



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

**nine** Núcleo de Estudos e Pesquisas  
em Inovação e Estratégia

MARIA PAULA MONTENEGRO DE AZEVEDO  
VON KOSTRISCH

**EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO:  
O processo de criação da Escola de Contas Públicas  
do Tribunal de Contas do Distrito Federal**

Brasília – DF

2017

MARIA PAULA MONTENEGRO DE AZEVEDO  
VON KOSTRISCH

**EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO:  
O processo de criação da Escola de Contas Públicas  
do Tribunal de Contas do Distrito Federal**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração  
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Professor Orientador: Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante

Brasília – DF  
2017

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	3
2	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	8
2.1	O Programa de Modernização do Controle Externo - PROMOEX .....	8
2.2	Os Tribunais de Contas e as Escolas de Contas Públicas .....	10
3	REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
3.1	Modelo de <i>Multiple Streams</i> .....	16
3.2	Modelo de <i>Punctuated Equilibrium</i> .....	21
3.3	Empreendedor de Políticas Públicas .....	23
4	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	29
4.1	Tipo e descrição geral da pesquisa .....	29
4.2	Procedimentos de coleta e análise dos dados .....	30
4.3	Resultados e Discussão .....	31
4.3.1	<i>Definição e apresentação dos problemas</i> .....	31
4.3.2	<i>Policy Images Precursoras</i> .....	32
4.3.3	<i>Geração e Difusão das Ideias</i> .....	34
4.3.4	<i>Divulgação da Policy Image</i> .....	35
4.3.5	<i>Contexto Institucional</i> .....	37
4.3.6	<i>A policy window (janela de oportunidades) e a atuação do empreendedor de política</i> .....	40
5	CONCLUSÕES .....	46
6	REFERÊNCIAS .....	49
7	APÊNDICES .....	52

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos principais objetivos da reforma da administração pública ocorrida no Brasil ao final dos anos 1990, era o aumento da eficiência, a ser alcançada, entre outras ações, através da descentralização das atividades administrativas, aumento da autonomia dos servidores, flexibilização dos processos de trabalho, gestão da administração por objetivos e avaliação de desempenho. Essa lógica de atuação também introduziu o tema da *accountability* na agenda da reforma, tanto como forma de melhorar o controle e a participação dos usuários na gestão e na supervisão das políticas públicas, mas também como forma de legitimação do próprio governo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002).

De acordo com Rezende (2002), “a discussão sobre os meios necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas”. Nesse processo, o ajuste fiscal tornou-se prioritário, em função da necessidade dos países emergentes de atrair capital internacional para financiar seu desenvolvimento econômico. Assim, o equilíbrio das contas públicas passou a ser indispensável para sinalizar ao investidor estrangeiro que o Estado teria condições de honrar suas dívidas (REZENDE, 2002).

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao instituir regras claras e precisas aplicadas às finanças das três esferas de governo, representou um marco na gestão fiscal do Brasil. Com a promulgação da Lei, os Tribunais de Contas adquirem novas atribuições, necessitando de uma estrutura mais moderna e eficiente para fiscalizar o cumprimento das demandas impostas pela LRF. “Se suas estruturas não comportarem técnicos suficientemente preparados para essa atividade, a completa implantação da LRF pode ficar prejudicada, trazendo resultados negativos também sob o ponto de vista da transparência dos dados para com a sociedade em geral.” (MORAES, 2002).

À medida que os Tribunais de Contas se tornavam peças fundamentais para o sucesso da Lei, o governo federal envolveu-se de forma particular com o processo de sua reestruturação. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), através de sua Secretaria de Gestão, encomendou estudos que diagnosticaram a

necessidade de: (1) criar sistemas informatizados para recebimento das informações fornecidas pelos estados e municípios; (2) padronizar procedimentos e conceitos; e (3) capacitar os servidores para lidar com as novas e ampliadas atribuições dos Tribunais de Contas.

Para coordenar esse amplo processo de inovações técnicas e organizacionais foi criado, em 2001, o Programa de Modernização do Controle Externo (PROMOEX), com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os objetivos desse programa estão definidos no documento conceitual publicado pelo BID, da seguinte forma:

O programa tem como objetivo geral o fortalecimento do sistema de controle externo como instrumento da cidadania e da efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos. Em termos específicos, se orienta ao fortalecimento e modernização institucional dos tribunais de contas com vistas à melhoria da eficácia, eficiência e oportunidade das ações de controle externo, assim como dos mecanismos de ação social.” (BID, 2004, p. 12)

A necessidade de um corpo técnico mais qualificado, capaz de responder adequadamente à demanda por maior eficiência e eficácia nas ações de fiscalização e controle e, conseqüentemente, numa melhor aplicação dos recursos públicos, culminou com o surgimento, em diversos Tribunais, das escolas de contas. Segundo Loureiro, Teixeira e Prado, até 2005 apenas o TCU, TCE-MG e TCE-PE tinham escolas de contas e, em menos de três anos foram criadas mais 15 novas (LOUREIRO, TEIXEIRA e PRADO, 2008). Hoje, há 27 escolas de contas públicas nos TC's brasileiros, sendo que algumas delas (TCE-RJ e TCE-RS) também funcionam como Escolas de Gestão.

Neste momento, cabe aqui um parênteses para discorrer sobre as Escolas de Gestão. Uma vez que a *New Public Management* (NPM) propunha introduzir, no âmbito da administração pública, ferramentas de gestão típicas da iniciativa privada, o papel reservado às escolas de governo na promoção do desenvolvimento e aperfeiçoamento dos servidores públicos seria fundamental para a implementação das práticas gerenciais defendidas pela reforma administrativa.

Dessa forma, reconhecendo a importância das ações de formação, capacitação e treinamento de servidores públicos, a CF/88 foi alterada pela Emenda

Constitucional nº 19, de 04/06/1998, que incluiu, no § 2º do art. 39, o seguinte dispositivo:

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Constituição Federal, 1988).

Nesse sentido, essas instituições, alinhadas com os objetivos da reforma administrativa, “deveriam oferecer cursos e atividades de treinamento voltados para a difusão da concepção que orientava a reforma gerencial.” (FERNANDES, PALOTTI, CAMÕES, 2015, p. 24).

A Escola de Contas do Distrito Federal (ESCON) é mencionada, pela primeira vez, no Planejamento Estratégico 2008-2011, com os seguintes objetivos: (1) alcançar excelência na formação e qualificação do corpo técnico e no fornecimento dos recursos necessários ao desempenho do controle externo, de forma a beneficiar a organização e o cidadão cliente dos produtos do Tribunal de Contas do Distrito Federal; e (2) desenvolver, valorizar e motivar os servidores para atingimento dos objetivos estratégicos institucionais.

Entretanto, entre o processo de elaboração das políticas de recursos humanos referentes à capacitação e ao desenvolvimento de competências e a promulgação da Lei que instituiu a Escola de Contas do TCDF (Lei 5.286, de 30/12/2013), decorreram mais de 05 (cinco) anos. Da mesma forma, somando-se o tempo decorrido entre a ideia inicial da criação da escola e a inauguração de sua sede, em julho de 2016, contam-se mais de 10 (dez) anos.

Uma possível explicação para o tempo decorrido entre a ideia inicial e a inauguração da ESCON tenha sido a necessidade, à época, de se promover uma revisão geral dos programas da área de RH para que a ideia da ESCON se tornasse possível. Tal revisão exigiu uma ampla negociação com os tomadores de decisão, visando encontrar soluções para os problemas existentes que, embora não estivessem diretamente ligados à implantação da ESCON, poderiam impactar negativamente o projeto. Some-se a isso o fato de que o escopo a ser revisado

possibilitava uma visão bastante heterogênea sobre o que seria um problema e qual sua respectiva solução.

No artigo intitulado “*A Garbage Can Model of Organizational Choice*”, publicado em 1972 no periódico *Administrative Science Quarterly*, Cohen, March e Olsen analisam o fenômeno de tomada de decisão em organizações contemporâneas (públicas ou privadas), enfatizando o ambiente complexo, tumultuado e quase caótico em que problemas emergem, recebem a atenção dos tomadores de decisão e em relação aos quais são definidas e escolhidas as soluções. Os autores desenvolvem a metáfora de uma “lata de lixo” onde estão depositados problemas e soluções que, em determinadas situações são retirados pelos tomadores de decisão. Sendo assim, não haveria, necessariamente, uma ligação entre problemas e soluções.

A partir dos insights gerados pela teoria da lata de lixo (*garbage can model*), John Kingdom (2003), Baumgartner e Jones (1993) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) desenvolvem suas teorias que têm como base comum a noção de que as políticas públicas são gestadas e desenvolvidas a partir de complexas interações entre atores posicionados tanto na esfera estatal quanto na social. Esses atores articulam-se, enfrentam-se, constroem alianças e coalizões, desenvolvem estratégias e empregam os mais variados recursos na tentativa de influenciar os processos que dão origem às políticas públicas. Não agem movidos apenas por interesses, mas também por crenças, valores e visões de mundo, que conformam percepções em relação ao que “deve ser” uma política pública. Capella (2016) observa que, recentemente, pesquisas no campo das políticas públicas têm comprovado que a ação de indivíduos (ou grupos) denominados “empreendedores de políticas públicas” constitui um aspecto central no processo de produção de políticas. Estudos demonstram que esses atores assumem um papel importante na defesa das ideias relacionadas à definição dos problemas e à estruturação dos debates a respeito de soluções.

Desta forma, o presente estudo pretende investigar se empreendedores de políticas (tanto internos quanto externos) exerceram papel relevante na criação da Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal – ESCON.

Portanto, a pergunta que se pretende responder é: **“A criação da ESCON ocorreu devido à atuação de empreendedores de políticas públicas junto aos tomadores de decisão ou foi apenas uma consequência natural do processo iniciado pelo PROMOEX?”**

Frente ao exposto, o principal objetivo deste trabalho é avaliar se a ação de indivíduos (ou grupos) denominados “empreendedores de políticas públicas” foi determinante para a criação da ESCON. Para o alcance deste objetivo, será necessário analisar o processo de criação da Escola de Contas do TCDF, desde o início do Programa de Modernização do Controle Externo (PROMOEX) até a sua inauguração, em julho de 2016.

Esperamos que, como contribuição prática, o resultado desta pesquisa possa ampliar a compreensão do pesquisador da área de administração pública sobre a forma como os empreendedores de políticas, inseridos em um contexto institucional específico, podem orientar e induzir a tomada de decisão, gerando mudanças nas políticas públicas.

Além desta introdução, o presente trabalho compõe-se de mais três seções. Na segunda seção, apresentaremos o PROMOEX, destacando a sua trajetória, os atores envolvidos e as principais inovações presentes nesse programa. Apresentaremos, ainda, as atribuições e competências das Cortes de Contas subnacionais a partir da CF/88 e como funciona e se organiza o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Exporemos também o papel das Escolas de Contas e, especificamente, os objetivos e a missão da Escola de Contas Públicas do TCDF (ESCON). A terceira seção trata de dois modelos teóricos desenvolvidos na área de políticas públicas. O modelo de *multiple streams*, desenvolvido por John Kingdom, voltado para a análise dos processos de formação da agenda e especificação de alternativas, nos quais o empreendedor de políticas assume um papel de destaque. E o modelo do *punctuated equilibrium*, desenvolvido por Baumgartner e Jones, que atribui ao empreendedor de políticas a responsabilidade pela conexão de soluções e problemas. Por fim, a quarta e última seção busca explorar as contribuições dos modelos apresentados para a compreensão e análise do processo de criação e implantação da ESCON. Ao final, apresentaremos algumas considerações sobre a atuação do empreendedor de políticas no âmbito do TCDF.



## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

### 2.1 O Programa de Modernização do Controle Externo - PROMOEX

Como exposto anteriormente, a LRF teve um papel fundamental no processo de reformulação dos tribunais de contas e, conseqüentemente, na criação do PROMOEX. Com a promulgação da lei, o Governo Federal percebeu que precisaria montar uma estrutura para fiscalizar o cumprimento desse novo marco regulatório.

O PROMOEX foi criado de forma a contemplar todo o “Sistema de Tribunais de Contas”, a saber: (1) os tribunais e suas instituições de apoio estratégico e técnico, (2) o Instituto Ruy Barbosa (IRB) e (3) a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Inicialmente, o programa previa recursos totais de US\$ 121,4 milhões, dos quais 60% financiados com recursos do BID. O prazo para execução seria de seis anos, compreendidos entre 2004 e 2009.

Abrucio et al (2005) afirmam que o PROMOEX apresentou algumas inovações em relação a políticas de modernização de instituições subnacionais comandadas pelo governo federal, apresentadas a seguir:

A primeira inovação é a prioridade dada pelo programa ao tema da gestão pública. A segunda, refere-se ao papel central desempenhado pelo diagnóstico na formulação e desenvolvimento do programa. Para o desenho do PROMOEX, o passo inicial foi detectar os problemas e as deficiências em cada um dos TC's subnacionais e, a partir desse quadro, determinar as metas e os meios utilizados para a execução dos projetos.

Abrucio (2005) observa que a estratégia adotada pelo PROMOEX difere da comumente adotada pela América Latina nos últimos vinte anos, quando os modelos prontos (*blueprint*) eram adotados e implantados nos países sem que houvesse, como ponto de partida, a existência de diagnósticos mais acurados. Em poucas palavras, prevalecia uma lógica solução-problema, em vez de se conhecer melhor a realidade para só então propor medidas reformistas.

No caso do PROMOEX, o diagnóstico se efetivou por meio de duas extensas pesquisas realizadas por instituições conceituadas no ramo da administração pública no país. O primeiro trabalho investigativo foi realizado pela

FIA-USP ainda no governo FHC (2001), com o objetivo de traçar um panorama da situação material e das dimensões da atuação dos tribunais, por meio da avaliação de diversos aspectos, tais como número de funcionários, equipamentos, instalações, estrutura, recursos de informática, número de órgãos fiscalizados, dentre outros. Os resultados desse diagnóstico, no caso específico do TCDF, foram os seguintes:

<b>Critério</b>	<b>%</b>	<b>Posição (29 TCs)</b>
<b>Gastos com pessoal X despesa total (2001)</b>	<b>95,3</b>	<b>26<sup>a</sup></b>
<b>Gastos com investimento X despesa total (2001)</b>	<b>0,6</b>	<b>21<sup>a</sup></b>
<b>Nº de servidores em atividade fim X total de servidores</b>	<b>58,9</b>	<b>21<sup>a</sup></b>
<b>Servidores em atividade de fiscalização X de servidores em atividade fim</b>	<b>56,3</b>	<b>16<sup>a</sup></b>
<b>Nº de horas de treinamento por servidor</b>	<b>6,62h</b>	<b>2<sup>a</sup></b>

*Quadro 1 – Dados extraídos do Diagnóstico FIA – USP (2001), elaborado por Moraes (2006).*

A terceira inovação foi o caráter participativo do programa. Quanto à multiplicidade de atores, é importante destacar a participação decisiva do Instituto Ruy Barbosa (IRB) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), tanto em relação ao desenvolvimento das pesquisas, como no papel de colaboradores na coordenação do programa. Em relação ao IRB, esta é uma organização não governamental de caráter técnico que tem o objetivo de elaborar, organizar e divulgar estudos e pesquisas voltados para o exercício do controle da fiscalização da administração pública no país com vistas ao aperfeiçoamento e à integração técnica dos TC's. Por sua vez, a ATRICON é uma entidade civil sem fins lucrativos, que tem a finalidade de representar externamente os TC's, tanto na relação com os jurisdicionados, quanto com as demais instituições e a própria sociedade, além de articular a integração política desses órgãos, visando um consenso de seus interesses.

No modelo de execução do PROMOEX essas instituições adquiriram um papel muito importante, no sentido de representar e articular estrategicamente os Tribunais de Contas para fins de pactuação de objetivos técnicos e de procedimentos de execução no âmbito do programa. Além disso, vale ressaltar que essas instituições também foram contempladas no escopo do programa como

órgãos externos de apoio técnico e estratégico, recebendo recursos para sua reestruturação.

Por fim, uma última característica que destacou o programa é que suas atividades foram divididas entre um componente nacional, com a participação conjunta do Ministério do Planejamento e dos TC's, além da colaboração do IRB e da ATRICON; e um componente local, cuja execução estava a cargo apenas dos TC's. Exemplificando, enquanto no componente nacional havia a atividade de “redefinição de procedimentos de controle externo com ênfase no cumprimento da LRF”, no componente local havia a atividade de “redefinição das metodologias, técnicas e procedimentos de controle externo”.

## **2.2 Os Tribunais de Contas e as Escolas de Contas Públicas**

A preocupação da sociedade com a boa e regular aplicação dos recursos públicos levou ao surgimento da atividade de controle de contas. De acordo com historiadores, essa atividade surgiu quando o estado grego transformou-se numa república democrática, a partir do século VIII a. C.

No Brasil, já se observavam práticas de controle dos recursos públicos no período colonial. No entanto, esse controle não era independente, uma vez que era exercido por representantes do próprio governo português. Segundo Ferreira e Fernandes (1998), a ideia de criação de uma instituição independente, com a atribuição de exercer o controle externo dos gastos públicos surgiu, pela primeira vez, em 1826, quando o Visconde de Barbacena submeteu ao Senado um projeto de criação de um “Tribunal de Revisão de Contas” que, no entanto, só foi criado em 1890), quando Ruy Barbosa redigiu o Decreto 966-A, de 7 de setembro de 1890. Ainda assim, o Tribunal só foi institucionalizado um ano mais tarde, com o advento da Constituição de 1891.

A partir de então, a Corte de Contas esteve presente em todos os textos constitucionais, tendo suas funções restringidas ou ampliadas, de acordo com o regime de governo. O quadro a seguir apresenta, de forma concisa, as transformações sofridas pelos Tribunais de Contas nas constituições brasileiras:

Constituição	Contexto Político	Como dispõe sobre o papel do TC	Dispositivo Legal
1824	Império: Independência do Brasil	Não previa a existência de órgão de fiscalização, controle ou similares; previa apenas a existência do Tesouro	
1891	Proclamação da República	Criação do TC com poder de impugnar contas do Poder Executivo	Art. 89
1934	Revolução de 1930	Amplia as competências do TC atribuindo-lhe a função de acompanhar, registrar, julgar e emitir parecer sobre as contas públicas	Art. 99
1937	Estado Novo	Restringe suas competências – o TC executa apenas o acompanhamento das contas públicas	Art. 114
1946	Redemocratização	Amplia sua competência - o TC torna-se órgão auxiliar do Poder Legislativo	Art. 76
1964	Regime Militar	Reduz a autonomia do órgão e suspende suas garantias	-
1967	Regime Militar – EC nº 1/69	Restringe ainda mais o papel do TC – aumenta a autonomia do Poder Executivo, deixando-o fora do controle externo;	Art. 71
1988	Nova República – Abertura Democrática	<p>Maior competência e área de atuação, mantendo o TC como órgão auxiliar do Legislativo;</p> <p>Emite parecer prévio sobre as contas dos chefes do Poder Executivo e julga as contas dos demais administradores públicos; auxiliado no controle por outras instituições: comissões parlamentares, unidades de controle interno e iniciativa popular;</p> <p>Poder Executivo perde o monopólio das nomeações, dividindo-as com o Legislativo;</p> <p>Institui pré-requisitos para o cargo de Conselheiro;</p> <p>Cria o Ministério Público de Contas, do próprio tribunal.</p>	Art. 71

Quadro 2 – O Tribunal de Contas nas Constituições Federais

Fonte: PORTO E PEIXOTO, 1987; PESSANHA, 1997; SPECK, 2000; apud MANSUR, 2001, p. 82

Com a promulgação da CF/88, houve uma ampliação dos órgãos que se submetem ao controle dos Tribunais de Contas. Anteriormente, apenas a Administração Direta tinha a obrigação de prestar contas. Na nova Carta, são obrigados, também, a prestar contas a Administração Indireta e

qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utiliza, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária (CF/88 Art nº 70)

Outra mudança significativa trazida pela CF/88 refere-se aos critérios utilizados nos trabalhos dos Tribunais. Além da apreciação dos atos da Administração Pública quanto aos aspectos formais de regularidade e legitimidade, foram introduzidos os critérios de legitimidade e economicidade.

O fortalecimento do regime democrático despertou, junto à sociedade civil, a consciência da importância do controle social. Os Tribunais de Contas, sensíveis a esse movimento, mobilizaram-se para atender a essa demanda da sociedade civil, de forma a capacitá-la para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos administrados pelos gestores dos poderes legislativo e executivo de forma mais atuante. Tal concepção impulsionou a criação de Escolas e Institutos de natureza formativa vinculados aos Tribunais de Contas brasileiros, com atuação que se desenvolve, prioritariamente, centrada na capacitação interna e externa relacionada às atividades fins da instituição. Desta forma, muitos dos Tribunais subnacionais passaram a atuar em três dimensões: (i) no alinhamento conceitual e aprimoramento das competências técnicas dos seus servidores, (ii) na formação dos gestores para a adequada aplicação e prestação de suas contas e (iii) na capacitação da sociedade e dos conselheiros municipais de forma a reforçar a presença da população, situada mais próxima do local onde os recursos são aplicados, na avaliação e denúncia dos casos de irregularidade no setor público.

Moraes (2006) esclarece que as escolas de contas nasceram, inicialmente, para atender a carência existente de profissionais qualificados, capazes de atender as novas atribuições que lhes estavam sendo imputadas tanto pela Constituição de 1988, quanto pela alteração da Emenda Constitucional nº 19 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Chaise (2007, apud Mack, 2008), as escolas de contas têm o objetivo de desenvolver uma cultura que permita aos seus servidores a identificação preventiva de situações-problema, além de estimular um posicionamento crítico, a fim de possibilitar a criação de novas alternativas de atuação. No entender de Chaise (2007):

As Escolas de Contas e Gestão proporcionariam a capacidade de reflexão e de formulação de novos conhecimentos que possam significar melhores práticas públicas. Funcionariam como um centro de mediação entre o prático, por meio da especificidade das suas atuações, e o teórico, que seria desenvolvido via o conhecimento acadêmico. (CHAISE, 2007, p.53)

Atualmente, as escolas de contas são centros de treinamento voltadas para a capacitação e o desenvolvimento profissional dos membros dos tribunais de contas, dos órgãos jurisdicionados e também de outras entidades públicas e privadas. Além disso, são utilizadas para desenvolver estudos e pesquisas sobre as áreas afins, contribuindo para o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da administração pública. Como estímulo ao controle social, essas instituições também têm assumido a responsabilidade de produzir cartilhas e informativos voltados ao cidadão comum, com uma linguagem menos técnica e mais acessível.

Criada por meio da Lei nº 5.286/2013, a Escola de Contas do Distrito Federal – ESCON ajusta-se ao conceito de escola de governo inserido na Constituição Federal pela Emenda nº 19/98.

