gerencial sobre os programas. Deixa-se em aberto inclusive uma parte do processo de formulação de alternativas para que elas se ajustem a uma implementação descentralizada e capilarizada, com uma rede de cooperação técnica que permaneça próxima da burocracia de nível de rua.

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

ABSTRACT

This working paper investigates the Marshall Plan from an unprecedented angle: that of strategy formulation, policy design, and the coordination of policy implementation. Through an in-depth case study, the Marshall Plan proves to be a far-reaching experience that still brings to light chronic and crucial problems for those interested in *ex ante* policy analysis. The conclusion is that the plan can be reinterpreted as an approach to complex and multi-causal problems (*wicked problems*) in search of building integrated solutions and government action as coordinated as possible. The approach consists of striving for strategic definitions centered on the correct choice of priority problems and the identification of their causal chain. Around these definitions, the policy design seeks to balance short-term responses with attention to long-term causes. Such assumptions precede issues such as, for example, the efficient budget allocation and the optimization of administrative and regulatory resources – concerns which are more focused on consequences than on root causes. With these preliminaries guaranteed, the policy design establishes a policy governance with due command and central control over the strategy, but with managerial autonomy over the programs. It leaves an open part of the process of formulating alternatives so that they adjust to a decentralized and capillarized implementation, with a technical cooperation network that remains close to the street-level bureaucracy.

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

Algumas das lições para a teoria da organização (...) podem ser extraídas desses eventos.
Herbert Simon

Quando se vê tudo isso você acaba se perguntando: todas essas histórias são sobre o quê? Apenas sobre um punhado de dólares? Ou existe algo mais por trás?
Alberto Moravia

1 UMA VISÃO INCOMUM DO PLANO MARSHALL

O Plano Marshall é rotineiramente aventado como uma cartada para reerguer rapidamente países que atravessam recessões ou depressões econômicas, ainda mais quando acompanhadas por crises humanitárias. Foi o que ocorreu durante a pandemia causada pela Covid-19, em 2020. A analogia e a apologia ao Plano Marshall foram brandidas como solução para essa tragédia humana de grande magnitude, quantificada pela mortandade em larga escala, a falência generalizada de empresas, a explosão do desemprego, a intensificação dos níveis de desigualdade, a perda de arrimos de famílias, a orfandade e a insegurança alimentar e de moradia (Lassance, 2020a).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fez um dos primeiros apelos por uma resposta coordenada e adequada aos impactos da crise pandêmica da Covid-19, na forma de um Plano Marshall global (Gurría, 2020). Na Europa, quando o Conselho Europeu definiu seu histórico acordo de recuperação econômica (Comissão Europeia, 2020), o primeiro-ministro espanhol, Pedro Sánchez, saudou o feito como um novo Plano Marshall para a Europa (Spain..., 2020). O secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – Unctad) também apelou para a necessidade de um Plano Marshall para a África para enfrentamento da Covid-19 (Kituyi, 2020).

O plano continua sendo lembrado depois de muitas décadas de sua curta execução. Sobreviveu “reciclado” como metáfora ou modelo (Agnew e Entrikin, 2004). De todo modo, a imagem essencial ainda é a de um programa de ajuda econômica com recursos de

TEXTO para DISCUSSÃO

cooperação internacional, parte a fundo perdido (doações), parte em empréstimos de longo prazo, com taxas de juros especiais. As características que projetaram essa imagem também são invocadas como peculiaridades de contexto que deram àquela experiência um caráter de excepcionalidade.

O objetivo deste *Texto para Discussão* é compreender o Plano Marshall para além de sua imagem tradicional e investigá-lo sob um ângulo inédito: enquanto abordagem político-institucional empregada desde a formulação estratégica e desenho da política até a coordenação da implementação de seu respectivo programa governamental.

Aquela foi uma experiência de grande envergadura que ainda traz à luz problemas típicos cruciais com os quais pessoas encarregadas de desenvolver políticas públicas e programas governamentais (*policy makers*) se defrontam rotineiramente. Entre esses problemas, destacam-se os relacionados a seguir.

- Como definir e persistir em uma estratégia de longo prazo diante de questões urgentes de curto prazo, em contextos de crise e pressão política?
- Como é possível aprovar planos ambiciosos em situações de minoria congressional?
- Como pensar objetivos estratégicos comuns para realidades socioeconômicas e político-institucionais tão assimétricas (como é comum entre países ou até dentro de um mesmo país, entre regiões bastante diversas)?
- Como atender à fiscalização congressional e de órgãos de controle e ao mesmo tempo garantir agilidade na implementação?
- De que forma uma política pública e os programas a ela associados se complementam e não se fragmentam nem se contradizem?
- Como combinar governança hierarquizada com autonomia gerencial?

O Plano Marshall, para além da justa aura de seu planejamento estratégico e da exuberância de seus resultados, sobejamente evidenciadas, mostrou-se uma empreitada complexa e problemática. Seus êxitos foram também acompanhados de alguns insucessos

não desprezíveis, como nos casos de Portugal, Turquia e Grécia, que não se industrializaram nem se democratizaram ou construíram Estados de bem-estar social mínimos, nas décadas de 1950 e 1960. E por que não citar, também, a própria Itália, que se manteve rica ao Norte e bastante pobre ao Sul, sendo outro caso controverso a respeito dos resultados do Plano Marshall.

A análise em profundidade indica que o plano não foi um modelo fechado. Não era preso a detalhes. Não foi plenamente aplicável a qualquer circunstância, mesmo naquela época. Tratou-se de uma abordagem aberta ao enfrentamento de problemas complexos por meio de soluções flexíveis, com espaço justamente para a adaptação e improvisação. Para países diferentes, o plano teve significados absolutamente distintos.

Este texto começa seu roteiro de discussão apresentando e contextualizando o Plano Marshall historicamente e enquanto concepção de economia política. Desmistificam-se algumas noções e informações infundadas a ele associadas, para que fiquem claras a natureza e a real dimensão que assumiu. Em seguida, analisam-se a formulação, o desenho e a coordenação de sua implementação. O plano tomou corpo a partir do Programa de Recuperação Europeia (European Recovery Program – ERP), gerido, pelo lado dos Estados Unidos, pela Administração da Cooperação Econômica (Economic Cooperation Administration – ECA), uma autarquia gigantesca e dotada de um grande volume de recursos orçamentários.

O estudo mergulha em aspectos político-institucionais que estiveram por trás da aprovação do ERP e da montagem da ECA. Também esmiúça como se deu a organização e o funcionamento da ECA, de modo a descobrir como foram equacionados dilemas que são bastante comuns a qualquer processo de implementação de programas governamentais.

O texto chama a atenção para um aspecto raramente analisado sobre o Plano Marshall: a transição entre o que era um plano, com uma concepção da política, uma estratégia e um conjunto de incentivos e restrições de adesão, para um programa dotado de estrutura burocrática, regras de concessão de recursos e apoio técnico, ciclos de monitoramento e avaliação, os quais traduziram diretrizes político-institucionais e estratégicas do plano em ação gerencial do programa.

Após esse detalhamento, discute-se o que há de mais atual no Plano Marshall. Orientado por preocupações analíticas referenciadas em questões-problema de formulação, desenho e avaliação de políticas e programas, o estudo aponta como a experiência do plano, do ERP e da ECA pode ser útil como abordagem para o tratamento do que se acostumou chamar de *wicked problems* (Head *et al.*, 2008), problemas complexos, multifacetados, multicausais e, portanto, extremamente difíceis de se lidar. Nessa parte, são salientados aspectos da abordagem empregada pelo Plano Marshall e na formulação do ERP que podem servir ao aprendizado sobre:

- formas de definição de um problema estratégico a ser superado;
- critérios para a formulação de objetivos estratégicos;
- uso de estudos técnicos (*evidence-based*) e seu processamento em apoio à decisão;
- modos de se obter clareza, por aproximações sucessivas, e de se ajustar o escopo de programas governamentais enquanto soluções integradas;
- estruturação da governança da política e da coordenação na articulação, pactuação e, finalmente, na solução de controvérsias, ao longo do processo de implementação; e
- definição de ciclos de monitoramento e avaliação que contribuam para o aprimoramento da política e do programa e compreendam suas fases de maturação.

Esses aspectos, pouco lembrados ou, no máximo, citados de forma muito esparsa em estudos e análises sobre o Plano Marshall e o ERP, são, portanto, o cerne da discussão deste trabalho. Afinal, se aquela experiência foi única em termos de seu contexto, ela permanece como uma boa analogia sobre o que pode ser feito não apenas em épocas de recessão ou depressão econômica mas também de crise de confiança sobre a capacidade do Estado de cumprir seus objetivos.

A cooperação financeira foi apenas um dos tantos instrumentos de política pública utilizados, embora tenha sido crucial. No entanto, é impossível explicar a engenharia daquela megaoperação de salvamento econômico, com generosos recursos do orçamento dos Estados Unidos, sem entender sua arquitetura político-institucional.

Este texto, com isso, vai além de oferecer um estudo informativo sobre o Plano Marshall, o que em si já seria uma justificativa importante para uma analogia tão reiterada. Ele contribui para uma nova interpretação daquela experiência histórica, na linha de um aprendizado estratégico e organizacional relevante à análise *ex ante* de políticas públicas.

2 O QUE FOI O PLANO MARSHALL?

2.1 Do discurso ao ERP

O Plano Marshall se refere, historicamente, a uma proposta cujas linhas mestras foram lançadas publicamente em 1947 pelo secretário de Estado George C. Marshall, chefe do Departamento de Estado dos Estados Unidos durante a presidência de Harry Truman (1945-1953).¹ Em seu formato original, o plano formalmente encerrou-se em 1951, mas suas atividades permaneceram em curso na administração seguinte, sob a presidência de Dwight D. Eisenhower (1953-1961).

Depois que tomou a forma de um programa aprovado pelo Congresso e com dotação orçamentária própria, a proposta assumiu a configuração de um programa governamental de cooperação internacional: o ERP. Todavia, o apelido (Plano Marshall) prevaleceu como sua marca registrada. Tudo o que se referia ao ERP era publicado com o carimbo de Plano Marshall.²

O ERP exprimia, em assistência financeira e técnica, uma economia política, uma estratégia de ação integrada, diretrizes de política macroeconômica e de comércio exterior e propostas de integração econômica do continente. O programa de ajuda financeira era, portanto, apenas o vértice de uma política pública bastante abrangente. A ajuda emergencial, com distribuição de alimentos e doação de máquinas e equipamentos, era complementada com investimentos para a reconstrução da infraestrutura dos países destruídos pela guerra e o fomento à sua industrialização e modernização, com vistas a ganhos crescentes de produtividade.

1. Disponível em: <<https://cutt.ly/kbvtbT8>>.

2. Ver, por exemplo, o manual básico do programa, *Marshall Plan: a handbook of the Economic Cooperation Administration* (United States, 1950b).

O programa seria planejado, implementado e gerido por um organismo de Estado autônomo, a ECA. O trabalho esteve a cargo de uma numerosa equipe de agentes públicos com uma sede em Paris e escritórios em Washington e nos dezesseis países da Europa que aderiram àquela iniciativa: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido.

A Alemanha, por sua vez, estava dividida e ocupada, do lado oriental, pelos soviéticos. Seu lado ocidental participou quase que simbolicamente das conversações e negociações do plano, pois estava retalhado em três áreas, cada qual sob intervenção de norte-americanos, britânicos e franceses. Apenas em 1949 estaria estabelecida a República Federal da Alemanha, que seria popularmente conhecida como Alemanha Ocidental, até a reunificação com a parte oriental, em 1990.

2.2 A gestão do plano e de seus recursos

A gestão do plano era feita de forma coordenada pela ECA, pelo lado americano, e pela Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE). A fase 1 do Plano Marshall durou de 1948, com a criação da ECA, até 1951, quando o órgão foi substituído pela Mutual Security Agency (MSA).³ Constituída em abril de 1948, a OCEE seria transformada em 1960 na atual OCDE, dessa vez agregando Estados Unidos e Canadá aos membros da Europa Ocidental (Stone, 2012).

Entre 1948 e 1951, o plano disponibilizou o montante nominal de US\$ 12,63 bilhões,⁴ sendo US\$ 5,3 bilhões imediatamente no primeiro ano. Para se ter uma ideia, isso representava um valor correspondente a 12,75% do orçamento dos Estados Unidos naquele ano de 1948.

3. A MSA, por sua vez, seria extinta na presidência de John F. Kennedy e transformada em United States Agency for International Development (Usaid).

4. A OCDE faz uma estimativa bastante aproximada desse valor, considerando US\$ 11,8 bilhões em doações e US\$ 1,139 bilhão em empréstimos, perfazendo US\$ 12,939 bilhões (Maddison, 2008, p. 13-14).

2.3 A economia política por trás do plano

Stricto sensu, o Plano Marshall foi uma política pública voltada a apoiar, por meio da cooperação internacional, o esforço de recuperação econômica estabelecido pelos próprios países europeus. Contudo, financiavam-se seletivamente iniciativas orientadas pela reconstrução de uma Europa sob novas bases, tanto econômicas quanto políticas e sociais (Steil, 2018; Byrnes, 2014; Hogan, 1987).

Sua concepção retomou ideias experimentadas pelo New Deal, a política de recuperação econômica desenvolvida sob a presidência de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). Lançado para superar a Grande Depressão que se abateu sobre os Estados Unidos nos anos 1930, o New Deal foi mais que uma política macroeconômica. Representou uma estratégia coordenada de reerguimento econômico, articulada em torno de diversas políticas e programas e respaldada por uma nova economia política do desenvolvimento.⁵

O conceito de economia política, a que nos referiremos ao longo deste texto, é tomado em acepção mais ampla que a de teoria econômica. É um arranjo institucional – ou seja, um conjunto de instrumentos e ferramentas de políticas públicas combinados – orientado por uma concepção do papel do Estado na economia e sustentado por uma coalizão de atores interessados em aderir e impulsionar essa política (Collins e Goldberg, 2013; Bates, 2008; North, 2008).

