

AValiação de Políticas Públicas: Uma Abordagem DPP Aplicada ao Programa de Incentivo Fiscal “Produzir” no Estado de Goiás (2000-2017)

PUBLIC POLICY EVALUATION: A DPP APPROACH APPLIED TO THE “PRODUZIR” FISCAL INCENTIVE PROGRAM IN THE STATE OF GOIÁS (2000-2017)

Cleuler Barbosa das Neves¹
Sérvio Túlio Teixeira e Silva¹

Recebido em: 30/12/2019
Aceito em: 23/07/2020

cleuler@gmail.com
serviotts@gmail.com

Resumo: O Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás (Produzir) é o atual programa de incentivos fiscais do Estado de Goiás, em vigor desde 2000, e que tem como objetivo principal contribuir para a expansão do setor industrial de Goiás, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais. O objetivo deste trabalho constitui-se em realizar um estudo aplicado sobre o enquadramento do Produzir quanto aos aspectos conceituais, de definição e de classificação teóricos e metodológicos de uma política pública à luz das proposições de Schmidt (2018) e da abordagem de Bucci (2006; 2019). Para tanto, foi realizada análise qualitativa do ciclo desse Programa, relacionando-a com os seus resultados no período de 2000 a 2017. Conclui-se que o Produzir foi ineficaz no atingimento dos seus próprios objetivos teleológicos e que, conquanto integrado por suas 187 alterações normativas sem fundamentação embasada em retroalimentação ou alguma outra evidência empiricamente apurada, classifica-se como uma política pública simbólica e clientelista e constitui-se como um simulacro de política pública (SCHMIDT, 2018), sem capacidade real de resolução do problema político tomado como ponto de partida para sua implementação.

Palavras-chave: Política pública. Ciclo. Goiás. Programa Produzir. Renúncia de ICMS.

Abstract: The Industrial Development Program of the State of Goiás (Produzir) is the current fiscal incentive program in the State of Goiás, in force since 2000, and whose main objective is to contribute to the expansion of the industrial sector in Goiás, with an emphasis on generating employment and income and reducing social and regional inequalities. The objective of this research is to carry out an applied study on the framework of Produzir regarding the conceptual, theoretical and methodological definition and classification aspects of a public policy based on the proposals of Schmidt (2018) and the approach of Bucci (2006 ; 2019). To this end, a qualitative analysis of the cycle of this Program was carried out, relating it to its results in the period from 2000 to 2017. It is concluded that Produzir was ineffective in reaching its own teleological objectives and that, although integrated by its 187 changes normative norms not based on feedback or some other empirically accurate evidence, is classified as a symbolic and clientelistic public policy and constitutes a simulacrum of public policy (SCHMIDT, 2018), without real capacity to solve the political problem taken as starting point for its implementation.

Keywords: Public policy. Cycle. Goiás. Produzir Program. ICMS waiver.

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás (Produzir) é o atual programa de incentivos fiscais de Goiás, em funcionamento desde 2000 e que tem como objetivo principal contribuir para a expansão do setor industrial do Estado, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.

¹ Universidade Federal de Goiás – UFG – Goiânia – Goiás – Brasil.

O Programa Produzir é utilizado aqui como pano de fundo para um estudo aplicado sobre o enquadramento do Produzir quanto aos aspectos conceituais, de definição e de classificação teóricos e metodológicos de uma política pública à luz das proposições de Schmidt (2018) e da abordagem DPP – Direito e Políticas Públicas – de Bucci (2006; 2019).

Para tanto, inicialmente é apresentado um breve histórico das políticas públicas de incentivo fiscal em Goiás com enfoque no Programa Produzir, mormente quanto aos seus objetivos e funcionamento. Em seguida, apresentam-se pesquisas recentes que buscaram avaliar os resultados e impactos do Produzir em Goiás. Após, expõe-se os elementos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas para o estudo das políticas públicas, relacionando-os com os instrumentos normativos e de ação governamental. Por fim, realiza-se análise qualitativa mediante cotejo dos resultados do Produzir de 2000 a 2017 com o seu ciclo, bem como com a identificação das suas 187 alterações normativas que foram submetidas a uma crítica quanto a seus fundamentos e sua adequação com o preconizado pelo ciclo de políticas públicas e outros conceitos, definições teóricas e classificação propostos por Schmidt (2018) e Bucci (2006; 2019).

Almeja-se, assim, mostrar a importância de políticas públicas juridicamente harmônicas e com definição clara, não apenas dos seus objetivos finalísticos, mas também dos seus indicadores para o monitoramento dos seus resultados, de modo a possibilitar, ao longo de sua aplicação, a aferição de sua eficácia.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO FISCAL EM GOIÁS

2.1. Breve histórico

A economia do estado de Goiás tem crescido nas últimas décadas com um Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente 3,0% do PIB nacional. Entre 2010 e 2017, o PIB goiano cresceu a uma taxa média de 1,4% ao ano, desempenho acima do nacional, que ficou em 0,48%, o que proporcionou a permanência do estado entre as 10 maiores economias da Federação.²

O Governo de Goiás atribui o crescimento das últimas décadas ao dinamismo trazido pelas novas atividades industriais atraídas pelas políticas de incentivos financeiros e benefícios fiscais, praticadas nas últimas quatro décadas. Considera-se que esses programas contribuíram para a modernização e a diversificação do setor industrial do Estado, proporcionando aumento na arrecadação de ICMS, geração de empregos, melhoria na infraestrutura e na qualidade de vida da sociedade goiana. (IMB, 2012, p. 36-37; IMB, 2014, p. 4).

A primeira política voltada ao desenvolvimento econômico da indústria em Goiás teve início em 1970 com a criação do Fundo de Expansão da Indústria e Comércio (Feincom), instituído pela Lei nº 7.531/1971 e apoiado pelo II Programa Nacional de Desenvolvimento (PND) coordenado pela União. O principal propósito do Feincom era oferecer uma infraestrutura básica (energia elétrica,

² Disponível em: http://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=145. Acesso em: 08 jan. 2019.

serviço de comunicação, tratamento de esgoto, estradas, etc.) para receber as novas indústrias. (PASCHOAL, 2001, p. 33).

Já a partir da década de 1980 tem-se um contexto de “guerra fiscal” entre as unidades da federação,³ impulsionadas pela retirada do estado brasileiro do mercado como indutor do processo de desenvolvimento econômico e que levou os estados regionais a formular políticas de atração e manutenção de investimentos usando sua principal fonte de receita tributária, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). (PASCHOAL, 2001, p. 8).

Em 1984, a Lei nº 9.489/1984 instituiu o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização no Estado de Goiás (Fomentar) que visava a atração de empresas transnacionais por meio de desconto sobre o ICMS, concessão de terrenos e auxílio na infraestrutura, incentivando, assim, a desconcentração econômica dentro do próprio Estado. Sua lógica baseava no pagamento mensal de 30% do Imposto devido mensalmente e no diferimento de 70% do restante inicialmente em 05 anos e posteriormente, ampliado para 30 anos. (PASCHOAL, 2001, p. 33-39).

