

Projeto Esplanada Sustentável: um caso de trajetória de múltiplos fluxos



Esplanada Sustainable Project: a case of multiple streams framework

Caio Castelliano de Vasconcelos <caio.castelliano@hotmail.com>

Advogado da União. Coordenador-Geral de Informações Estratégicas da Procuradoria-Geral da União. Mestre em Administração pela UnB. Brasília, Brasil.

Ronaldo Alves Nogueira <ronaldoppga@unb.br>

Analista de Finanças e Controle. Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Doutorando em Administração pela UnB. Brasília, Brasil.

Recebido 26-ago-14 **Aceito** 05-set-14

Resumo O Projeto Esplanada Sustentável (PES) busca promover o uso sustentável de recursos naturais na Administração Pública Federal. O objetivo do presente artigo é analisar como o projeto entrou na agenda governamental, pela perspectiva da Teoria dos Múltiplos Fluxos. A partir de análise documental do projeto e entrevistas com atores chaves dos ministérios diretamente envolvidos, foi possível identificar o fluxo das soluções (políticas públicas que tratavam o uso de recursos naturais de forma isolada), o fluxo dos problemas (*feedback* de políticas governamentais elaborado por órgão de controle) e o fluxo político (mudança de governo em cenário de controle fiscal). Demonstra-se como empreendedores políticos agiram para aproveitar a janela de oportunidade proporcionada pela junção dos três fluxos.

Palavras-chave Teoria dos Múltiplos Fluxos; Empreendedores Políticos; Sustentabilidade.

Abstract *The Esplanada Sustainable Project (PES) seeks to promote the sustainable use of natural resources in the Federal Public Administration. This paper aims to analyze how the project went on the government agenda, by the lens of the Multiple Streams framework. Based on document analysis and interviews with key actors directly involved, this lens was able to identify the flow of solutions (public policies that addressed the use of natural resources), the flow of problems (feed-*

back of government policies developed by external control agency) and the political flow (change of government in fiscal control scenario). That demonstrates how policy entrepreneurs have moved to seize the policy window of opportunity provided by the junction of this three streams.

Key-words *Multiple Streams Theory; Policy entrepreneurs; Sustainability.*

1. Introdução

O Projeto Esplanada Sustentável (PES) é uma iniciativa que tem por objetivo principal incentivar órgãos e instituições públicas federais a implementar ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, promovendo a sustentabilidade ambiental e socioeconômica na Administração Pública Federal (Brasil, 2012). O Projeto foi oficialmente instituído em junho de 2012, a partir de uma iniciativa conjunta dos Ministérios do Planejamento (MP), Meio Ambiente (MMA), Minas e Energia (MME) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que procuraram integrar ações que estavam sendo desenvolvidos de forma isolada dentro de cada Ministério.

Enquanto o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolvia o Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG), o Ministério de Minas e Energia coordenava o Subprograma de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP), o Ministério do Meio Ambiente era responsável pela Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome procurava incentivar a Coleta Seletiva Solidária. Todos estes projetos abordavam, a sua maneira, a questão do uso sustentável de recursos naturais no âmbito do Governo Federal.

O mecanismo de funcionamento do PES ocorre da seguinte maneira: os órgãos públicos federais interessados assinam um Termo de Adesão com o Ministério do Planejamento, comprometendo-se a diminuir o uso de determinados recursos naturais (energia, água, papel, etc.). Ao final do ano, verifica-se qual foi a economia gerada e o Ministério do Planejamento devolve metade do valor economizado para o órgão aderente, na forma de aumento no limite orçamentário-financeiro. No entanto, a liberação dos valores só é feita após o órgão apresentar um Plano de Aplicação dos Recursos, que devem ser investidos prioritariamente em ações sustentáveis, gerando novas economias e reiniciando o ciclo.

O presente artigo procura analisar como o Projeto Esplanada Sustentável entrou na agenda governamental. Serão abordados os motivos, razões e circunstâncias que levaram à ampliação do projeto de alguns poucos órgãos em Brasília para todo o Poder Executivo Federal no país. A análise da entrada do projeto na agenda governamental é feita a partir da Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por Jonh Kingdon (1995), que procura explicar como um problema passa a ser objeto de uma política pública em um determinado momento. Segundo esse modelo, existem três fluxos decisórios que seguem seu curso de forma relativamente independente: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das soluções ou políticas públicas (*public policies*) e o fluxo da política (*politics*). Quando esses fluxos se encontram, abre-se uma janela de oportunidade para que determinada política pública entre na

agenda e seja posteriormente implementada, o que ocorre mediante a atuação dos empreendedores políticos (Kingdon, 1995).