3 A MITOLOGIA EM TORNO DO PLANO MARSHALL

O Plano Marshall popularizou-se no debate sobre políticas públicas como analogia à formulação de propostas ambiciosas de superação rápida de crises econômicas agudas. Essas expectativas infladas sobre os poderes quase mágicos de planos dessa magnitude acabaram

5. O Brasil adotou uma economia política muito similar com o chamado desenvolvimentismo, que se efetivou com clara inspiração não apenas keynesiana mas também *new dealer*. Conforme lembrava Carlos Lessa, inclusive o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) “foi uma sugestão norte-americana, feita no término da Segunda Guerra Mundial, para se criar uma entidade confiável para eles, americanos, a fim de administrar os projetos do tipo de um Plano Marshall para o Brasil (...). Esse plano inspirou a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e entre as recomendações estava a de criar um banco do tipo do BNDE” (Lessa, 2016, p. 250).

por criar uma verdadeira mitologia em torno do que foi de fato o Plano Marshall. Mesmo entre especialistas, desde informações mais simples até questões mais complexas estão envoltas em algum grau de confusão ou desinformação, às vezes minimizando, às vezes exagerando o papel dessa experiência (Arkes, 2015).

Desfazer parte dessa mitologia é um requisito para se chegar a uma compreensão mais acurada da complexidade da montagem e operação do plano enquanto política pública. Do contrário, pode-se imaginar, indevidamente, que bastam recursos e projetos para que os resultados se repitam.

3.1 Investimentos do Plano Marshall foram ainda maiores do que se supõe

Os montantes gastos com o Plano Marshall podem ser considerados relativamente modestos para os dias de hoje. Os US\$ 12,6 bilhões, em valores atualizados com a aplicação do deflator correspondente à inflação americana, representam hoje algo em torno de US\$ 132 bilhões. Todavia, esse cálculo subestima o peso desses recursos na economia tanto dos Estados Unidos quanto, principalmente, de uma Europa destruída pela guerra.

Conforme se percebe pela tabela 1, os valores desembolsados foram bastante significativos se considerados na proporção dos orçamentos do governo dos Estados Unidos nos respectivos anos. Se considerado como proporção do orçamento atual dos Estados Unidos (estimado em US\$ 4,59 trilhões), o Plano Marshall desembolsaria algo em torno de US\$ 337,4 bilhões em valores de 2020 (United States, 2018). Ao longo dos quatro anos de sua primeira fase, isso representaria hoje cerca de US\$ 1,35 trilhão.

A minimização dos montantes desembolsados pela rubrica do Plano Marshall normalmente dá origem a duas conclusões falaciosas. De um lado, a de que a importância que a ele se atribui seja maior do que o papel que realmente desempenhou. De outro lado, a conclusão de que é possível realizar projetos de grande impacto com pouco dinheiro, conforme a regra de bolso de que é sempre possível “fazer mais com menos” e de que a ação direta do Estado mais benéfica tem caráter meramente residual. Não é essa a história do Plano Marshall.

TABELA 1
Recursos destinados ao Plano Marshall (1948-1951)

	Plano Marshall (US\$ bilhões) ¹	Orçamento do governo federal Estados Unidos (US\$ bilhões) ¹	Gastos do plano na proporção do orçamento federal (%)
1948	5,30	41,560	12,75
1949	1,02	39,415	2,59
1950	4,06	39,443	10,29
1951	2,25	51,616	4,36
Total	12,63	172,034	7,34

Fonte: Budget of the United States Government e Brown, Adams e Opie (1953).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em valores nominais não deflacionados.

Daí também não se deve concluir que o desafio de reconstrução de economias destroçadas seja uma questão apenas de injeção de grandes volumes de recursos ao longo de muitos anos. Essa igualmente não é a história do Plano Marshall.

O ERP foi essencial como ajuda de emergência para socorrer países que atravessaram situações dramáticas. Os recursos financeiros e materiais, empregados de forma tempestiva, tiveram impactos imediatos ao preservar vidas humanas e ao sinalizar confiança no processo de reconstrução. Em seguida, funcionou como uma espécie de “motor de arranque” para a retomada do crescimento. Os Estados nacionais europeus estavam descapitalizados e envoltos em um clima de paralisia e desconfiança que amedrontava os agentes econômicos quanto ao futuro da Europa. Em suma, o plano significou uma injeção de ânimo que não deve ser minimizada em seu papel de garantia da confiança dos agentes econômicos, empresariais e sindicais, como pré-condição para a reativação da economia.

3.2 O plano não foi formulado por Marshall

George C. Marshall, que durante a presidência de Franklin Roosevelt havia sido o chefe do Estado-Maior do Exército dos Estados Unidos, já era um herói da guerra contra o nazifascismo quando, assim que assumiu a condição de reservista, foi nomeado pelo presidente Harry Truman como secretário do Departamento de Estado, o que corresponde à função de chanceler – o responsável pelas relações exteriores do país.

A celebração do plano que levaria seu nome acabou tornando-o uma personagem lendária. Muito do sucesso que se atribui à genialidade e capacidade individual exercida por Marshall sequer teve suas digitais. O plano de fato não foi formulado nem implementado por ele. A iniciativa de priorizar o problema europeu foi, na verdade, do presidente Truman. A tarefa de apresentar uma solução (um plano) para esse problema foi então entregue ao secretário Marshall. De fato, parte relevante das informações, da pressão por providências e da tomada de algumas iniciativas vinha já desde 1944, antes que ele se tornasse chefe do Departamento de Estado.

Antes da formulação do plano, o governo já contava com diagnósticos colhidos em países aliados, principalmente o Reino Unido, pelo Grupo de Trabalho sobre o Fornecimento de Alimentos à Europa (Combined Working Party on European Food Supplies), uma equipe de civis instalada na Inglaterra ainda em 1944 para levantar informações sobre a carência de alimentos nessas zonas (United States, 1950a). Depois vieram não apenas diagnósticos como algumas iniciativas urgidas pelo Comitê da Marinha de Coordenação do Estado-Guerra (State-War-Navy Coordinating Committee – SWNCC) nas zonas ocupadas militarmente pelos aliados.

O SWNCC havia sido criado em dezembro de 1944 para tratar da estratégia de ocupação da Europa e do Japão.⁶ Apesar de ser uma organização militar, o comitê juntou à sua equipe especialistas de universidades e servidores públicos para levantar e organizar informações e propor recomendações sobre ações imediatas a serem empreendidas nos países ocupados.⁷

Um dos feitos que podem ser atribuídos diretamente a Marshall foi a criação da Assessoria de Planejamento de Políticas (Policy Planning Staff). O mandato da assessoria, no que tangia à Europa, era reunir e integrar informações coletadas por diversas unidades e analisar e

6. Etimologicamente, a palavra estratégia vem da figura do *stratego*, que era justamente o comandante militar encarregado de consolidar uma posição em território recém-conquistado.

7. Um dos exemplos mais emblemáticos do uso intensivo que os militares fizeram da assessoria técnica de especialistas foi o de Robert S. McNamara, professor da Harvard Business School que atuou no Escritório de Controle Estatístico da Força Aérea do Exército dos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, com a função de aprimorar a precisão dos bombardeios na Campanha do Pacífico. McNamara tornou-se secretário de Defesa dos Estados Unidos, nas presidências de John F. Kennedy e de Lyndon Johnson, de 1961 a 1968.

coordenar a formulação de uma estratégia de longo prazo, combinada a um plano de curto prazo. A função de organizar e coordenar a assessoria foi delegada a George Kennan, seu primeiro diretor. Servidor público experiente (diplomata) e muito bem articulado à máquina pública washingtoniana (Steil, 2018; Gaddis, 2011; Miscamble, 1992; Hixson, 1989), Kennan cercou-se de uma equipe que atendeu ao requisito básico de ter agilidade burocrática e identificar pontos de entrave.

Marshall iria lavrar o que se conhece como a certidão de nascimento do plano que levaria seu nome em discurso proferido em 5 de junho de 1947, na Universidade de Harvard.⁸ A importância do secretário foi, primeiro, a de ter dado sequência à intenção de Truman de resolver o problema da Europa por meio de uma outra estratégia, enterrando definitivamente a política seguida até então, formulada pelo secretário do Tesouro, Henry Morgenthau – como se verá mais adiante. Em segundo lugar, Marshall foi decisivo por emprestar seu prestígio para garantir que essa guinada conseguisse aprovação congressional em um Congresso de maioria republicana.

Incumbido da formulação, supervisão e transparência da política, e não da execução do programa, o grau de delegação era tamanho que o próprio Marshall chegou a declarar o modelo de governança do plano da seguinte forma, perante a Comissão de Orçamento do Senado dos Estados Unidos: “de fato, nossa preocupação maior será com relação a declarações públicas e comunicados à imprensa, e não com os procedimentos operacionais” (United States, 1948, p. 608, tradução nossa).⁹ A clara separação entre o Plano Marshall, enquanto política, e o ERP, enquanto programa, foi essencial para garantir sua blindagem.

3.3 Nem Marshall nem mesmo Truman tinham controle absoluto sobre o plano

À época em que o plano foi idealizado, o presidente Truman tinha baixa popularidade e estava em uma situação caracterizada, pelos que estudam sistemas presidenciais, como

8. Disponível em: <<https://cutt.ly/kbvtbT8>>.

9. “As a matter of fact, our concern will largely be in relation to public statements and press releases, rather than to the business of the procedure.”

a de governo dividido, quando o presidente da República está em condição de minoria no Congresso (Elgie, 2001; Alesina e Rosenthal, 1995). Embora conte com uma gama ampliada de poderes de iniciativa (o poder de propor), um presidente depende de sua capacidade não de mandar e ser obedecido, mas de persuadir e liderar coalizões (Skowronek, 2009; 2011; Neustadt, 1960). O presidencialismo demanda liderança e negociação para que o presidente consiga garantir a prevalência de sua agenda.¹⁰

Para que sua proposta pudesse ser posta em prática, Truman montou uma estratégia política cujo primeiro passo foi justamente o de colocar Marshall, com suas credenciais de herói de guerra e de figura politicamente discreta, como “garoto propaganda” do plano. O presidente teria confidenciado a seu conselheiro na Casa Branca, Clark Clifford: “Decidi passar a coisa toda ao general Marshall. O pior republicano no Congresso pode votar a favor se dermos a isso o nome do general” (Acacia, 2009, p. 71, tradução nossa).¹¹

Truman também tinha interlocução com membros do Partido Republicano, de oposição, que cumpriram o papel de intermediadores de uma solução, uma figura que, na literatura de políticas públicas, é conhecida como mediadora de política pública (*policy broker*). Seu papel é o de mediar a interlocução entre campos opostos que se confrontam em uma agenda de políticas públicas para encontrar chances de acordo que sejam consideradas razoáveis e factíveis pelos dois lados e resultem em uma solução de compromisso para o problema (Ingold e Varone, 2012; Sabatier e Weible, 2007). Como se verá mais adiante, uma figura central que assumiu um papel de *broker* foi o ex-presidente Herbert Hoover, que ainda exercia grande influência sobre o Partido Republicano.

O fator mais importante, porém, em favor da agenda de reconstrução da Europa e da nova estratégia em torno da cooperação internacional foi a decisão do governo de abrir mão do controle de sua operacionalização, por meio da criação de um órgão governamental autônomo, com um dirigente definido pelo Congresso (Paul G. Hoffman) e sob sua estrita vigilância (Acacia, 2009; Hitchens, 1968). Considerando-se que a implementação das ações

10. Essa situação é ainda mais necessária e complexa em regimes presidencialistas multipartidários, como mostram Almeida (2020), Lopez (2015) e Limongi (2006).

11. “I’ve decided to give the whole thing to general Marshall. The worst Republican on the Hill can vote for it if we name it after the general.”

precisaria naturalmente contar com a atuação de inúmeros órgãos governamentais, a aposta do presidente era de que a ECA, para bem desenvolver o ERP, teria que trabalhar alinhada a orientações específicas emanadas do comando governamental.

3.4 Marshall e seu Departamento de Estado nem planejaram nem implementaram o plano

A ECA foi criada em 3 de abril de 1948 como parte do Ato de Cooperação Econômica (Economic Cooperation Act), sob o crivo da Comissão de Relações Exteriores do Senado.¹² Com a missão de implementar o plano, a ECA foi qualificada pelo Congresso como uma *agency*. A tradução literal do termo normalmente induz a um erro. As *agencies*, na administração pública dos Estados Unidos, constituem um formato que é conhecido no Brasil pela figura jurídica da autarquia. Embora aqui as agências também sejam autarquias, desempenham funções regulatórias, o que não era o caso da ECA. Guardadas as devidas proporções, o papel da ECA tem alguma correspondência com o papel aqui desempenhado por nosso Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).¹³

As indicações feitas por Truman para a ECA acabaram vetadas pelo Congresso. O senador Arthur Vandenberg, que presidia a Comissão de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos, optou por Paul G. Hoffman, que então presidia a montadora de automóveis Studebaker (Steil, 2018; Hogan, 1987).¹⁴ Ficava patente e pactuado que a implementação do plano não seria diretamente conduzida pelo Departamento de Estado, de Marshall, nem por algum subordinado indicado pelo presidente Truman.

O quartel-general dessa autarquia sequer ficaria em Washington, mas em Paris, no Hotel Talleyrand. A essa altura, a proposta lançada por Marshall em 1947 já não era apenas só uma agenda ou um plano, mas uma política desdobrada em um programa, dotada de uma

12. Disponível em: <<https://www.foreign.senate.gov/about/history/>>.

13. A propósito, quando foi criado, em 1952, o então BNDE também era uma autarquia federal, conforme a Lei nº 1.628/1952. Apenas em 1971 o banco seria transformado em empresa pública federal, de acordo com a Lei nº 5.662, de 21 de junho daquele ano.

14. Paul Gray Hoffman comandou a ECA de 1948 a 1950, sendo substituído por William Chapman Foster de 1950 a 1951. Disponível em: <<https://cutt.ly/6bvtNF3>>.

estrutura com orçamento próprio e ação integrada a vários outros órgãos, de vários ministérios (*departments*) do governo dos Estados Unidos.