Alguns problemas relativos ao programa foram identificados, como a falta de transparência e o fato de não terem sido criadas ramificações para a permanência de micro e pequenas empresas no programa. Assim, o Fomentar atraiu projetos até 1999, quando foi substituído pelo Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás (Produzir), criado pela Lei nº 13.531/2000. (AMARAL, 2016, p. 47-48).

2.2. O programa Produzir: criação, objetivos e funcionamento

Sob o fundamento de melhorar a eficácia dos incentivos fiscais e corrigir os problemas observados pelo programa antecessor, o Produzir foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 5.265, de 31 de julho de 2000.

Segundo o art. 1º do Regulamento do Programa Produzir, os objetivos do programa são:

O Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR - tem por objeto social contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais. (art. 1º, Decreto nº 5.265/2000).

O Produzir foi concebido para contribuir com a expansão, modernização e diversificação do setor industrial, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica e o aumento da competitividade do Estado de Goiás. Todavia, extrai-se que os objetivos teleológicos do programa são a geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.

De modo geral, o programa busca a atração de investimentos privados por meio de benefícios de natureza tributária, basicamente, no financiamento ou no crédito outorgado de parcela

³ Silva (2002, p. 78-81) apresenta uma relação histórica de programas de incentivos fiscais iniciados por diversos entes da federação.

do ICMS que deveria ser pago pelas empresas que se instalam ou ampliam suas operações em território goiano. (SILVA, 2018, p. 26).

De acordo com a legislação pertinente, a política de incentivo atuaria sob a forma de financiamento de parcela mensal de até 73% do ICMS devido ao Tesouro Estadual pelas empresas situadas no estado e beneficiárias do programa. Assim, mensalmente as empresas recolhem 27% do ICMS à vista.

Os prazos de fruição do benefício variam de acordo com a análise dos coeficientes de prioridade do projeto, calculados segundo critérios sociais e econômicos, podendo chegar até 2040, como especificados no Decreto nº 5.265/2000 e só posteriormente na Lei Estadual nº 18.360, de 30 de dezembro de 2013.

Ainda, a empresa beneficiária poderá ter descontos de até 100% do valor financiado, caso atenda aos critérios de desconto previstos no Anexo II do Decreto nº 5.265/2000 (renúncia de receita), e apontados no projeto de implantação. Como estipulado nesse Decreto, no art. 21, § 2º, IV, 'c', a própria empresa é quem escolhe e informa ao Programa quais itens cumprirá, sendo uma escolha técnica da empresa juntamente com o economista responsável, facultada a ela alterar tais parâmetros sempre que necessário, dentro do rol e na forma estipulada pela legislação. (AMARAL, 2016, p. 47-50).

Desde sua implementação, o Produzir passou por diversas modificações normativas⁴. Dentre elas, a fim de promover o incentivo em outras áreas não contempladas inicialmente, foram criados “[...] subprogramas que objetivaram beneficiar setores e áreas específicas, tais como o setor de telecomunicação, as micro e pequenas empresas, comércio exterior, tecnologia e logística”. (AMARAL, 2016, p. 51-52).

Do ponto de vista operacional, a concessão e o controle dos benefícios do Programa Produzir perpassa por diversos órgãos e entidades Estaduais: a Secretaria de Desenvolvimento do Estado de Goiás (SED, atualmente a Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços – SIC), a que compete a administração e controle do programa; a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (Sefaz, atual Secretaria da Economia), para celebração do Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) e a realização das auditorias de investimento e quitação; e a Agência de Fomento de Goiás S/A (Goiás Fomento), agente financeiro do programa e responsável pela celebração dos contratos de financiamento e pelo auxílio à SED no controle de pagamentos e recebimento das inadimplências. (TCE-GO, 2018a).⁵

Por fim, importante destacar as divergências conceituais de caracterização do Programa Produzir quanto ao aspecto de renúncia de receita. Teoricamente, a parcela financiada do ICMS devido pelas empresas beneficiárias deveria ser paga a partir das condições do financiamento estipuladas por cada programa. Dessa forma, esses gastos indiretos do governo estadual não seriam caracterizados como renúncia de receita, pois, posteriormente, esses valores seriam recompostos ao orçamento estadual mediante o pagamento desses financiamentos. (TCE-GO, 2015, p. 4-5).

⁴ Maiores detalhes na seção 5.

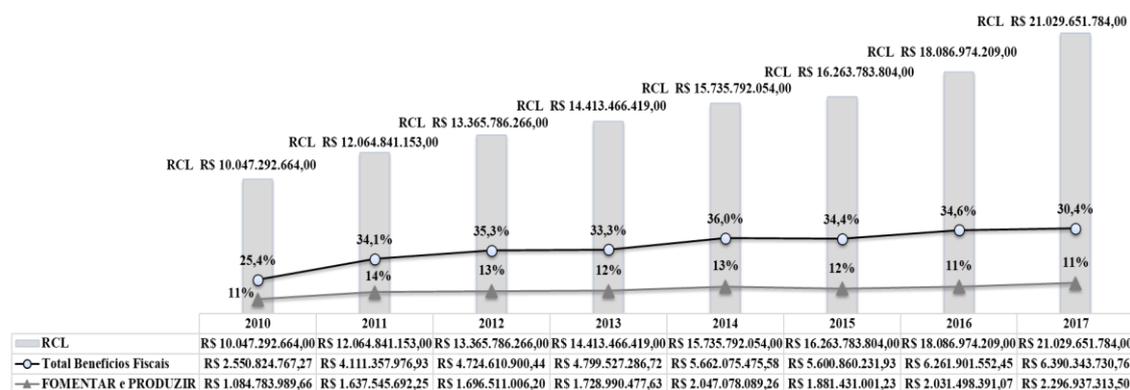
⁵ Após reforma administrativa decorrente da Lei nº 20.491, de 25 de junho de 2019, a Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços (SIC) passou a exercer as atividades da anterior SED. Ainda, a Secretaria de Estado da Economia substituiu a antiga Sefaz.

Ocorre que os critérios sociais e econômicos de desconto (especificados no Anexo II do Decreto nº 5.265/2000) podem levar uma empresa a obter 100% de desconto no saldo devedor de seu contrato de financiamento. Por isso, conclui-se que, do montante total apurado de ICMS a pagar pela empresa, ela pode chegar a recolher apenas 27% (montante recolhido à vista) a título de ICMS, sendo que, a depender do subprograma no qual o projeto foi aprovado, a empresa pode receber a outorga da parcela à vista. Ainda, em estudo promovido pelo Instituto Mauro Borges (IMB, 2014), afirmou-se que “(...) os fatores (de desconto) são de fácil comprovação e o objetivo da empresa é alcançar 100% de desconto, quitando integralmente o financiamento”, alegação que robustece a tese de renúncia de receita. (IMB, 2014, p. 13).

Apesar da controvérsia quanto a classificação destes incentivos, se financeiros ou fiscais, a unidade técnica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO, 2018) posiciona-se no sentido de conferir ao Produzir e Fomentar o caráter de renúncia fiscal (TCE-GO, 2018b, p. 202). Essa conclusão coaduna-se com a violação à reserva de manifestação unânime do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), exigida para concessão de renúncia fiscal do ICMS sob a forma de crédito outorgado.

