



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e
Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuárias (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

YURI ANTONIO DE SOUZA

**ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO PRÓ-DF ENQUANTO INCENTIVO ECONÔMICO:
UMA ANÁLISE QUALITATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA**

Brasília-DF,

2017

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva
Vive Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia
e Gestão de Políticas Públicas

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

YURI ANTONIO DE SOUZA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequente obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Clesia Camilo Pereira

Brasília-DF,

2017

DE SOUZA, Yuri Antônio

Análise da eficiência do PRÓ-DF enquanto incentivo econômico: uma análise qualitativa da política pública /Yuri Antônio de Souza, Brasília: UnB, 2017. 58 p.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Clesia Camilo Pereira.

Monografia (graduação) – Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2017.

1. Incentivo Econômico, Política Pública, PRÓ-DF, Análise Qualitativa, Avaliação de Política Pública

RESUMO

As políticas públicas podem ser definidas como uma resposta do Estado às demandas sociais. De tal modo, por intermédio da estruturação de ações e programas, alternativas são formuladas aos problemas encontrados e soluções são esperadas a partir da conduta estatal. No âmbito do Distrito Federal, houve a implementação de um programa amplo de incentivos, o PRO-DF. O objetivo inicial do trabalho foi a realização de uma análise de eficiência do incentivo econômico, relativo à concessão de terrenos, especificamente àquele dado às empresas que se assentaram na região administrativa de Santa Maria. Contudo, frente às limitações encontradas para se realizar um estudo quantitativo do PRÓ-DF, foi realizada uma análise qualitativa, a qual toma como base o relatório de auditoria especial – que examina os controles do programa, feito pela CGDF, bem como a auditoria e a decisão tomada pelo TCDF. Dessa forma, ao assimilar ambas as experiências com o objetivo de estudar o programa de uma forma ampla, foi possível averiguar as dificuldades inerentes à sua implementação e controle, bem como propor a utilização de métodos de análise como forma de acompanhamento e gestão do programa. O método escolhido foi o da Matriz do Marco Lógico e teve o fito de evidenciar que, a despeito das limitações encontradas, a avaliação sistemática e continuada de políticas públicas demonstra ser importante ferramenta gerencial, visto que municia os gestores de programas e os formuladores de políticas públicas de meios para incrementar a eficiência e efetividade dos recursos alocados em programas sociais.

Palavras-chave: Incentivo Econômico, Política Pública, PRÓ-DF, Análise Qualitativa, Avaliação de Política Pública.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Primeira etapa do método	46
Tabela 2	Segunda etapa do método	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CGDF	Controladoria Geral do Distrito Federal
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COPEP	Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do DF
DAABE	Diretoria de Análise e Acompanhamento de Benefícios
DIRAE	Diretoria de Áreas Econômicas Incentivadas.
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor
ITBI	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis por Natureza ou Acesso Física e de Direitos Reais sobre Imóveis
PRÓ-DF	Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal
PVTEF	Projeto de Viabilidade Técnica Econômica e Financeira
SEDES	Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEDICT	Secretaria de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUBPRO	Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TERRACAP	Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal
TLP	Taxa de Limpeza Pública

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Contextualização	9
1.2 Questão de Pesquisa	11
1.3 Objetivos	11
1.4 Justificativa	11
1.5 Organização do Trabalho	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 O Incentivo Fiscal como Política Pública	13
2.2 PRÓ-DF	14
2.3 O Incentivo Econômico	16
2.3.1 <i>Santa Maria</i>	18
2.4 Análise de Políticas Públicas	19
3 METODOLOGIA	25
3.1 Procedimentos Metodológicos	25
3.2 Amostra – Seleção e Coleta	27
4 ANÁLISE DE DADOS	29
4.1 Resposta do Poder Público	29
4.2 Questões de Auditoria	33
4.3 Decisão do TCDF	42
4.4 Aplicação do Método da Matriz Lógica	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	52

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O papel do Estado, no âmbito de suas intervenções e abstenções na área tributária é um tema recorrente em pesquisas acadêmicas e de grande interesse social, como exposto por Ramos, Ferreira, Petri e Rosa (2015) e Wilbert, Alcântara e Serrano (2015). Afinal, no ramo de suas atribuições típicas e atípicas, satisfazer o cidadão com suas atividades é função precípua e fundamental.

A transformação de tais funções em realidade depende essencialmente de recursos. A forma usual de arrecadação é feita através de tributos, montante esse compulsoriamente arrecadado dos cidadãos e utilizados na manutenção estatal.

Há a opção, porém, do gestor público, observados os requisitos legais e constitucionais – como o exposto no §6º, no artigo 150 da Constituição Federal –, de abdicar parte desse recebimento com o objetivo de desenvolver certa atividade socialmente relevante e pertinente aos interesses públicos e coletivos, como apontado por Iserhardt (2012) e por Gruman (2010). Trata-se do instituto do incentivo fiscal.

A alocação da receita pública, portanto, tem papel central na proposta de se analisar a eficiência de uma política pública. Ademais, deve-se considerar que o Estado, utilizando a concepção trazida por Lima e Quezado (2002), enquanto interventor na economia, não pode conceder favores ou benefícios sem contrapartida ou controle, mas sim conceder estímulos por meio de diversas ações com fins sociais e coletivos, promovendo o equilíbrio no desenvolvimento socioeconômico em diferentes regiões.

