2747 Rio de Janeiro, março de 2022

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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

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

Este *Texto para Discussão* discute como o apoio à decisão pode contribuir para que a formulação de políticas públicas alcance maior grau de consistência, coerência e efetividade. Essa é também uma premissa para que os programas governamentais sejam mais eficientes, com menor fragmentação e sobreposição.

Para investigar essas questões em detalhe, a análise reconstitui o *making of* do Plano Marshall, lançado após a Segunda Guerra, e considerado o plano de maior envergadura e complexidade já desenvolvido na história.

Combinando metodologias de estudo de caso em profundidade, micro-história e ciência da implementação, a análise conclui que a presença ou ausência de formulação estratégica, apoio à decisão e planejamento da implementação faz parte do *big bang* de políticas e programas governamentais e determina suas trajetórias.

Para lidar com as dificuldades e adversidades de problemas complexos, dirigentes mais experientes acionam o apoio à decisão como forma de reunir e processar informações, levantar alternativas, antecipar riscos e dimensionar custos e benefícios. Ao ajudar a conceber uma estratégia, esse apoio se faz de modo a definir o escopo da operacionalização, e não os seus detalhes.

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

O estudo de caso permitiu, tal a riqueza de evidências, um diálogo crítico com essa literatura clássica de políticas públicas, apontando alguns equívocos patentes – principalmente quanto à teoria do agendamento; ao modelo da lata de lixo (*garbage can*); ao referencial de coalizões de defesa; e à noção de tomada de decisão.

Tal diálogo foi feito esclarecendo como surgem e se definem problemas de políticas públicas; analisando a atuação dos grupos de interesse; examinando o papel dos especialistas e da mídia e a relação nem sempre assertiva entre políticos e burocratas.

O assessoramento estratégico oferece fundamentos lógicos, parâmetros normativos e análises de viabilidade que protegem os dirigentes de decisões que possam ser consideradas estapafúrdias, desatentas, enviesadas e capturadas por grupos de interesses predatórios. Para tanto, o assessoramento deve estar apto a acionar processos de consulta a especialistas e a grupos de interesse diversos, percebendo oportunidades e também as armadilhas por trás de soluções sedutoras, sejam elas simplistas ou megalômanas.

O texto resgata a importância analítica do conceito de triângulo de ferro, esquecido diante dos referenciais sobre coalizões. Esmiúça as relações entre flexibilidade e discricionariedade. Pondera prós e contras das opções *top-down* e *bottom-up* de desenho de programas. Aponta, ainda, o lugar especial dos incentivos em estratégias orientadas por estímulos à adesão voluntária às iniciativas de um ator protagonista.

Por fim, orienta-se a como organizar processos participativos, colaborativos e adaptativos para explorar a diversidade cognitiva e a inteligência

coletiva na formulação de políticas e no desenho de programas.

O propósito desta pesquisa é inspirar uma postura mais estratégica dos formuladores de políticas, demonstrando o quanto há efeitos práticos e concretos no apoio à decisão para a operacionalização de soluções mais efetivas e sustentáveis.

Ao final (anexos), são reproduzidos documentos que permaneceram secretos por cinquenta anos. Eles elucidam os bastidores do apoio à decisão do Plano Marshall e exemplificam, na prática, como assessores da alta administração do Estado podem cumprir um papel mais estratégico e efetivo.