Dados entre 2010 e 2017 retirados do Portal da Transparência de Goiás⁶ apontam para benefícios fiscais com média de 33% da Receita Corrente Líquida (RCL) anual do Estado de Goiás, sendo que os advindos dos programas Fomentar e Produzir equivalem, em média, a 12% da RCL, como demonstrado pela figura 1.

Figura 1 – Série histórica da Receita Corrente Líquida do Estado de Goiás e dos benefícios fiscais realizados/contabilizados por exercício



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Portal da Transparência do Estado de Goiás.

Independentemente das divergências existentes quanto a sua caracterização contábil e tributária, verifica-se que o Programa Produzir amolda-se a um conceito⁷ de política pública, como o de Bucci:

⁶ Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/institucional/dados-abertos>. Acesso em 13 out. 2019.

⁷ O conceito de política pública é aduzido neste trabalho como um pressuposto conceitual. De acordo com GUSTIN e DIAS (2013, p. 37), “Os pressupostos conceituais [...] são conceitos que não serão objeto de questionamento pela pesquisa”.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Adotando esse conceito, Bucci (2019, p. 816) propõe uma abordagem DDP – Direito e Políticas Públicas – como uma tentativa de reunir diversos campos do conhecimento que objetivam estudar o fenômeno interdisciplinar das políticas públicas:

Adotando o conceito de políticas públicas para o trabalho jurídico já muito debatido (BUCCI, 2013), o objeto da abordagem DPP é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico-institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva (BUCCI, 2018). Aspecto complementar dessa abordagem é o destaque que se dá à perspectiva do Poder Executivo (BUCCI; DUARTE, 2017). (BUCCI, 2019, p. 816).

Feita uma caracterização conceitual aproximativa do Programa Produzir, a próxima seção destina-se a apresentar pesquisas anteriores que tiveram como objetivo avaliar os resultados desse programa de incentivo.

3. ESTUDOS SOBRE OS RESULTADOS DO PROGRAMA PRODUZIR

Nesta seção, são apresentados os resultados de pesquisa bibliográfica que teve como intuito levantar, selecionar e resumir pesquisas recentes, realizadas por instituições públicas ou pela academia, que buscaram avaliar os resultados, impactos e efeitos⁸ das políticas de incentivo fiscal em Goiás, sobretudo o Produzir.

O Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) é a unidade responsável por estudos estatísticos do Estado de Goiás, vinculada à Secretaria de Economia. O primeiro estudo com foco no Programa Produzir (IMB, 2012, p. 1-41) promoveu análises descritivas dos benefícios concedidos no âmbito do Programa, com enfoque para as microrregiões do Estado.

⁸ De acordo com Draibe (2001) apud Schmidt (2018, p. 138), *resultados*, *impactos* e *efeitos* são diferentes: “Resultados são as decorrências diretas da política pública, derivadas dos objetivos e metas traçados. Impactos são as consequências mais duradouras, as mudanças provocadas pela política. Efeitos compreendem as externalidades da política, seus impactos indiretos, não previstos, positivos e negativos”. Simplificadamente, para essa pesquisa, utiliza-se o termo *resultados* para se referir genericamente às três possibilidades.

No entanto, suas análises restringiram-se a informações dos próprios projetos aprovados pelo Produzir, não contemplando indicadores sociais, econômicos ou regionais.

Em novo estudo (IMB, 2014, p. 1-42), o IMB apresentou os resultados de um censo que teve como objetivo coletar informações a respeito das indústrias instaladas em Goiás decorrentes do Produzir e programas de incentivo fiscal predecessores. A conclusão limitou-se a apontar que os programas estaduais de incentivos fiscais de Goiás foram fundamentais para a atração e a manutenção das indústrias no Estado.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), no uso de sua competência institucional, realizou alguns trabalhos que tiveram como objeto os programas de incentivos fiscais do Estado de Goiás. A seguir, destacam-se os três que tiveram decisões do Plenário da Corte de Contas goiana.

O Acórdão TCE-GO nº 1.471/20169, de 04 de maio de 2016, apontou irregularidades referentes ao caráter fiscal dos benefícios concedidos pelo programa e o consequente resultado de renúncia de receita em virtude do desconto oferecido na quitação, bem como demais irregularidades na operacionalização do programa, sobretudo relacionados às auditorias de quitação, que não eram realizadas a contento. Os autos foram convertidos em Tomada de Contas Especial (TCE n. 201714304000852), instaurada em 18/03/2019, que após finalização da apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano na fase interna, encontra-se em sua fase externa, ou seja, em tramitação na Corte de Contas.

A representação que originou o Acórdão TCE-GO nº 5.801/201710, de 06 de dezembro de 2017, apurou irregularidades relativas a deságios aplicados a saldo devedores de determinadas empresas, resultante da diferença entre o débito original e o valor efetivamente pago, reconhecendo-os como efetiva renúncia de receita. Os autos foram apensados ao processo de nº 201700047002530, em tramitação na Corte de Contas (e, por isso, sem acesso público), cujo objeto trata-se de auditoria realizada em 2017, tendo como foco as receitas decorrentes de incentivos fiscais concedidos por meio dos Programas Produzir e Fomentar.

Já o Acórdão nº 109/201811, de 17 de janeiro de 2018, adveio de auditoria que resultou na constatação de inconformidades concernentes à natureza fiscal dos incentivos; à forma de concessão de benefícios configurados como renúncia de receita; à ausência de repasse dos duodécimos aos poderes e órgãos autônomos e das transferências constitucionais aos municípios; à incorreta classificação da antecipação de 10% (dez por cento) do financiamento; à falta de sistema informatizado para o efetivo controle dos benefícios; à concentração de benefícios em determinados Municípios, e à ausência de comprovação objetiva de que o programa tem contribuído para a diminuição das desigualdades sociais e regionais e para a geração de empregos. Ainda, providências foram determinadas para inclusão das irregularidades tratadas no âmbito do mesmo processo de nº 201700047002530 (sem acesso público), citado no parágrafo anterior.

Amaral (2016, p. 1-103) foi a primeira a relacionar variáveis socioeconômicas com dados do Produzir. O objetivo geral foi o de construir um modelo de regressão – relacionando à taxa de

⁹ Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=255811>. Acesso em 22 jan. 2019.

¹⁰ Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=267300>. Acesso em 22 jan. 2019.

¹¹ Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=287537>. Acesso em 22 jan. 2019.

crescimento anual da renda local (Valor Adicionado Industrial Bruto) e a fatores relacionados à presença do programa nas diferentes microrregiões do Estado, que refletissem os impactos do programa no crescimento da renda industrial em Goiás, quais sejam: crédito concedido, proporcional à população de cada Município; e número de empresas per capita nos Municípios que receberam benefício do programa. As fontes dos dados foram, tanto informações da, à época, Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SED), sobre os dados dos projetos beneficiados, quanto indicadores coletados pelo IMB.