Quanto à estrutura e escopo de atuação, a ESCON pauta-se pelo artigo 2º da lei que institui sua criação, a saber:

*Art. 2º São objetivos permanentes da Escola de Contas Públicas:*

*I – difundir os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública;*

*II – desenvolver atividades que contribuam para disseminar na sociedade a noção de controle social como instrumento da cidadania, mediante ações pedagógicas e informativas que contribuam para despertar no cidadão a consciência para a responsabilidade no acompanhamento da aplicação e fiscalização dos recursos públicos;*

*III – organizar e promover ações educacionais voltadas ao desenvolvimento de cultura orientada ao fortalecimento da administração, da gestão e da governança pública, ao contínuo fomento da qualidade e da eficiência dos serviços públicos, e ao aumento da efetividade institucional, por meio do desenvolvimento das competências dos servidores, gestores e agentes públicos distritais;*

*IV – promover a pesquisa, a reflexão teórica e a sistematização de conhecimentos em temas relacionados à administração pública e à missão institucional do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF;*

*V – atender às funções de gestão da documentação, da informação e do conhecimento, e às atividades relativas ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do TCDF.”*

A missão da ESCON foi definida em agosto de 2016, com a participação de atores estratégicos e representantes de diversas áreas do TCDF, assim como de todo o corpo técnico da Escola, sendo, ao final, explicitada nos seguintes termos:

*Promover a construção e a disseminação do conhecimento junto a servidores, jurisdicionados e cidadãos, visando ao aperfeiçoamento da gestão pública e dos controles externo e social.*

A visão de futuro, por sua vez, foi assim definida:

*Ser reconhecida pela excelência na construção e disseminação de conhecimentos voltados ao aprimoramento da gestão pública e ao fomento do controle social.*

Por fim, é importante registrar que a atuação da ESCON pauta-se direta ou reflexamente por referências legais e normativas, externas e internas, a seguir relacionadas:

- A. Marcos regulatórios externos:
  - a. CF/88, arts.39, § 2º, 205 e 206;
  - b. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases da Educação nacional;
  - c. Lei DF, de 30 de dezembro de 2013, dispõe sobre a criação da ESCON;
  - d. Atos normativos do Ministério da Educação, do Conselho Federal de Educação e da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), aplicáveis às escolas corporativas.
- B. Marcos regulatórios internos:
  - a. Decisão TCDF nº 12/08 – AD. Aprova as Políticas de Gestão de Pessoas do TCDF;
  - b. Resolução nº 255/11 – AD. Dispõe sobre o Sistema TCDF de Gestão de Pessoas;
  - c. Resolução nº 266/11 – AD. Dispõe sobre o Sistema de Gestão do Desempenho;
  - d. Resolução nº 241/12 – AD. Dispõe sobre o Sistema de Recrutamento, Seleção, Lotação e Integração de novos servidores;

- e. Resolução nº 275/14 – AD. Dispõe sobre o Programa de Incentivo à Cultura – PRÓ-CULTURA.
- f. Resolução nº 288/16 – Dispõe sobre o modelo de educação do TCDF;
- g. Portaria nº 315/16. Dispõe sobre o Sistema de Trilhas de Aprendizagem;
- h. Portaria nº 326/16. Dispõe sobre as matrizes de competências do TCDF.



### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Para atender aos objetivos da pesquisa, utilizaremos dois modelos teóricos sobre a produção de políticas públicas, o *Multiple Streams Model* (Modelo de Múltiplos Fluxos), elaborado por John Kingdon (1993) e o *Punctuated Equilibrium Model* (Modelo do Equilíbrio Pontuado), desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993). Ambos os modelos destacam a figura do empreendedor de políticas (*policy entrepreneur*) e sua importância como agente de mudanças.

Tanto no modelo de *multiple streams* desenvolvido por John Kingdon (2003) quanto no modelo do *punctuated equilibrium* de Baumgartner e Jones (1993), o empreendedor de política exerce um papel fundamental. Para Kingdon, os empreendedores são indivíduos (ou pequenos grupos de pessoas) cuja principal característica consiste na defesa de uma ideia e na percepção de momentos oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas (CAPELLA, 2016). Já Baumgartner e Jones (1993) desenvolvem o conceito de empreendedor a partir do trabalho de Kingdon (2003) e definem o empreendedor como sendo o responsável pela conexão de soluções e problemas no processo de *agenda setting*.

#### 3.1 Modelo de *Multiple Streams*

Capella (2007) assinala que, de acordo com Kingdon (2003), existem quatro processos na formação das políticas públicas: (1) o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; (2) a ponderação das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; (3) a escolha prevalente entre o conjunto de alternativas disponíveis; e (4) a implementação da decisão. No modelo de *multiple streams*, Kingdon se preocupa em explicar os dois primeiros processos, ou seja, a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas.

Para Kingdon, a agenda governamental é o “conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um

determinado momento.” Ou seja, uma questão só passará a fazer parte da agenda governamental quando conseguir provocar a atenção dos formuladores de políticas. Esta definição de Kingdon tem origem no trabalho de Cohen, March e Olsen (1972) que apresentaram o “modelo da lata de lixo” (*garbage can model*), o qual parte da premissa de que a ambiguidade e a complexidade fazem parte da vida política.

Cohen, March e Olsen (1972) argumentam que o processo de tomada de decisão nas organizações (sejam elas públicas ou privadas) apresenta três características básicas: (1) preferências incertas por parte dos tomadores de decisão; (2) falta de clareza em relação ao funcionamento de toda a estrutura; e (3) participação fluida. Em outras palavras, os governantes ou tomadores de decisão muitas vezes não conseguem materializar o que querem, não compreendem a complexidade dos problemas com os quais são obrigados a lidar e têm que conviver com o fato de que os participantes nos processos de escolha e tomada de decisão variam. Nestes ambientes ambíguos e caóticos, respostas precisam ser dadas, decisões precisam ser tomadas e políticas precisam ser implementadas.

Assim, no “modelo da lata de lixo” (*garbage can model*), Cohen, March e Olsen (1972) desenvolvem a noção de que na “lata de lixo” encontram-se problemas e soluções que, de acordo com determinadas situações são “sacados” pelos tomadores de decisão. Nas palavras dos autores,

Para entender processos dentro das organizações pode-se ver uma oportunidade de escolha como uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções, à medida que vão sendo gerados, são lançados pelos participantes (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p.2).

Desta forma, em razão da complexidade e da quantidade de questões que se apresentam aos formuladores de políticas, apenas algumas delas serão consideradas no momento oportuno. As questões escolhidas comporão a agenda decisional, formada por um subconjunto da agenda governamental, contemplando as questões prontas para a tomada de decisão, ou seja, aquelas que se tornarão políticas (*policies*). Como será demonstrado ao longo desse trabalho, esta diferenciação entre as agendas é importante porque, segundo Kingdon, ambas as agendas são afetadas por processos diferentes.

Kingdon (2003), ao explicar porque apenas algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas, utilizou-se da analogia

dos três fluxos (*streams*). De acordo com sua teoria, existem três componentes básicos no processo de tomada de decisão: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). O ponto fundamental deste modelo é que a geração de problemas, a produção de soluções e as oportunidades de escolha correm em fluxos separados e relativamente independentes, fazendo com que as soluções escolhidas não estejam, necessariamente, ligadas ao problema que se quer resolver. Em momentos críticos esses fluxos convergem, e é exatamente neste momento que são produzidas mudanças na agenda. Resumindo, “a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*).” (CAPELLA, 2007).

No primeiro fluxo – do reconhecimento dos problemas – Kingdon se concentra na seguinte questão: por que os formuladores de política dão atenção a algumas questões e a outras não? Tentando entender esse processo de seleção, Kingdon propõe uma diferenciação entre problemas e questões (*conditions*). Uma questão, para Kingdon, é apenas uma situação social percebida. Ela somente se transformará em problema quando os formuladores de política decidirem que devem fazer algo a seu respeito. Gomide (2008, apud Barcelos, 2013) esclarece que o “reconhecimento de uma questão como problema pode se dar em função (1) de uma crise ou de um evento dramático, (2) de um indicador, uma vez que a magnitude de um dado ou sua mudança pode chamar a atenção dos tomadores de decisão e de outros formuladores de política e (3) da experiência acumulada com a execução de outras políticas, que pode mostrar quais problemas podem ser resolvidos com menor custo e quais podem ser difíceis de serem sanados.” (BARCELOS, 2013).

É importante reforçar que “indicadores, no entanto, não determinam per si a existência concreta de um problema, antes dão interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão.” (CAPELLA, 2007). Conforme esclarece Kingdon, “Problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve percepção” (KINGDON, 2003, pp.109-110, tradução de Capella, 2007).

No segundo fluxo (*policy stream*) há um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. Como visto em parágrafo anterior, de acordo com o modelo de Kingdon, as questões que entram na agenda governamental não são geradas aos pares, com problemas e soluções. A geração

de alternativas e soluções é explicada, por Kingdon, comparando-a ao processo biológico de seleção natural. Para ele, as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e “flutuam” em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*)<sup>1</sup>

As comunidades que geram alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas – pesquisadores, acadêmicos, servidores públicos, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). Quando uma proposta é considerada viável, ela rapidamente é difundida, a fim de ampliar a percepção dos atores sobre uma determinada ideia. Portanto, as ideias são difundidas através da persuasão e, de acordo com Capella (2007), a importância desse processo de difusão – chamada de *soften up* por Kingdon – vem da constatação de que, sem essa sensibilização, as propostas não serão seriamente consideradas quando apresentadas.

No modelo de Kingdon, as ideias desempenham um papel importante, pois reforçam a proposição de que o processo de formulação de políticas está mais próximo do campo das ideias, da argumentação e da discussão do que de técnicas formais de solução de problemas.

Conforme Kingdon,

Cientistas políticos estão habituados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. No entanto, se tentarmos entender as políticas públicas apenas com estes conceitos, deixamos de entender muita coisa. As ideias, longe de serem meras dissimulações ou racionalizações, são partes integrais do processo decisório dentro e em torno do governo.” (Kingdon, 2003, p.125 – tradução nossa).<sup>2</sup>

Por fim, o terceiro fluxo é o da política (*politics stream*) ou, ainda, o processo político mais amplo, que tem dinâmica e regras próprias. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), no qual o consenso é construído por meio da persuasão e difusão de ideias, no fluxo político (*politics stream*) as alianças são construídas através de barganhas e negociações políticas.

---

<sup>1</sup> A teoria do caldo primitivo, utilizada em biologia para explicar o aparecimento de vida na Terra, defende que as moléculas que as moléculas que “flutuavam numa sopa” de matéria orgânica, quando exposta a determinados fatores exógenos, deram origem à vida.

<sup>2</sup> No original: “Political scientists are accustomed to such concepts as power, influence, pressure, and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government

São três os elementos centrais nesse fluxo: (1) o “clima” ou “humor nacional” (*national mood*); (2) as forças políticas organizadas; e (3) as mudanças dentro do próprio governo. O “clima” ou “humor nacional” caracteriza-se por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado tempo. É comparável a um “solo fértil”, o que ajuda a explicar porque algumas ideias são “germinadas” e outras não. Já as forças políticas organizadas sinalizam se haverá consenso ou conflito sobre uma ideia específica, auxiliando os formadores de políticas na avaliação sobre a adequação de determinada proposta. Quanto ao terceiro elemento, Kingdon defende que mudanças de pessoas em posições estratégicas do governo, mudanças de gestão ou mudanças de chefia de instituições públicas podem potencializar a introdução de novos itens na agenda ou, ainda, bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. Para Kingdon, o momento mais favorável à mudança na agenda é o início de um novo governo.