No âmbito do Distrito Federal, especificamente no PRÓ-DF, houve a implementação de um programa amplo de incentivos, com o objetivo de desenvolver empreendimentos produtivos de setores econômicos para a promoção do desenvolvimento integrado e sustentável do Distrito Federal.

Assim, o objetivo inicial do presente trabalho fora realizar uma análise de eficiência do incentivo econômico, relativo à concessão de terrenos, especificamente àquele dado às empresas que se assentaram na região administrativa de Santa Maria.

O estudo analisaria o impacto que tal benefício pode ter tido na região relacionado: (i) ao possível acréscimo na arrecadação de ICMS, (ii) à duração e/ou permanência dos

empreendimentos produtivos, (iii) ao desenvolvimento econômico (trabalho e renda) e (iv) ao crescimento da população local (fluxos migratórios).

Existiu, contudo, por parte do legislador e da administração, dificuldade no estabelecimento de um regramento simples e previsível, tanto em sua fase de formulação e implementação quanto, principalmente, em sua fase de controle, o que prejudicou a coleta de dados e, conseqüentemente, a possibilidade de realização de um estudo quantitativo confiável.

Assim, a despeito de diversos dispositivos, principalmente no tocante ao incentivo creditício de ICMS, terem sido considerados inconstitucionais por meio da ADI 2549 julgada no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2011), a insegurança jurídica, que existe e atinge os que aderiram e os que têm a intenção de aderir ao programa, extrapola o âmbito da formalidade e adentra o campo da execução e controle propriamente dito.

São identificadas falhas graves, as quais podem ser pontuadas, com base no Relatório de Auditoria Especial nº 01/2016 (CGDF, 2016), em: (i) baixa capacidade de controle e, conseqüentemente, de se reavaliar processos e procedimentos, (ii) falta de transparência quanto à disponibilização de dados, atos de gestão e procedimentos de controle e (iii) falta de integração entre os atores envolvidos no processo – empresas, secretarias, TERRACAP e sociedade civil.

Corroborando com tais pontuações a decisão 5458/2017 (TCDF, 2017) a qual (i) determina ao Governador que ordenasse o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II, (ii) define que a SEDES e a TERRACAP deveriam, à luz do princípio da eficiência, tomar diversas medidas, as quais serão explanadas, com o intuito de alinhar o programa aos interesses da administração pública.

Diante deste cenário, cabível, portanto, uma análise qualitativa das informações até então abstraídas e dos dados até então coletados. Desta forma, há o aproveitamento da experiência adquirida na tentativa de obtenção de dados e do contato feito com as entidades que atuam no programa, possibilitando conclusões de cunho propositivo.

1.2 Questão de pesquisa

A partir do tema apresentado, tem-se a seguinte questão: quais os impactos do programa, no tocante ao incentivo econômico dado, na região de Santa Maria (Polo JK), nas variáveis renda, emprego, população, receita tributária de ICMS?

Ademais, houve planejamento estratégico por parte do Estado na formulação do programa? Se sim, este foi seguido? Há continuidade nos empreendimentos produtivos instalados? Quantos continuam? Quantos interromperam suas atividades?

Houve planejamento prévio à implementação do programa? Como se dá a execução do programa? Como é feito o controle e avaliação do programa? Há comunicação entre os órgãos envolvidos? É realizada coleta de dados com foco no aproveitamento da informação como método de gestão?

1.3 Objetivos

Avaliar o impacto dos incentivos econômicos no âmbito do PRÓ-DF na região administrativa de Santa Maria, bem como, a partir desse resultado, fazer apontamentos propositivos que possam contribuir com o debate no tocante à possíveis métodos de avaliação do programa.

1.4 Justificativa

A análise de eficiência de um programa de incentivos é um tema de interesse público, visto que o impulso oficial para a materialização de tal programa parte do setor público. Cabe, portanto, analisar quais as premissas e pressupostos utilizados na implementação do referido programa e se, baseado em tais diretrizes, foram cumpridas ou não suas metas e objetivos. Nesse sentido, existem, nos variados níveis da federação, diversos estudos que tem como propósito analisar os efeitos gerados por tais políticas públicas instituídas,

No âmbito federal, Silva, Martins e Neder (2016) analisam os impactos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e Guanziroli (2007) verifica os resultados e perspectivas do PRONAF (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar), demonstrando a importância da avaliação da eficiência e eficácia de uma política pública. No âmbito estadual, Pereira (2000) faz um estudo comparativo entre os

programas de benefícios fiscais de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia. Por sua vez, Borges e Pinto (2012), bem como Amaral (2016), analisam os impactos gerados em Goiás pelo programa PRODUZIR – política pública similar ao PRÓ-DF.

De uma forma geral, tais estudos, balizados por métricas e parâmetros quantitativos e qualitativos, demonstram a relevância da análise da política pública como meio auxiliar de controle social e gerencial, visto que possibilitam a verificação do atingimento de metas e objetivos, bem como possibilita a realização de juízo de valor acerca de sua pertinência.

É nesse contexto atual de preocupação com a análise, não somente da quantidade, mas da qualidade do gasto público, que se insere a proposta inicial de mensuração da eficiência do programa. (BOUERI; ROCHA; RODOPOULOS, 2015)

Assim, diante das limitações encontradas para se realizar um estudo quantitativo do PRÓ-DF, pertinente a utilização dessa experiência como ponto de partida de uma análise qualitativa, a qual também toma como base o relatório de auditoria especial feito pela CGDF, bem como a decisão 5458/2017 exarada pelo TCDF no Processo nº 5018/2015. (TCDF, 2017)

Dessa forma, ao assimilar ambas as experiências com o objetivo de estudar o programa de uma forma ampla, é possível averiguar as dificuldades inerentes à sua implementação e controle, bem como propor métodos de análise como meio alternativo de acompanhamento e gestão do programa.