O trabalho constatou que, apesar de o Estado de Goiás apresentar crescimento do Valor Adicionado Bruto Industrial entre os anos de 2000 a 2013, os benefícios auferidos pelo programa oscilaram ao longo do período, tanto em relação ao volume de crédito concedido, quanto ao número de empresas contempladas. Em suma, concluiu-se que não há indícios de que o incentivo fiscal seja suficiente para atrair empresas, uma vez que a maioria é alocada em regiões já desenvolvidas, indicando que são influenciadas por outros fatores e não, decisivamente, pelas metas do Produzir.

Araújo (2016, p. 65-87) analisa os incentivos fiscais de Goiás entre 2000 e 2013, de modo a verificar seu impacto econômico vis-à-vis com o custo fiscal gerado. Para tanto, o autor utilizou técnicas de estatística descritiva e de análises documentais. Assim, pôde-se sugerir que os investimentos incentivados apresentam impacto no Valor de Transformação Industrial positivo na primeira metade e negativo na segunda metade da década de 2000. Ainda, verificou-se que a maior parte dos investimentos incentivados (71,3%) ficou concentrada em grupos agroindustriais, setor econômico em que, vocacionalmente, Goiás possui grande potencial.

Ademais, o autor observou que as renúncias de receita de ICMS apresentaram crescimento acentuado durante todo período analisado. Além disso, considerando que as taxas de crescimento da estimativa de renúncia de receita divulgada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Goiás serem maiores que as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, evidenciou-se, também, que os incentivos fiscais, apesar de não trazerem custo direto ao orçamento público Estadual, comprometem a arrecadação futura. Quanto à distribuição regional, 64% do total dos investimentos incentivados pelos Programas ficaram concentrados em cinco Municípios (Goiatuba, Goianésia, Quirinópolis, Itumbiara e Anápolis), sugerindo baixa eficiência dos programas na diminuição da desigualdade regional.

Matos (2017, p. 1-126) teve como objetivo principal de estudo a relação entre o Programa Produzir e os seus desdobramentos perante a distribuição dos seus benefícios nas microrregiões goianas. Para tanto, o autor utilizou-se de métodos de pesquisa qualitativa de modo a triangular informações a partir de análise de conteúdo e de análise documental.

O autor constatou que os incentivos fiscais são insuficientes para realizar a distribuição de recursos almejada pelas políticas de incentivo. Não obstante as tentativas da gestão de corrigir o problema, o autor afirma que a distribuição dos benefícios ofertados pelo programa de incentivos fiscais de Goiás é desigual, culminando em uma concentração de benefícios nas regiões mais dinâmicas do Estado. Apesar disso, o trabalho ressalta que esse programa foi essencial para a expansão do parque industrial goiano, pois foi necessário para a atração de grandes investimentos em Goiás, que conseqüentemente geram impactos positivos em emprego e renda.

Ao final, com base nos problemas identificados, Matos (2017, p. 83-92) elaborou uma proposta de intervenção na legislação do Produzir com base na diversificação dos benefícios. A ideia foi de criar um pacote de benefícios, desde a concessão de infraestrutura básica e terrenos para alocação de indústrias até a renúncia fiscal de fato, de modo a tentar corrigir a concentração industrial da região Centro-Sul do Estado para a metade Norte.

Silva (2018, p. 1-99) buscou verificar se a prática de incentivos fiscais, realizadas em Goiás por meio do Programa Produzir, impactou na geração de emprego, renda e arrecadação local no período compreendido entre os anos de 2005 a 2014. Para tanto, utilizou-se da técnica de análise de regressão múltipla, com dados em painel, com 2460 observações (os 246 Municípios do Estado de Goiás observados durante dez anos).

Para avaliar a eficácia na geração de emprego, a pesquisa utilizou-se de informações sobre empregos gerados pelas indústrias, informados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho, apurados anualmente por Município. Em um primeiro momento, foram analisadas as estatísticas descritivas e a correlação linear entre as variáveis dependentes e as explicativas. Em seguida, foram feitos testes para a definição do modelo de regressão mais ajustado ao conjunto de dados e, em seguida, a análise propriamente dita.

Inicialmente, a interpretação dos coeficientes de correlação indicou um descompasso entre os investimentos do Produzir na região Norte e na Região Sul do Estado, uma vez que a proporção da primeira representou, em média, aproximadamente 30% do total no período analisado, contra 70% da metade Sul do Estado.

De acordo com o modelo por ele estimado, constatou-se que os incentivos fiscais do Produzir não impactaram positivamente na geração de empregos da indústria ou na Receita Corrente arrecadada (receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes). Já em relação ao impacto na renda média dos Municípios goianos, o resultado encontrado no modelo econométrico indica um impacto positivo por intermédio do Produzir. Sendo assim, inferiu-se que um incremento de R\$ 8,19 de incentivo fiscal per capita provocaria um aumento da renda média do município em R\$ 1,00, o que, de algum modo poderia representar uma transferência indireta das receitas públicas do Estado de Goiás para seus Municípios.

Diferentemente das pesquisas anteriores de Amaral (2016, p. 1-103) e de Silva (2018, p. 1-99), que buscaram estabelecer correlação entre as variáveis a partir de um modelo econométrico, a pesquisa de Neves e Silva (2020, no prelo) propôs-se a testar as hipóteses de mudanças no comportamento de séries temporais de indicadores socioeconômicos frente a picos de inversão dos investimentos aprovados no âmbito do Produzir. Assim, o objetivo desse trabalho consistiu-se em verificar se os investimentos aprovados dentro do Produzir resultaram em alterações positivas e estatisticamente significantes em indicadores socioeconômicos regionais associados aos objetivos teleológicos do Programa.

Para tanto, foram aplicados testes estatísticos de verificação das possíveis quebras estruturais nas séries temporais dos indicadores selecionados: Número de Empregados Total (RAIS); Saldo de Empregos Anual (CAGED); Receitas Municipais; Receitas Correntes Municipais; IDH-M;

Índice de Gini; e Rendimento Médio Municipal por Empregado, todos extraídos da Base de Dados Estatísticos (BDE), mantida pelo Instituto Mauro Borges (IMB). Foi realizada uma análise da eficácia teleológica do Produzir em seus objetivos autodeclarados no período subsequente ao da aprovação no mesmo Programa da inversão dos incentivos (renúncias fiscais do ICMS) nas 18 microrregiões do Estado de Goiás (IBGE) no período de 2000-2017.

Os resultados apontam para a ineficácia do Produzir como política pública para geração de emprego e renda e de desigualdades sociais e regionais, pois há evidências no sentido de que quase R\$ 210 bilhões (em valores atuais) foram despendidos pelos sucessivos governos do Estado de Goiás, no período 2000-2017, com pouquíssimos resultados mensuráveis – apenas 03 (2,4% do total testado) quebras estruturais encontradas, das 126 testadas (07 indicadores nas 18 microrregiões) – em favor do atingimento eficaz da teleologia apregoada pelo próprio Programa (NEVES e SILVA, 2020, no prelo).

4. PAPEL DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS E DE AÇÃO GOVERNAMENTAL NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Schmidt (2018, p. 119-149), expõe vasta revisão da literatura de Ciência Política acerca de elementos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas para o estudo das políticas públicas.

O autor propõe a seguinte definição¹² para política pública: “é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. (SCHMIDT, 2018, p. 127).