As escolhas decisivas, que podem fazer com que determinado problema entre na agenda e resulte em uma política pública, ocorre quando os três fluxos – problema, alternativas e política - se encontram. No entanto, a convergência de fluxos só ocorre em momentos específicos, que Kingdon denominou de “janelas de oportunidade” (*policy windows*).

Para Kingdom (2003), as janelas são abertas por dois motivos: (1) quando os problemas apresentados são convincentes, e (2) por acontecimentos ou mudanças no fluxo de políticas (*policy streams*). Tais janelas são pequenas e ficam abertas apenas por um curto período de tempo. É imprescindível que a oportunidade seja aproveitada. Portanto, para que o momento de convergência dos fluxos provoque mudanças na agenda, é necessário que um novo ator entre em cena: o empreendedor de política.

Conforme ilustração a seguir, quando os três fluxos se encontram, uma janela de oportunidade (*policy window*) se abre. No entanto, para que o momento de convergência dos fluxos provoque mudanças na agenda, é necessário que um novo ator entre em cena: o empreendedor de política.

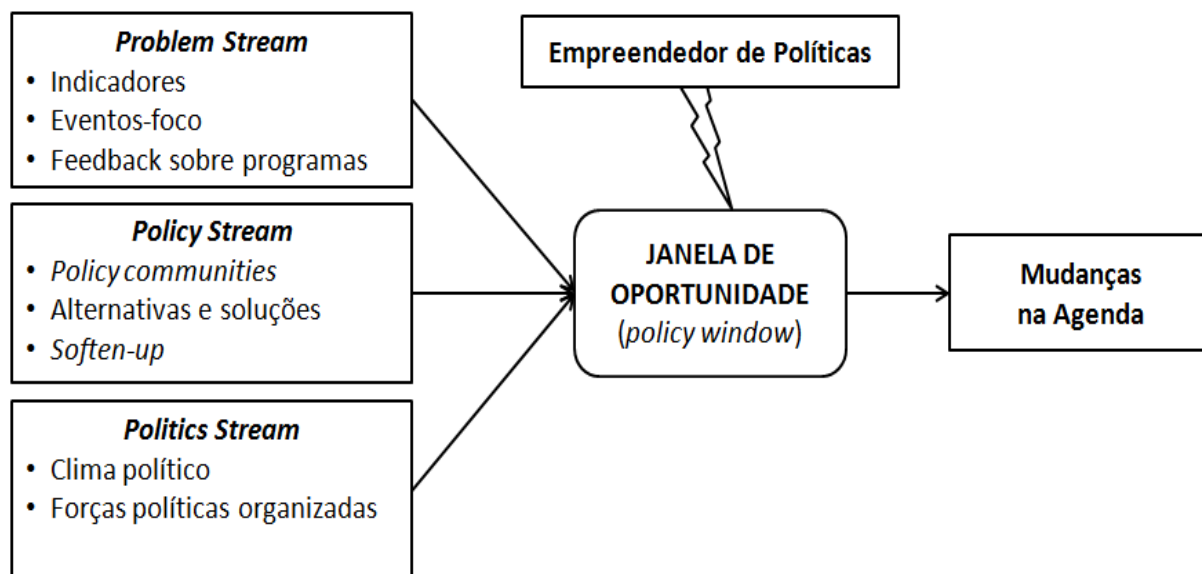


Figura 1 – Síntese do Modelo de Multiple Streams de John Kingdon  
Fonte: Elaborada pela autora.

### 3.2 Modelo de *Punctuated Equilibrium*

Desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) ao longo dos anos 80 e 90, o modelo do equilíbrio pontuado<sup>3</sup> buscava explicar, originalmente, de que forma se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: (1) estruturas institucionais; e (2) processo de formulação da agenda (agenda-setting).

O modelo partiu da observação de que processos de política pública são marcados pela estabilidade e que as mudanças, geralmente, são incrementais. Porém, existem momentos em que são produzidas rupturas com o passado, ou seja, existem momentos em que o equilíbrio que tradicionalmente caracteriza determinada área de política pública é marcado ou interrompido por uma mudança brusca.

<sup>3</sup> O termo “equilíbrio pontuado” foi retirado, pelos autores, da Teoria da Evolução. No modelo de Darwin, a evolução das espécies é entendida como um processo lento e gradual. No início dos anos 1970, os paleontólogos Gould e Eldredge desenvolveram uma nova abordagem – punctuated equilibrium theory – na qual introduzem a ideia de que mudanças poderiam ocorrer de forma rápida em determinados períodos geológicos, provocando a extinção de algumas espécies e o surgimento de outras.

Nestes momentos, diretrizes consagradas são descartadas ou modificadas e a política pública passa a operar de acordo com padrões diferentes daqueles predominantes até então. Novos problemas passam a ser considerados e novas questões vêm à tona, ocasionando o surgimento de percepções distintas em relação ao modo como deve ser a política pública.

“Nenhum sistema político é caracterizado pela discussão contínua e concomitante de todos os assuntos. As discussões sobre questões e temas diversos são geralmente desagregadas em vários subsistemas de política pública (*policy subsystems*). A maioria das questões, a maior parte do tempo, são discutidas dentro desses subsistemas, que acabam constituindo “comunidades de especialistas” naquele assunto em questão.” (BAUMGARTNER e JONES, 2007, p. 158).

O modelo do Equilíbrio Pontuado contribuiu de maneira decisiva para o estabelecimento do conceito de “subsistema de política pública”, que se tornou extremamente importante na área. Na base desse conceito está a noção de que os rumos dos processos de políticas públicas são definidos no interior de “comunidades” ou de “espaços especializados” habitados por atores dotados de algum nível de conhecimento ou mesmo especialização na área setorial.

Um dos pontos centrais do modelo é o fato de que os atores que integram determinado subsistema agem estrategicamente, buscando (1) influenciar na “imagem da política” (*policy image*) ou (2) construir uma “imagem” alternativa à predominante. O conceito de *policy image*, de acordo com a definição dos autores é “a forma como uma política é compreendida e discutida” (CAPELLA, 2007, apud BAUMGARTNER e JONES, 2007, p. 25).

Assim como Kingdon, Baumgartner e Jones entendem que questões políticas e sociais nem sempre se transformam em problemas. Para que um problema entre para a agenda, é preciso que uma imagem (*policy image*), ou um consenso em torno de uma política, construa o elo entre o problema e uma possível solução. Dessa forma, uma *policy image* é a “força que impulsiona a mobilização de atores previamente indiferentes, ocasionando mudanças na agenda”. (CAPELLA, 2007).

Situações percebidas se transformam em problemas por meio de mecanismos que estabelecem valores e comparações (Kingdom, 2003), e imagens que comunicam, de forma simples e direta, as

ideias compartilhadas sobre uma política (policy images) (Baumgartner e Jones, 1993). (CAPELLA, 2012, p. 12)

O modelo de Baumgartner e Jones, assim como o modelo de Kingdon, reserva um destaque especial ao papel do empreendedor. Da mesma forma que o empreendedor, para Kingdon, une soluções, problemas e contexto político de acordo com seus propósitos, no modelo de equilíbrio pontuado o empreendedor exerce a importante função de demonstrar que suas soluções representam a melhor resposta para um problema, tanto na dimensão institucional, quanto na dimensão simbólica, através da definição e difusão da “imagem de uma política” (*policy image*).

### 3.3 Empreendedor de Políticas Públicas

Na primeira página do livro “*Agendas, Alternatives and Public Choices*”, há a seguinte frase, atribuída a Victor Hugo: “Mais poderosa que os exércitos é uma ideia cujo tempo chegou” (KINGDOM, 2003, p.1).

Uma ideia “cujo tempo chegou” é aquela que tem todas as chances de ser ouvida e posta em prática. Mas como é que essas ideias são discutidas e aceitas, realizando mudanças nas políticas públicas e nas instituições governamentais? Para responder a essa pergunta, uma possibilidade seria olhar para a maneira como os atores interagem entre si, visando influenciar os processos de tomada de decisão.

O conceito central de empreendedor de política pública, utilizado com maior ou menor ênfase nas abordagens teóricas aqui examinadas, refere-se a um tipo específico de ator que é capaz de transformar ideias, crenças e valores em “imagens”, agindo de maneira a colocá-las na agenda.

No livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Kingdon descreve os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) como “advogados que estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro – na esperança de obter futuros benefícios” e acrescenta que eles podem ser encontrados em muitos locais, tanto em posições formais quanto informais, tanto dentro quanto fora do governo (Kingdon, 1995: 122 e 179, tradução de MEDEIROS, 2012).



John Kingdon (2003), define o empreendedor como o ator (individual ou coletivo) que investe recursos em ideias ou projetos, buscando sua implementação sob a forma de política pública. O autor afirma que, em estudos de caso, quase sempre é possível identificar uma pessoa, ou um grupo de pessoas, que são fundamentais para fazer com que determinado assunto tenha destaque na agenda política e seja aprovado. Para Kingdon, as características que contribuem para o sucesso dos empreendedores são: (a) ter crédito frente a uma audiência, ou seja, conseguir fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas e consideradas; (b) ter conexões políticas e capacidade de negociação; e, (c) ser persistente.

Tais características, no modelo de *Multiple Streams*, são necessárias nas duas frentes de atuação do empreendedor de políticas: (1) na promoção das ideias no que tange a uma política específica (*soften up*) e no momento em que surge uma oportunidade de mudança na agenda (*policy window*).

Estes especialistas, que podem ou não pertencer aos quadros governamentais de acordo com Kingdon (2003), promovem suas ideias em comunidades de políticas (*policy communities*) compostas por indivíduos que compartilham uma mesma preocupação com determinada política.

Para o autor, esse processo de apresentação das ideias (*soften up*) junto às comunidades de políticas (comparado, por Kingdon, ao lançamento de balões de ensaio), é fundamental para que, dentre as diversas ideias apresentadas, uma delas seja considerada de maneira mais séria.

Diversas propostas aceitáveis não foram ouvidas porque elas foram apresentadas antes que o público em geral, os especialistas e as comunidades de políticas estivessem preparados para ouvi-las. Eventualmente, uma ideia pode até ressurgir, mas apenas depois de um período de “preparação” da audiência.” (KINGDOM, 2003, p.130)

De acordo com Kingdon (2003), o papel do empreendedor é o de disseminar as ideias a respeito de uma política (*soften up*) antes que a oportunidade se apresente. “Neste aspecto, o autor compara o empreendedor a um “surfista esperando pela grande onda”, equilibrando seu senso de oportunidade e destreza com as forças externas.” (CAPELLA, 2016. p. 491).

Baumgartner e Jones (1993) acrescentam à definição de Kingdon, além das habilidades do empreendedor na apresentação e defesa de ideias a respeito de problemas e soluções, as habilidades necessárias para o estabelecimento de bases institucionais de apoio às suas ideias. Para estes dois autores, assim como no modelo de Kingdon, problemas não estão necessariamente ligados a soluções no processo de produção de uma política. Desta forma, uma das principais tarefas do empreendedor é a de demonstrar que as suas soluções representam a melhor resposta para um determinado problema.

Cabe aqui mencionar que Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram sua teoria com base não apenas no modelo desenvolvido por Kingdon (2003), mas também com base nos estudos sobre manipulação política de William Riker (1986). Como descrito no parágrafo anterior, do estudo de Kingdon (2003), os autores definem o papel do empreendedor como o

responsável pela conexão de soluções e problemas. [...] Mesmo que a solução seja pré-existente ao problema ou mesmo não tenha nenhuma relação mais direta com tal problema, cabe ao empreendedor argumentar e criar novos entendimentos sobre a questão para favorecer sua visão. (CAPELLA, 2010, p.12).