À partir da perspectiva da Teoria dos Múltiplos Fluxos, os fluxos que compõem o Projeto Esplanada Sustentável foram estudados por meio de análise documental sobre o Projeto (atos normativos, decisão de órgãos de controle etc.) e de entrevistas realizadas com atores chaves nos Ministérios diretamente envolvidos. Foram feitas três entrevistas semi-estruturadas: uma com Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que havia empreendido o PES no Ministério do Planejamento, outra com Secretário Adjunto de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, à frente do projeto, e uma terceira com ator do Ministério do Meio Ambiente que acompanhou o surgimento e evolução do PES (gerente de projeto da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental). A compilação e sobreposição das entrevistas foram suficientes para o mapeamento dos fluxos que levaram ao estabelecimento do projeto, como ação pública voltada à sustentabilidade e redução de gastos públicos.

A primeira parte do artigo descreve e explica a Teoria dos Múltiplos Fluxos, abordando seus principais conceitos. Na segunda parte, são apresentados os fluxos que deram origem ao Projeto Esplanada Sustentável, detalhando o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da política no caso concreto. Na terceira parte, demonstra-se como se deu o processo de acoplamento dos três fluxos, a abertura da janela de oportunidade e o papel dos empreendedores políticos. Na quarta parte, é feita uma breve análise crítica sobre o PES.

2. Teoria dos Múltiplos Fluxos

Kingdon (1995) desenvolve sua teoria como resposta a seguinte indagação: “o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a um tema e não a outros?”. Não se trata aqui de analisar o processo decisório, mas sim de fazer um estudo sobre o processo pré-decisório, mais especificamente a maneira pela qual determinados temas passam a fazer parte da agenda governamental. Em suma, a teoria busca explicar como os problemas são pautados no âmbito de governos. Numa visão geral, as lentes de múltiplos fluxos foram adaptadas por Kingdon da tradição do modelo de lata de lixo das escolhas organizacionais de Cohen, March e Olsen (1972).

A agenda governamental é a lista de temas ou problemas que é alvo de atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades (Kingdon, 1995). No entanto, devido à complexidade e ao volume, apenas alguns desses temas são realmente considerados para decisão, compondo a chamada “agenda decisional” (Capella, 2007). Para Kingdon, um tema entra na agenda decisional quando três fluxos relativamente independentes se encontram: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das soluções ou políticas públicas (*public policies*) e o fluxo da política (*politics*).

O fluxo dos problemas funciona mediante a transformação de questões em problemas. Questões são situações sociais percebidas, que se transformam em problemas quando atores políticos acreditam que devem fazer algo a respeito. Essa transformação ocorre a partir de três mecanismos básicos: indicadores, crises e *feedback* de ações governamentais (Capella, 2007). A piora em um indicador importante (ex: taxa de desemprego) pode fazer com que uma questão seja percebida como problemática. O mesmo ocorre quando da ocorrência de crises, desastres ou eventos importantes (*focusing events*), que geralmente reforçam a atenção sobre um problema preexistente. Por fim, o *feedback* de ações governamentais também pode fazer com que certos temas passem a ser vistos como prioritários. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento de metas, possíveis reclamações de servidores ou cidadãos e o surgimento de consequências não antecipadas são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas (Capella, 2007). Para Zahariadis (2007), o *feedback* de programas já existentes é importante pois ajuda a demonstrar o que funciona e o que não funciona.

O fluxo das soluções é o conjunto de ideias e alternativas que se apresentam como propostas de políticas públicas. As soluções são geradas em comunidades de políticas públicas (*policy communities*) e, em seu estágio inicial, flutuam em algo que Kingdon define como “caldo primitivo” de políticas (*policy primeval soup*). Algumas destas ideias são descartadas, outras são combinadas com propostas diversas e, após análise de viabilidade técnica e econômica, algumas soluções acabam sobrevivendo. Por meio de um processo de persuasão, essas soluções se difundem na comunidade (*soften up*) e, logo em seguida, ocorre um efeito multiplicador e as propostas ganham cada vez mais adeptos (*bandwagon*). Após esse processo de “seleção natural”, uma lista restrita de propostas é reconhecida como potencialmente viável (Capella, 2007).

O fluxo da política tem uma dinâmica própria. Ao invés da persuasão e da difusão de ideias, características do fluxo das soluções, funciona aqui o processo de barganha e negociação política. Três elementos influenciam o funcionamento do fluxo da política propriamente dita: a opinião pública, os grupos de pressão e as mudanças de governo (Kingdon, 1995). A opinião pública (*national mood*) é o compartilhamento de certa visão sobre determinada questão por parte majoritária da população, em dado momento. Já os grupos de pressão são caracterizados por forças políticas organizadas em torno de um mesmo interesse. Muitas vezes, grupos de pressão inviabilizam a tramitação de determinadas propostas. O terceiro fator é a mudança de pessoas em posições estratégicas no governo, seja no Poder Executivo, no Congresso ou em empresas públicas. Para Kingdon (1995), o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda, mas essa mudança também pode acontecer pela troca de um ator chave para aquela política ou pela mudança de competência para tratar sobre uma questão de um órgão para outro.