1.5 Organização

O presente trabalho se organizará em cinco capítulos. No primeiro capítulo será introduzido o tema. O segundo compõe a base bibliográfica da pesquisa, trazendo um apanhado acerca do programa, das intenções iniciais da pesquisa, da proposta de apontamento qualitativa e das formas usuais de análise de políticas públicas. O terceiro traz a metodologia utilizada, enquanto o quarto analisa os dados coletados e propõe um modelo de aplicação do Método da Matriz Lógica. Por fim, no quinto e último capítulo será exposta a conclusão deste trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O incentivo fiscal como política pública

Conforme aduz Afonso(2007), o direito tributário brasileiro é um dos mais complexos e fascinantes ramos, tratando-se ainda do mais conflitante e polêmico, principalmente se considerarmos a relação existente entre Fisco e contribuintes.

Bucci (2006, p.241) define políticas públicas como "programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados".

Nessa perspectiva, pode-se considerar, utilizando-se da acepção trazida pela STN [ca. 2010] que, de forma genérica e ampla, uma determinada política pública se revela uma política fiscal quando relaciona contribuintes e Estado, sob um enfoque econômico e com o objetivo de estabilização macroeconômica, alocação de recursos e redistribuição de riquezas.

Transita entre tais políticas o instituto do incentivo fiscal, instrumento utilizado com fins específicos de estimulação de certas atividades econômicas, contribuindo, em tese, para o desenvolvimento de projetos em benefício à coletividade, conforme aduz Silva (2014, p. 589-590) ao definir o termo como "instrumento de que o Poder Público dispõe para promover o desenvolvimento da economia e incrementar a geração de empregos em determinada faixa do território onde são aplicados".

Elali (2007) aponta na mesma direção ao relatar que a concessão de incentivos fiscais, a despeito de ser também um meio de intervenção estatal, é sobretudo um canal de promoção do desenvolvimento e geração de eficiência econômica, cujo objetivo reside em promover qualidade de vida à população, via geração de emprego, acesso à cultura e ao redistribuir renda.

Nesse sentido corrobora Ataliba (1991) ao afirmar que existem várias formas de manifestação dos incentivos fiscais, desde a forma de concessão de isenções até a de investimentos privilegiados, cujo fim último é impulsionar ou atrair particulares para a prática de atividades que o Estado elege como prioritária, tornando assim os cidadãos em colaboradores da concretização das metas de desenvolvimento econômico e social.

Depreende-se, portanto, que tão importante quanto dispor efetivamente sobre as políticas de arrecadação, isto é, o momento anterior ou imediato desta relação entre

Estado e cidadão, é a análise com eficiência da alocação dos recursos reunidos, momento posterior, conforme atesta o Boletim de Avaliação de Políticas Públicas elaborado pela STN (2015).

2.2 PRÓ-DF

É recorrente entre os Estados-membro, principalmente ao se considerar a forma que a Constituição Federal brasileira repartiu a competência tributária entre seus entes, intervenções na economia com objetivos diversos, sobretudo fiscais, o que pode afetar os demais membros da federação, conforme expõe Wald (1998).

Segundo Abrucio e Franzese (2007) o federalismo brasileiro influencia as decisões dos gestores governamentais, no sentido de que a descentralização do poder, com graus variados de autonomia, impacta as relações intergovernamentais. Nesse sentido, debate-se a conduta de um ente federativo enquanto ser pertencente de um sistema complexo e integrado e não de forma individual.

Limites constitucionais, portanto, foram impostos pelo constituinte originário, de forma a evitar a famigerada guerra fiscal. Um desses limites, no tocante à concessão de isenções e benefícios fiscais sobre operações que incidem ICMS, é a necessidade da celebração e ratificação de convênios que disciplinem tal matéria, disposição trazida pelo artigo 155, §2º, XII, g, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Wald (1998) afirma que tais limites impostos se destinam a estabelecer padrões normativos em tema de exoneração tributária, tendo como razão de existência um objetivo de cunho político-jurídico: impedir a guerra tributária entre os Estados.

Ainda nesse sentido, cabível inserir a origem do PRÓ-DF nesse contexto de guerra fiscal entre os Estados-membro. Contextualizando tal origem com o cenário atual, foi editada, com o intuito de pacificar tal imbróglio, a Lei Complementar 160/2017, a qual tem como objeto, mediante convênio, (i) a convalidação/remissão dos incentivos fiscais concedidos irregularmente no passado e (ii) a tratativa das regras referentes à reinstauração de concessão de incentivo.

Verifica-se, portanto, que a despeito das irregularidades identificadas no programa, há uma tentativa do legislador em se traçar um caminho de pacificação da guerra fiscal, até mesmo sendo previstas sanções financeiras aos estados que concederem benefícios não conveniados. Fica, contudo, a dúvida quanto à sua real aplicabilidade e

seus reflexos nos processos administrativos e judiciários, tema que pode ser abordado em trabalhos futuros.