Pormenorizadamente, apresenta aspectos centrais dessa definição:

Ações isoladas, mesmo que importantes, não configuram uma política, que é sempre um conjunto de ações e decisões.

Um conjunto de decisões e ações somente compõe uma política quando decorrem da intenção de resolver um problema político; na execução prática a coerência entre as ações pode ser frágil ou mesmo inexistir, mas é preciso que exista uma intencionalidade prévia a congregá-las.

As ações podem ser executadas diretamente pelo poder público ou delegadas a organizações sociais ou privadas.

Ações de interesse público executadas pela sociedade civil somente constituem uma política pública se integrarem um rol de ações coordenadas pelo Estado; não é necessário que o Estado execute as ações, mas em uma democracia cabe-lhe a função de coordenar e legitimar o processo político. (SCHMIDT, 2018, p. 127).

Logo depois, Schmidt (2018, p. 128-130) elenca grupos de tipologias existentes na literatura, não excludentes entre si, possíveis para classificação de políticas públicas, a saber:

¹² Schmidt (2018, p. 122) enfatiza a diferença entre *conceito* e *definição*: “o conceito expressa o que há de essencial em um fenômeno; a definição detalha e dá contornos precisos ao conceito”.

políticas sociais, que dizem respeito a ações de proteção social, mormente nos campos da saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social; e políticas econômicas, que se referem a políticas fiscais, monetárias, de incentivos ou controles sobre determinados setores econômicos;

políticas universais, que visam direitos ao conjunto dos cidadãos; e políticas focalizadas, que se destinam a alguns setores sociais;

políticas distributivas, que consistem na distribuição de recursos a regiões ou segmentos sociais específicos; políticas redistributivas, que se dá pela redistribuição de renda e benefícios; políticas regulatórias, que servem para regular setores e comportamentos; e políticas constitutivas, que definem procedimentos gerais definem estruturas e procedimentos gerais da política, afetando como se relaciona com outras políticas.

políticas majoritárias, que distribuem custos e resultam em benefícios coletivos; políticas clientelistas, que distribuem os custos para todos, mas concentram os benefícios para grupos específicos; e políticas de grupos de interesse, que concentram tanto os custos como os benefícios em certas categorias;

políticas reais, que reúnem o conhecimento e ações necessárias e visam efetivamente resolver um problema público; pseudopolíticas que são caracterizadas pela intenção de resolver um problema, sem que haja conhecimento adequado para isso; políticas simbólicas, em que os responsáveis não têm interesse efetivo de resolver o problema e visam ganho de capital político; políticas sem sentido, que carecem tanto de conhecimento quanto de intenção genuína para resolver um problema político.

políticas de governo, que tendem a ser provisórias, pois opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica; políticas de estado, que são duradouras, pois expressam opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais, perpassando governos de diferentes ideologias.

Ademais, Schmidt (2018, p. 130), apresenta também abordagens metodológicas utilizadas nos estudos de políticas públicas, sendo que a mais prestigiada é dos ciclos de políticas públicas.

Essa técnica identifica cinco fases/etapas que permitem entender como uma política pública surge e se desenvolve: (i) percepção e definição do problema; (ii) inserção do problema na agenda política; (iii) formulação da política pública; (iv) implementação da política pública; e (v) avaliação da política pública. (SCHMIDT, 2018, p. 131).

Nas fases (i) e (ii), uma determinada demanda social é transformada em um problema político que terá a atenção da sociedade e dos governantes, em um processo de constante debates entre os agentes públicos e sociais para propor as possíveis soluções ao problema. (SCHMIDT, 2018, p. 131-133).

Passada a fase de discussão, segue para etapa da formulação da política pública (iii). Em meio a um complexo sistema de tomada de decisão,¹³ é escolhida uma maneira de solucionar o problema político. Para tanto, é comum que seja confeccionada de leis ou regulamentos a fim de

¹³ Schmidt (2018, p. 134) relata diversos modelos do processo decisório que envolve uma política pública: *racionalismo, incrementalismo, modelo da cesta de lixo (garbage can), sondagem mista (mixed scanning)*.

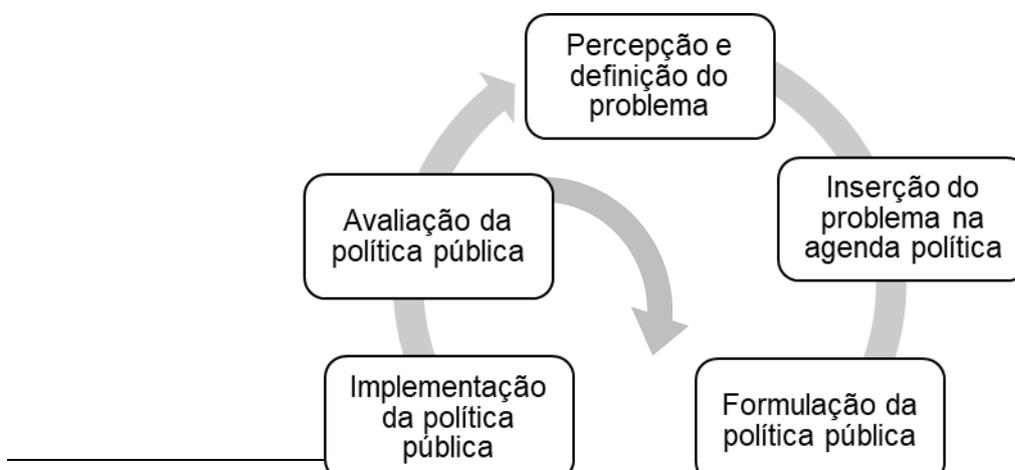
explicitar diretrizes, objetivos, metas e atribuição de responsabilidades. (SCHMIDT, 2018, p. 133-135).

A etapa de implementação (iv) consiste na concretização do que foi planejado na fase anterior, contemplando também redefinições acerca de determinados aspectos da formulação inicial. É nessa fase que se vincula a política pública ao orçamento público, de modo a propiciar o financiamento adequado da política por meio de planos, programas, projetos e ações¹⁴ delineados nas leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA). (SCHMIDT, 2018, p. 135-137).

Por fim, a etapa de avaliação (vi) consiste na apuração dos “êxitos e das falhas do processo de sua implementação. Ela proporciona retroalimentação (feedback) e pode determinar a continuidade, a mudança ou a cessação da política.” (SCHMIDT, 2018, p. 137). Schmidt (2018, p. 137) ainda destaca a importância, nessa fase, das instituições estatais, como os Tribunais de Contas e as Controladorias, bem como das organizações independentes, tais como as universidades e as ONG’s, como agentes avaliadores de políticas públicas. Entre os critérios usualmente empregados na avaliação de políticas públicas, o autor aponta “a efetividade (a adequação da execução prática da política ao planejamento), a eficácia (alcance dos objetivos com base nos resultados), a eficiência (a relação entre resultados e custos) e a legitimidade (aceitação da política pela população)”. (SCHMIDT, 2018, p. 138).