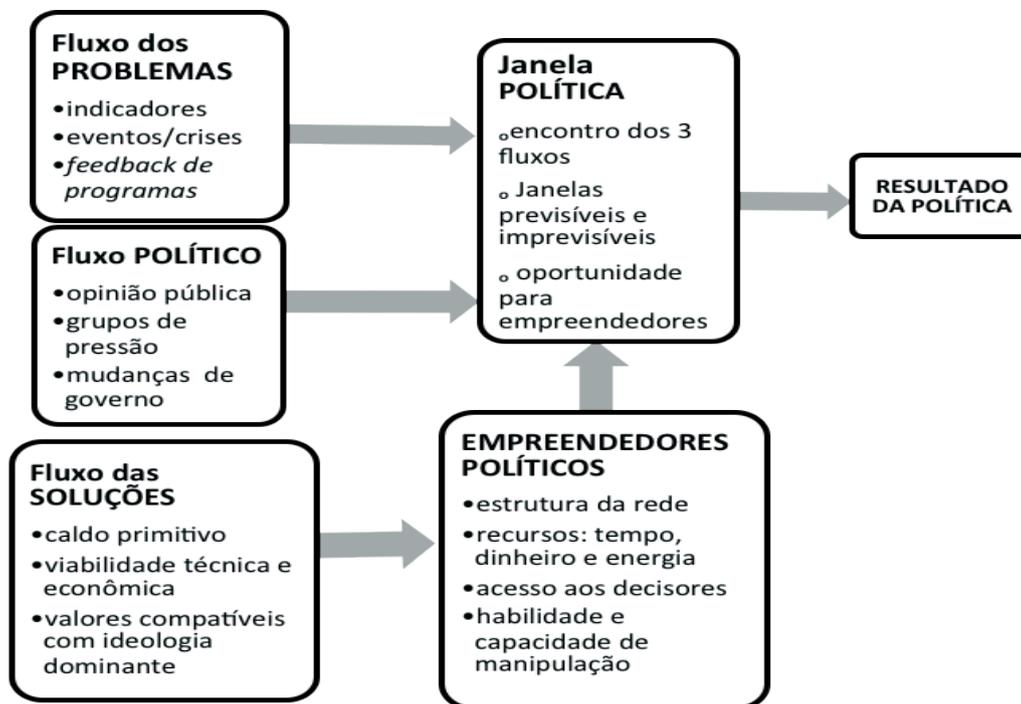
Em alguns momentos críticos, esses três fluxos se encontram, abrindo uma janela para decisões. Essas janelas podem ser previsíveis, como discussões orçamentárias anuais, ou imprevisíveis, como

catástrofes naturais, mas sempre são de curta duração (Zahariadis, 2007). Os empreendedores políticos devem perceber esse momento e agir imediatamente para aproveitar a oportunidade.

Para entender como esses fluxos são acoplados, é necessário analisar como a atenção é racionalizada, como a busca por soluções é feita e como a seleção pode ser manipulada. Atenção é um ativo escasso. A estrutura organizacional funciona como filtro, selecionando o que chega aos decisores (Zahariadis, 2007). Para isso, o sistema inteiro é dividido em setores. Problemas e soluções são primeiramente tratados dentro de cada setor antes de serem levados aos políticos. Mesmo após esse primeiro filtro, ainda existe uma grande quantidade de problemas e soluções a serem tratados.

É nesse momento que entram em ação os empreendedores de política pública, para garantir atenção dos políticos às suas propostas. A busca por soluções depende do nível de estruturação das redes de políticas públicas. Quanto maior a organização e mais integrada for a estrutura dessas redes, maior será a tendência de que suas propostas sejam adotadas. A seleção de propostas também depende das estratégias de manipulação e da habilidade usada pelos empreendedores. Nem todos os empreendedores têm sucesso todas as vezes. São maiores as chances daqueles que tem mais acesso aos tomadores de decisão e aqueles que possuem mais recursos, na forma de tempo, dinheiro e energia, para viabilizar suas propostas (Zahariadis, 2007). A Figura 1 abaixo mostra como se dá a relação entre os fluxos e a influência dos empreendedores políticos no resultado final da política, conforme analisado acima:

Figura 1. Diagrama de análise dos Múltiplos Fluxos (MF)



Fonte: adaptado de Zahariadis (2007)

3. Projeto Esplanada Sustentável

3.1 Fluxo das Soluções

De acordo com a Teoria dos Múltiplos Fluxos, cada fluxo funciona de forma relativamente independente. As ideias geradas no fluxo das soluções não estão necessariamente relacionadas a percepção de problemas específicos. Como explicado por Capella (2007, p. 91), “as pessoas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções”.