O DF, com a edição da Lei nº 2.427, de 1999, criou o PRÓ-DF (Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal), com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico integrado e sustentável do DF (DISTRITO FEDERAL, 1999). Sua implementação, conforme preceitua o artigo 4º, se daria por intermédio da concessão de incentivos e benefícios (i) fiscais e tributários, (ii) creditícios, (iii) econômicos e (iv) de infraestrutura.

A despeito da tentativa do legislador, não foi possível alcançar com a referida legislação um ordenamento coeso, previsível e com segurança jurídica, visto que (i) diversos dispositivos, essencialmente os relacionados aos incentivos creditícios de ICMS, foram considerados inconstitucionais, por intermédio da ADI 2549/DF, por não observarem a necessidade de convênio no âmbito do CONFAZ e (ii) diversas alterações legislativas foram feitas no programa, o que pode ter prejudicado o estabelecimento de um ordenamento uno e contínuo.

As normas que alteraram e, por conseguinte, caracterizam tal sucessiva fragmentação do programa, no âmbito do PRÓ-DF I, foram: Lei nº 2.483/99, Lei nº 2.499/99, Lei nº 2.512/99, Decreto nº 21.077/00, Lei nº 2.719/01, Lei nº 2.986/02. Tais alterações podem ser verificadas na própria Lei nº 2427/99. (DISTRITO FEDERAL, 1999)

A edição da Lei 3.196/03 trouxe a segunda fase do PRÓ-DF, denominada PRÓ-DF II (DISTRITO FEDERAL, 2003). Depreende-se, a partir da leitura do artigo 4º, que, nesta segunda fase do programa, foram mantidas as mesmas linhas de incentivo trazidas pelo PRÓ-DF I, quais sejam, benefícios (i) fiscais e tributários, (ii) creditícios, (iii) econômicos e (iv) de infraestrutura.

Contudo, tal legislação incorreu em erros muito semelhantes aos da primeira fase do programa, quais sejam, (i) a quase réplica dos dispositivos considerados inconstitucionais no âmbito do PRÓ-DF I, esposados no Capítulo II, do Título II, da referida lei – os quais foram posteriormente revogados por meio da Lei 5.236/13, bem como (ii) a continuidade das sucessivas alterações legislativas.

As alterações legislativas referentes ao PRÓ-DF II consistem: Lei nº 3.273/03, Lei nº 3.395/04, Lei nº 3.469/04, Lei nº 3.485/04, Lei nº 3.587/05, Lei nº 3.708/05, Lei nº 3.785/06, Lei nº 4.169/08, Lei nº 5.099/13 e Lei nº 5.236/13. Tais alterações podem ser encontradas na própria Lei 3.196/03. (DISTRITO FEDERAL, 2003).

Ademais, encontra-se atualmente suspensa, por força da Portaria nº 64/2015 e da Portaria nº 221/2016, o recebimento de novas cartas-consultas que possibilitem o ingresso de novos empreendimentos produtivos no programa. (DISTRITO FEDERAL, 2015-2016)

A primeira, além de suspender tal recebimento, definiu as regras, requisitos e os fluxos dos atos e procedimentos administrativos para a instrução dos processos de concessão de incentivos instituídos pelo programa. Já a segunda adiou o prazo de suspensão para até o dia 31/12/2017.

Como consequência desse emaranhado jurídico e fático, a análise de resultados dos integrantes do programa torna-se dificultosa, visto que a complexidade do regramento, as alterações sucessivas e a falta de um critério de análise pelo poder público contribuem para um cenário de incertezas quanto à eficiência e eficácia do programa.

Este estudo, portanto, com o intuito de contornar tais problemas, tinha como o objetivo inicial a análise de um sub-tópico dos incentivos previstos, o econômico, em uma região específica do Distrito Federal, Santa Maria, com o objetivo de delimitar uma área e analisar com mais robustez as contribuições dos empreendimentos para este espaço, bem como o custo de oportunidade incorrido pelo setor público.

2.3 O incentivo econômico

O incentivo econômico, objeto de estudo deste trabalho, é um dos benefícios previstos no programa. Consiste na concessão de Direito Real de Uso, com Opção de Compra, de unidades imobiliárias de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e é disciplinado pela lei nº 2.427/99 (PRÓ-DF) e seu decreto regulamentador 23.210/02, bem como as leis 3.196/03 e 3.266/03 (PRÓ-DF II) e seus regramentos regulamentadores, decretos 24.430/04 e 36.494/1 e a portaria 162/2016. Com base nesses dispositivos legais, a seguir é apresentada a síntese desse incentivo.

Trata-se de benefício, adstrito às diretrizes do programa, que tem como objetivo ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda e receita tributária, promovendo o desenvolvimento econômico integrado e sustentável da região.

A seleção e habilitação dos empreendimentos, nos termos da legislação, deverão buscar o atendimento ao mercado interno e às demandas de outros mercados, sendo

selecionados empreendimentos produtivos com capacidade de geração de oportunidades de trabalho, renda, desenvolvimento tecnológico e de caráter estratégico.

Assim, os projetos selecionados devem, em suma, contemplar (i) implantação de um novo empreendimento produtivo, (ii) expansão ou realocização de empreendimento já instalado, (iii) modernização de empreendimento, (iv) reativação, (v) outros empreendimentos que melhorem a infraestrutura local. Ademais, conforme preceitua a legislação, não serão concedidos incentivos à empreendimentos situados em áreas irregulares, públicas ou objeto de invasão.

A solicitação de habilitação ao programa deve ser feita por carta-consulta apresentada à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável – SEDES (antiga Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE, atual Secretaria de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia – SEDICT), órgão responsável pela análise do programa.