Todavia, por mais que a representação por meio do ciclo de políticas públicas, traga uma visão sistemática e contínua de uma política pública, Salinas (2013, p. 132) revela que esse ciclo é um processo iterativo, de constantes alterações, mormente quanto às fases de implementação e formulação. Em verdade, é possível acrescentar a etapa de avaliação nesse processo de constante iteratividade, de modo a representar o processo de retroalimentação aduzido por Schmidt (2018, p. 137), como afigurado abaixo:

Figura 2 – Ciclo das Políticas públicas



¹⁴ Para Schmidt (2018, p. 127-128) existe um uso abusivo e impreciso da expressão políticas públicas, no sentido de representar qualquer ação estatal. Para contornar esse problema pode ser contornado pela utilização de uma terminologia comum hoje no planejamento governamental, que vai do mais geral ao mais específico: política, plano, programa, projeto e ação.

Fonte: Adaptado pelos autores, conjugando os entendimentos de Schmidt (2018, p. 131) e Salinas (2013, p. 132).

Nessa lógica, o Direito entremeia o ciclo de políticas públicas. Salinas (2013, p. 130), corrobora que a legislação e normatização, estão comumente presentes na etapa de formulação, de modo que a consubstanciar as escolhas oficiais sobre as políticas públicas, bem como promover alterações e extinções.

De Paula (2016, p. 63) pondera que a relação entre os instrumentos normativos e a política pública deve ser permanente, não restringindo-se a momentos específicos do ciclo da política pública. Ainda, segundo o autor, as políticas públicas, para que se tenham completa implementação, não devem limitar-se às previsões normativas, existindo campo para atuação administrativa por meio de diferentes expedientes. (DE PAULA, 2016, p. 64).

Todavia, no Brasil, o padrão legislativo é caracterizado por conferir um nível acentuado de discricionariedade ao administrador, tanto do ponto de vista procedimental quanto substantivo. Do ponto de vista procedimental, as leis brasileiras costumam ser genéricas quanto aos procedimentos de tomada de decisão administrativa que nortearão o processo de implementação das políticas. Sob a perspectiva substantiva, costumam não prever as condutas que serão exigidas dos destinatários finais da política. (SALINAS, 2013, p. 139). Por isso, o cenário atual é de descrença quanto ao papel da lei como mecanismo estruturador das ações administrativas. (SALINAS, 2013, p. 138).

De toda sorte, as políticas públicas são criadas, postas em prática, alteradas e extintas por normas governamentais específicas, tais como leis, decretos, resoluções e até mesmo por meros atos administrativos, como simples despachos. Emerge, nesse contexto, que a correspondência das ações administrativas aos interesses da sociedade para a soluções dos problemas políticos, perpassa, necessariamente, pelo aprimoramento de técnicas normativas.

De Paula (2016, p. 276-279) divide a avaliação legislativa¹⁵ em dois momentos: (i) prospectiva ou ex ante aquela realizada em momento anterior ao da edição do ato legislativo-regulatório, em que se pretende prever potenciais efeitos de determinada alteração legislativa, e (ii) retrospectiva ou ex post aquela realizada em momento posterior à edição, em que se almeja examinar os eventuais efeitos reais produzidos pela inovação legal e sua adequação aos objetivos que a originaram.

O autor aponta a possível sobreposição entre a chamada avaliação legislativa e a avaliação de políticas públicas. Para o autor, embora a última seja uma tarefa mais ampla, examinar resultados e impactos da proposta legislativa equivale, em boa medida, a avaliar parte da própria política. Ou seja, avaliações de políticas públicas podem resultar, em grade medida, em alterações normativas. (DE PAULA, 2016, p. 323-326)

As avaliações prospectivas e retrospectivas contribuem para densificação da norma, de modo a reduzir o espaço para a discricionariedade desarrazoada.¹⁶ (SALINAS, 2013, p. 137).

¹⁵ O autor utiliza o termo *avaliação legislativa* para denominar avaliação de qualquer tipo de marco legal ou regulatório.

¹⁶ Para a Salinas (2013, p. 134), o nível adequado de poder discricionário varia de acordo com a natureza do problema a ser solucionado pela política pública: o controle político da administração por meio da legislação possui um objetivo mais imediato, que consiste em garantir que administradores comportem-se da maneira

Decorre daí o caráter provisional dos normativos e decisões administrativas, de modo que eles devem ser monitorados e avaliados periodicamente quanto à capacidade de atenderem às finalidades aderentes aos interesses públicos que ensejaram sua edição. Constatado que a norma ou decisão não mais se mostra efetiva, ou mesmo que não seja inefetiva, na busca de maiores graus de adequação, ela deve ser adaptada para melhor satisfação das finalidades públicas. (PALMA, 2014, p. 373-375).

A abordagem DPP – Direito e Políticas Públicas – de Bucci (2019, p. 816) vem ao encontro dessa necessidade de examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos entorno das ações governamentais que direcionam uma política pública, sejam elas normativas ou administrativas. Essas ações e suas transformações podem ser promovidas tomando por fundamento avaliações empíricas e/ou de conjunturas idealistas.

5. ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA DO PRODUIR

Nesta seção, a partir dos resultados aferidos do Programa Produzir, aduzidos na seção 3, é realizada análise do ciclo da política pública do Produzir, especialmente no que concerne a fase de avaliação.

Em consulta à pesquisa de legislação da Casa Civil do Estado de Goiás,¹⁷ foram encontradas 53 Leis Ordinárias e 75 Decretos estaduais que se relacionam com o Programa Produzir, conforme tabela 1, que mostra a quantidade de normatização por ano de emissão.

Tabela 1 – Quantidade de normas emitidas anualmente que se relacionam com o Programa Produzir

Ano	Tipo de normatização		Total por ano
	Decreto	Lei Ordinária	
2000	1	1	2
2001	3	3	6
2002	3	3	6
2003	3	0	3
2004	2	1	3
2005	1	2	3
2006	3	5	8
2007	0	1	1
2008	1	3	4
2009	4	2	6

esperada por atores que, ao menos teoricamente, se responsabilizam perante a sociedade por suas escolhas políticas.

¹⁷ Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/pagina_inicial. Acesso em 21 jan. 2019.

2010	3	0	3
2011	8	4	12
2012	3	1	4
2013	7	6	13
2014	4	2	6
2015	3	5	8
2016	8	4	12
2017	9	7	16
2018	6	0	6
2019	3	1	4
2020		2	2
Total geral	75	53	128

Fonte: dados extraídos do sítio eletrônico da Casa Civil do Estado de Goiás (https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/pagina_inicial), mediante pesquisa de legislações que contém a expressão "programa de desenvolvimento industrial de goias". Acesso em: 21 jul. 2020.

Ainda, em consulta ao antigo sítio eletrônico da SED, atual SIC,¹⁸ o Produzir apresentava outras 59 resoluções normativas até janeiro de 2019. Ao todo, são 187 normatizações que guardam relação com o Programa direta ou indiretamente.