No Brasil, as soluções, ou melhor, as respostas políticas para o problema ambiental, seguiram trajetória não-linear. Diversas iniciativas corroboram para o desenvolvimento sustentável. Entretanto, os objetivos específicos de cada iniciativa são distintos e atendem a agendas setoriais bem definidas.

No âmbito do MMA surgiu a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), uma tentativa de difundir uma cultura socioambiental e incorporar critérios de sustentabilidade às atividades da Administração Pública. Criado ao final de 1999, foi institucionalizado depois pela Portaria nº 510/2002. A estratégia de implantação em órgãos da Administração Pública em todo o país, por adesão, em qualquer esfera, nos três poderes, é fundada em seis eixos temáticos, quais sejam: I - uso racional dos recursos naturais e bens públicos; II - gestão adequada dos resíduos gerados; III - melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho; IV - sensibilização e capacitação dos servidores; V - contratações de bens e serviços com sustentabilidade; VI - implementação de critérios para construções sustentáveis (Brasil, 2011).

No setor elétrico, outra iniciativa relevante contribui para o desenvolvimento sustentável. Patrocinado pelos Ministérios de Minas e Energia e da Indústria e Comércio, e gerido pela Eletrobrás, surgiu em 1995 o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), com objetivo de promover a racionalização da produção e do consumo de energia elétrica, eliminar os desperdícios e reduzir os custos e os investimentos setoriais. Esse programa se sustenta em recursos da empresa pública Eletrobrás e da Reserva Global de Reversão (RGR). O programa teve grande protagonismo no período de crise de fornecimento no setor, conhecido como “apagão” (Brasil, 2011).

O programa ainda prossegue e se ampliou com a criação de um Centro Brasileiro de Informação de Eficiência Energética (Procel Info), com recursos doados pelo *Global Environment Facility* (GEF) ao governo brasileiro, por intermédio do Banco Mundial - Bird, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Dentro do Procel, existe um Subprograma destinado especificamente para a Administração Pública: o Subprograma de Eficiência Energética em Prédios Públicos - Procel EPP (Brasil, 2011).

Na área social, mais especificamente por esforços do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, surgiu uma iniciativa de apoio ao desenvolvimento sustentável, mas voltada aos catadores de lixo, um subgrupo do público alvo de políticas de inclusão produtiva. Em 2006, o Presidente Lula,

por meio do Decreto nº 5.940/2006, institui a destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, sem ônus, de todos os resíduos recicláveis descartados pela administração pública federal, garantindo legalidade à doação desses bens.

Declaradamente, o objetivo dessa iniciativa é contribuir para o acesso desses trabalhadores, considerados marginalizados pela sociedade, à cidadania, à oportunidade de renda e à inclusão social. Para além da questão social, a Coleta Seletiva Solidária é uma estratégia que ajuda na construção de uma cultura de gestão dos resíduos, no âmbito da administração pública, e se soma aos princípios e metas estabelecidos pela A3P – Agenda Ambiental da Administração Pública. Mais recentemente, essa iniciativa foi transferida para a Secretaria-Geral da Presidência da República.

Em outra frente de atuação, e patrocinado por empreendedores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi criado o Programa de Eficiência do Gasto (PEG). Em 2007, havia, segundo entrevistado do Ministério do Planejamento, uma percepção dentro do órgão de que era preciso aprimorar o processo de diminuição dos gastos públicos, que até então se limitava à redução de despesas em relação ao ano anterior, o que acabava por não gerar melhorias.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), segundo o entrevistado, começou a estudar experiências bem sucedidas na diminuição dos gastos públicos e identificou algumas iniciativas que poderiam servir de referência: o Choque de Gestão de Minas Gerais, um trabalho feito no Rio Grande do Sul chamado Gerenciamento Matricial da Despesa (GMD) e um caso da Caixa Econômica Federal, que desenvolvia o Programa de Racionalização da Despesa e de Diminuição de Desperdícios. Do contato com esses agentes, surgiu a ideia do Programa de Eficiência do Gasto (PEG), definido como o “embrião do Programa Esplanada Sustentável”. A proposta foi apresentada ao Ministro do Planejamento, que optou por uma experiência piloto em alguns órgãos, para testar a ideia.

Um grupo de oito analistas de planejamento e especialistas em gestão, recém nomeados pelo MP, foi designado para acompanhar e facilitar o trabalho dos consultores, fornecendo acesso às informações e articulando as visitas aos órgãos beneficiados pela consultoria. O piloto durou 18 meses e foi feito em 5 Ministérios: Planejamento, Educação, Transportes, Justiça e Comunicações.

Segundo o entrevistado que passou tanto pelo MP quanto pelo MMA, empreendedor desse primeiro momento, a intenção do piloto era cuidar da estrutura predial, instalações físicas e despesas de custo como energia, água e combustível, o que foi definido como um projeto para o “*housekeeping*”. Segundo esse entrevistado, a iniciativa teve sucesso naqueles ministérios onde o gestor “comprou” a ideia e existia um suporte político-administrativo para execução das medidas, como ocorreu no próprio Ministério do Planejamento.