Riker, por sua vez, desenvolveu o conceito de *heresthetics* para representar a ação política capaz de alterar a estrutura de preferências e alternativas que incidem sobre o processo decisório, de forma a determinar as opiniões dos participantes. O estudo de Riker é fundamental para a construção do conceito de empreendedor de políticas em Baumgartner e Jones (1993), visto que os autores destacam a atuação do empreendedor tanto na dimensão institucional, ao criar e manter de um “monopólio de políticas” (*policy monopolies*), quanto na dimensão simbólica, ao definir e disseminar a “imagem de uma política” (*policy image*). (RIKER apud CAPELLA, 2012).

Portanto, o conceito de “monopólio de políticas” simboliza um conjunto de entendimentos sobre determinada questão, a partir do qual os atores “manipulam” as alternativas possíveis, visando controlar a maneira de perceber, discutir e interpretar um problema. Estes “monopólios” têm o papel de manter a estabilidade na produção de políticas públicas e de impedir a entrada de novas questões na agenda governamental.

Como fundamento para o conceito de monopólio de políticas, Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram o conceito de *policy image*, definido anteriormente neste trabalho como um consenso em torno de uma política. Segundo os autores, as *policy images* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais e que permitem que o entendimento a respeito de determinada política seja difundido de forma clara e direta. Dessa forma, enquanto uma visão compartilhada sobre problemas, soluções e relações causais preponderar sobre uma determinada política (*policy image*), o monopólio se mantém, impedindo o acesso ao processo decisório daqueles atores que não concordam com essa imagem.

Baumgartner e Jones (1993) argumentam que as *policy images* são desenvolvidas a partir dos seguintes componentes: (1) informações empíricas, e (2) apelos emotivos (*tone*). Para os autores, o *tone* é considerado um fator crítico, uma vez que mudanças rápidas em relação ao *tone* podem influenciar a adesão das pessoas em torno de uma ideia. Para clarificar esse argumento, os autores utilizam como exemplo a questão nuclear norte americana. Enquanto a *policy image* estava associada ao progresso econômico e científico, havia um monopólio político (*policy monopoly*) defendendo a política vigente. Porém, a partir do momento em que a *policy image* passa a focar ameaças de segurança e degradação ambiental, o monopólio existente se esgotou, abrindo espaço para que novos participantes entrassem na arena política, visando difundir esta nova *policy image*.

Por conseguinte, voltando ao conceito de empreendedor de políticas, para Baumgartner e Jones (1993), uma das principais ações deste importante ator funda-se na criação e manutenção de uma visão compartilhada a respeito de uma política (*policy image*), pois só assim eles conseguirão mobilizar atores e criar ou desestruturar monopólios.

Em resumo, o empreendedor de políticas assume uma posição central nos modelos de *multiple streams* e de *punctuated equilibrium* porque ele é o agente responsável pelos seguintes papéis:

(1) Definir estrategicamente o problema: o empreendedor atua, preponderantemente, para promover e disseminar uma interpretação específica a respeito de um problema. A representação de problemas é decisiva, tanto no modelo de Kingdom, quanto no de Baumgartner e Jones. Conforme destaca

Capella no artigo “*Translating ideas into action: The policy entrepreneur role at the public policy process*”, o empreendedor “não *cria* problemas, mas ajuda a *destacar aspectos* de uma determinada questão, operando a transformação de situações sociais percebidas em problemas que demandam atuação governamental” (CAPELLA, 2012, p.12).

(2) Apresentar soluções: Os empreendedores detêm a habilidade de construir alternativas desejáveis, de forma a dificultar a aceitação, pelos tomadores de decisão, de alternativas concorrentes. Kingdom (2003) aponta características como viabilidade técnica e orçamentária, congruência com os valores vigentes e aceitação pública, como fatores fundamentais para que uma solução seja seriamente considerada. Já Baumgartner e Jones (1993) demonstram que a construção de uma imagem é essencial, não só para mobilizar apoio, mas principalmente para adquirir legitimidade inquestionável, tornando quase impossível a defesa do ponto de vista contrário.

(3) Disseminar ideias para outros grupos (*soften up*): O empreendedor desenvolve estratégias para disseminar suas ideias a diferentes grupos. Durante a fase de apresentação de ideias (*soften up*), o empreendedor descrito por Kingdom (2003) lança “balões de ensaio” a diferentes grupos, visando testar a aceitação através da observação das reações. Baumgartner e Jones (1993) também mostra como os empreendedores criam ou desestruturam os monopólios de políticas na busca por apoio a uma ideia. Em ambos os casos, deve-se ressaltar a importância da interação do empreendedor com diferentes grupos e instituições, para o alcance de seus objetivos.

(4) Estabelecer bases institucionais de apoio para suas ideias: Concomitante à atuação na apresentação de ideias, os empreendedores estão atentos aos arranjos institucionais, que tanto podem restringir, quanto facilitar as decisões relativas às políticas em questão. Tanto Kingdom (2003), quanto Baumgartner e Jones (1993) argumentam que existe uma estreita ligação entre instituições e ideias: as instituições tendem a favorecer algumas ideias em detrimento de outras. Assim, o empreendedor de políticas, muitas vezes, tenta alterar as estruturas institucionais para favorecer determinadas ideias, visando alterar o equilíbrio político e possibilitar a mudança. Sob esse aspecto, as características apontadas por Kingdom, tais como gozar de legitimidade, manter

conexões políticas e ter habilidades de negociação e persistência na defesa de ideias são vitais para o empreendedor.

## 4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste tópico são descritos os procedimentos metodológicos que direcionaram esta pesquisa: o enfoque da pesquisa, a estratégia de coleta de dados, a definição da amostra utilizada, bem como o procedimento de coleta e de análise dos dados.

### 4.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Uma vez que o presente estudo propõe-se a analisar o processo de implantação da ESCON com o objetivo de avaliar se a ação de indivíduos (ou grupos) denominados “empreendedores de políticas públicas” foi determinante para a sua criação, optou-se por uma pesquisa com enfoque descritivo e abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso e pesquisa documental.

Segundo Neves (1996), a pesquisa qualitativa não busca enumerar ou medir eventos e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para análise dos dados. O pesquisador, através de contato direto e interativo, obtém dados descritivos da situação estudada, visando entender os fenômenos segundo a perspectiva dos envolvidos na situação e, a partir daí, interpretar os acontecimentos. Neves *apud* Godoy (1995), ressalta a diversidade existente entre os trabalhos qualitativos e elenca um conjunto de características que possibilitam a identificação de uma pesquisa deste tipo, a saber: (1) o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; (2) o caráter descritivo; (3) o significado que as pessoas dão às coisas como preocupação do investigador; e (4) o enfoque indutivo.

Em seu livro “Estudo de Caso – Planejamento e Métodos”, YIN (2015) analisa as diferentes estratégias de pesquisa, de acordo com as seguintes condições: (1) a forma da questão de pesquisa, (2) o controle sobre os eventos comportamentais e (3) a contemporaneidade dos acontecimentos em análise. Acrescenta, ainda, que o estudo de caso é mais adequado em pesquisas nas quais “formula-se uma questão do tipo ‘como’ ou ‘por que’ a respeito de um conjunto

contemporâneo de acontecimentos, sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2015, p. 15).

## 4.2 Procedimentos de coleta e análise dos dados

Visando combinar o objeto de análise dessa pesquisa, com a metodologia definida para esse estudo, cinco perguntas foram propostas para nortear as entrevistas com os seis principais atores envolvidos na implantação da ESCON. Tais perguntas tinham como objetivos principais: (1) analisar a atuação das pessoas-chave no processo de implantação da Escola de Contas, visando identificar a presença do empreendedor de políticas públicas; (2) analisar se houve um processo de *soften up*, de acordo com o modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdom; (3) analisar se havia, desde o início, uma *policy image* do papel que a escola deveria desempenhar perante os servidores, pares e sociedade, de acordo com o modelo do equilíbrio pontuado proposto por Baumgartner & Jones.

As entrevistas tiveram a duração média de 30 minutos, contemplando Conselheiros, Secretários, servidores e demais pessoas envolvidas no processo. Para a garantia do anonimato dos entrevistados, suas declarações não serão pessoalmente identificadas. Aproveito a oportunidade para agradecer a generosidade e disponibilidade de todos em contribuir com essa pesquisa.

Ainda em relação à pesquisa, é importante reforçar que, por tratar-se de uma investigação em retrospectiva, cujos eventos esta pesquisadora não teve participação alguma, foi fundamental o levantamento de documentos elaborados à época pelo Tribunal ou, ainda, ligados à instituição, visando obter informações relevantes que possibilitassem a construção de um painel sobre os fatos que influenciaram a criação da ESCON.

Dessa forma, a investigação sobre o papel desempenhado pelo empreendedor de políticas na criação e implantação da ESCON terá como base interpretativa as características comuns dos modelos desenvolvidos por Kingdom (modelo dos múltiplos fluxos) e por Baumgartner & Jones (modelo do equilíbrio pontuado).

### 4.3 Resultados e Discussão

Os resultados da pesquisa serão apresentados considerando as seguintes variáveis: (1) problemas; (2) alternativas; e (3) política, organizadas conforme ilustração a seguir:

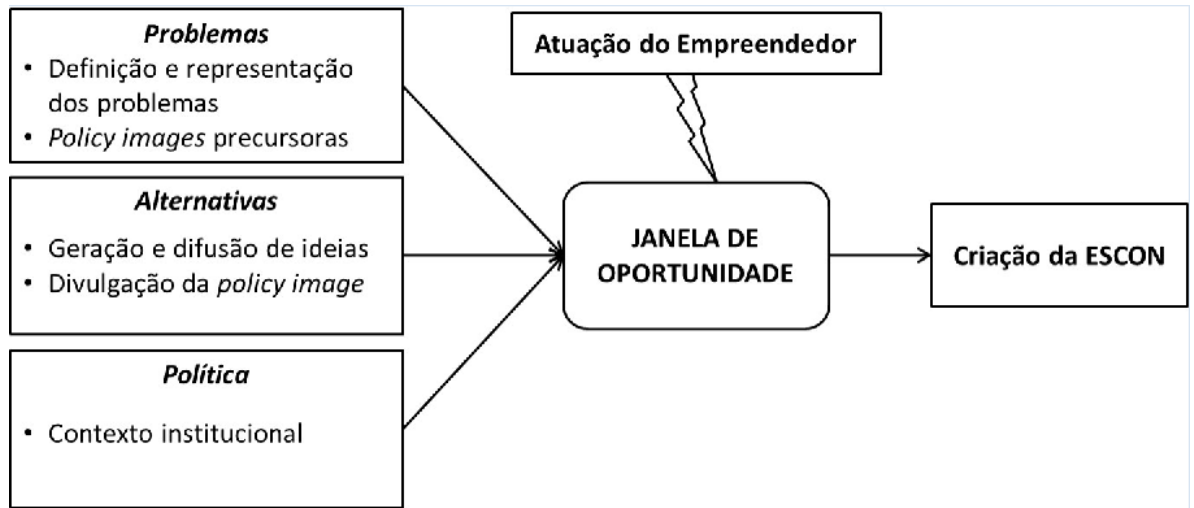


Figura 2 - Variáveis de análise empregadas no estudo

Fonte: Elaborado pela autora

#### 4.3.1 Definição e apresentação dos problemas

Conforme já relatado, a LRF trouxe uma série de novas atribuições aos Tribunais de Contas que, a partir daí, se viram obrigados a assimilar novas rotinas de trabalho, a aprimorar seus modelos de gestão e a readequar, em termos quantitativos e qualitativos, o seu quadro de pessoal.