Embora idealizada por um governo chefiado por um presidente do Partido Democrata, que se encontrava em situação de minoria congressual, foi possível sustentar a agenda da recuperação europeia contando com um papel decisivo da oposição republicana na montagem da ECA. Essa circunstância se revelaria decisiva na definição dos vultosos orçamentos anuais destinados àquela empreitada. Tal condição permitiu também que, mesmo com a extinção da ECA e a alternância partidária, ocorrida em 1953 com a posse de Eisenhower, houvesse continuidade da estratégia do plano no longo prazo.

3.5 O plano foi elaborado de forma tardia e às pressas

Como se viu, o Plano Marshall não foi uma ação imediata do pós-guerra. Foi, na verdade, uma reviravolta na estratégia dos Estados Unidos para a Europa. Revelou-se mesmo uma resposta reativa ao agravamento da crise econômica, social e política naquele continente. Não se pode reputar essa demora a eventuais entraves no processo democrático de aprovação congressual da ECA, pois eles não ocorreram. Mesmo os revezes sofridos pela proposta original encaminhada pelo presidente Truman obtiveram soluções rápidas de compromisso com a oposição republicana.

A questão fundamental é que, até 1947, achava-se que o problema econômico da Europa se resolveria naturalmente pela atuação das forças do mercado e com o amparo das novas instituições e organismos criados pelo sistema de Bretton Woods. Essa era a essência do Plano Morgenthau. Prevaleciam reticências em Washington quanto à utilização de dinheiro público em larga escala para financiar a Europa, tanto dentro do governo Truman, no qual até 1947 falava mais alto a palavra do Tesouro, quanto na oposição republicana.

No início, a arquitetura para a saída da crise europeia baseava-se na aposta de que a reconstrução decorreria do alinhamento das políticas econômicas dos países do continente, se orientadas por políticas de liberalização do comércio, união aduaneira, remoção de gargalos burocráticos e adoção do dólar como padrão internacional de trocas monetárias. A cooperação internacional se daria por meio das instituições de Bretton Woods – Fundo

Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial –, que financiariam projetos e operações financeiras com base nessas premissas – premissas que não se efetivaram (Hogan, 1987, p. 87). A coalizão conservadora republicana recomendava medidas menos administrativas e mais regulatórias, para as quais os organismos internacionais poderiam desempenhar um papel proeminente (Hogan, 1987, p. 96).

As críticas da oposição republicana levaram o secretário Marshall a enfatizar o aspecto pró-empresarial (*business friendly*) do plano, enquanto o presidente reforçava a preocupação essencialmente geopolítica de assegurar a influência dos Estados Unidos sobre a Europa. Essa diretriz de política pública não era nova. Ao contrário, reeditava o apego das políticas do New Deal, de parceria público-privada, que além de terem sido fundamentais à recuperação econômica dos próprios Estados Unidos, em meio à Grande Depressão, foram replicadas como modelo durante o esforço de guerra, por meio do War Production Board (WPB) (Katznelson, 2013; Hogan, 1987; Kennedy, 2009).

Esses aspectos demonstram que uma proposta formulada às pressas decorre não necessariamente de contingências surgidas abruptamente, mas da sua percepção tardia como um problema grave. Por sua vez, essa percepção tardia decorre do apego a esquemas conceituais disfuncionais, mesmo quando demonstram-se incapazes de lidar com as causas centrais de um problema e tendem a agravá-lo.¹⁵ A crise na Europa já era preocupante em 1945 e agravou-se em 1946, sem qualquer horizonte de reformas macro ou microeconômicas mais voltadas ao livre comércio, multilateralismo e cooperação mútua.

3.6 O sistema de Bretton Woods foi de pouca serventia

Conforme se viu, a primeira aposta do governo dos Estados Unidos, com o Plano Morgenthau, era de que a Europa se reconstruísse com seus próprios esforços e com o amparo eventual do sistema de Bretton Woods, suas instituições (regras) e ferramentas (Banco Mundial e FMI, criados ainda em 1944). O que se conhece hoje como Banco Mundial na

15. De forma ampla, Bauman (2007) conceitua o fenômeno como “instituições zumbi”, enquanto Quiggin (2012) trata mais especificamente de “economia zumbi” (*zombie economics*), e Krugman (2020), de “ideias zumbi”.

TEXTO para DISCUSSÃO

verdade originalmente respondia pela denominação oficial única de Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Havia nesse nome o propósito explícito de que fosse o banco da reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra. Essa marca só seria depois ultrapassada pela do Banco Mundial quando esse organismo, inclusive por conta do papel assumido pelo Plano Marshall, forçosamente viesse a ser repaginado.

As instituições criadas em Bretton Woods por pouco não foram vistas como obsoletas já desde o nascimento. O Banco Mundial não teria qualquer atuação mais significativa até 1969. O FMI, de início, funcionava não como um financiador, mas apenas como uma espécie de facilitador de trocas monetárias entre os países, oferecendo lastro para que as moedas pudessem ser conversíveis ao dólar (Boughton, 2012).

A arquitetura de Bretton Woods mostrou-se insuficiente para dar conta das necessidades de países que haviam saído mais destroçados da guerra e não tinham garantias creditícias sólidas, como era o caso dos países que lideraram a coalizão militar do Eixo (Alemanha, Itália e, no Oriente, o Japão). Alemanha e Japão sequer conseguiram se tornar membros do FMI, senão em 1952. O próprio FMI só estreou seu primeiro grande empréstimo em outubro de 1956, oferecendo ajuda financeira para superar o conflito do canal de Suez. Apenas em 1963 o fundo desenvolveu um perfil um pouco mais amplo e assemelhado ao que se verifica atualmente, e somente em 1977 passou a oferecer crédito em condições especiais a países mais pobres (Boughton, 2012; De Vries, 1986).

Quanto ao Bird, havia a expectativa de que fosse capaz de angariar recursos do sistema financeiro privado para financiar projetos de reconstrução. A França foi a primeira e única a conseguir contrair um empréstimo junto ao banco, quase três anos após a sua criação e em condições que o próprio Bird julgou excepcionais, experimentais e que não teriam chance de se repetir (Lateef, 1995; World Bank, 1947). A começar porque a quase totalidade dos países era considerada de alto risco financeiro e não detinha reservas internacionais, esgotadas durante o conflito mundial. Em um contexto em que os países estavam sujeitos a instabilidades constantes e a solavancos políticos iminentes, o setor privado simplesmente retraiu-se da tarefa de assumir tal risco.

A entrada em cena do Plano Marshall, justamente para superar a falta de financiamento privado, tornou a atuação do Bird, que já era pífia, totalmente desnecessária, diante do fluxo de recursos não reembolsáveis ou fluxo de empréstimos a juro zero à disposição dos países (Goldman, 2005; Wood, 1986; Kolko e Kolko, 1972). O banco acabaria por se reformular e transferir sua atuação a países da América Latina, às ex-colônias europeias na África e a todos os demais países não incluídos no Plano Marshall.¹⁶

3.7 O plano saiu da gaveta por razões geopolíticas, mais que humanitárias ou econômicas

Em meados de 1947, já decorridos dois anos do fim da guerra na Europa (maio de 1945), mesmo a imagem de pessoas desnutridas e esqueléticas que perambulavam por cidades completamente destruídas não abalava por completo as autoridades dos Estados Unidos (Bischof, Pelinka e Stiefel, 2000, p. 143). Havia, ao contrário, uma grande contrariedade a se prestar auxílio àqueles que, até recentemente, haviam sido inimigos mortais do país na Segunda Guerra.

O impulso inicial para tirar o plano da gaveta não foi propriamente econômico ou humanitário, mas geopolítico (Steil, 2018; Leffler, 1988; Hogan, 1987). A agudização da crise só se tornou agenda prioritária quando ganhou dimensão política mais ampla. A partir do momento em que alguns países europeus passaram a aderir ou a se aproximar do bloco soviético, seja por pressão militar (caso da Polônia e Tchecoslováquia), seja pelo fato de alguns partidos comunistas se apresentarem como forças políticas de peso (caso da Grécia, Itália e França), a ideia de um plano de salvação da Europa ganhou espaço na agenda política dos Estados Unidos e recebeu efetivo apoio da maioria congressual republicana.

Em paralelo, havia um fundado receio de um ressurgimento do extremismo nazifascista, que havia sido preservado por grupos recalcitrantes e por instituições arraigadas e não plenamente extintas. Entre 1943 e 1945, o Escritório de Assuntos Estratégicos – precursor da Central de Inteligência Americana (Central Intelligence Agency – CIA) (Roosevelt, 1950) –

16. Essa é a razão de Chang (2010) definir a atuação do Plano Marshall como a de bom samaritano, conforme a parábola bíblica, e a do Banco Mundial, do FMI e da Unctad como a de maus samaritanos.

havia formulado um plano baseado em estratégias de desnazificação, democratização, desmilitarização e descartelização da futura Alemanha. Esforços similares foram planejados para a Itália e, ainda mais ostensivamente, para o Japão.

O plano para a Alemanha era francamente baseado no trabalho de Franz Neumann, *Behemoth: the structure and practice of National Socialism* (Neumann, 1944), que apontava que o nazismo (e o mesmo poderia ser transposto para o fascismo italiano e japonês) era sustentado não apenas em ideologia, mas em uma economia política do extremismo (Meierhenrich, 2018; Neumann, Marcuse e Kirchheimer, 2013; Griffith, 1950).

O Plano Marshall surgia, portanto, não só para recuperar a Europa dos escombros da guerra e conter o avanço da influência da Rússia stalinista no continente. Era também uma forma de quebrar a espinha dorsal da economia política nazifascista, de forma a bloquear os riscos de que fosse reeditada. A “desintoxicação” político-ideológica da Alemanha foi um pré-requisito para a constituição de sua República federal, em 1949, e sua adesão plena ao Plano Marshall e à OCEE. Enquanto isso, a Espanha de Franco, que apesar da aparente neutralidade na Segunda Guerra comportou-se na prática como um Estado satélite do nazismo até que foi duramente pressionada pelas forças aliadas, foi impedida de aderir ao plano e à OCEE (Payne, 2008; Gardner, 2001; Guirao, 1998).¹⁷

17. Cabe explicar por que a Espanha foi excluída do Plano Marshall, e Portugal, incluído. Franco tinha relações de aliança militar e ideológica com o nazismo desde a Guerra Civil Espanhola (1936-1939). O evento mais emblemático dessa aliança foi o bombardeio da força aérea alemã (Luftwaffe) à cidade basca de Guernica (abril de 1937). Além disso, os falangistas, milícia e grupo político mais agressivo do franquismo, tinha influentes setores nazistófilos, segundo os quais a Espanha estaria ameaçada por uma conspiração de comunistas, judeus e maçons (Bowen, 2006). Esses fatores contribuíram para que a condição marginal da Espanha perdurasse até a transição para a democracia, em 1986. Inclusive, só então o país foi aceito no processo de formação da União Europeia (UE). Destino diferente teve Portugal, cujo regime ditatorial de Salazar de fato se manteve neutro. Sem contar que Portugal era seguidas vezes ameaçado de se tornar um Estado satélite da Espanha franquista, que tinha pretensões de unificar a Península Ibérica. Contudo, apesar de contemplado pelo Plano Marshall, Portugal permaneceu como economia agropastoril de baixa produtividade e com péssimos indicadores socioeconômicos até o fim da ditadura salazarista.

3.8 O plano não instaurou uma contradição entre expansionismo e equilíbrio fiscal

Assim como o Plano Marshall se tornou uma célebre analogia de planos de reconstrução, em contextos de retração econômica, sustentado por uma política macroeconômica de expansionismo fiscal, há questões controversas e, por que não dizer, mitológicas a esse respeito.

Por muito tempo, se disseminou e se assumiu uma noção deturpada do que seria expansionismo fiscal e em que circunstâncias ele teria lugar. Grande parte da mitologia criada sobre essa discussão considera que haveria efeitos sempre benéficos ou sempre perversos, no longo prazo, de políticas expansionistas, seja quanto ao crescimento (positivamente), seja quanto ao equilíbrio fiscal (negativamente).

Os críticos em geral atribuem à teoria keynesiana, que embalava políticas como as do Plano Marshall, essa desatenção aos problemas fiscais de longo prazo que se tornariam, mais cedo ou mais tarde, imensos problemas de curto prazo. Parte dos componentes do New Deal e do Plano Marshall é associada a fundamentos macroeconômicos keynesianos, formulados por John Maynard Keynes ao longo dos anos 1930, mas consolidados de modo mais sistemático a partir de seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936 (Keynes, 1972).

No entanto, o New Deal, que inspirou o Plano Marshall e a estratégia do ERP, foi anterior à fundamentação mais acabada da macroeconomia de Keynes. Mais que keynesianismo, o New Deal era em si uma economia política, no sentido de ser uma concepção econômica com uma teoria do desenvolvimento por trás (no início, com boa dose de experimentalismo) e com uma coalizão de atores-chave dispostos a abraçá-la. Tal coalizão combinava questões econômicas, de política social, de relações trabalhistas e de política comercial (Hogan, 1987, p. 14) sob um mesmo arranjo institucional e de políticas públicas.

O Plano Marshall, por meio do ERP, acabou sendo a transposição do New Deal para o processo de reconstrução europeia, abrangendo, portanto, os mesmos aspectos de política econômica, relações de trabalho e política de comércio exterior. A própria burocracia da ECA espelhou aquela mesma coalizão do New Deal, envolvendo governo e atores de peso da indústria, da agricultura, do comércio exterior e do trabalho (sindicatos).

O ERP, especificamente, representou uma das últimas peças da montagem da arquitetura do multilateralismo dos *new dealers*, na qual se incluem o Reciprocal Trade Agreements Act e o Export-Import Bank (ambos de 1934), o sistema de Bretton Woods (composto por FMI e Bird, ambos de 1944), a Organização das Nações Unidas (ONU) (de 1945) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) (de 1947) (Steil, 2013; 2018; Hogan, 1987).