O processo de absorção da metodologia permitiu que, ao fim do contrato com a empresa de consultoria, a administração optasse pela não prorrogação, assumindo o papel de monitoramento da qualidade do gasto público. Por meio de acompanhamento de contratos de itens semelhantes em diversos

órgãos, a Administração estaria apta a estabelecer parâmetros de eficiência capazes de eliminar desperdícios na gestão de serviços e suprimentos fornecidos por empresas. O objetivo declarado do programa PEG era gerar resultados econômicos.

Nos tópicos seguintes, será abordado, à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos, o processo de transformação do PEG para o Projeto Esplanada Sustentável (PES) e como uma agenda exclusiva de redução de gastos adquiriu um viés ambiental.

3.2 Fluxo dos Problemas

Durante os primeiros estágios do Programa de Eficiência do Gasto, surgiu a necessidade de manter contato com o Ministério de Minas e Energia, que seria o especialista em gasto energético. Nesse momento, descobriu-se que o Ministério do Meio Ambiente já tinha se comunicado com o de Minas e Energia, justamente com o mesmo objetivo. Foi quando surgiu a primeira interação entre os Ministérios do Planejamento, de Minas e Energia e o do Meio Ambiente. Das reuniões entre esses ministérios surgiu a ideia de tentar associar os projetos que estavam sendo desenvolvidos: Programa de Eficiência do Gasto - PEG (Planejamento), Subprograma de Eficiência Energética em Prédios Públicos – Procell/EPP (Minas e Energia) e Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P (Meio Ambiente).

Na época em que esse grupo interministerial estava se reunindo, ocorreu um fato que pareceu ser decisivo para a consolidação do projeto: a entrada em cena do Tribunal de Contas da União (TCU), que iniciara uma auditoria operacional justamente sobre a temática ambiental, investigando medidas para a Administração Pública diminuir o uso de recursos naturais. A equipe de auditores do TCU estudou os projetos que estavam sendo desenvolvidos pelo grupo. O entrevistado da área ambiental descreve o trabalho do TCU: “na verdade o TCU fez uma auditoria operacional e, a partir dessa auditoria, identificou 3 programas potenciais que trabalhavam no mesmo assunto, mas que não conversavam entre si: o A3P, o Procel e o PEG” (Brasil, 2011).¹

O principal item de atenção do TCU era a falta de integração entre os projetos: “você precisam se integrar, porque os programas trazem impactos positivos para a administração pública e esses impactos precisam ser potencializados” (entrevistado da área ambiental reportando o posicionamento do TCU). Uma vez identificado esse achado de auditoria, e positivamente surpreso com os projetos que estavam sendo desenvolvidos, o entrevistado da área econômica reportou fala da equipe do TCU se dispondo a contribuir com a integração: “o trabalho é muito bacana, a gente vai ajudar vocês”.

1 Auditoria operacional realizada em conjunto pela 8ª Secex e pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, no período de 2 a 20/8/2010, por força do Acórdão 1.260/2010-TCU-Segunda Câmara, com objetivo de avaliar em que medidas as ações adotadas pela Administração Pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos.

De fato, em junho de 2011, após a auditoria operacional, o TCU publicou o Acórdão 1752/2011 - Plenário, com a seguinte recomendação ao Ministério do Planejamento:

9.8. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incentive os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, a exemplo das orientações fornecidas pelos Programas A3P, PEG e Procel EPP.

As conclusões da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União funcionaram como um *feedback* de programas governamentais que estavam sendo desenvolvidos no âmbito do Governo Federal. Esse *feedback*, feito na forma de recomendação de uma corte de contas, poderia ser caracterizado como o problema que ajudou a impulsionar as mudanças necessárias à transformação do PEG em Projeto Esplanada Sustentável.

Para o entrevistado do órgão ambiental, o Acórdão do TCU foi o fato que definiu o surgimento do PES: “primeiro tem que pensar que o Projeto Esplanada Sustentável surgiu em um contexto a partir do controle”. Na visão do entrevistado do Ministério do Planejamento, “No fundo o que eles fizeram foi para reforçar o projeto, para que de fato ele deslançasse”.

Após a recomendação feita pelo Tribunal de Contas da União, o projeto realmente ganhou novo impulso e o tema passou a ser debatido de forma mais estruturada entre os Ministérios envolvidos. Nesse momento, o Coleta Seletiva Solidária foi integrado ao PES, como uma demanda do Ministério do Meio Ambiente, pois tal projeto já fazia parte do Programa A3P. Desse modo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também passou a integrar o grupo, uma vez que era o responsável direto pela iniciativa.