Decorrido o acolhimento da carta-consulta caberá a apresentação de PVTEF do empreendimento, o qual trilhará etapas de avaliação interna que poderão culminar na assinatura do contrato de Direito Real de Uso com Opção de Compra.

A partir de tal assinatura, as obras do empreendimento devem ter início em até 90 dias, sendo observadas todas as condições e metas estabelecidas no contrato. Uma vez atendidas as cláusulas estipuladas no contrato, poderá ser expedido, por requerimento, Atestado de Implantação Provisório.

Em um lapso de seis meses da emissão do Atestado Provisório poder ser requerido o Atestado Definitivo, o qual habilitará o interessado a firmar com a TERRACAP escritura pública de compra e venda com concessão de descontos progressivos, desde que cumpridas as exigências legais.

Cabe ressaltar que diversas alterações legislativas foram feitas. Assim, após essa breve explanação, sensato dizer que nem todas as empresas ingressaram no programa utilizando o procedimento supramencionado.

Nesse mesmo sentido, prudente ressaltar que o objetivo primário de análise deste artigo é a verificação de todos os incentivos econômicos dados na região de Santa Maria frente a variáveis que deveriam ser determinantes nos critérios de escolha prévia da concessão ou não do benefício, como: emprego, renda e receita tributária.

Assim, o esgotamento das alterações legais e procedimentais pode até ser fruto de trabalhos posteriores, visto que auxiliam o operador do direito, o gestor público e os

interessados no programa a terem uma noção sistêmica da legislação. Foge, porém, do escopo do presente trabalho.

2.3.1 Santa Maria

A escolha da região de Santa Maria se deu por dois principais fatores. O primeiro diz respeito à intenção de visualizar resultados mais robustos e específicos do programa em uma área pré-determinada, visto que a verificação agregada de todo o programa seria de difícil análise, bem como poderia trazer distorções indesejadas e inconclusivas frente à proposta de análise de eficiência.

O segundo fator é a presença da Área de Desenvolvimento Econômico (ADE) de Santa Maria, o Polo JK. Por se tratar de uma área já adstrita à um programa governamental, o PROCIDADES, há a premissa de que a infraestrutura, o ambiente de negócios, os investimentos, a capacitação, em suma, os incentivos destinados a esta área possam alavancar o sucesso do PRÓ-DF e as empresas que ali se instalam.

É oportuno, portanto, a realização de um comparativo dentro do próprio microcosmo de Santa Maria a partir da análise dos empreendimentos produtivos na região do Polo JK frente aos empreendimentos nas demais áreas de Santa Maria.

Por fim, cabe situar historicamente, bem como contextualizar Santa Maria enquanto parte importante do Distrito Federal. Trata-se da décima terceira região administrativa do DF que compreende as áreas da Marinha, Saia Velha e o Pólo JK e se localiza a 26 km de Brasília, conforme dados da Administração Regional.

Ocupando uma área de 211 km², ainda segundo a Administração Regional, possui uma população de quase 126 mil habitantes, conforme Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD 2015 realizado pela CODEPLAN em 2015.

Surgiu oficialmente no mapa do Distrito Federal no dia 10 de fevereiro de 1993, com a publicação do decreto de nº 14.604/93. A cidade é fruto de um grande programa de distribuição de lotes realizado pelo governo do Distrito Federal. Assim como outras regiões administrativas do DF, Santa Maria nos primeiros anos, era dotada de pouca infraestrutura urbana, que aos poucos foi sendo consolidada.

2.4 Análise de políticas públicas

Analisando a literatura que dispõe sobre políticas públicas, aparenta haver um direcionamento para a sua definição no sentido de serem resultados de atividade política, compreendendo ações relativas à alocação de iniciativas com o objetivo de fomentar o crescimento econômico (PEREIRA, 2010).

A definição mais conhecida, porém, continua sendo a de Laswell, a qual determina que decisões e análises sobre políticas públicas impõem responder às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz. (SOUZA, 2006)

Tais tratativas perpassam justamente, conforme aduz Frey (2000), pelas fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, as quais correspondem a uma sequência de elementos de um processo decisório.

Para Faria (2003), existem diversas abordagens, teorias e vertentes analíticas que buscam dar significado à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela assimetria de informações, complexidade e incerteza. Tais abordagens e teorias são circunscritas a três fases comuns a qualquer ciclo político: (i) formulação, (ii) implementação e (iii) controle ou avaliação dos impactos.

No tocante à análise empírica e quantitativa, normalmente os estudos se concentram na fase de controle ou análise de impactos, fase posterior à formulação e implementação do programa.

Há de se notar que cada fase abstrai sua peculiaridade e importância. A formulação exige maior grau de planejamento, visto que é a fase inicial e inaugural de um programa ou política. Demanda, portanto, informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado. (OLIVEIRA, 2006)

Ainda segundo o autor, o planejamento não seria suficiente para o sucesso da política, justamente porque ela é encarada no Brasil como algo estanque, isto é, um plano tido como perfeito necessariamente terá resultados positivos, o que não condiz com a realidade dinâmica dos fatos, visto que um bom plano pode falhar por diversas razões. Diz o autor:

A resposta à pergunta feita inicialmente, “Por que costumamos falhar?” no planejamento, está relacionada à ênfase que damos no Brasil ao planejamento

como forma de se tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Porém, por outro lado, essa construção tem que ser baseada em informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos. (OLIVEIRA, 2006, p. 284-285)

Nesse sentido:

The focus on contributing public value should be present across all elements of government action, from the conception and design of public policies to their effective implementation and evaluation. Often it is not. Too many public policy design efforts are poorly informed by evidence of how service managers perform in their roles and citizens and clients experience public programs. A well-documented consequence is that identical policy intentions can result in quite different organizational practices and societal outcomes across different local settings. (MINTROM; LUETJENS, 2017, p. 186-187)

Dessa forma, compreende-se que o estudo para a implementação de um programa ou política requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento, o qual, a partir de certa demanda social, surge com a formulação do programa.