Esses dados demonstram as tentativas de redirecionamento, ao longo dos anos, para o programa. Entretanto, a quantidade de normativos contribui para possibilidade de sobreposição de matérias, fenômeno conhecido como red tape. (DE PAULA, 2016, p. 278). Existem, ainda, riscos elevados de que essas alterações tenham tido interesses divergentes dos objetivos teleológicos dessa política pública. Tal possibilidade pode ser aventada pelo fato de não terem sido encontrados estudos governamentais que poderiam subsidiar essas alterações; muito menos a constatação de fundamentos embasados em evidências cientificamente extraídas ou em aspirações ideologicamente justificadas e politicamente legitimadas. Entretanto, assevera-se que, para se verificar essa afirmação, faz-se necessária uma futura pesquisa com uma análise documental¹⁹ nos processos que decorreram nesses normativos.

Especificamente, os estudos promovidos pelo IMB em 2012 e 2014, foram os primeiros e únicos estudos promovidos pelo Poder Executivo com intuito de atender à fase de avaliação do Programa Produzir. Entretanto, como relatado anteriormente, limitaram-se a extrair suas conclusões a partir de dados sobre os benefícios aprovados e de informações declaratórias obtidas com base em censo realizado com os próprios beneficiários.

Por isso, não é desarroado afirmar que as conclusões desses estudos, mormente quanto ao crescimento econômico do Estado e sua relação com essa política de incentivo fiscal, são frágeis e sujeitas a vieses, sem condições de avaliar a eficácia, eficiência ou efetividade do Produzir. De igual modo, as auditorias promovidas pelo TCE-GO voltaram-se mais para questões operacionais e da natureza fiscal dos incentivos, mas que não produziram alterações normativas rastreáveis.

Os trabalhos acadêmicos que promoveram avaliações ex post do Produzir, sobretudo os de Amaral (2016, p. 1-103), de Silva (2018, p. 1-99) e de Neves e Silva (2020, no prelo), trouxeram luz a

¹⁸ Disponível em: <http://www.sed.go.gov.br/industria-e-comercio/Produzir.html>. Acesso em 23 jan. 2019.

¹⁹ A técnica de análise documental é pormenorizada em Cellard (2017, 295-316).

boas práticas de retroalimentação de políticas públicas, uma vez que buscaram avaliar os resultados do Programa Produzir a partir de indicadores socioeconômicos com aplicação de técnicas estatísticas.

Sobre essa possibilidade, Januzzi (2017, p. 149-181) detalha a indispensabilidade de indicadores socioeconômicos para todas as fases integrantes do ciclo de políticas públicas.²⁰ Para ele, cada etapa requer o emprego de indicadores específicos, contendo informações para subsidiar as decisões ao longo do processo. Por exemplo, a fim de diagnosticar as demandas sociais e elevá-las ao status de problemas políticos, é necessário dispor de indicadores capazes de dimensionar e caracterizar o fenômeno. Na etapa de implementação, indicadores de monitoramento devem primar pela especificidade da aplicação dos recursos, enquanto na fase de avaliação deve-se procurar indicadores capazes de aferir a eficácia (cumprimento dos objetivos), a eficiência (empregabilidade dos recursos) e a efetividade (impactos e efeitos sociais). (JANNUZZI, 2017, p. 149-150).

O fato é que as pesquisas realizadas na academia, mormente a de Neves e Silva (2020, no prelo), evidenciaram a ineficácia do Programa Produzir quanto ao atingimento dos seus objetivos teleológicos ao longo dos seus quase 20 anos de funcionamento e nenhuma das 187 alterações normativas trouxeram soluções para esse problema crônico do Programa.

Demonstra-se, nessa esteira, a necessidade de incorporação de um entendimento das políticas públicas como um processo gerencial em que é preciso a definição dos itens de verificação e de controle²¹ ao longo de seu ciclo. Aferições de indicadores previamente definidos nos normativos que regem a política proporcionam informações úteis para as revisões periódicas dos normativos, sobretudo os infralegais, que são de rápida expedição.

Já as avaliações acadêmicas prospectivas apontaram que as renúncias fiscais provocadas pelo Produzir poderão impactar a arrecadação futura de ICMS no estado demonstrando que políticas atuais refletem em menos recursos para investir em atividades típicas de Estado (saúde, educação, segurança, infraestrutura). (ARAÚJO, 2016, p. 85).

Nessa lógica, questiona-se se a ordem de grandeza dos estímulos fiscais invertidos – aproximadamente 210 bilhões de reais em renúncias de receita de ICMS até 2040 (NEVES e SILVA, 2020, no prelo) – foram proporcionais aos resultados que poderiam ser esperados num programa de incentivos fiscais dessa dimensão. A título comparativo, a tabela 2 apresenta os valores per capita, de 2016 a 2019, das despesas empenhadas²² nas três maiores funções públicas do Estado de Goiás, comparados com a renúncia de receita média anual para o Programa Produzir:

²⁰ Januzzi utiliza a terminologia *indicadores sociais* para se referir a todo tipo de indicador que afira condições da sociedade. Já *políticas sociais*, é o termo utilizado pelo autor que guarda relação com o que nesta pesquisa indica-se por *políticas públicas*.

²¹ Itens de Verificação são indicadores relacionados ao processo de produção, que indicam se o caminho está seguindo na direção desejada. Já Itens de Controle são indicadores relacionados ao produto, capazes de aferir o resultado do processo gerenciado. (CAMPOS, 2013, p. 94-101).

²² De acordo com o Observatório do Cidadão do TCE-GO (<https://portal.tce.go.gov.br/observatorio-do-cidadao>, acesso em 22 jul. 2020), para as *despesas empenhadas*, “são considerados os valores a partir do empenho da despesa, que é a etapa onde o Estado assume a obrigação, reservando o recurso orçamentário para posterior pagamento ao fornecedor quando o bem for entregue ou o serviço concluído”. Uma possível imprecisão em relação às despesas realizadas pode ser desconsiderada frente à comparação com uma distribuição média anual considerada para as renúncias de receitas do Produzir.

Tabela 2 – Comparativo da despesa empenhada por habitante nas três maiores funções públicas do Estado de Goiás com a média da renúncia de receita anual do Produzir por habitante, de 2016 a 2019.

Função	2016	2017	2018	2019	Média
Educação	R\$ 653,52	R\$ 737,31	R\$ 699,67	R\$ 842,23	R\$ 733,18
Saúde	R\$ 490,24	R\$ 543,06	R\$ 573,85	R\$ 644,75	R\$ 562,97
Segurança Pública	R\$ 449,54	R\$ 493,14	R\$ 496,03	R\$ 644,39	R\$ 520,77
Programa	2016	2017	2018	2019	Média
Produzir	R\$ 763,65	R\$ 754,31	R\$ 745,37	R\$ 736,82	R\$ 750,04

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados extraídos do Observatório do Cidadão do TCE-GO (<https://portal.tce.go.gov.br/observatorio-do-cidadao>, acesso em 22 jul. 2020), combinados com a BDE do IMB (<https://www.imb.go.gov.br/bde/imp.php>, acesso em 22 jul. 2020).