3.3 Fluxo da Política

O *feedback* proporcionado pelo Tribunal de Contas da União poderia não ter o efeito desejado caso não tivesse encontrado um ambiente político propício ao desenvolvimento das ações sugeridas. O ambiente político é marcado pelas condições econômicas e, portanto, para compreendê-lo torna-se necessária uma breve avaliação do cenário daquele período.

As turbulências no mercado financeiro em 2008 geraram uma crise de primeira ordem, ou seja, crise de liquidez e de risco de crédito. A origem da crise se deu na alta inadimplência das hipotecas de alto risco que foram utilizadas para a emissão de títulos derivativos com rendimentos vinculados aos pagamentos dos mutuários (*subprime*). Esses instrumentos financeiros autorregulados permitiram no passado um círculo virtuoso baseado no aumento do crédito, na queda do desemprego, no aumento dos preços imobiliários (garantias hipotecárias) que, por sua vez, alimentavam o incremento do crédito. Assim, um instrumento inovador, baseado em mercado de derivativos – títulos respaldados em outros ativos numa estrutura de subordinação, foi utilizado de maneira desenfreada e desregulada.

Esse mercado cresceu com o grande apetite dos fundos de investimento e de pensão. De modo paradoxal, esses títulos gozavam do respaldo das agências de *rating* como títulos de alta qualidade (Hersen e Lima, 2011; Machado e Silveira, 2013).

As quebras começaram nas instituições financeiras e atingiram o pilar dos mercados financeiros, que são os mercados interbancários, que garantem liquidez aos bancos. Houve uma crise de confiança entre as grandes instituições porque não se sabia quais delas estavam realmente expostas aos ativos subprime, tendo em vista que se retiraram dos balanços das instituições emissoras dos empréstimos em troca de títulos garantidores. Como os grandes perdedores foram os mais importantes bancos internacionais, a capacidade de autorregulamentação restou questionada. O dilema dos Bancos Centrais de todo o mundo passou a ser, além da inflação, acudir o sistema financeiro. O debate sobre a estrutura do sistema financeiro internacional alcançou a agenda de todos os líderes mundiais (foi o principal tema da cúpula do G-20 em novembro de 2008 e do Fórum Econômico Mundial em janeiro de 2009). Em todo o mundo, iniciativas estatais correram para socorrer os bancos e reduzir os efeitos econômicos da crise de liquidez. A crise mudou a visão do mundo sobre o papel regulador do Estado (Hersen e Lima, 2011; Machado e Silveira, 2013).

Nesse contexto econômico de crise, que reduziria a demanda mundial, o governo brasileiro optou por aquecer a demanda interna. Dessa maneira, fomentou o crédito direto ao consumidor, através dos bancos oficiais, e aproveitou o momento para aquisições que mantivessem a capacidade industrial instalada em nível aquecido. Embora com crescimento baixo em 2009, o Brasil foi considerado um dos primeiros países a sair da crise. Durante o ano de 2011 houve um recrudescimento da crise e uma questão se colocou como desafio ao novo governo: a redução da demanda mundial por *commodities* exigiria uma adequação da despesa pública, tendo em vista a eminente redução de receitas. Nesse cenário, um projeto de redução das despesas públicas administrativas seria necessário para contribuir com o esforço da política fiscal (Brasil, 2011b).

Cabe lembrar, aqui, a afirmação de Kingdon (1995) de que “o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda”. Sendo assim, no início do ano de 2011 o cenário era composto por um governo recém eleito que buscava formas de resguardar o equilíbrio fiscal. Foi justamente nesse momento publicado o Acórdão TCU 1752/2011 – Plenário, que propunha a integração de ações governamentais, no intuito de reduzir o “uso de recursos naturais”.

4. Acoplamento dos fluxos: janela de oportunidade para empreendedores políticos

A Teoria dos Múltiplos Fluxos explica, em boa medida, a dinâmica que originou o Projeto Esplanada Sustentável. No fluxo das soluções, várias iniciativas governamentais buscavam o uso racional de recursos públicos. Independentemente do motivo original da existência de cada projeto, que ia desde a

simples redução de custos até o alcance da sustentabilidade ambiental na Administração Pública, o fato é que essas iniciativas (A3P, Procel EPP, Coleta Seletiva e PEG) tinham em comum a busca pelo uso mais racional de recursos naturais. Contudo, o fluxo das soluções não exerce influência direta sobre a agenda: “as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias” (Cappella, 2007, p. 95).

Realmente, as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos (*policy windows*) são influenciadas sobretudo pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político (Zahariadis, 2007). Janelas são abertas quando um problema – indicadores, crises ou *feedback* – consegue atrair a atenção do governo ou por eventos no fluxo político – opinião pública, grupos de pressão e mudanças de governo.