Assim, implementação seriam eventos e atividades que ocorrem depois da emissão de autorizações e de diretrizes de políticas públicas, que incluem os esforços para administrá-las e gerenciar seus impactos em pessoas e eventos. (MAZMANIAN; SABATIER, 1983)

No que diz respeito à última fase do ciclo político, a análise ou controle dos impactos (*evaluation*), trata-se da apreciação dos efeitos concretos de programas já implementados. Segundo Trevisan e Van Bellen (2008, p. 531-532): "caso os objetivos do programa tenham sido atendidos, o ciclo político pode ser suspenso ou chegar ao fim, senão à iniciação de um novo ciclo, isto é, uma nova fase de percepção e definição de problemas".

Nessa acepção trazida pela ideia de ciclo político (*policy cycle*), o processo de resolução de problemas tem um contínuo de fases, contudo, conforme aduz Frey (2000), na prática os atores político-administrativos dificilmente se fixam a essa sequência, especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é movida por reações mútuas dos atores envolvidos. Assim, o *policy cycle* pode servir como um quadro de referência para a análise processual.

Dessa forma, o estudo metodológico feito por Viana (1996) é uma importante fonte de contribuições na seara de análise de políticas públicas enquanto forma de angariar informações sobre variáveis cruciais para a tomada de decisões, como: o meio

social, o meio político, os atores participantes, as agências ou órgãos implementadores, as metas e objetivos do programa.

Ainda segundo a autora:

Há uma adequação entre os tipos de estudo e as fases das políticas. Assim, a fase de construção de agenda propicia estudos de processo decisório; a fase de formulação, de processo decisório e de custo-benefício e custo-efetividade; a fase de implementação, de processo decisório e de avaliação do processo de implementação (a chamada avaliação de processo); e a fase de avaliação, estudos avaliativos. Os estudos de avaliação, por sua vez, são de tipo específico, compreendendo a investigação avaliativa e a avaliação propriamente dita. Esta última pode abarcar dois tipos de estudo: a avaliação de processo e a de impacto. A avaliação de processo estuda a fase de implementação de determinada política. A avaliação de impacto estuda o efeito dos resultados de uma política. Ambas são avaliações *ex post* - ocorrendo durante e depois da fase de implementação. As avaliações *ex ante* compreendem o cálculo do custo-benefício e do custo-efetividade de uma política (VIANA, 1996, p. 29).

Desta forma, Viana (1996) conclui que a situação atual (alvo de modificação do programa/política/projeto) é retratada por diagnósticos que têm por finalidade descrever, explicar e projetar uma determinada realidade. O ciclo da política compreenderia então: ideia > diagnóstico > projeto > avaliação *ex ante* > correção > implementação > avaliação de processo > correção > conclusão do projeto > avaliação *ex post* ou de impacto.

A despeito da importância da compreensão do ciclo político e suas ramificações, é crucial que o gestor público entenda o extremo valor que existe na reunião das informações geradas pelo programa como método de auxílio de gestão, especialmente no tocante à programas já implementados.

Nesse sentido aduzem Berman e Wang (2017) ao listar a importância de dados estatísticos como meio de (i) controle e descrição de programas, (ii) monitoramento de progresso, (iii) prevenção contra fraudes, (iv) aprimorar a operacionalização do programa, (v) avaliar resultados. Para tal alegam os autores:

Data and analyses are thus omnipresent in programs and policies. They are there at every stage, from the inception of program and policies to their very end. Of course, decisions are also based on personal observations, political consensus, anecdotal and impressionistic descriptions, and the ideologies of leaders. Yet analysis and data often are present, too, one way or another. Specifically, quantitative analysis aids in providing an objective, factual underpinning of situations and responses. Even more, analysis is more than data analysis; it is grounded in research methods that provide a rigorous way of understanding policies and programs, and about asking certain questions about them. Analysis helps examine and quantify the extent of problems, solutions, and likely impact of proposed strategies in ways that other information seldom can. At the very least, a focus on facts and objective analysis might reduce judgement errors stemming from overly impressionistic

or subjective perceptions that are factually incorrect. Managers are expected to bring data and analysis to the decision-making table. (BERMAN; WANG, 2017, p. 6)

Como exemplo de questionamentos passíveis de serem gerados pela sistematização de informações tem-se: qual o objetivo do programa? Qual o seu alcance? Qual o público alvo? Quais os indicadores e parâmetros a serem utilizados? Qual a quantidade de serviços a serem fornecidos? Quanto o programa irá custar? Quais os métodos de controle disponíveis?