De fato, houve grande influência da teoria keynesiana, de forma crescente, no final dos anos 1930, não apenas sobre o New Deal. Na virada daquela década, lord Keynes era uma celebridade e “vivia enquanto tal” (Steil, 2013, p. 73). A mitologia em torno do grande economista ia a tal ponto de se atribuir a ele inclusive ideias que jamais defendeu. Uma delas diz respeito exatamente a supostas recomendações suas em relação a gastos públicos.

Havia uma percepção comum entre os *new dealers* do ERP e da OCEE de que políticas expansionistas envolveriam gastos públicos em setores de maior produtividade, com especial atenção a investimentos em infraestrutura. Esses gastos se justificaram não só em termos de seus efeitos multiplicadores, mas também por sua importância na legitimação social. Afinal, eles sustentaram regimes democráticos, na medida em que proporcionaram a geração de empregos formais e protegidos por garantias sociais, além de terem contribuído na redução dos custos sociais da provisão de mão de obra.

Essa equação não se contraditava com uma economia que prezasse pelo equilíbrio fiscal no médio e no longo prazo. Conforme afirmou o próprio Keynes (1972, p. 347, tradução nossa):

é um grande erro acreditar que existe um dilema entre esquemas para aumentar o emprego e esquemas para equilibrar o orçamento (...). Muito pelo contrário. Não há possibilidade de equilibrar o orçamento, exceto aumentando a renda nacional, que é quase a mesma coisa que aumentar o emprego.

A noção de equilíbrio das finanças públicas por meio de mecanismos de compensação fiscal, aliás, não era uma exclusividade keynesiana. Economistas de orientações muito diferentes tinham praticamente um consenso quanto a políticas de gastos públicos para a

geração de emprego e renda como necessárias para a garantia futura de equilíbrio fiscal, rompendo ciclos viciosos de desemprego e *deficit* fiscais (Caldentey, 2003).

Keynes também nunca advogou em favor de um expansionismo fiscal permanente nem atribuía efeitos necessariamente benéficos a *deficit* públicos crescentes. Da mesma forma, os gestores do ERP não recomendavam gastos indiscriminados nem supunham efeitos benéficos absolutos de *deficit* de longo prazo. O cerne da questão não estava em quanto se gastava, mas em que se gastava.

Na teoria geral, conforme sintetiza Carvalho (2008, p. 10):

Keynes afirma que há dois problemas centrais no capitalismo moderno. Um deles é a excessiva concentração de renda e riqueza que separa as classes sociais. A concentração excessiva contribuía para a dificuldade em sustentar o pleno emprego nas economias modernas, porque os ricos, que se beneficiavam da concentração, consumiam relativamente pouco em proporção à sua renda, enquanto os pobres, que consumiriam proporcionalmente mais, eram privados dessa possibilidade. O resultado era uma demanda total por bens de consumo mais fraca, que desestimulava a produção de bens de consumo e, indiretamente, a de bens de investimento (...). A solução para esse problema, argumentava Keynes, repousava principalmente na promoção de mudanças institucionais, como a introdução de impostos progressivos, o imposto sobre capital e, especialmente, sobre heranças etc.

Nesse sentido, parte importante do processo de construção de ciclos econômicos virtuosos estaria além do simples manejo de variáveis macroeconômicas, referindo-se mais exatamente a mudanças institucionais, como reformas tributárias no sentido da progressividade e do estímulo ao investimento privado, direcionadas a um mercado de consumo de massas.

O que se entende, portanto, como política expansionista, a partir da experiência do Plano Marshall, não significa tão somente expansão dos gastos públicos, mas também da base arrecadatória do Estado, seja por meio da geração de empregos formalizados, pagadores de impostos em grande escala, seja pela tributação de capital não produtivo e imobilizado por rentistas. A equação alcançaria o equilíbrio, pelo lado da despesa, na alocação seletiva e bem

direcionada do gasto e, pelo lado da receita, pela progressividade de impostos sobre a renda e a propriedade, em especial sobre a propriedade não produtiva.

Sob os auspícios do Plano Marshall, a Europa adere a uma nova economia política do desenvolvimento. É nesse sentido que alguns economistas tomam o plano como um tipo ideal, em termos weberianos, de uma política orientada para a industrialização e o crescimento, com uma abordagem schumpeteriana de incentivo a atividades produtivas agregadoras de valor, em contraste com uma perspectiva malthusiana, que resultaria em uma economia predatória, de baixa produtividade e retornos decrescentes (Reinert, 2003).

De forma análoga, a experiência histórica realizada pela Europa em direção a uma economia política do bem-estar é vista como modelo aplicável e necessário a situações recorrentes de “fundo do poço”, como no caso atual. São situações que combinam crise econômica aguda, esgarçamento do tecido social e riscos à estabilidade institucional.

3.9 Não haveria Plano Marshall nem recuperação acelerada da Europa sem progressividade tributária dos países capitalistas centrais

O Plano Marshall representou uma economia política da prosperidade com base na montagem de um arranjo institucional inovador. Esse arranjo, que custou caro, foi pago por quem mais podia e trouxe retornos em patamares extraordinários. Essa economia política respondia pelo nome de New Deal e permitiu aos Estados Unidos sair da Segunda Guerra assumindo o papel de grande financiador e fiador da reconstrução europeia, projetando-se como maior potência econômica e geopolítica do Ocidente. Um dos pilares mais importantes para tanto foi a tributação progressiva que então vigorava.

O Plano Marshall também ajudou a reproduzir esse modelo pela Europa. Em países como o Reino Unido, pátria mãe do liberalismo, desde a década de 1940 havia alíquotas de imposto superiores a 90% sobre os contribuintes de maior renda (Gobetti e Orair, 2016; Piketty, 2014). A guerra foi um motivo decisivo para convencer a opinião pública de que isso era necessário, mas isso estendeu-se pela década de 1950 em diante.

O sucesso do New Deal foi gestado em meio à Grande Depressão e traduziu-se em uma capacidade gigantesca de alavancar o Plano Marshall. Esse elemento fundamental, a política de progressividade tributária, foi estabelecido a partir de 1934, mas intensificado sobretudo a partir da entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra (dezembro de 1941). A partir daí o país também passou a uma situação de pleno emprego, cujos efeitos foram extremamente benéficos para com as contas públicas.

Os mais pobres foram mantidos isentos do pagamento de imposto de renda. As alíquotas mínimas de impostos sobre a franja mais numerosa da classe média permaneceram baixas. Em contrapartida, houve uma grande elevação das alíquotas sobre as faixas de maior renda, até o fim da guerra, permanecendo assim até a década de 1970 (mais exatamente, 1976), quando começaram as políticas de regressividade tributária (Tax Policy Center, 2020).¹⁸

A partir de uma nova lei das finanças públicas – mais especificamente o Revenue Act de 1941 e o de 1942 –, houve a ampliação da base de tributação e a modernização do sistema de cobrança, reduzindo drasticamente a sonegação (Katznelson, 2013; Patterson, 2015). A partir de 1941, a progressividade tributária alcançou seu patamar mais elevado, com alíquotas que chegaram a 77%. Isso permitiu que, de 1940 a 1945, o orçamento federal mais que quintuplicasse, passando de US\$ 6,5 bilhões (US\$ 119 bilhões em valores atuais), em 1940, para US\$ 45,16 bilhões (atuais US\$ 651,94 bilhões), em 1945 – portanto, 5,5 vezes mais.

A tributação progressiva permitiu também à Europa construir o mais avançado regime de bem-estar social já visto (Esping-Andersen, 1990) e garantiu que suas economias, finalmente reconstruídas, pudessem financiar seu desenvolvimento autonomamente, sem mais necessitar do Plano Marshall.

Tanto os impostos progressivos sobre a renda e a propriedade se firmaram quanto tornou-se corriqueiro o imposto sobre heranças, praticamente inexistente na Europa antes da década de 1920 (Piketty, 2014). Eles forneceram substrato para elevar a taxa de investimentos público e privado, com avanços de produtividade e redução da desigualdade a níveis extraordinários, em um ciclo

18. Disponível em: <<https://cutt.ly/RbvtPWz>>.

sustentável que perduraria até a crise do petróleo, em 1973. As altas taxas de crescimento se deram de forma sustentável também em termos de manutenção do controle da inflação e de baixas taxas de juros (Collins e Goldberg, 2013, p. 131).

A crise de 1973, que na verdade punha em xeque um desenvolvimento baseado em combustíveis fósseis como principal fonte de energia – com o petróleo a baixíssimo custo – e baseado em empréstimos externos abundantes e baratos até então, serviria de justificativa para uma guinada no sentido de atacar os pilares da economia política do New Deal e do Plano Marshall, ou seja, tributação progressiva, investimentos em infraestrutura, pleno emprego e políticas de bem-estar social. O resultado conhecido dessa guinada, como se sabe, foram décadas de baixo crescimento, crises das dívidas dos países em desenvolvimento e elevação estrutural do desemprego e da desigualdade (Krugman, 2020; Gobetti e Orair, 2016; Piketty, 2014; Quiggin, 2012; Chang, 2002; 2003; 2010).

3.10 Um dos maiores beneficiários do plano foram os próprios Estados Unidos

Os resultados alcançados com a contribuição decisiva desse esforço coordenado de cooperação foram surpreendentes para a Europa Ocidental, conforme se pode atestar pelos dados de crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* na tabela 2.

TABELA 2
Crescimento do PIB *per capita* (1000-1998)
(Em %)

Região	1000-1500	1500-1820	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1998
Europa Ocidental	0,13	0,15	0,95	1,32	0,76	4,08	1,78
Novo Ocidente	0,00	0,34	1,42	1,81	1,55	2,44	1,94
Japão	0,03	0,09	0,19	1,48	0,89	8,05	2,34
Ásia (exceto Japão)	0,05	0,00	-0,11	0,38	-0,02	2,92	3,54
América Latina	0,01	0,15	0,10	1,81	1,42	2,52	0,99
Europa Oriental e antiga União Soviética	0,04	0,10	0,64	1,15	1,50	3,49	-1,10
África	-0,01	0,01	0,12	0,64	1,02	2,07	0,01
Mundo	0,05	0,05	0,53	1,30	0,91	2,93	1,33

Fonte: Maddison (2008). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/170572737642>>.

Elaboração do autor.

Obs.: A região denominada Western Offshoots se refere a Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

A economia mundial alcançou, no pós-Segunda Guerra e até a crise do petróleo, suas maiores taxas de crescimento *per capita*. Certamente, o ERP não representou um fator isolado. Houve a intensificação das trocas comerciais e do fluxo de capitais promovido por instituições multilaterais, combinada a políticas de substituição de exportações, assim como também a disseminação da progressividade de impostos e políticas de pleno emprego. Mesmo países do bloco soviético demonstravam dinamismo no período.

Economistas de diferentes matizes, de todo modo, atribuem ao plano um papel decisivo para a Europa Ocidental. Chang (2010, p. 48) considerou o ERP parte dessa “estratégia esclarecida” em que os Estados Unidos, enquanto potência, atuaram como bons samaritanos, mesmo que fosse uma benevolência orientada por um interesse próprio. Havia ganhos compartilhados entre os países alinhados a essa estratégia. Eichengreen e Uzan (1992) também atestaram, econometricamente, impactos positivos do ERP. Os autores igualmente reforçam que tal impacto esteve relacionado não apenas ao desembolso de recursos, mas também a fatores político-institucionais que extrapolaram o que pode ser diretamente quantificado.

À época do Plano Marshall, os Estados Unidos alcançaram *superavit* sucessivos em suas contas, salvo em 1950 (tabela 3). O saldo orçamentário no período de 1948 a 1951 superou US\$ 15,3 bilhões (mais de US\$ 157 bilhões positivos, em valores de 2020).

TABELA 3

Orçamento anual dos Estados Unidos (1947-1951)

(Em US\$ bilhões)

	Receita	Despesa	Receita-despesa
1947	38.514	34.496	4.018
1948	41.560	29.764	11.796
1949	39.415	38.835	580
1950	39.443	42.562	-3.119
1951	51.616	45.514	6.102

Fonte: United States (2017).

Elaboração do autor.

O saldo orçamentário garantido com a política de tributação progressiva foi fundamental para justificar que os gastos com o Plano Marshall pudessem ser feitos sem pressionar o orçamento e requerer a elevação de uma carga tributária já bastante elevada. Os *superavit*

também foram viabilizados pela diminuição abrupta das necessidades de gastos militares, dado o fim da guerra, e pela “troca” que o ERP permitiu fazer entre um orçamento de ocupação militar da Europa e um orçamento de reconstrução. Apesar dos gastos com a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), o ERP permitiu que os próprios países europeus se reequipassem militarmente, com seus próprios orçamentos.

A situação de pleno emprego alcançada com a guerra e os grandes avanços de produtividade do período haviam deixado claro que o mercado interno americano, mesmo com a maior classe média do mundo, havia ficado pequeno demais para o excesso de produção do país (Kennedy, 2009). O multilateralismo e o incentivo às trocas comerciais e à exportação em larga escala de bens de capital seriam essenciais a um novo ciclo de acumulação de capital dos Estados Unidos. A Europa ajustou-se a uma estratégia de desenvolvimento associado, americanizando seu setor produtivo e o modelo gerencial que o operava (Kipping e Bjarnar, 1998).

4 O QUE HÁ DE ATUAL NO PLANO MARSHALL?

4.1 Identifique o problema central sob diferentes ângulos e com base em evidências

O cientista político Herbert Simon, além de ganhador do Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel, em 1978,¹⁹ foi um reconhecido estudioso do campo da administração. Coincidentemente, Simon foi também funcionário da ECA e, com base em dados e na observação participante dessa atuação, lançou ainda em 1953 um estudo sobre o processo de aprendizado experimentado pela organização do Plano Marshall (Simon, 1953). Olhando por dentro da ECA, ele analisou dilemas que a administração pública enfrenta diante de desafios urgentes e recursos limitados, como tempo, dinheiro e pessoal.