Em 2011, política e problemas haviam se convergido: no fluxo da política, um Governo recém-eleito estava com seu equilíbrio fiscal ameaçado pela crise econômica mundial e buscava alternativas inteligentes para enfrentar esse momento; no fluxo dos problemas, um órgão de controle (TCU) forneceu um *feedback* de ações governamentais que estavam sendo empreendidas de forma isolada, mas que apresentavam grande potencial para gerar sinergias, diminuindo o gasto público e racionalizando o uso de recursos naturais, caso fossem geridas de forma integrada.

Uma janela de oportunidade estava aberta para o Governo Federal: atender à sugestão do TCU poderia significar uma forma de racionalizar os gastos e, ainda, demonstrar uma iniciativa com discurso ambiental. Estavam dadas as condições para a formação do Projeto Esplanada Sustentável. No entanto, era necessário acoplar o fluxo das soluções. Assim, nessa oportunidade entraram em ação os empreendedores políticos – indivíduos ou atores corporativos que tentam juntar os três fluxos. Empreendedores são muito mais que advogados de determinadas soluções, eles conseguem manipular preferências e induzir atores estratégicos no sentido das alternativas que defendem (Zahariadis, 2007).

No caso do Projeto Esplanada Sustentável, ficou evidente a ação dos empreendedores políticos, que agiram de forma estratégica para aproveitar a oportunidade que se apresentava. Para o entrevistado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “mudou o Governo e quando foi em 2011 aguardávamos o melhor momento para conversar com a Ministra sobre o Projeto. (...) E assim que nós tivemos uma oportunidade, falamos com ela e a partir daí fizemos uma portaria interministerial”. Alguns meses depois, foi publicada a Portaria Interministerial n.º 244, de 6 de junho de 2012, assinada pelas Ministras de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e pelo Ministro de Estado de Minas e Energia (Brasil, 2012).

A publicação do Acórdão TCU 1752/2011 - Plenário teve grande influência na edição da Portaria Interministerial. Prova disso é que a decisão do TCU é citada expressamente nos “considerandos” da norma:

Considerando o Acórdão nº 1.752, de 29 de junho de 2011, do Plenário do Tribunal de Contas da União, em especial o item 9.8, que recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão “que incentive os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais (...)”, resolvem:

Essa influência do TCU na estruturação do PES também se mostra explícita em relação a um item fundamental: a premiação aos órgãos que alcançarem economias, ideia que já estava em gestação no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto. Essa influência pode ser auferida pelas entrevistas e pela análise documental, comparando-se o item 9.3 do Acórdão do TCU com o art. 4 da Portaria Interministerial:

Acórdão nº 1.752/2011 – TCU – Plenário:

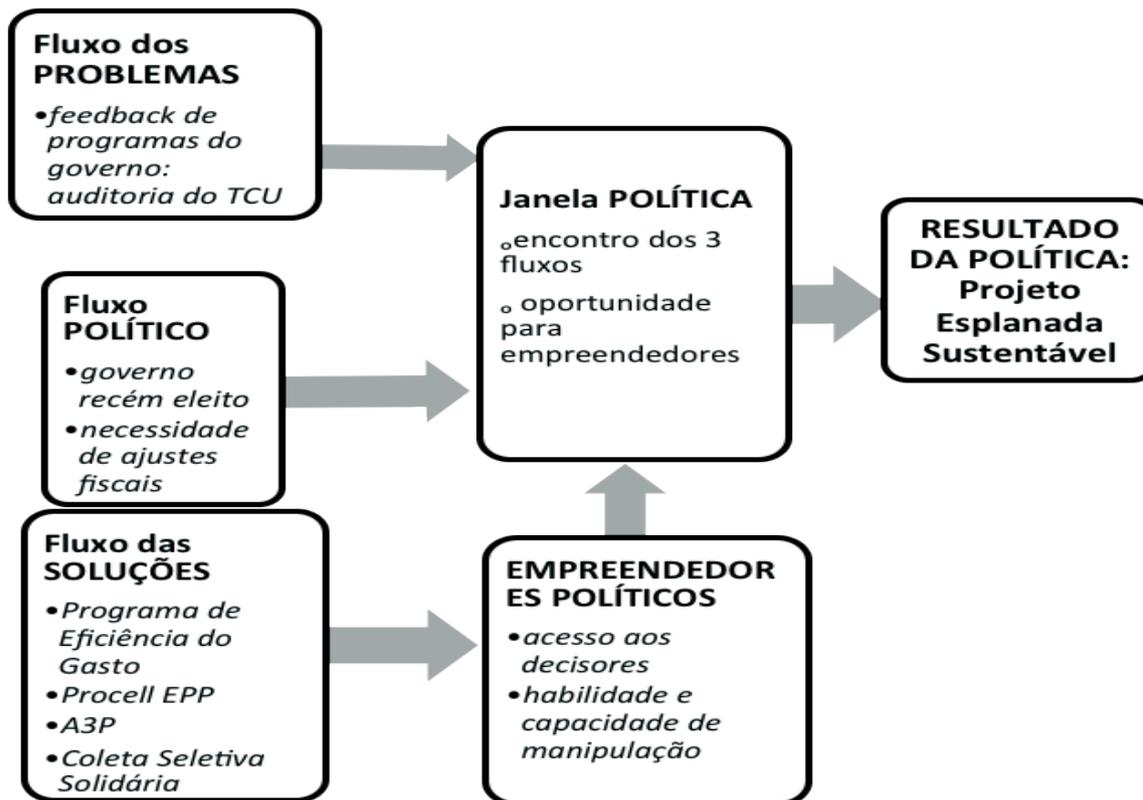
9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que institua sistemática que permita que as economias alcançadas (...) revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem, a exemplo de minuta de portaria nesse sentido no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto;