Assim, compreende-se que a informação gerada por um programa governamental tem extrema importância visto que esta é revestida de cunho decisório. Afinal, o processamento de tais dados tem o condão de gerar questionamentos cruciais para a continuidade e avaliação da política, as quais devem estar circunscritas à um planejamento estratégico. Contudo:

Historicamente, na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação. Existem, entretanto, evidências de que esse desinteresse histórico está diminuindo rapidamente. As razões dessa mudança decorrem das profundas transformações observadas na sociedade e no Estado brasileiros desde meados dos anos 1980 e, particularmente, em anos mais recentes. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 970-971)

De acordo com a Unicef (2005, p.4), conceitua-se avaliação como o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos.

Depreende-se, portanto, que a razão de ser da avaliação é auxiliar os tomadores de decisão, quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Nesse sentido, segundo Costa e Castanhar (2003, p. 973) "se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido. Elas são denominadas de critérios de avaliação [...]". Existem diversos critérios que podem ser utilizados, segundo o manual da Unicef (2005), os quais podem consistir em: eficiência, eficácia, impacto ou efetividade, análise custo-efetividade, sustentabilidade, satisfação do beneficiário.

Tais critérios, ainda de acordo Costa e Castanhar (2003), requerem formas específicas de identificação e operacionalização, constituindo, assim, medidas indiretas obtidas a partir da assimilação e quantificação de indicadores, os quais devem ser contrapostos à padrões de referência de modo a julgar o desempenho obtido. Elucidam os autores:

Uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve, então, a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 975)

Consolidando o conceito e trazendo um referencial histórico e metodológico, Cassiolato e Guerresi aduzem que:

O marco lógico - também conhecido como matriz lógica - foi sistematizado pela agência alemã GTZ em um guia de orientação para o planejamento de projetos, mais conhecido como ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos) [...]. Resumidamente, o preenchimento segue os seguintes passos: tomando como referência que tal atividade do projeto é realizada, de acordo com tal premissa, é obtido um resultado imediato que atende a um objetivo específico, e este contribui para o alcance do objetivo geral. Ou seja, a lógica da matriz é toda referenciada por objetivos e suas metas. Uma vez identificados estes componentes do projeto, são definidos os indicadores e os seus meios de verificação (fontes) para complementar o preenchimento da matriz lógica. (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 5-6)

Ainda segundo os autores, há uma distinção metodológica entre a Matriz do Marco Lógico e o Modelo Lógico. Aduz a Nota Técnica:

Vale salientar, particularmente, que as duas formas de organização – quais sejam: o formato de matriz adotado no marco lógico e o de diagrama do modelo lógico – estão relacionadas aos propósitos diferenciados já mencionados anteriormente: matriz lógica para o planejamento de projetos, como instrumento auxiliar de decisão e monitoramento da execução por parte do financiador ou alocador de recursos, e estrutura lógica para organizar referências para avaliação, com ênfase maior à explicitação da teoria do programa, do que propriamente aspectos relacionados ao seu gerenciamento, ainda que esses também sejam partes integrantes do modelo lógico. (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 6)

Corroborando com este entendimento a aceção trazida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL):

La MML no sólo es una forma de presentar información, sino que contribuye también a asegurar una buena conceptualización y diseño de las iniciativas de inversión. Si la MML ha sido preparada correctamente, se tendrá la seguridad de que no se están ejecutando actividades innecesarias, como también de que no falta ninguna actividad para completar la entrega de los bienes y servicios del programa. Asimismo, se sabrá que los bienes y/o servicios que genera el programa, son los necesarios y suficientes para solucionar el problema que le dio origen. También se estará consciente de los riesgos que podrían afectar el desarrollo del programa o bien comprometer su contribución a objetivos de desarrollo superiores. (CEPAL, 2011, p. 15)

Desta forma, depende-se que o método do marco lógico se estrutura em forma de uma matriz de organização: de um lado ficam os objetivos, indicadores, meios de aferição e fatores externos a influenciar os resultados do programa; de outro, a especificação dos objetivos geral e específicos, componentes e atividades (Carvalho, 2003).

3. METODOLOGIA

3.1 Procedimentos metodológicos

Ao propor-se a analisar a eficiência do instituto do incentivo econômico, inicialmente a pesquisa teria como base a coleta de dados do programa e, a partir da identificação de uma série de variáveis – renda, população, emprego, receita tributária, seria aplicado algum método quantitativo que identificasse os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos esperados (e.g., testar a seguinte hipótese: a concessão de benefícios econômicos na região de Santa Maria trouxe um crescimento acima da média distrital nos quesitos emprego, renda e população?).

Desta forma, o procedimento teria como objetivo a identificação de resultados de causa e efeito entre diversas variáveis através de um estudo descritivo *ex post facto*, ou seja, após o evento. Assim, a pesquisa faria uma análise comparativa entre as variáveis possivelmente afetadas pelo programa em uma região pré-determinada, Santa Maria, e o seu dado agregado, Distrito Federal, com o objetivo de obter correlações entre o benefício concedido e a variável analisada.

Segundo Beuren (2006) a análise descritiva tenta evidenciar as características de um fenômeno, utilizando técnicas estatísticas para dar suporte às inferências do pesquisador. A análise descritiva também pode ser usada para estabelecer correlações entre variáveis, sendo esta a interação metodológica inicialmente almejada neste trabalho (VERGARA, 1998, CERVO; BERVIAN, 2002).