19. O prêmio dado a Simon em 1978 foi justificado pela importância e pioneirismo de seu trabalho a respeito do processo de decisão em organizações econômicas (The Royal Swedish Academy of Sciences, 1978).

Simon lembrou o quanto a proposição do plano e sua transformação em lei foram precedidas por um intenso processo de levantamento de informações, checagem e análises nem sempre coincidentes no diagnóstico e nas recomendações. Ou seja, a ideia de políticas públicas baseadas em evidências é algo importante, mas nada trivial, diante da profusão de interpretações possíveis sobre as mesmas informações, sem contar que a qualidade dessas informações pode ser questionável para se estabelecer uma evidência. O cerne desse levantamento de informações era o mais claro e até óbvio possível: entender o problema europeu, sua lógica (relações de causa e consequência), sua magnitude e o tipo de demanda por assistência desde o curto até o longo prazo (Simon, 1953).

Vários assessores de órgãos da administração pública foram reunidos em grupos de trabalho com o objetivo de levantar evidências. Nos Estados Unidos, tanto a presidência da República quanto o Congresso incorporaram a prática de recorrer a comitês de levantamento de evidências (*fact finding committees*), cujo objetivo é produzir relatórios com o intuito de consolidar informações essenciais e, na medida do possível, inquestionáveis quanto à sua fidedignidade. Essa prática era recorrente como parte do processo de apoio à decisão, ou seja, como pré-requisito para justificar e fundamentar decisões posteriores. A elaboração do Plano Marshall foi auxiliada pelos levantamentos de pelo menos três comitês de levantamento de evidências, sendo o mais importante deles o Comitê Presidencial de Cooperação Externa (President's Committee on Foreign Aid) (Hogan, 1987).²⁰

Como se viu anteriormente, o Departamento de Estado já recebia um imenso volume de informações que chegavam provenientes de embaixadas, do SWNCC e do Grupo de Trabalho sobre o Fornecimento de Alimentos à Europa. Desde o Plano Morgenthau, também existia nas mãos do Tesouro uma série de dados e de recomendações a respeito das dificuldades dos países europeus. Essas informações, nas mãos de uma equipe qualificada para processá-las e de um analista-chefe experimentado (George Kennan), permitiram à Assessoria de Planejamento de Políticas cumprir esse papel de oferecer uma análise sintética e, ao mesmo tempo, bem fundamentada, requisito essencial para esboçar uma estratégia. O primeiro passo, porém,

20. Esse processo de levantamento realizado por órgãos governamentais remonta à experiência de negociação de tratados e da atuação de organismos internacionais em busca de decisões não apenas isentas como bem informadas (Ramcharan, 2014).

não se resumia a coletar e classificar informações, mas, sim, definir um problema central. Com base nesse problema central é que a informação passou a ser organizada e processada e, eventualmente, dados suplementares foram buscados.

Nessa linha, Kennan (1947) escreveu um relatório, estabelecendo uma assertiva entre o problema central (a crise europeia) e suas causas e consequências, entendendo que o problema geopolítico da Europa tinha como causa a crise econômica aguda e a demora em sua superação, o que deixava “a sociedade europeia vulnerável à exploração por todo e qualquer movimento totalitário” (Kennan, 1947, p. 224, tradução nossa). Portanto, problemas de natureza político-ideológica eram vistos como consequências de uma crise que tinha como causa as dificuldades de reconstrução econômica.

O problema, assim definido e sequenciado, projetava-se nos desafios descritos por Kennan (1947, p. 224, tradução nossa): “Vê-se aqui um problema no longo prazo, nomeadamente, o da reabilitação europeia em geral, e um problema no curto prazo, a saber, o reforço imediato da confiança no país e no estrangeiro na possibilidade de uma solução construtiva”.

A hierarquização dos problemas (como hoje se costuma apresentar, de forma estilizada, com recurso a árvores explicativas de problemas) era o que fundamentava a formulação estratégica do Plano Marshall.

4.2 Levante alternativas distintas e submeta-as a um teste de estresse

No processo de desenho de políticas públicas, é muito comum suprimir ou subsumir a tarefa de formulação de alternativas com a escolha de uma única alternativa. Diferentemente da tomada de decisão e do desenho de implementação, a formulação de alternativas implica: i) levantar proposições diferentes e divergentes; ii) entender em que medida são complementares e até que ponto representam formas diferentes de se analisar e resolver um problema; e iii) levantar prós e contras ou riscos, oportunidades, forças e fraquezas. Esses são elementos básicos de análise de viabilidade.

O grande confronto de alternativas do Plano Marshall se deu com sua alternativa anterior, o Plano Morgenthau. Os idealizadores do Plano Marshall não descartavam a proposta do Tesouro para a Europa como equivocada em seus objetivos, mas inadequada enquanto estratégia. Acreditavam que, superada a fase de reconstrução europeia, a proposta de Morgenthau poderia se tornar finalmente factível.

A realização de reformas institucionais e o aprimoramento da política macroeconômica e de comércio exterior dos países europeus, propugnados e postos como necessários pela equipe de Morgenthau, não eram pontos necessariamente errados, mas também não eram soluções estratégicas, eram proposições de processos ou resultados.

Parte relevante da análise *ex ante*, para a definição da estratégia, consiste em saber identificar e distinguir corretamente os problemas, de um lado, dos objetivos e resultados, de outro. Uma estratégia orienta-se por atingir objetivos que são materializados na forma de resultados. No entanto, a estratégia não se define pelo resultado que se espera colher, mas pelo tipo de problema que se enfrenta. Resultados são conquistas, e não premissas. Essa diferença de abordagem distanciava os planos de Morgenthau e Marshall e revelava uma maior consistência da segunda opção.

4.3 Fortaleça estruturas qualificadas de processamento da informação

A Assessoria de Planejamento de Políticas foi criada em 1947 justamente com o objetivo de reunir e processar informações e propor recomendações ao Departamento de Estado. Sob o comando de George Kennan, a assessoria já surgia com um modelo de delegação do secretário Marshall para que funcionasse como uma fonte de análise dotada de liberdade de pensamento e pluralidade de pontos de vista, visando oferecer aconselhamento de modo qualificado.

O perfil de suas formulações era orientado a apontar perspectivas de longo prazo, com visão estratégica, de forma antecipatória a algumas tendências (isto é, antes que elas, ao invés de tendências, se tornassem fato) e capazes de gerar recomendações práticas, na forma de soluções institucionalizadas (*policy*). Essa missão seria sintetizada posteriormente, nas

TEXTO para DISCUSSÃO

palavras de Zbigniew Brzezinski,²¹ como “unir pensamento e ação”.²² A ideia era ligar planos estratégicos de longo prazo com as premências do dia a dia.

O dilema de se deter muitas informações, no entanto, está no que se trata, ao mesmo tempo, de uma vantagem e um problema. Como organizá-las, processá-las e interpretá-las? É possível haver uma miríade de interpretações sobre uma mesma informação. Por isso Keynes dizia que “não há nada que um governo deteste mais do que ser bem-informado, pois isso torna o processo de tomada de decisão muito mais complicado e difícil” (Skidelsky, 1992, p. 630, tradução nossa).

A Assessoria de Planejamento de Políticas exerceu uma importância decisiva. Serviu como aparelho responsável por digerir evidências e sugerir recomendações, na forma de levantamento de prós e contras, em processos conhecidos, em planejamento estratégico, como apoio à decisão.

A combinação de servidores públicos de perfil mais técnico, especialistas e quadros de maior experiência em políticas públicas, como se viu, esteve presente não apenas na assessoria, mas também na organização militar, o SWNCC, que montou uma equipe com forte presença de especialistas de universidades e servidores públicos.

Isso permitiu mitigar os riscos do que Tsebelis (1998) chama de jogos ocultos, quando um problema em questão precisa compatibilizar regras e interesses de “múltiplas arenas”. Este era o caso da crise na Europa. Havia embates político-institucionais, geopolíticos, militares, socioeconômicos e ideológicos. Envolvia desavenças entre os departamentos do Tesouro e de Estado; as relações entre a presidência e o Congresso; as divergências na opinião pública; e a batalha sucessória entre os partidos Democrata e Republicano.

George Kennan, ao idealizar a estratégia do Plano Marshall, realçava a importância de se trabalhar o aspecto na opinião pública estadunidense para facilitar a aprovação congressual. Havia uma grande resistência no Congresso, de maioria republicana, e do pensamento

21. Zbigniew Brzezinski foi um importante integrante do *staff* até 1969 e tornou-se o mais importante conselheiro de política externa da Casa Branca na presidência de Jimmy Carter.

22. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/s/p//index.htm>>.

econômico ortodoxo contra acelerar uma política expansionista de gastos e, justamente, com países que até então haviam sido inimigos de guerra, como Alemanha e Itália. Esses argumentos, repercutidos pela imprensa, encontravam eco crescente na opinião pública.

O que as evidências fizeram foi alimentar a imprensa com dados e notícias de situações concretas que elucidaram o quadro europeu e seus riscos mais ostensivos. De forma mais ampla, o uso de evidências não se deu para a proposição de receituários, mas para a análise de situação e a formulação de alternativas. Portanto, a tarefa não foi a de fornecer certezas, mas a de reduzir o grau de incerteza. Essa é uma abordagem que também permitiu aproximar assessores e analistas de tomadores de decisão.

4.4 Escolha a melhor proposta de acordo com sua aderência à lógica do problema

Conforme analisado, uma das dificuldades do Plano Morgenthau (que terminou revertida pelo Plano Marshall) e do viés do Tesouro foi achar que os problemas europeus se resolveriam com uma estratégia minimalista de atuação dos Estados Unidos, suplementada por diretrizes regulatórias, sobre comércio exterior e moeda, e pela atuação do setor privado interessado na reconstrução econômica europeia. Isso revelou uma falta de aderência da solução à lógica do problema, que era de natureza político-institucional e geopolítica, antes que de regulação do ambiente econômico. De certa forma, sequer havia ambiente econômico propício para ser regulado.

Com o fim da Segunda Guerra, percebeu-se que as dificuldades dos países europeus tornaram-se crescentes inclusive pela total ausência de agentes de mercado interessados em desenvolver soluções autônomas, dado o grau de desconfiança absoluta no futuro de um continente destroçado. As carências de alimento e abrigo eram as consequências mais dramáticas do problema.

A abordagem do Tesouro também se baseava meramente em uma espécie de lista de tarefas a serem cumpridas. A visão era eminentemente normativa em termos de recomendações econômicas, de forma restrita e desatenta a questões mais amplas de um problema multifacetado. Portanto, a proposta do Tesouro para o problema europeu era um receituário,

e não uma estratégia integrada que estivesse atenta a questões de natureza geopolítica e político-institucional.

Com a situação agravada, entre 1946 e 1947, a fé de que a Europa se organizaria desde que se desse tempo ao tempo, e desde que os países envolvidos se dispusessem a levar adiante uma ampla lista de reformas apregoadas pelos Estados Unidos, mostrou-se absolutamente irrealista. Ao contrário, deixados à disposição de uma lógica meramente econômica, os países passaram a adotar a velha macroeconomia do protecionismo comercial, da concorrência predatória entre países e da cobrança de reparações.

Com o Plano Marshall, percebeu-se que os problemas de regulação econômica não eram causa, mas consequência de problemas imediatos, e que, salvo se houvesse alguma indução em sentido contrário, a Europa tenderia a repetir seus passos anteriores, em um círculo vicioso que levaria à reedição dos mesmos conflitos que ocasionaram duas grandes guerras.

Por paradoxal que seja, a crítica mais contundente ao Plano Morgenthau veio de um dos expoentes do Partido Republicano, o ex-presidente Herbert Hoover. Uma das diretrizes de Morgenthau era a de impor um Estado mínimo à Alemanha e desindustrializar por completo sua economia. Com isso, acreditava-se que esse país não representaria mais um risco à Europa. Em visita à Alemanha e Áustria a pedido do presidente Truman, com o qual mantinha relações amistosas, Hoover transformou suas impressões em um relatório, cuja passagem mais célebre dizia: "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).²³

A visita de Hoover e seu relatório ajudaram a sepultar o Plano Morgenthau, apontando consequências malthusianas tétricas que estavam se apresentando para uma Alemanha que era grande demais para caber em um Estado mínimo e em uma economia de base meramente agrícola. O ex-presidente de quebra associou a imagem de crise daquele país à continuidade de uma situação de genocídio justamente em um momento em que os horrores da guerra ainda estavam vívidos. Além disso, Hoover esclareceu o equívoco do plano quanto

23. "There is the illusion that the New Germany left after the annexations can be reduced to a 'pastoral state'. It cannot be done unless we exterminate or move 25.000.000 out of it."

à natureza do problema alemão. O potencial de reedição de um conflito na Europa poderia ser desempenhado por qualquer outro país.

4.5 Redefina o objetivo geral orientado por uma estratégia factível

O objetivo imediato do Plano Marshall era o de socorrer a Europa em sua crise humanitária, com especial atenção à Alemanha e Itália, e a “pacificação” social e política. No médio prazo, o pretendido era a reconstrução econômica, entre cinco e dez anos. Seu objetivo de longo prazo, contudo, era, na verdade, a construção de um bloco de equilíbrio europeu, transformando antigos e tradicionais inimigos em aliados políticos e econômicos (Kupchan, 2012).

O objetivo do plano ficou claramente estampado no próprio nome do ERP. Essa é uma diretriz essencial a qualquer política e programa: a de que sua denominação seja, de preferência, autoexplicativa de seus objetivos. O nome do programa deve ser capaz de dizer exatamente a que veio, a que se destina. Essa, aliás, já era uma orientação comum aos Estados Unidos durante todo o período do New Deal.²⁴

A estratégia do plano seguiu uma linha de começar cuidando das emergências, como o fornecimento de alimentação e a reconstrução de moradias, hospitais e escolas. Em seguida, cuidou das urgências: o financiamento e equipamento da agricultura para a garantia da próxima safra, com a doação de sementes, fertilizantes e tratores; a reconstrução de pontes e a reparação de estradas e ferrovias; e o fornecimento de energia. Finalmente, mas muito rapidamente, vinham as prioridades de médio e longo prazo, relacionadas a projetos de infraestrutura e estudos sobre a melhor forma de se garantir a divisão do trabalho na Europa em áreas de economia com características complementares, e não rivais.