Da tabela, destaca-se a vultuosidade das renúncias de receitas comprometidas pelo Programa Produzir. As funções de educação, saúde e segurança pública tiveram, respectivamente, despesas empenhadas de R\$ 733,18, R\$ 562,97 e R\$ 520,77 por habitante em média entre 2016 e 2019. Enquanto isso, se considerado o comprometimento anual de 5,1 bilhões de reais²³, a renúncia de receita de ICMS média por habitante, entre 2016 e 2019, relativa ao Produzir é de R\$ 750,04, valor maior que a despesa empenhada para a função educação, a mais onerosa no período analisado.

Com esse agravante, somado à já destacada problemática da retroalimentação inadequada desse Programa, é possível afirmar que o Produzir não se adequa à definição de política pública de Schmidt (2018, p. 127). Apesar de envolver um conjunto de subprogramas e ações executadas pelo poder público mediante benefícios fiscais, o Produzir não logrou êxito em resolver o problema político tomado como ponto de partida para sua implementação, constituindo-se num simulacro²⁴ de política pública sem capacidade real de resolução.

Ainda, lança-se dúvida quanto à legitimidade dos 187 atos de adequação dos normativos do Programa, visto que essas alterações normativas não decorreram de uma retroalimentação adequada do seu ciclo, seja por ausência de fundamentação baseada em evidência científica ou de embasamento ideologicamente legitimado.

Portanto, o Programa Produzir, que aparentemente poderia ser classificado como uma política pública econômica, nos termos destacados por Schmidt (2018, p. 128-130), amolda-se mais às classificações de políticas públicas clientelistas e simbólicas propostas pelo mesmo autor.

Com essa estratégia de análise, aliadas às empregadas em Neves e Silva (2020, no prelo), buscou-se atender à abordagem DPP conceituada por Bucci (2019, 816).

²³ Considerou-se a renúncia de receita anual correspondente a 5,1 bilhões de reais, uma vez que, segundo Neves e Silva (2020, no prelo), até 2011 o Produzir já havia comprometido 210 bilhões de reais em renúncias de receita de ICMS para fruição entre 2000 e 2040.

²⁴ “A necessidade de dar respostas às demandas sociais é tão premente para os governantes que por vezes as respostas não passam de simulacros ou jogos de cena. Sem capacidade real para resolver um problema, são adotadas medidas paliativas ou de desvio de atenção”. (SCHMIDT, 2018, p. 126).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho constituiu-se em um estudo aplicado ao Programa Produzir do Estado de Goiás sobre o seu enquadramento quanto aos aspectos teóricos e metodológicos do ciclo de uma política pública.

Para tanto, empregou-se a abordagem DPP numa análise qualitativa mediante cotejo dos resultados do Produzir de 2000 a 2017 com o seu ciclo, bem como com a identificação das suas 187 alterações normativas que foram submetidas a uma crítica quanto a seus fundamentos e sua adequação com o preconizado pelo ciclo de políticas públicas e outros conceitos, definições teóricas e classificação propostos por Schmidt (2018) e Bucci (2006; 2019).

Restou evidente a inexistência do processo de retroalimentação do programa de incentivos fiscais, uma vez que inexistiram estudos governamentais metodologicamente adequados. Daí, conclui-se pela a necessidade de aprimoramento do seu ciclo, prevendo sua avaliação com base em indicadores previamente definidos.

O caminho para a completude cíclica das políticas públicas perpassa, necessariamente, pelo estabelecimento de avaliações contínuas, com base em indicadores capazes de medir o processo e os resultados. Essas avaliações são, inclusive, garantidoras de que uma política pública não se desvirtue do seu propósito inicial, o que não foi alcançado pelo Produzir.

Por fim, ao longo dos seus quase 20 anos de funcionamento em que foram renunciados aproximadamente 210 bilhões de reais em receitas de ICMS (numa média de 5,1 bilhões anuais projetados em 40 anos de fruição) conclui-se que o Programa Produzir foi ineficaz como política pública para geração de emprego e renda e de desigualdades sociais e regionais, pois há evidências de que, no período 2000-2017, apenas 03 (2,4% do total testado) quebras estruturais foram encontradas, das 126 testadas (07 indicadores nas 18 microrregiões), em favor do atingimento eficaz da teleologia apregoada pelo próprio Programa (NEVES e SILVA, 2020, no prelo).

Para além disso, conquanto integrado por suas 187 alterações normativas sem fundamentação embasada em retroalimentação ou alguma outra evidência empiricamente apurada, o Produzir classifica-se como uma política pública simbólica e clientelista e constitui-se como um simulacro de política pública (SCHMIDT, 2018), sem capacidade real de resolução do problema político tomado como ponto de partida para sua implementação.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Paula Xavier. Incentivos fiscais e o programa “Produzir” em Goiás: impactos. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

ARAUJO, Eduardo Santos. Avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais do Estado de Goiás entre 2000 e 2013. *Economia-Ensaio*, v. 30, n. 2, p. 65-87, 2016.

BARROS, Anna Carolina et al. Análise de séries temporais em R: curso introdutório. Pedro Guilherme Costa Ferreira (Org.) 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

CAMPOS, Vicente Faconi. Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia. 9. ed. Nova Lima: Falconi Editora, 2013.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução Ana Cristina Nasser. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017. Parte III, p. 295-316.

DE PAULA, Felipe. Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito USP, 2016.

IMB – Instituto Mauro Borges. Programa Fomentar/Produzir Informações e Análises para o Estado e Microrregiões de Goiás. Estudos do IMB, Goiânia, 2012. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2012/o-programa-fomentar-produzir-informacoes-e-analises-para-o-estado-de-goias.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019.

IMB – Instituto Mauro Borges. Análise do Censo Fomentar e Produzir. Estudos do IMB, Goiânia, 2014. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2014/analise-do-censo-fomentar-produzir.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019.

MATOS, Vitor Gontijo Jaime. Gestão dos incentivos fiscais em Goiás – uma proposta alternativa a legislação do Programa Produzir. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

NEVES, C. B., SILVA, S. T. T. Avaliação de políticas públicas: análises de quebras estruturais em séries temporais de indicadores para aferir os resultados do programa de incentivo fiscal “Produzir” no Estado de Goiás (2000 - 2017). Revista de Estudos Empíricos em Direito. No prelo.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Atividade normativa da Administração Pública. Estudo do processo administrativo normativo. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PASCHOAL, J. A. R. O papel do Fomentar no processo de estruturação industrial em Goiás (1984-1999). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2001.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SILVA, Alexandre Rezende. O programa Produzir – Goiás e o impacto na promoção de emprego, renda e arrecadação local. Dissertação (mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

TCE-GO – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. Instrução Técnica nº 14/2015, de 02 de setembro 2015 (Processo nº 201300047004318). Disponível em: <http://www2.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=287537>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. Acórdão nº 109/2018, de 17 de janeiro de 2018a (Processo nº 201300047004318). Disponível em: <http://www2.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=287537>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. Relatório Técnico sobre as Contas do Governo do Exercício de 2018b, de 20 de maio de 2019 (Processo nº 201800047001211). Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/165466/Relat%C3%B3rio%20da%20Unidade%20T%C3%A9cnica%20-%20Contas%20do%20Governador%20Ano%202018.pdf/ca21d1e9-68f9-4cf3-800c-240a322d52f5>. Acesso em 13 out. 2019.