A opinião geral de que o problema de não conformidade entre a capacidade institucional<sup>4</sup> dos tribunais de contas e as novas atribuições impostas pela LRF só poderia ser amenizado através de uma forte atuação na área de capacitação dos servidores, permitiu que o PROMOEX estabelecesse, na área de recursos humanos,

<sup>4</sup> Rezende (2002), apud Moraes (2006), conceitua “capacidade institucional” como os recursos necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente.



05 (cinco) produtos a serem desenvolvidos, obrigatoriamente, por todos os tribunais de contas do Brasil.

De acordo com Kingdom, a forma como um problema é definido pode determinar o sucesso quanto à aceitação de novas propostas sobre como lidar com as situações percebidas. Complementando essa ideia, Baumgartner e Jones argumentam que os problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (*tone*)<sup>5</sup> e, para que um problema entre para a agenda, é preciso que uma imagem (*policy image*), ou um consenso em torno de uma política, construa o elo entre o problema e uma possível solução. Desta forma, é possível concluir que a definição de um problema geralmente prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis.

De acordo com documentos oficiais do TCDF, entre os produtos a serem apresentados ao PROMOEX, a definição da Política de Recursos Humanos, *“recebeu tratamento prioritário e figurou em primeiro lugar no rol de ações do PROMOEX/TCDF, visto que os demais produtos referentes a recursos humanos serão desenvolvidos à luz das diretrizes traçadas nessas políticas.”*

Assim, com recursos do BID e ajuda de uma consultoria externa, realizou-se uma extensa pesquisa em torno das expectativas dos servidores e demandas do Tribunal quanto às políticas de RH, cujo resultado foi a descrição de 22 (vinte e duas) políticas que contemplavam todas as dimensões da gestão de pessoas capazes de influenciar os resultados organizacionais.

#### 4.3.2 *Policy Images Precursoras*

Dentre as políticas definidas e aprovadas pelo Plenário do TCDF (Decisão nº 12/2008, de 08 de maio de 2008), já é possível identificar a construção da *policy image* sobre o papel que a Escola de Contas teria a desempenhar:

---

<sup>5</sup> Para os autores, o *tone* representa os “apelos emotivos” que podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia.

<b>Política 6 – Capacitação de Servidores</b>
<i>Promover a capacitação dos servidores, tendo como suporte a matriz de competências da Instituição e com vistas à perfeita execução das atividades que realizam, ao desenvolvimento do potencial que possuem e à <u>aprendizagem contínua</u> a que deverão estar submetidos.</i>
<b>Diretrizes da Política 6</b>
<i>[...] <u>Estabelecer cooperação técnica e parcerias com instituições de ensino, órgãos de governo e empresas, com vistas a melhor suprir as demandas de capacitação dos servidores e a agregar experiências de diferentes naturezas e fontes.</u></i>
<i><u>Abrir, para outros órgãos de governo, parceiros e fornecedores externos, sempre que possível e de interesse do Tribunal, a participação, consorciada ou não, em eventos de capacitação promovidos pelo TCDF.</u></i>

É importante destacar que algumas entrevistas relatam qual era a percepção da necessidade de uma Escola de Contas antes do PROMOEX:

*“[...] a geração anterior da alta cúpula entendia que o TCDF não comportava uma escola de contas, em função do tamanho da unidade federativa. Naquela época, olhava-se a escola sob o ponto de vista de treinamento dos servidores. Então, entendia-se que a área de treinamento, que ficava no RH, seria suficiente. Isso fez com que a década de 90 fosse toda atravessada só com “não” (não, não cabe escola...)”*

(Entrevista 1)

*“[...] por que nós vamos ter um gasto com uma escola, se o nosso tribunal está próximo de vários órgãos que já têm unidades de treinamento?” (Entrevista 2)*

Retomando a base teórica que sustenta este estudo, Capella (2016) argumenta que o empreendedor atua, especificamente, na promoção de uma interpretação específica sobre determinado problema. Para a autora, a definição de um problema em uma política pública não se fundamenta somente na observação da dinâmica social e na definição de metas e objetivos para a mudança. Fundamenta-se, sobretudo, na interpretação e preparação cuidadosa de representações estratégicas sobre uma determinada situação.

Sob esse aspecto, diversas entrevistas apontam que a forma como foi tratado o problema da eficiência e, conseqüentemente, a necessidade de capacitação no âmbito do TCDF, abriu o caminho para que a ideia de uma escola de contas fosse levada mais a sério.

#### 4.3.3 Geração e Difusão das Ideias

*“Trazer a abordagem de competências para dentro do Tribunal ajudou muito, porque a partir dela diversos outros conceitos foram sendo sedimentados. Mas o que deu impulso mesmo para a ideia de uma escola foi, claro, o PROMOEX. O PROMOEX não previa escola de contas, mas previa investimentos ou ações obrigatórias, estruturadas, na área de educação corporativa.”* (Entrevista 1)

Assim como Kingdom, Baumgartener e Jones destacam a importante atuação do empreendedor em conectar soluções e problemas. Segundo os autores, uma das tarefas fundamentais do empreendedor consiste em assegurar que suas soluções representem a melhor resposta para um novo problema. Ou seja, compete ao empreendedor o papel de argumentar e criar um novo consenso sobre a questão, de forma a favorecer a sua visão. Em outras palavras, a criação ou implementação de uma política sofre influências tanto pela forma como se percebe um problema, mas também pela apresentação convincente de soluções adequadas.

Outro conceito essencial, citado no referencial teórico e que é importante lembrar na presente análise, é o conceito de “monopólio de políticas” (*policy monopoly*) que, segundo seus autores, é formado por entendimentos comuns sobre uma determinada questão, possibilitando aos atores envolvidos controlar a forma de interpretação sobre determinado problema, bem como a forma como este deve ser percebido e discutido. Tais monopólios, caracterizados como estruturas institucionais, estão presentes em todas as áreas de políticas públicas e cuja atribuição é apoiada por uma imagem (*policy image*).

Sob esse aspecto, o PROMOEX foi fundamental, pois possibilitou a formação de um “monopólio”, que compartilhava de uma mesma ideia, uma mesma “*policy image*”.

*[...] “Esse foi o embrião para se trabalhar a ideia das escolas de contas no âmbito de todos os tribunais. Naquele momento foi criado um grupo, que teve um primeiro nome, à época, de “Grupo das Escolas de Contas”, o GEC. [...] Depois, o grupo mudou esse nome para um nome que fosse mais contemporâneo.” (Entrevista 4)*

O conceito de comunidade de políticas para descrever padrões de relacionamento entre atores envolvidos numa determinada área de política aparece tanto no modelo desenvolvido por Kingdom (2003), quanto no de Baumgartner e Jones (1993). No entanto, estes últimos destacam o papel e a importância das ideias na estruturação desses espaços de atuação. A abordagem desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) também pressupõe a atividade dos empreendedores junto aos monopólios de políticas. Nesse aspecto, os empreendedores exercem influência na construção da imagem de uma política, elemento importante para mobilizar a atenção e apoio a determinadas proposições.

Ainda de acordo com o modelo do equilíbrio pontuado, os monopólios apresentam duas características fundamentais: (1) estrutura institucional definida, que pode facilitar ou restringir o acesso ao processo decisório; e (2) uma ideia (*policy image*) estreitamente ligada à instituição e a seus valores. Desta forma, os empreendedores de políticas procuram garantir um entendimento comum sobre as alternativas que estão propondo, ao mesmo tempo em que buscam influenciar as instituições que têm autoridade sobre o assunto.

#### 4.3.4 *Divulgação da Policy Image*

Kingdom (2003) considera que existem dois elementos fundamentais para transformar uma ideia em solução: a ativa atuação de um empreendedor e o

processo de difusão (*soften up*). Sob esse aspecto, a estratégia de *soften up* no TCDF envolveu apresentações do projeto, tanto no Plenário quanto individualmente.

*“Então, de 2006 a 2010, foi um tempo de plantar e semear ideias e de levar esse debate até pra dentro do Plenário.”*  
(Entrevista 1).

*“[...]apresentaram aqui, no meu gabinete, suas ideias de como é que poderíamos avançar de um simples serviço de treinamento, focado apenas em treinamento interno, para um modelo mais aberto, mais difuso, e que atendesse às necessidades que a gente vivenciava naquele momento.”*  
(Entrevista 2).

Ainda especificamente em relação ao TCDF, pode-se dizer que o processo de *soften up* foi realizado, também, por atores de outros tribunais que, ao falarem ou apresentarem as suas escolas ao núcleo estratégico do TCDF, contribuíram pela difusão de uma *policy image* mais concreta sobre o papel a ser desempenhado pela escola. Conforme o relato de um dos entrevistados,

*“Sim, as pessoas que atuaram aqui no TCDF em defesa da criação de escola de contas tiveram um papel importante. Mas outro fator que foi muito importante para convencer o nível estratégico, ou seja, os Conselheiros, foi o fato deles receberem em Brasília conselheiros de outros estados e também de conhecerem outros tribunais e suas respectivas escolas de conta. Nesse processo ficava claro, para eles, que, enquanto a maior parte dos tribunais já tinha sua escola de contas, nós ainda não. Em resumo, a difusão da ideia contou com esses dois aspectos: o aspecto interno, extremamente importante, e o aspecto externo, que foi um aspecto decisivo”.*  
(Entrevista 4)

Segundo Baumgartner e Jones, a autoridade para decidir pertence às instituições, denominadas pelos autores de *policy venue*. De acordo com os autores, as arenas políticas são locais institucionais em que as decisões oficiais sobre uma determinada questão são tomadas. Enquanto uma *policy venue* pode ser resistente aos argumentos sobre determinada ideia, outra pode aceitar a *policy image*.

Isso explica, de certo modo, os dados apontados na pesquisa realizada no site de todos os tribunais de contas subnacionais no ano de 2006, em que 64% dos tribunais (20 tribunais) não possuíam escolas de contas. Moraes (2006) apontou ainda que, por ocasião de sua pesquisa, foi possível perceber que as escolas de contas são uma iniciativa recente na história dos tribunais, sendo que apenas duas escolas foram criadas antes de 2000 (TCE-PE, TCE-MG).

Em suma, os relatos aqui reunidos nos permitem concluir que o “Grupo das Escolas de Contas”, atuou como um monopólio de políticas (*policy monopoly*), orientando a difusão de uma *policy image* dentro das arenas políticas, as *policy venue*. Por sua vez, o processo de difusão de ideias (*soften up*) foi beneficiado pelas discussões, análises e resultados ocorridos no interior desses monopólios, modificando crenças e convicções cristalizadas nas arenas políticas, uma vez que em apenas 5 (cinco) anos foram inauguradas mais de 10 (dez) escolas de contas junto a diversos tribunais estaduais.

#### 4.3.5 Contexto Institucional

Até o início dos anos 2000, não se falava em escola de contas no TCDF. O trabalho de capacitação, voltado exclusivamente para os servidores, era realizado por um setor, denominado Serviço de Seleção e Treinamento que era, também, responsável pelos concursos realizados pelo Tribunal.

*“[...] quando eu vim para o setor, não havia um lugar apropriado com mobiliário e demais recursos, não havia sala de aula, enfim, não tinha nada. Então a gente começou, basicamente, com um trabalho pequeno. A gente criou um local físico, para poder dar capacitação para os servidores, [...] depois a gente*

*criou uma dotação específica para capacitação, e começamos a ampliar...”. (Entrevista 3)*

Alguns autores<sup>6</sup> apontam a resistência à mudança como traço marcante no âmbito da administração pública. Sob este aspecto, a atuação dos empreendedores de políticas públicas, no sentido de facilitar a introdução da mudança dentro da instituição, é extremamente importante.