Nesse sentido, tão importante quanto a ajuda financeira foi estabelecer um cronograma de desembolso em ações com começo, meio e fim, e com uma governança e gestão de projetos que responderam em grande medida por seu êxito. Definidas as linhas mestras, a

24. Podem-se citar algumas das principais leis e programas criados pela presidência de Roosevelt, tais como: National Industrial Recovery Act (1933); Emergency Banking Relief Act (1933); Social Security Act (1935); Public Works Administration (PWA) (1933); e Rural Electrification Administration (REA) (1935).

agilidade operacional passava a depender de fluxos de programação orçamentária e alocação financeira ou de entrega de bens de consumo ou de capital.

4.6 Comece com decisões essenciais bem definidas e desencadeie sucessivos processos de refinamento

Políticas precisam ser claras e tempestivas, mas não só não precisam como é muito difícil que elas nasçam completas. Podem até ser abrangentes, mas dificilmente podem ser totalmente detalhadas no curto prazo. Parte relevante do detalhamento se dá justamente na ação. O problema central é como evitar ou mitigar os riscos de que a falta de detalhamento dê lugar à ambiguidade, à ambivalência ou à inconsistência.

Partir de diretrizes claras, explicitar as concepções que as norteiam e complementá-las com estudos técnicos, manuais e instruções é chave para oferecer detalhes sobre qual deve ser a forma de abordar situações que poderão parecer muito específicas, mas não são.

O New Deal, que, além de ter sido uma inovação em termos de economia política, foi uma revolução em termos organizacionais na administração pública, aprimorou a tradição americana dos memorandos de orientação de políticas. Eles eram posteriores à aprovação de uma lei ou de um decreto (*executive order*) e serviam (ainda hoje servem) para orientar a burocracia a interpretar a norma e a agir de modo condizente.

Os memorandos se conectavam aos documentos prévios, como os relatórios e as exposições de motivos, que justificavam e fundamentavam a produção normativa de criação de políticas e programas. Portanto, era parte da norma providenciar suas referências de caráter informativo e orientador. O memorando era imprescindível para garantir que o funcionário recém-incumbido de uma tarefa estivesse ciente dos propósitos da política, da função da organização da qual faz parte e dos objetivos do programa e soubesse interpretá-los não apenas por tais normativos, mas com base em sua “filosofia”.

Memorandos definem detalhes da implementação, dando diretrizes de decisão que ao mesmo tempo permitem delegar autoridade e circunscrevem sua amplitude e, obviamente, seus limites. Conforme relata Simon (1953), a melhor forma que a ECA encontrou para

manter-se alinhada à estratégia e plenamente aderente aos objetivos da agência foi orientar sua estrutura a guiar-se pelas prioridades de atuação.

O estudo de Simon (1953) demonstra que até a departamentalização da ECA ocorreu tendo o tamanho e a estrutura de cada unidade específica obedecendo a uma visão integrada, a um comando orientado por prioridades. Isso foi possível graças à ação do Departamento de Organização e Gerenciamento (Organization and Management Unit – O&M), da Diretoria de Administração da ECA, responsável por estruturar a governança do órgão e prover as demais divisões e unidades de recursos para a gestão (Simon, 1953).

As áreas de maior porte, com maior equipe, com mais estrutura de recursos administrativos eram definidas pelo O&M. A primeira providência que o departamento tomou para deixar claro a seus subordinados quando dizer sim ou não a uma demanda foi circular um memorando intitulado *Basic Principles of ECA Organization*, desde o primeiro mês de instalação da organização (Simon, 1953).

Em suma, a providência básica ao implementar o programa foi a de dar musculatura administrativa às áreas prioritárias, responsáveis por entregar resultados de forma ágil. Ao mesmo tempo, manualizar o detalhamento operacional e treinar profissionais encarregados da administração ou regulação dos programas para compreender a tarefa, e não para decorar a regra. A regra, para não ganhar vida própria e parecer algo que tem uma razão ensimesmada, precisou ser empunhada como a concretização de um comando orientado por objetivos.

4.7 Monte uma estrutura operacional à altura do desafio, nem maior, nem menor

O Plano Marshall não foi apenas orçamento. Havia uma legião de servidores públicos encarregados de sua implementação. Tanto a ECA quanto os governos europeus tinham milhares de servidores encarregados da tarefa de cooperação e de gerir os recursos recebidos.

Muito mais que uma máquina de distribuição de recursos de cooperação internacional, o Plano Marshall foi um intenso processo de interlocução com governos, empresários e sindicatos de cada país. A ECA atuava com funções de informação, análise, aprovação, consultoria e

acompanhamento de projetos que seriam, apenas ao final desse processo, contemplados com recursos dessa cooperação.

Simon (1953) estimou a megaestrutura da ECA em uma equipe de 770 pessoas no escritório de Washington, 290 na sede em Paris e 1.127 em escritórios de representação nos dezesseis países abrangidos pelo ERP. Portanto, 2.187 pessoas estavam envolvidas diretamente no Plano Marshall.

Esse desenho derivava de um programa cujo modelo de governança era descentralizado e desconcentrado. Desconcentrado porque a aprovação dos projetos apresentados por cada país dava-se no escritório da ECA em Paris, e não em Washington. A cooperação técnica e o acompanhamento desses projetos aprovados eram feitos por equipes da ECA presentes em cada país partícipe. Descentralizado porque a implementação ficava a cargo de cada governo nacional europeu.

Pessoal qualificado e em quantidade razoável, recursos administrativos (logística de trabalho – escritórios de atendimento, gabinetes, locais de reunião –, meios de comunicação e locomoção), orçamento e liberação financeira são insumos básicos a qualquer política e programa. O tamanho e o poder das estruturas montadas, a não ser quando se mantêm grandes por inércia, revelam a prioridade e a legitimidade que angariaram para realizar seu trabalho.

Seja em termos quantitativos ou qualitativos, a alocação adequada de pessoal faz absoluta diferença para o sucesso ou fracasso de políticas e programas. Ter pessoas não apenas em quantidade suficiente (também), mas distribuídas e orientadas de forma adequada é um fator decisivo.

4.8 Reforce a governança, invista em coordenação, aproveite e unifique os esforços

A governança do Plano Marshall era atribuída, desde seu manual básico (United States, 1950b), às entidades descritas a seguir.

- Da parte europeia, à OCEE, além de órgãos governamentais próprios de cada país.
- Pelos Estados Unidos, à ECA, vinculada ao Departamento de Estado, mas administrativamente autônoma, supervisionada por vários comitês do Congresso.
- Ao Departamento de Estado, no que se refere à estratégia, à articulação política e à supervisão (monitoramento) do plano.
- Ao Congresso, encarregado da definição das diretrizes do programa, da aprovação do orçamento, da fiscalização, da auditoria – auxiliado pelo Comptroller General, equivalente ao que no Brasil é o Tribunal de Contas da União – e da avaliação.

O papel de Marshall se ateve à governança da política, e não à implementação do programa (ERP).

Nesse modelo de governança, a autoridade delega a formulação de alternativas, valida suas linhas mestras, em seguida transfere a subordinados ou a organizações autônomas (autárquicas) a incumbência da articulação com os atores mais importantes a serem envolvidos, de dentro e de fora do governo. Finalmente, a autoridade responsável pelo plano delibera, o que é uma atribuição exclusiva sua.

À época do Plano Marshall, a distinção entre políticas e programas e modelos de delegação descentralizados e desconcentrados não apenas era uma noção bastante clara como havia linhas divisórias quase mandatárias e reforçadas pela supervisão congressional, caso houvesse alguma dúvida a respeito do que se estava aprovando enquanto legislação (Arkes, 2015, p. 346). Ou seja, o Congresso fiscalizava se as autoridades governamentais de fato se incumbiam da política e também se deixavam às suas autarquias e departamentos a responsabilidade e autonomia de implementação.

O que a autoridade avocava, como tarefa indelegável, era a decisão sobre os objetivos da política, a coordenação da implementação (e não a implementação em si) e a supervisão da gestão, isto é, a prerrogativa de validar o processo e avaliar a síntese dos resultados.

Sabe-se que a coordenação é um dos atributos mais importantes e complexos da governança. Coordenar diz respeito a articular atores e processos de interação e diálogo

(negociação); pactuar compromissos, na forma de objetivos e metas; e estabelecer critérios e mecanismos de solução de controvérsias (Lassance, 2015). Parte fundamental do trabalho desenvolvido pela Assessoria de Planejamento de Políticas foi justamente o de reunir, processar e organizar informações e integrar o esforço de diversos órgãos, alinhando iniciativas dispersas em torno de um plano comum e ações coordenadas. O trabalho para além disso coube à ECA.

Essa estrutura de governança com delimitação clara de competências (quem pode decidir sobre o quê) e atribuições (quem deve fazer o quê) foi essencial para que a autonomia administrativa, orientada por uma delegação bem definida, se revertesse em agilidade da implementação do programa. Para os europeus, esse modelo de desenho da política se tornaria bastante familiar, sendo hoje conhecido como método de coordenação aberta. O método consiste em fixar objetivos bem definidos e metas gerais no âmbito da política, mas deixar os programas e as propostas de entrega, assim como seus indicadores de produtos e resultados, como opções mais flexíveis de serem pactuadas com os atores responsáveis por sua implementação.²⁵

4.9 Garanta a flexibilidade do desenho da política e transfira os detalhes para o programa

Desde o início, uma das diretrizes do plano era a de não centralizar as iniciativas, ou seja, se sabia que a política iria financiar desde ações emergenciais até obras de infraestrutura e reequipamento da indústria. No entanto, dizer que a Grécia precisaria de mulas para a sua agricultura e priorizar sua marinha mercante, que a Itália deveria reestruturar a Fiat, e a Áustria, investir em turismo, dizia respeito a prioridades definidas na interlocução com cada país.²⁶

Esse modelo de governança superou a pretensão do Departamento de Orçamento (Bureau of the Budget), o órgão responsável pela gestão do orçamento, de definir uma lista prévia e detalhada de atividades a serem financiadas pelo programa. Conforme Simon (1953)

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

26. Uma apresentação didática de como era a operacionalização prática do ERP pode ser encontrada em Todd (1950).

aponta, isso atestava que o Bureau realmente não tinha uma noção clara do problema e enfatizava mais a “maquinaria” do que a produção: “se a ECA tivesse seu nome baseado no organograma proposto pelo Bureau, teria sido extremamente difícil entender se a organização deveria se envolver em cooperação externa, mineração de sal ou em questões legais” (Simon, 1953, p. 230, tradução nossa).²⁷

O próprio nome da ECA, no caso, explicitava claramente sua missão: cooperação internacional. O esforço maior era de articulação e coordenação. O espírito de cooperação e a missão do órgão estavam orientados, já em sua certidão de nascimento, a estabelecer processos de coordenação e estimular que os projetos a serem financiados fossem formulados pelos próprios países a serem beneficiados, contando com uma assistência técnica que não era isenta de apresentar sugestões que correspondiam ao que os Estados Unidos estavam dispostos a entregar (Steil, 2018; Kaplan, 1999; Hogan, 1987).

Tal governança permitiu ao Departamento de Estado dedicar-se à política; à ECA, encarregar-se do programa; e a cada país, incumbir-se das suas próprias políticas e ter seus órgãos responsáveis por programas e pela operacionalização da gestão de projetos. A própria ECA não precisou se preocupar em ter controle direto da execução – e provavelmente não conseguiria. Sua governança se deu pelo controle das regras de adesão ao financiamento, pelos requisitos de implementação e pelo monitoramento, prestação de contas e avaliação.

Esse modelo de governança e gestão de projetos, para alguns, algo bastante familiar nos dias de hoje, tinha um detalhe essencial por trás. A cooperação financeira andava de braços dados com a cooperação técnica e a supervisão operacional, ou seja, parte da numerosa equipe da ECA estava encarregada não apenas de liberar recursos e, depois, prestar contas e produzir estatística, mas de oferecer informações, sugerir escolhas, prover orientações e solucionar controvérsias.

Portanto, um dos insumos essenciais da política, além de recursos financeiros, era a orientação à implementação. A ECA possuía representantes com autonomia para agir

27. “If the name of the agency had been taken off the bureau’s proposed organization chart, it would have been extremely difficult to determine whether the organization was to engage in foreign assistance, salt mining, or the practice of law.”

diante de limites claros de delegação, tinha uma equipe dedicada prioritariamente a dar informações,²⁸ institucionalizou e publicizou suas regras de operação por meio de manuais e estava garantindo a destinação tempestiva dos recursos.

Organizou-se assim o circuito básico de implementação que consiste em fornecer os insumos em quantidade necessária, sem interrupções e em cronogramas estabelecidos, orientar os processos de forma clara, tanto a seus operadores quanto aos beneficiários, e finalmente monitorar produtos imediatos e resultados intermediários.

4.10 Zele pela transparência e construa seu sistema de monitoramento e avaliação de resultados

A partir do processo de implementação, a ECA passou a assumir o protagonismo da reconstrução europeia. Disso não decorreu que seu diretor, Paul G. Hoffman, substituísse a figura de Marshall como responsável principal pelo sucesso da política. A interlocução de Marshall com os chefes de Estado europeus e sua função de porta-voz (ou garoto propaganda) da política se encarregaram de preservar sua imagem e autoridade.

O protagonismo da ECA consistia em orientar a elaboração de projetos, analisá-los, aprová-los (se alinhados aos objetivos do ERP), acompanhá-los e prestar contas. Aprovados os projetos e os recursos correspondentes, o modelo de supervisão da ECA desdobrava-se em três dimensões: i) a prestação de assistência técnica aos países; ii) o monitoramento da implementação (processos e produtos); e iii) a avaliação de resultados (Todd, 1950).