Portaria Interministerial N 244/2012:

Art. 4º A SOF/MP instituirá o prêmio de eficiência e sustentabilidade da Esplanada dos Ministérios, que reconhecerá os melhores resultados e práticas apuradas durante a execução do PES.

Sendo assim, o PES parece ter sido fruto do encontro dos três fluxos (problemas, soluções e política), que geraram uma janela de oportunidade que foi devidamente percebida e aproveitada pelos empreendedores políticos do projeto. A Figura 2 demonstra como isso ocorreu:

Figura 2. Diagrama de análise do Projeto Esplanada Sustentável à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos (MF)



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Zahariadis (2007)

O caso estudado, Projeto Esplanada Sustentável, ilustra os desafios da ação pública envolvendo resolução de problemas diversos, atores diferentes e soluções com crenças e ideologias que variam bastante. O resultado da política (*policy output*) fica bastante condicionado por essas ambiguidades. A diferença de abordagens fica explícita no uso metafórico do PES apresentado nas entrevistas. Para ator do MMA, o projeto não vai além de *housekeeping*, enquanto representante do MP utilizou a metáfora do ‘cortador de unhas’ para a gestão fiscal, como uma obrigação semanal do órgão que monitora a despesa pública, que, nessa visão, cresce de maneira natural e contínua. A ambiguidade é um fato da vida política, o que dificulta a análise e compreensão das políticas públicas (Zahariadis 2007).

5. Conclusão

O quadro de análise de múltiplos fluxos ajuda a entender melhor cenários complexos, contribuindo para a compreensão dos problemas que impulsionam a ação pública, o mapeamento das soluções para atacar os problemas e a identificação dos empreendedores à frente dessas iniciativas, com suas

estratégias para aproveitar a chamada “janela de oportunidade política” para inserir um tema na agenda decisória.

Embora os projetos anteriores (PEG, Procel EPP, A3P e Coleta Seletiva Solidária) já estivessem sendo desenvolvidos por cada ministério de forma individual, somente após a decisão do TCU e a chegada de um novo governo ao poder que o Projeto Esplanada Sustentável foi estruturado, confirmando a hipótese de janela de oportunidade aberta e de atuação dos empreendedores políticos para que uma determinada política pública entre na pauta governamental.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 206, 26 out. 2006. Seção 1, p. 4. ISSN 1677-7042. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm>

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1752/2011 - Plenário. Processo nº TC 017.517/2010-9. auditoria de natureza operacional realizada em conjunto pela 8ª Secex e pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, no período de 2 a 20/8/2010, por força do Acórdão 1.260/2010-TCU-Segunda Câmara. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 127, 5 de julho de 2011. Seção 1, p. 111. ISSN 1677-7042

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015: Lei 12.593/2012**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2011. <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118_lei_12593.pdf>

_____. Portaria Interministerial n. 244, de 6 de junho de 2012. Institui o Projeto Esplanada Sustentável - PES. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 110, 8 de junho de 2012. Seção 1, p. 137. ISSN 1677-7042

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística Sustentável. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 220, 14 de novembro de 2012. Seção 1, p. 113. ISSN 1677-7042

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo, HOCHMAN, Gilberto; (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FioCruz, 2007.

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

HERSEN, Amarildo; LIMA, Jandir Ferrera de. O efeito transbordamento da crise econômica internacional. DOI: 10.5007/2175-8085.2010.v13n1p25. **Textos de Economia**, v. 13, n. 1, p. 25-45, 2011.

KINGDON, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd Edition, Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA e FERRAREZI (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1

MACHADO, L. M. C.; SILVEIRA, H. P. Crise do Sub Prime e o “Spillover Effect” – A Dupla Listagem faz Diferença?. Encontro Nacional da AnPAD XXXVII. Anais; Rio de Janeiro, 2013.

MASCARENHAS, R.C. Building an enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain, and New Zealand. **Public Administration Review**, v. 53, n. 4, p. 319-339, jul/ago. 1993.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations and Prospects*. In **Theories of the Policy Process**, Edited by Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 2007.