Tanto Kingdom quanto Baumgartner e Jones concordam que o processo decisório é essencialmente incremental, produzindo mudanças lentas e graduais. No entanto, segundo o modelo de múltiplos fluxos, se existe um consenso entre os diversos grupos de interesse ou outras forças organizadas em relação a uma proposta, o ambiente torna-se extremamente propício para a efetivação da mudança. Ou seja, o consenso em torno de uma política é exatamente o “solo fértil” que permitirá que uma ideia germine e crie raízes.

Um outro fator importante a favorecer uma mudança, de acordo com Kingdom, são as mudanças que ocorrem dentro do próprio governo, tais como mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão, mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas, etc.

Durante o processo de implantação da Escola de Contas, mudanças na Presidência do TCDF facilitaram, não só a defesa da *policy image* desenvolvida junto a servidores e gestores desta Corte de Contas, como também a criação de um consenso, no núcleo estratégico do Tribunal, em torno da ideia.

*[...] “com a eleição de um novo Presidente, tudo aquilo que tinha sido objeto de tanto investimento poderia ter caído num hiato, num grande período de marasmo. Para nossa sorte, o novo Presidente era um dos defensores da escola”. (Entrevista 1)*

Muitas vezes, para que uma ideia seja posta em prática, é fundamental ampliar as chances de aceitação de novas propostas. Neste sentido, é importante

---

<sup>6</sup> GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010; PEREIRA, 2006; GIACOBBO, 1997

que os empreendedores levem as ideias para além dos limites de sua instituição, visando “acostumar” as pessoas às suas soluções. Determinadas políticas nem sempre são aceitas por todos os grupos que podem opinar sobre elas e cabe ao empreendedor buscar as arenas institucionais nas quais uma ideia possa prosperar.

Na defesa das ideias, as características apontadas por Kingdon como essenciais ao empreendedor tornam-se fundamentais: gozar de legitimidade frente às audiências, manter conexões políticas e habilidade de negociação, além de ter persistência na defesa de seus argumentos. Sob esse prisma, o empreendedor por vezes assume o papel de mediador, negociando com diferentes grupos e procurando arenas institucionais (*policy venues*) mais convenientes.

Analisando esses dois papéis, Kingdon afirma que nem sempre o papel de defensor da *policy image* e o papel de negociador estão combinados em uma única pessoa. Para o autor, às vezes, enquanto o empreendedor está defendendo sua ideia, uma outra pessoa está negociando os compromissos.

Foi exatamente isso que aconteceu no TCDF. Conforme veremos nos depoimentos seguintes, o ator responsável pela difusão da ideia não foi o mesmo que negociou, junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal, a instituição da ESCON por meio de uma lei.

*“A escola, para ser escola, dependia de uma medida normativa apropriada e o Presidente fez questão de fazer isso mediante lei. Ele mesmo levou o projeto de lei e sua mensagem num envelope para a Câmara, fazendo questão de, pessoalmente, protocolar o documento e conversar com os deputados para que a aprovassem”.* (Entrevista 1)

*“Na realidade, a opção por um processo mais difícil, partiu do pressuposto de que, quanto mais difícil, mais perenes seriam os objetivos da Escola. [...] Uma vez que é mais difícil aprovar, também é muito mais difícil qualquer mudança”.* (Entrevista 2)



Vale lembrar que, de acordo com os referenciais teóricos aqui apresentados, tão importante quanto a defesa de ideias a respeito de problemas e soluções é a habilidade do empreendedor em estabelecer bases institucionais de apoio às suas ideias. Baumgartner e Jones destacam a importância do *tone* (apelo emotivo) para a adesão das pessoas em torno de uma ideia.

*“Entretanto, para aprovar essa Lei, a gente teve que vender essa ideia ao Poder Legislativo. Nosso argumento foi no sentido de que a Escola não estaria voltada apenas para os servidores. Estaria voltada, também, para os jurisdicionados. Mas além desses dois, havia um terceiro público que, na nossa visão era, e é, fundamental para fomentar o controle social, que é o cidadão. A escola teria que dar condições para que ele pudesse exercer o controle social. Isso ajudou muito na aprovação. O Parlamento ficou encantado com essa terceira vertente”. (Entrevista 2)*

A promulgação da Lei 5.283/13 traduz o entendimento comum em relação ao papel da ESCON, não só no âmbito do TCDF, mas também frente aos jurisdicionados e cidadãos. Uma observação a ser feita em relação ao depoimento acima é que, na formulação de políticas, é necessário levar em consideração crenças e valores dos atores envolvidos. Os significados construídos em relação a determinada questão nos ajudam a entender o por quê de determinada política ter certo resultado, em detrimento de outros possíveis.

#### *4.3.6 A policy window (janela de oportunidades) e a atuação do empreendedor de política*

Como já exposto neste trabalho, Kingdom conceitua os empreendedores como indivíduos (ou pequenos grupos de pessoas) que percebem os momentos oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças nas políticas públicas. No modelo de *agenda-setting*, a mudança em torno de uma política depende de uma complexa combinação de fatores, que inclui a

forma como um problema é percebido, o conjunto de soluções disponíveis e o ambiente político/institucional em que as ideias são difundidas. É importante frisar que cada um desses vetores, de acordo com Kingdom, ou seja, problemas, alternativas e ambiente político, desenvolvem-se de formas relativamente independentes, formando os *streams* ou fluxos.

No momento em que os três fluxos se encontram, processo este denominado por Kingdom como “*coupling*”, cria-se uma oportunidade concreta de mudança. Esses momentos críticos, como já citado anteriormente, são definidos como as “janelas de oportunidade” (*policy windows*) por John Kingdom.

Fundamental, portanto, é a percepção do empreendedor sobre o momento oportuno para agir. Isso porque sem uma imagem solidamente construída, o empreendedor descrito por Baumgartner e Jones é incapaz de manter seu monopólio de políticas (ou, na melhor das hipóteses, encontra diversas limitações). Seguindo o mesmo raciocínio, sem que haja uma definição clara dos problemas que se pretende atingir, o empreendedor descrito por Kingdom pode “assistir ao fechamento das janelas” (*policy windows*), sem promover mudanças em determinada política.

Referindo-se à prontidão para agir do empreendedor de políticas no momento da junção dos três fluxos (*coupling*), Capella (2012) compara as características do empreendedor a duas características atribuídas ao Príncipe, de Maquiavel: *virtù* e *fortune*.

Segundo Maquiavel, a *fortuna* equivale ao imprevisível, àquilo que não pode ser controlado pelo indivíduo. Por outro lado, o governante detentor de *virtù* seria aquele que consegue adaptar-se às circunstâncias, que tem flexibilidade para responder adequadamente a diversas situações. Seria, ainda, o indivíduo que percebe o momento exato criado pela *fortuna*, no qual sua ação poderá ser bem sucedida.

Em todas as entrevistas realizadas, o PROMOEX aparece como uma grande janela de oportunidade. No entanto, sem a ação do empreendedor para unir os fluxos, essa janela poderia fechar-se antes que fosse possível uma mudança. Neste ponto cabe ressaltar que o próprio Kingdom, apesar de reservar um papel de destaque ao empreendedor na produção e definição de políticas, também adverte que os empreendedores não controlam os processos de mudança. O processo pelo

qual acontece a mudança é influenciado por diversos fatores, e não apenas pela vontade de um único indivíduo.

*“[...] mas o fato é que o PROMOEEX serviu de base; serviu de apoio, de degrau. Nós usamos o PROMOEEX como plataforma, como apoio para o discurso. Assim, visando potencializar nossas ações acima do PROMOEEX, nós fizemos tudo, enfim, tudo o que era necessário, aproveitando esse momento único”.*

(Entrevista 1)

Ainda em relação à atuação do empreendedor, Kingdom esclarece que estes indivíduos, na defesa de suas propostas, investem seus recursos (tempo, energia, reputação, etc) com base numa expectativa de ganhos futuros. Tais ganhos, segundo o autor, envolvem três tipos de benefícios: o primeiro, refere-se à possibilidade de ganhos materiais que, de acordo com Kingdom podem ser a manutenção e expansão de orçamentos, aumento de pessoas na equipe, benefícios eleitorais para os políticos, etc. O segundo tipo de benefício, de acordo com a classificação de Kingdom, são os benefícios intencionais, caracterizado pela promoção de determinados valores ou ideal numa política. Em relação ao terceiro tipo de ganho para o empreendedor, o autor argumenta que alguns empreendedores “apenas gostam do jogo”. Ou seja, eles simplesmente apreciam fazer parte da ação.

O excerto do depoimento a seguir ilustra o tipo de ganho esperado pelas pessoas que encamparam a ideia da escola de contas:

*“Os anos mais árduos, que foram os anos de iniciar essa conversa dentro do Tribunal [...], foi de trabalho penoso. A gente iniciou esse trabalho porque a necessidade pressionava, nós mesmos tínhamos essa consciência. Tinha uma coisa que nós sempre confidenciávamos, que era o seguinte “puxa vida, se nós não fizemos nada, nós vamos ser um dia culpados pelo anacronismo”. Nós fomos colocados em cargos e percebíamos claramente que, pelo menos para o Tribunal, aquele era o*

*momento da transição entre o Estado burocrático e o gerencial. Esse era o esforço necessário naquele tempo”. (Entrevista 1)*

Embora a ESCON já estivesse conceitualmente estruturada, ou seja, já existisse formalmente desde 2015, ainda não existia uma estrutura física que a comportasse. No entanto, conforme os relatos colhidos, a principal restrição quanto à implantação de uma escola de contas no âmbito do TCDF estava vinculada ao aumento de gastos gerados por essa nova estrutura. Afinal, seria necessário investir em obras, recursos humanos, equipamentos, etc.

*[...] em janeiro de 2015, nós tínhamos duas salas aqui no edifício anexo que, apesar da estrutura acanhada, estava cumprindo, dentro de alguns limites, a sua função. No entanto, uma estrutura maior possibilitaria que, além da capacitação aos jurisdicionados e aos nossos servidores, pudéssemos capacitar, também, o cidadão. (Entrevista 5)*

Segundo Kingdom, as chances de uma questão chegar à agenda são maiores quando, concomitantemente aos eventos no fluxo político (que criam oportunidades para que a mudança aconteça), os problemas são reconhecidos e discutidos nas comunidades e arenas de políticas.

Em 2016, um novo presidente, sensível à criação da Escola de Contas toma posse no Tribunal. No entanto, apesar do contexto político favorável e do reconhecimento da necessidade de estruturar materialmente a escola, o tema não produziria mudanças na agenda sem a existência de uma solução técnica viável.

*“Nós temos um terreno no lago, que é um terreno propício para a construção de uma escola. Todavia nós estávamos mergulhados numa crise econômica, orçamentária e financeira muito grande. A maior que o DF já teve”. (Entrevista 5)*

Como apontado anteriormente, no processo de geração de alternativas e de *soften up*, a atuação do empreendedor de políticas é de extrema importância. Quando uma oportunidade surge, se o empreendedor não agir para apresentar ideias que conectem soluções e problemas, o momento pode passar sem que as mudanças desejadas ocorram.