Criada sob estrito controle congressional, a ECA teve sua atuação sob verdadeira tutela legislativa. Transparência e prestação de contas não eram opções, mas imposições. Uma série de organismos aprovava e revisava, portanto, *ex ante* e *ex post*, o escopo e o resultado dessa atuação. Além disso, a autarquia já nasceu sob a supervisão do Comitê Consultivo de

28. Por diretriz dos representantes sindicais que estavam à frente de algumas das funções do plano, esse trabalho foi encarregado às mulheres. Com isso, não apenas se garantia a diversidade de gênero na ECA, mas também se utilizava da capacidade e escolaridade de mulheres fluentes em diversas línguas e capazes de entabular essa interlocução.

Cooperação Externa Voluntária (Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid), estabelecido desde 1946, já debruçado sobre a política de ajuda externa dos Estados Unidos a outros países.

Dada a dimensão adquirida pelo ERP, foi montado ainda um Comitê Conjunto de Cooperação Econômica Externa (Joint Committee on Foreign Economic Cooperation), uma verdadeira força-tarefa reunindo membros da poderosa Comissão de Relações Exteriores do Senado (Committee on Foreign Relations of the Senate) e também a da Câmara dos Deputados (Committee on Foreign Affairs of the House) e das comissões de orçamento da Câmara (Committee on Appropriations of the House) e do Senado (Committee on Appropriations of the Senate).

Junto com o ERP e a ECA também surgiu um Conselho Consultivo Público (Public Advisory Board), de caráter bipartidário, com membros indicados pelo presidente, mas sujeito à aprovação (e revisão) pelo Senado, uma espécie de conselho de administração daquela autarquia, com função consultiva e de definição de diretrizes para a atuação do administrador da ECA, que presidia o conselho (United States, 1948, p. 68-72).

O Congresso também obrigou a ECA a aprovar anualmente seu orçamento, contrariando a pretensão do Departamento de Estado de que fosse autorizado um orçamento plurianual de quatro anos. A definição anual do orçamento implicava também a obrigação de que fossem produzidos relatórios quadrimestrais e um relatório consolidado, anual, para servir de base a audiências anuais do administrador da ECA perante o Comitê Conjunto de Cooperação Econômica Externa e outros órgãos da Câmara e do Senado (United States, 1948, p. 68-72). As contas presentes nos relatórios quadrimestrais e anuais eram analisadas pelo Comptroller General, equivalente ao nosso Tribunal de Contas da União. O Comptroller General era, portanto, o responsável pela supervisão dos gastos e da avaliação das contas para posterior apreciação congressional. Além disso, a própria ECA contava com um *controller* responsável pelo controle interno (United States, 1948, p. 68-72).²⁹

29. A escolha do controlador interno da ECA recaiu sobre Eric Kohler, figura experiente e bastante bem reputada junto ao Comptroller General, o que garantiu o alinhamento do modelo de prestação de contas da ECA ao padrão tradicionalmente utilizado pelo órgão de controle externo.

Esses múltiplos controles obrigavam a ECA a manter registros detalhados e sistemáticos de sua atuação. Os dados de implementação do ERP, por sua vez, eram organizados em uma unidade dedicada especificamente a produzir estatísticas e relatórios, com uma chefia com *status* de diretor (Division of Statistics and Reports) (Todd, 1950). Dessa maneira, o ERP já nasceu com um sistema de monitoramento e avaliação próprio, já estruturado para a tarefa.

Destaque-se também que a experiência nascia com uma pactuação tácita de um ciclo de avaliação. Como é comum a vários programas governamentais americanos, o ERP foi desenhado para ter término. As operações estavam previstas para serem encerradas em 30 de junho de 1952, ou antes disso, caso Câmara e Senado julgassem necessário, seja em razão de o programa ter cumprido os resultados esperados ou, ao contrário, de ter demonstrado incapacidade de entregá-los. O ato de criação do programa trazia uma cláusula de prorrogação, de até doze meses, para providências finais que fossem eventualmente necessárias (United States, 1948, p. 72).

Dessa maneira, ficava estabelecido um tempo de maturação do programa de quatro anos antes que se viesse a proceder a conclusões terminativas. Nesse período, ocorreriam avaliações conhecidas no campo da pesquisa em avaliação, como avaliações formativas – ou avaliações de processo (Weiss, 1998, p. 32). O que se espera de um programa antes de seus quatro anos iniciais ainda não é uma avaliação de resultados (conhecida como avaliação somativa), mas um ciclo de monitoramento e de avaliações de processo, capazes de verificar se insumos e atividades estão pelo menos sendo recebidos e geridos, proporcionando tempestivamente os primeiros produtos ou entregas.

Ao contrário do que muitas vezes se supõe a respeito da avaliação que o Congresso impõe a programas nos Estados Unidos, ao término desse período, os programas não são necessariamente extintos, mas, sim, avaliados. Encerrado o ciclo de maturação, se verifica se eles cumpriram seus objetivos finais a contento e se podem dar-se por encerrados, caso tenham completado sua missão. Do contrário, sendo essa missão ainda válida, o programa é desdobrado em um novo ciclo. Foi exatamente o que aconteceu ao ERP e à ECA, quando esta foi substituída pela MSA. A ajuda à Europa persistiu, ainda que em menor escala e com outro escopo, ao longo da década de 1950.

Esse respeito ao ciclo de maturação para o processo de avaliação está também representado pela documentação da ECA. Foi apenas em setembro de 1951 que o governo, por meio do Departamento de Orçamento, produziu um relatório completo e bastante substancial sobre o ERP, *Survey of the Economic Cooperation Administration* (United States, 1951). Além de dados, a pesquisa trazia um conjunto extenso de entrevistas com vários dos dirigentes e representantes da ECA nos países (Arkes, 2015, p. 75). A *survey* serviu de inventário circunstanciado sobre os processos de trabalho e os resultados alcançados ou não em cada país e prestou-se também ao papel de relatório final de prestação de contas.

Disso se depreende que, mesmo submetido a numerosos mecanismos de controle, é possível desenvolver um programa a contento se dirigentes e gestores montarem sistemas mínimos de monitoramento e avaliação com capacidade de gerar dados e análises, e se os controladores respeitarem esses ciclos de monitoramento e avaliação. Portanto, não é a presença ou ausência de controle, mas o tipo de controle que se faz que é determinante sobre o destino de um programa.

Mais importante, os programas precisam ser desenhados de forma a serem monitorados e avaliados. As atividades devem ser automática ou sistematicamente formatadas de modo a produzir dados que possam ser contabilizados e analisados imediatamente. Os processos precisam “contar uma história” do que foi feito, quando, com quanto e de que forma. Essa história a ser contada, por sua vez, tem por referência a teoria da mudança (ou teoria do programa) (Lassance, 2020b). A avaliação verificará se a expectativa de resultados propugnada pelo programa, com a intervenção de seus insumos e processos, foi realmente capaz de gerar os produtos, resultados e impactos esperados.

A atuação dos órgãos de controle nos Estados Unidos orienta-se estritamente por subsidiar a ação do Congresso, e não por substituí-la ou ultrapassá-la. Não se observa, na atuação do controle externo, determinação de correção de rotas que não sejam as avalizadas pelo Congresso, por meio de comissões permanentes ou temporárias de supervisão e avaliação.

Assim, a atuação dos congressistas representou a palavra final avaliativa sobre o Plano Marshall. Tais conclusões ocorreram não em relatórios de auditoria (que serviram de subsídio),

mas em audiências públicas, nas quais os dirigentes e gestores puderam confrontar suas informações e concepções com aquelas dos deputados e senadores, que por sua vez atuaram amparados por relatórios de contas, entre outros tantos subsídios.

Ao final do ciclo de implementação do ERP, se aguardou uma apresentação global dos resultados, seus avanços e obstáculos. Tal tipo de postura se orientou pela noção de que a função da avaliação de programas não é a de manter ou extinguir programas, mas, sim, compreender e aprender como e por que se produziram avanços ou onde e por que se encontraram dificuldades e fracassos.

5 CONCLUSÕES

O Plano Marshall representou uma inovação de grande envergadura e com impactos decisivos de longo prazo para a Europa e também para os Estados Unidos. Para além de sua “maquinaria”, como diria Simon (1953), trata-se de um caso bastante propício para ser analisado enquanto abordagem de política pública. A propósito, revisitá-lo como fonte de aprendizado para a análise *ex ante* de políticas públicas tem uma maior amplitude do que enxergá-lo estritamente como modelo de reconstrução econômica replicável a países em contextos muito distintos do de 1948 a 1951.

Enquanto experiência histórica, sua reedição tem requisitos bastante estritos. A rigor, um novo Plano Marshall, na atual conjuntura de crise, dependeria de um novo *hegemon*, ou seja, um país que se comportasse como credor e fiador de um processo global ou ao menos continental de reconstrução. Tendo em vista o quadro global de crise do multilateralismo e recrudescimento de políticas protecionistas por parte de países centrais, é improvável que isso venha a acontecer a partir de um *hegemon* benevolente, ou “bom samaritano”, para retomar a alegoria de Chang (2010). A única exceção a esse quadro, ao que tudo indica, será novamente o continente europeu, com o papel que sobretudo a Alemanha se dispôs a assumir para o plano de recuperação da UE.

O quadro reforça a necessidade de se olhar mais para o outro lado da analogia, o do aprimoramento da capacidade de formulação, desenho e coordenação da implementação de

políticas públicas. Assim como ocorreu no confronto entre os planos Morgenthau e Marshall, as definições estratégicas, centradas nas escolhas corretas de problemas prioritários e na identificação de seu encadeamento causal, e o desenho capaz de combinar respostas de curto prazo com a atenção a causas que se projetam no longo prazo antecedem questões como a qualidade da alocação orçamentária e a otimização de recursos administrativos e regulatórios – tão em voga em diagnósticos corretos, mas que normalmente focam mais consequências que causas raízes.

Foi possível perceber que a consistência do plano se valeu de uma compreensão situacional do problema europeu, em sua complexidade não apenas econômica, mas político-institucional. A definição de objetivos e a formulação de alternativas sucederam, e não antecederam, a análise do problema. Essa inversão esteve presente na estratégia do Plano Morgenthau e foi corrigida pelo Plano Marshall.

O primeiro requisito dessa abordagem, portanto, foi o de estar atento à natureza e à lógica do problema, antes mesmo de se estipular objetivos estratégicos e soluções operacionais. A definição da estratégia das políticas depende de identificar e distinguir um problema central de seus problemas associados, enquanto causas ou consequências, e só daí estabelecer objetivos e resultados factíveis.

O passo seguinte a essa análise situacional do problema ainda não é o de traçar objetivos e metas de resultados, mas formular uma estratégia. A estratégia se consubstancia em priorizar problemas e colocá-los em sequência serial ou paralela. A formulação da estratégia preside, finalmente, a definição de objetivos e metas.

Questões essenciais de políticas públicas muitas vezes se perdem em meio a essas confusões elementares que são feitas em relação a planejamento estratégico e planejamento tático operacional, entre a formulação da política e o desenho de programas. A clareza da estratégia e de sistemas de monitoramento e avaliação de programas torna possível pensar em modelos mais flexíveis de programas, orientados de fato por objetivos e avaliados por seus resultados, enquanto supervisionados em seus processos, não em suas formalidades.

O fato de que tal abordagem tenha deixado de ser relativamente familiar, em favor de modelos genéricos e rígidos, difíceis de se adaptar criativamente a proponentes com características e capacidades estatais diversas, explica que, décadas depois, o método de coordenação aberta tenha surgido e parecido ser uma novidade. Esse método retoma a abordagem com o desenho de uma governança da política com o devido comando e controle central sobre a estratégia, mas com autonomia gerencial sobre os programas, deixando em aberto inclusive uma parte do processo de formulação de alternativas para que se ajustem a uma implementação descentralizada e capilarizada, com uma rede de cooperação técnica que permaneça próxima da burocracia de nível de rua.

A experiência desenvolvida pelo Plano Marshall na Europa, de 1948 a 1951, revela como uma política pública desenhada às pressas, de forma reativa a uma situação complexa e em meio a uma crise aguda – o que é uma característica muito comum às políticas públicas –, não tem como resultado inexorável uma solução precária e inconsistente no longo prazo. Por mais que a solução a um problema coletivo, na forma de uma política pública, possa ser montada a partir de respostas imediatas e provisórias, é possível simultaneamente dar a ela sentido estratégico e integrado.

Essas são algumas conclusões possíveis, em um estudo em profundidade, a partir do aprendizado proporcionado pela experiência do Plano Marshall.

REFERÊNCIAS

ACACIA, J. **Clark Clifford**: the wise man of Washington. Lexington: University Press of Kentucky, 2009.

AGNEW, J.; ENTRIKIN, J. N. (Eds.). **The Marshall Plan today**: model and metaphor. [s.l.]: Psychology Press, 2004.

ALESINA, A.; ROSENTHAL, H. **Partisan politics, divided government, and the economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

ALMEIDA, A. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da Covid-19**. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica, n. 34). Disponível em: <<https://cutt.ly/XbvrXoy>>.

ARKES, H. **Bureaucracy, the Marshall Plan, and the national interest**. Princeton: Princeton University Press, 2015.

BATES, R. H. The role of the state in development. *In*: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. (Eds.). **The Oxford handbook of political economy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 708-722.

BAUMAN, Z. **Liquid times**: living in an age of uncertainty. London: Polity Press, 2007.

BISCHOF, G.; PELINKA, A.; STIEFEL, D. (Eds.). **The Marshall Plan in Austria**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000.

BORRÁS, S.; JACOBSSON, K. The open method of coordination and the new governance patterns in the EU. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 2, p. 185-208, 2004.

BORRÁS, S.; RADAELLI, C. M. The transformation of EU governance: the open method of coordination and the economic crisis. *In*: RODRIGUES, M. J.; XIARCHOGIANNOPOULOU, E. (Eds.). **The Eurozone crisis and the transformation of EU governance**: internal and external implications. Farnham: Ashgate Publishing, 2014.

BOUGHTON, J. **Tearing down walls**: the International Monetary Fund, 1990-1999. Washington: IMF, 2012.

BOWEN, W. H. **Spain during World War II**. Missouri: University of Missouri Press, 2006.

BROWN, J.; ADAMS, W.; OPIE, R. **American foreign assistance**. Washington: The Brookings Institution, 1953.

BYRNES, M. S. **The Truman years, 1945-1953**. London: Routledge, 2014.

CALDENTEY, E. P. Chicago, Keynes and fiscal policy. **Investigación Económica**, p. 15-45, 2003.

CARVALHO, F. J. C. de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise Econômica**, v. 26, n. 50, 2008.

CHANG, H.-J. **Kicking away the ladder**: development strategy in historical perspective. New York: Anthem Press, 2002.

_____. (Ed.). **Rethinking development economics**. [s.l.]: Anthem Press, 2003.

_____. **Bad samaritans**: the myth of free trade and the secret history of capitalism. [s.l.]: Bloomsbury Publishing United States, 2010.

COLLINS, S. D.; GOLDBERG, G. S. (Eds.). **When government helped**: learning from the successes and failures of the New Deal. Oxford: Oxford University Press, 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **A hora da Europa**: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração. [s.l.]: Comissão Europeia, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/Cbvr09h>>.

DE VRIES, M. G. **The IMF in a changing world, 1945-1985**. Washington: IMF, 1986.

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.

ELGIE, R. **Divided government in comparative perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

GADDIS, J. L. **George F. Kennan**: an American life. [s.l.]: Penguin Press, 2011.

GARDNER, R. The Marshall Plan fifty years later: three what-ifs and a when. *In*: SCHAIN, M. A. **The Marshall Plan**: fifty years after. New York: Palgrave Macmillan, 2001. p. 119-129.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

GOLDMAN, M. **Imperial nature**: The World Bank and struggles for social justice in the age of globalization. New Haven: Yale University Press, 2005.

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, 1950. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1026728>.

GUIRAO, F. **Spain and the reconstruction of Western Europe**: 1945-1957. London: Macmillan, 1998.

GURRÍA, Á. **Coronavirus (Covid-19)**: joint actions to win the war. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3g607XJ>>.

HEAD, B. W. *et al.* Wicked problems in public policy. **Public Policy**, v. 3, n. 2, p. 712-739, 2008.

HITCHENS, H. L. Influences on the congressional decision to pass the Marshall Plan. **Western Political Quarterly**, v. 21, n. 1, p. 51-68, 1968.

HIXSON, W. L. **George F. Kennan**: Cold War iconoclast. New York: Columbia University Press, 1989.

HOGAN, M. J. **The Marshall Plan**: America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

HOOVER, H. **Addresses upon the American road, 1945-1948**. New York: D. Van Nostrand Co., 1949. p. 92. Disponível em: <<https://cutt.ly/mbvtqTR>>.

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.

KAPLAN, J. J. **Jacob J. Kaplan**. Arlington: Association for Diplomatic Studies and Training, 1999. Disponível em: <<https://cutt.ly/vbvtUj>>.

KATZNELSON, I. **Fear itself**: the New Deal and the origins of our time. New York: WW Norton and Company, 2013.

KENNAN, G. F. **The director of the Policy Planning Staff (Kennan) to the Under Secretary of State (Acheson)**. Washington: [s.n.], May 1947. Disponível em: <<https://bit.ly/3uCypHn>>.

KENNEDY, D. M. What the New Deal did? **Political Science Quarterly**, v. 124, n. 2, p. 251-268, 2009. Disponível em: <www.jstor.org/stable/25655654>.

KEYNES, J. M. **The collected writings of John Maynard Keynes**. New York: Macmillan, 1972. v. 9.

KIPPING, M.; BJARNAR, O. (Eds.). **The americanisation of European business**: the Marshall Plan and the transfer of U.S. management models. London: Routledge, 1998.

KITUYI, M. **Africa needs a Marshall Plan to ride out Covid-19 crisis**. Geneve: Unctad, Apr. 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/CbvtdPy>>.

KOLKO, J.; KOLKO, G. **The limits of power**: the world and United States foreign policy, 1945-1954. New York: Harper and Row, 1972.

KRUGMAN, P. **Arguing with zombies**: economics, politics, and the fight for a better future. New York: WW Norton and Company, 2020.

KUPCHAN, C. A. **How enemies become friends**: the sources of stable peace. Princeton: Princeton University Press, 2012.

LASSANCE, A. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 8, p. 39-44, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://cutt.ly/GbvtknY>>.

_____. **Recuperação ou reconstrução econômica?** As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas. Brasília: Inesc, 2020a. Disponível em: <<https://cutt.ly/rbvtl9i>>.

_____. **What is a policy and what is a government program?** A simple question with no clear answer, until now. [s.l.]: [s.n.], 2020b. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3727996>>.

LATEEF, S. K. (Ed.). **The evolving role of the World Bank:** helping meet the challenge of development. Washington: The World Bank, 1995. Disponível em: <<https://cutt.ly/jbvytWb>>.

LEFFLER, M. P. The United States and the strategic dimensions of the Marshall Plan. **Diplomatic History**, v. 12, n. 3, p. 277-306, July 1988.

LESSA, C. Conversas informais: Carlos Lessa. *In*: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Coleção memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016. v. 5.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos Cebrap**, n. 76, p. 17-41, 2006.

LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em <<https://cutt.ly/nbvtvoL>>.

MADDISON, A. **The world economy**. Paris: OECD, 2008.

MEIERHENRICH, J. **The remnants of the Rechtsstaat:** an ethnography of Nazi law. London: Oxford University Press, 2018.

MISCAMBLE, W. D. **George F. Kennan and the making of American foreign policy:** 1947-1950. Princeton: Princeton University Press, 1992.

NEUMANN, F. L. **Behemoth:** the structure and practice of National Socialism. New York: Oxford University Press, 1944.

NEUMANN, F.; 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**. New York: New American Library, 1960.

NORTH, D. C. What is missing from political economy. *In*: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. (Eds.). **The Oxford handbook of political economy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 1003-1009.

PATTERSON, J. T. **Congressional conservatism and the New Deal**. Lexington: University Press of Kentucky, 2015.

PAYNE, S. G. **Franco and Hitler:** Spain, Germany, and World War II. New Haven: Yale University Press, 2008.

- PIKETTY, T. **Capital in the 21st century**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- QUIGGIN, J. **Zombie economics**: how dead ideas still walk among us. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- RAMCHARAN, B. G. (Ed.). **International law and fact-finding in the field of human rights**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014.
- REINERT, E. S. Increasing poverty in a globalised world: Marshall Plans and Morgenthau Plans as mechanisms of polarisation of world incomes. *In*: CHANG, H.-J. (Ed.). **Rethinking development economics**. [s.l.]: Anthem Press, 2003.
- RODRIGUES, M. J. (Ed.). **The new knowledge economy in Europe**: a strategy for international competitiveness and social cohesion. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002.
- ROOSEVELT, F. D. **FD Roosevelt, 1942**: public papers of the presidents of the United States. New York: Best Books, 1950. v. 11.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview, 2007.
- SIMON, H. A. Birth of an organization: the economic cooperation administration. **Public Administration Review**, v. 13, n. 4, p. 227-236, 1953.
- SKIDELSKY, R. **John Maynard Keynes**: the economist as saviour, 1920-1937. London: Macmillan, 1992. v. 2.
- SKOWRONEK, S. Mission accomplished. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 795-804, 2009.
- _____. **Presidential leadership in political time**: reprise and reappraisal. Kansas: University Press of Kansas, 2011.
- SPAIN to receive €140 billion as EU agrees historic Covid-19 'Marshall Plan'. **The Local**, Madrid, 21 July 2020. Disponível em: <<https://www.thelocal.es/20200721/eu-agrees-landmark-750-billion-covid-marshall-plan/>>.
- STEIL, B. **The battle of Bretton Woods**: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the making of a new world order. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- _____. **The Marshall Plan**: dawn of the Cold War. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- STONE, D. (Ed.). **The Oxford handbook of postwar European history**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TEXTO para DISCUSSÃO

TAX POLICY CENTER. **Estate tax exemption level**. [s.l.]: Urban Institute; Brookings Institution, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/ubvtIAU>>.

THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. **Studies of decision-making lead to prize in economics**. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, Oct. 1978. Disponível em: <<https://cutt.ly/LbvtSqn>>.

TODD, L. P. **The Marshall Plan**: a program of international cooperation. [s.l.]: Economic Cooperation Administration, 1950.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos**. São Paulo: Edusp, 1998.

UNITED STATES. Senate Committee on Appropriations. **Marshall testimony**: economic cooperation administration. Washington: [s.n.], 1948. Disponível em: <<https://cutt.ly/9bvtJcA>>.

_____. General Services Administration, National Archives and Records Service. **The national archives federal records of World War II**: civilian agencies. [s.l.]: National Archives and Records, Dec. 1950a. p. 1106.

_____. Economic Cooperation Administration. **Marshall Plan**: a handbook of the Economic Cooperation Administration. Washington: ECA Office of Information, 1950b.

_____. Bureau of the Budget. **Survey of the Economic Cooperation Administration**. Washington: U.S. Bureau of the Budget, Sept. 1951.

_____. **Historical tables**: budget of the U.S. government – fiscal year 2017. Washington: Office of Management and Budget, 2017. Disponível em: <<https://cutt.ly/hbkepZVJ>>.

_____. **Efficient, effective, accountable**: an American budget – fiscal year 2019. Washington: Office of Management and Budget, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3uDMnZP>>.

WEISS, C. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2nd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

WOOD, R. E. **From Marshall Plan to debt crisis**: foreign aid and development choices in the world economy. Berkeley: University of California Press, 1986.

WORLD BANK. **International bank for reconstruction and development**: second annual report – 1946-1947. Washington: World Bank, 1947. Disponível em: <<https://cutt.ly/ibvt9wx>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARTHOLOMEES, J. B. (Ed.). **US army war college guide to national security policy and strategy**. [s.l.]: Diane Publishing, 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 944, de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/ybvt3HJ>>.

_____. Senado Federal. **Orçamento aprovado pelo Congresso para 2020 é o mais restritivo dos últimos anos**. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/Abvt8Xx>>.

BRICE, W. C. The population of Turkey in 1950. **The Geographical Journal**, v. 120, n. 3, p. 347-352, 1954.

CASALECCHI, A. **Cenários para a despesa com o auxílio emergencial**. Brasília: Senado Federal, 7 maio 2020. (Nota Técnica, n. 42). Disponível em: <<https://cutt.ly/Rbvt7uS>>.

DE LONG, J. B.; EICHENGREEN, B. **The Marshall Plan**: history's most successful structural adjustment program. [s.l.]: National Bureau of Economic Research, 1991. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w3899.pdf>>.

DESTATIS – STATISTISCHES BUNDESAMT. **Former territory of the Federal Republic**: population by area in 1,000. Berlin: Destatis, 2018. Disponível em: <<https://cutt.ly/0bvyeRa>>.

DIAS, J. L. *et al.* **O BNDE e o Plano de Metas (1956-1961)**. [s.l.]: Projeto Memória, 1996.

DOGGART, C. From reconstruction to development in Europe and Japan. *In*: LATEEF, S. K. (Ed.). **The evolving role of the World Bank**: helping meet the challenge of development. Washington: The World Bank, 1995. Disponível em: <<https://cutt.ly/jbvytWb>>.

EDWARDS III, G. C.; WAYNE, S. J. **Presidential leadership**: politics and policymaking. [s.l.]: Cengage Learning, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativa da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/Obvvy8i>>.

IKENBERRY, G.; KUPCHAN, C. Socialization and hegemonic power. **International Organization**, v. 44, n. 3, p. 283-315, 1990.

KINDLEBERGER, C. P. **Marshall Plan days**. [s.l.]: Taylor and Francis, 2009.

KUNZ, D. B. The Marshall Plan reconsidered: a complex of motives. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 3, p. 162-170, 1997.

LEVY, P. M. Economia mundial. **Carta de Conjuntura**, n. 47, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/LbvyokU>>.

LOPES, L. **Memórias do desenvolvimento**: depoimento. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. de; CASTRO, F. Á. de. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, p. 971-986, 2015.

MILÁ, M. M. **Income concentration in a context of late development**: an investigation of top incomes in Brazil using tax records, 1933-2013. 2015. 297 f. Dissertação (Mestrado) – Paris School of Economics, Paris, 2015.

MILWARD, A. S. **The reconstruction of Western Europe, 1945-1951**. London: Routledge, 2003.

MORAES, R. F. de. **Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia**: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 27). Disponível em: <<https://cutt.ly/Ubvyg66>>.

MORAVIA, A. Tre mafiosi a caccia di dollari. **L'Espresso**, Roma, genn. 1967.

NEGRI, J. A. de; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Org.). **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: <<https://cutt.ly/EbvyjQJ>>.

PELLING, H.; COX, M. **Britain and the Marshall Plan**. [s.l.]: Springer, 1988.

QUIRK, P. J. Presidential competence. *In*: NELSON, M. (Ed.). **The presidency and the political system**. Washington: Cq Press, 2006.

RAUEN, A. *et al.* **Emprego setorial e o enfrentamento ao Covid-19**. Brasília: Ipea, abr. 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/zbvylq>>.

SOREL, E. *et al.* **The Marshall Plan**: lessons learned for the 21st century. Paris: OECD, 2008.

SOUZA, P. H. G. F. de. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. São Paulo: Hucitec, 2018.

TAVARES, M. da C. *et al.* O Plano de Metas e o papel do BNDE. **Memórias do Desenvolvimento**, v. 4, 2010.

UNITED STATES. Department of State. **State department's dissent channel**: origins and procedures. Washington: Department of State, Aug. 1995. Disponível em: <<https://cutt.ly/gbvyces>>.

_____. Department of the Treasury. **The Cares Act works for all Americans**. Washington: Department of the Treasury, 2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/7bvyb7u>>.

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

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

Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)

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.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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