Cabe aqui lembrar que no modelo da “lata de lixo” (garbage can model), Cohen, March e Olsen (1972) desenvolvem a noção de que na “lata de lixo” encontram-se problemas e soluções que, de acordo com determinadas situações são “sacados” pelos tomadores de decisão. De acordo com os autores, não existe uma relação causal entre problemas e soluções. Muitas vezes, os problemas não fornecem soluções específicas ou tampouco as soluções encontradas resolvem os problemas originais. Diversas soluções se apresentam, baseadas em experiências anteriores ou em novas respostas sobre o tema. A oportunidade de escolha acontece quando problemas, soluções e participantes se encontram.

*“Eu lembro que a ideia de usar a garagem surgiu em uma reunião. Primeiro porque era uma estrutura ociosa. Como nós terceirizamos a frota, sobrou uma parte bem grande da garagem sem qualquer utilização. Era um depósito de móveis velhos. Então, um modo de se dar uma estrutura razoável para uma escola de contas foi usar uma parte da garagem. Fizemos uma obra barata, mas fizemos uma obra com boa estrutura para trabalhar. (Entrevista 5)*

Por fim, através da transcrição dos relatos, procuramos mostrar que à época da criação do PROMOEX ainda não havia, no Tribunal, uma ideia construída a respeito da Escola de Contas. Havia diversos “balões de ensaio”, cujas alternativas ou soluções de capacitação ainda não haviam sido selecionadas.

Para o empreendedor, uma das características fundamentais durante o processo de geração e defesa de uma ideia, é a sua habilidade de aproveitar as oportunidades que se apresentam, compatibilizando-as com os seus objetivos. Em capítulo anterior destacamos que Kingdom compara o papel do empreendedor ao

surfista que espera pela “grande onda”. Mas, assim como o surfista não tem poder sobre as ondas, os empreendedores de política não têm o poder de controlar os acontecimentos que favorecem os processos de mudança. Cabe a ele o papel de antecipar oportunidades e tirar proveito destas.

## 5 CONCLUSÕES

O propósito desta pesquisa foi analisar o processo de criação da ESCON no Tribunal de Contas do Distrito Federal visando identificar se a atuação do empreendedor de políticas exerceu alguma influência ao longo desse processo. Ao analisarmos a atuação deste importante ator no âmbito do TCDF, objetivamos trazer à tona a forma como esses atores apresentam e defendem novas ideias em relação a uma política, como desafiam e superam as barreiras institucionais que se contrapõem às suas ideias e, ainda, a forma como desenvolvem a lógica e a argumentação, ao mesmo tempo em que se articulam politicamente no contexto em que estão inseridos.

Vimos que, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal percebeu que precisaria montar uma estrutura para fiscalizar o cumprimento desse novo marco regulatório. No entanto, o despreparo dos Tribunais de Contas de todo o país para as novas atribuições trazidas pela lei exigiu um amplo processo de inovações técnicas e organizacionais em todas as Cortes de Contas.

Assim, uma oportunidade foi criada pela promulgação da LRF; os problemas foram definidos estrategicamente, tendo por base as pesquisas realizadas pela FIA/USP e pela FGV em todos os tribunais de contas subnacionais; e alternativas de políticas foram delineadas dentro do Programa de Modernização do Controle Externo – PROMOEX.

No âmbito do TCDF, é possível concluir que o contexto político favoreceu, significativamente, o reconhecimento de que era preciso avançar no quesito da capacitação, não só em relação aos servidores, mas também quanto aos jurisdicionados. No entanto, esse elemento, isoladamente, não explica o porquê da introdução do tema na pauta de discussões. Foi preciso, adicionalmente à existência de um contexto favorável, que problemas fossem definidos estrategicamente e comunicados de forma a sensibilizar diversos atores para a urgência e oportunidade da ação. Além disso, foi preciso também que as soluções fossem discutidas e apresentadas em diversos fóruns, de forma a mobilizar grupos distintos.

Um outro ponto a ressaltar, é que não é apenas a percepção coletiva sobre a existência de um problema que possibilita a mudança em relação a uma política. Se um problema persiste sem a devida ação, seja pela ausência de soluções, seja

por um contexto desfavorável, tal problema perderá a visibilidade e, conseqüentemente, não comporá a pauta de discussões.

Os modelos teóricos aqui apresentados reforçam a percepção de que a produção de políticas públicas é caracterizada pela interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento. Ao invés de tratarem a produção de políticas sob a ótica da dinâmica e do uso do poder, enfatizam a influência das ideias no referido processo.

A ideia, ou melhor, a policy image de uma escola de contas que pudesse capacitar servidores, jurisdicionados e cidadãos, visando fomentar o controle social, foi o que impulsionou a busca por alternativas e soluções para a materialização da ESCON.

Apesar do baixo número de entrevistas, consequência do número reduzido de pessoas envolvidas no processo de criação da ESCON, foi possível constatar que na defesa de ideias e na introdução de mudanças, a atuação do empreendedor de políticas foi fundamental. Ao agir combinando ideias e interesses na promoção de uma política, o empreendedor conseguiu mobilizar pessoas que compartilhavam dos mesmos valores e, com isso, influenciar o processo decisório.

No processo ora estudado verificamos, ainda, que a ação do empreendedor, conquanto essencial para o processo de criação e implantação da ESCON, não ocorreu isoladamente. Para uma melhor compreensão de sua atuação, não podemos esquecer que, de acordo com as teorias apresentadas, o empreendedor circula por grupos diversos, redefinindo problemas, apresentando alternativas e articulando interesses.

Assim, os relatos aqui expostos deixam claro que não se pode atribuir a responsabilidade pela introdução do tema da escola de contas no contexto do Tribunal a uma única pessoa, assim como não se pode desconsiderar o protagonismo que o empreendedor teve com a sua atuação. Tal fato pode ser explicado porque, no modelo desenvolvido por Kingdom, as ações do empreendedor vinculam-se ao fluxo político, aspecto que escapa ao controle individual. Desta forma, mesmo que o empreendedor alcance sucesso na definição estratégica de um problema e na apresentação de alternativas socialmente aceitáveis e tecnicamente viáveis, de nada adiantará seu esforço se o ambiente político não se mostrar favorável à mudança.



Vale lembrar que é preciso considerar que os modelos aqui apresentados foram utilizados para analisar um contexto específico, visando identificar a ação do empreendedor dentro de uma determinada organização. Novos estudos de caso poderão aprofundar a compreensão sobre a relação existente entre as instituições e os empreendedores na produção de políticas públicas.

Por fim, embora as abordagens teóricas deste estudo sejam ainda pouco exploradas no Brasil, a análise e aplicação desses modelos poderão contribuir para o desenvolvimento de novas pesquisas sobre a importância do empreendedor de políticas para a administração pública brasileira.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, v. 41, n. especial, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. **CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO (CONSAD). Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Brasília: CONSAD, 2006.**

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape. BR**, n. 1, p. 1-19, 2012.

ARAUJO, Wilson José de; MORAES, Tiago Cacique de. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais. **ENANPAD, Atibaia. Anais... Atibaia, 2003.**

AVRICHIR, Ilan; CHUEKE, Gabriel Vouga. Empreendedorismo institucional: uma análise de caso no setor de energia elétrica brasileiro. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 6, p. 140, 2011.

BARCELOS, Márcio. A Formação da Área de Análise de Políticas Públicas: Do Modelo “Racional-compreensivo” às abordagens “Sintéticas” do Processo da Política Pública.. **Revista Sociais e Humanas**, v. 26, n. 1, p. 145-162, 2013.

BARCELOS, Márcio. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. **Primeiro Seminário Internacional de Ciência Política – UFTGS – Setembro 2015 – Disponível**

[https://scholar.google.com.br/scholar?q=O+Papel+das+Ideias+nos+Processos+de+Constru%C3%A7%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas%3A+Abordagens+Sint%C3%A9ticas+versus+Abordagens+P%C3%B3s-empiricistas&btnG=&hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5](https://scholar.google.com.br/scholar?q=O+Papel+das+Ideias+nos+Processos+de+Constru%C3%A7%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas%3A+Abordagens+Sint%C3%A9ticas+versus+Abordagens+P%C3%B3s-empiricistas&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5)

BATILLANA, J.; LECA, B.; BOXEMBAUM, E. Agency and institutions: a review of institutional entrepreneurship. **Academy of Management Annals**, v. 3, p. 65-107, 2009.

BERNIER, Luc; HAFSI, Taïeb. The changing nature of public entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 488-503, 2007.

CAPELLA, A. C. N. (2015). Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Agenda Política**, 3(2), 239-258.

CAPELLA, A. C. N. (2006). O papel das ideias na formulação e políticas públicas. **Encontro de administração pública e governança.–ENAPEG.**

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz**, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Transformando Ideias em Ação: o Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. **34º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG. Anais do 34o. Encontro Anual da ANPOCS**, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Translating ideas into action: The policy entrepreneur role at the public policy process. 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, p. 486, 2016.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative science quarterly**, p. 1-25, 1972.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative science quarterly**, p. 1-25, 1972.

Coleção Gestão Pública. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública.

FLIGSTEIN, N. Social skills and the theory of fields. *Sociological Theory*, v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 2, n. 47, p. 61-80, 2007

Instituto Rui Barbosa em <https://www.irbcontas.org.br/site/index.php/escola-de-contas>

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PRADO, Otávio. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 47, 2008.

Mack, B. S. (2008). *A implantação de uma universidade corporativa no setor público: o estudo de caso da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro* (Doctoral dissertation).

MARTIN A.THOMAS D. Two-tiered political entrepreneurship and the congressional committee system. **Public Choice Received**, 2011.

MEDEIROS, Janann Joslin et al. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, 2012.

MORAES, T. C. (2006). *O processo de modernização dos tribunais de contas no contexto da reforma do estado no Brasil* (Doctoral dissertation).

MORAIS, Mateus Cerqueira Anício et al. Polissemias do empreendedorismo no setor público. **REGPE-Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 4, n. 1, 2015.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração, São Paulo**, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

Planejamento Estratégico do TCDF 2008-2011. Institucional. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/planejamento-estrategico>

RESENDE, Flavio da C.. A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. In

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

Tribunal de Contas do Distrito Federal. Institucional. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/conheca-o-tcdf>

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2015.

ZAPPELLINI ,Marcello Beckert; LIMA ,Jéssica Gomes; GUEDES, Mariana Correa . Aplicação da teoria do equilíbrio pontuado em políticas públicas brasileiras: limites, desafios e possibilidades. **VII Encontro de Administração Pública e Governança**. ENPG 2016

## 7 APÊNDICES

### Roteiro de Entrevista

TEORIA	PERGUNTAS	OBJETIVOS
Policy Communities	1. Quem eram as pessoas que plantaram a semente (propagaram a ideia) de criação de uma escola contas no TCDF?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar o indivíduo ou o grupo que efetivamente “plantou” a ideia da ESCON e que pode (ou não) ter sido o ator ou grupo formalmente designado para isso.</li> </ul>
	2. Vc lembra do que cada um fazia?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar lideranças;</li> <li>• Identificar apoio e/ou oposição em relação à criação da ESCON;</li> <li>• Identificar as pessoas-chave, tanto para o processo, quanto para a integração entre os participantes</li> </ul>
Processo de soften up	3. Você lembra se havia resistências quanto à ideia de criação da escola?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar se houve atuação do empreendedor para o convencimento.</li> </ul>
	4. Você destacaria uma liderança nesse processo de difusão da ideia de implantação da Escola?	
Policy image	5. Havia, à época, um (ou vários) defensor(es) da ideia sobre o papel a ser desempenhado pela escola?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar se os objetivos da ESCON, da forma como estão descritos hoje, foram propagados desde o início.</li> </ul>