Contudo, não foi possível realizar a análise explicativa do estudo descritivo dos dados tendo em vista: (i) a ausência de dados sistematizados e confiáveis dos órgãos responsáveis pela formulação, implementação e controle do programa, (ii) falta de transparência na gestão quanto à disponibilização de dados e informações do programa, (iii) respostas insuficientes mediante requerimento formal balizado pela Lei de Acesso à Informação do Distrito Federal, Lei 4.990/2012, (iv) carência de um sistema único e informatizado que integre as entidades competentes envolvidas no programa, (1) SEF, (2) SEDICT (antiga SEDES) e (3) TERRACAP.

Frente a este panorama – não obtenção dos dados por meio dos canais formais de requerimento –, oportuna, portanto, uma análise qualitativa das informações adquiridas e dos dados até então coletados. Assim, com o aproveitamento da experiência adquirida na tentativa de obtenção de dados e do contato feito com as entidades que atuam no

programa, plausível a obtenção de conclusões propositivas que possam auxiliar em uma possível reavaliação do programa.

Segundo Andrade e Holanda (2010), a pesquisa qualitativa ocorre a partir da interpretação e compreensão de fenômenos teóricos, onde o objeto de estudo é abordado de maneira aberta e ampla. A confrontação de conhecimentos diversos permite o avanço do campo teórico pesquisado.

Ainda segundo os autores, as conclusões reunidas, a partir dos parâmetros iniciais da pesquisa, devem ser propostas de forma dedutiva. Busca-se privilegiar nessa modalidade de pesquisa, a lógica da descoberta e a contribuição para o avanço do tema proposto no projeto. A análise fenomenológica e qualitativa da teorização, a partir de informações obtidas, permite a partir daí uma melhor compreensão e conhecimento das teorias aplicadas.

Desta forma, a contribuição qualitativa trazida por esta pesquisa advém da própria intenção inicial de se fazer um estudo quantitativo. Afinal, não foram alcançados os meios necessários para se mensurar quantitativamente o programa com a robustez científica necessária.

Assim sendo, utilizando os métodos de abordagem hipotético-dedutivo e histórico, o apontamento propositivo será feito a partir da utilização de estudos de análise já realizados pelo poder público, sobretudo o Relatório de Auditoria Especial nº 01/2016 da CGDF, bem como o uso da experiência de coleta de dados e a análise da decisão 5458/2017 do TCDF.

Para a fase de avaliação do programa será proposta a utilização do método do marco lógico ou matriz lógica trazido por Costa e Castanhar (2003), o qual fora revisto por Trevisan e Van Bellen (2008).

Segundo Trevisan e Van Bellen (2008), o método se estrutura a partir da identificação de objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores pelos quais o programa será avaliado, bem como a identificação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e análises. Num segundo momento volta-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos, infra-estrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais que a teoria por trás do programa podem ser atingidas.

Nesse sentido, o Boletim de Avaliação de Políticas Públicas do Tesouro Nacional cita o referido método como meio de avaliação de programas governamentais e dispõe que:

Em relação ao desenho e diagnóstico, diversos países utilizam a Metodologia de Marco Lógico (MML) para explicitar a teoria que fundamenta a execução da política pública, por meio de análises entre os problemas e os objetivos que a originaram, os insumos a serem utilizados e os resultados esperados, de modo a responder se há uma adequação entre tais fatores. (STN, 2015, p.2)

Assim, este estudo tem o condão de utilizar a experiência inicial de se buscar uma análise quantitativa como ponto de partida de um apontamento propositivo que possa servir como base de estudo e, conseqüentemente, melhora dos métodos de controle, avaliação e gestão do programa.

3.2 Amostra – seleção e coleta

Procedeu-se ao levantamento da base de dados em duas fases distintas. A primeira se inicia a partir das interações entre o autor e o poder público na tentativa de obtenção de dados a serem processados e analisados quantitativamente. Desta fase abstrai-se que há um retorno de informação do poder público, contudo, este não é suficientemente robusto para embasar um trabalho científico.

Nesta fase coletam-se os seguintes dados: (i) respostas referentes aos questionamentos feitos ao poder público por intermédio da Lei de Acesso à Informação, (ii) relatório de auditoria da CGDF que avalia os métodos de controle do programa e (iii) decisão 5458/2017 exarada pelo TCDF.

Na segunda fase é feita uma pesquisa bibliográfica de modo a identificar a importância do planejamento estratégico, acompanhamento e análise do *policy cycle* das políticas públicas – constituído pela formulação, implementação e controle/avaliação de programas – enquanto características essenciais para o seu sucesso.

Na primeira fase foram realizadas, a partir do dia 13/09/2017, solicitações de informações via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-sic), tanto em âmbito distrital como federal, endereçado aos seguintes entidades e órgãos, gerando o respectivo número de protocolo entre parênteses: CODEPLAN (00001000078201771), SEF (00040000149201779), TERRACAP (00111000153201756), SEDICT (00143000008201706), Administração Regional de Santa Maria (00410000320201794), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (03950002873201762) e Ministério da Fazenda (16853006833201730).

As demandas foram respondidas dentro do prazo estabelecido pelas Leis de Acesso à Informação distrital e federal. Contudo, o conteúdo da resposta não foi o esperado, uma vez que demonstrou (i) a falta de uma base de dados e informações do Estado, (ii) ausência de um sistema integrado de informação e (iii) deficiência relativa à transparência de dados.

Ainda na primeira fase, verificou-se a auditoria realizada pela CGDF entre 05/05/2015 e 03/07/2015 no programa. A auditoria teve como escopo analisar os controles feitos pelos programas PRÓ-DF I e II no que tange à concessão de benefícios, desde a apresentação de carta-consulta até o final da vigência do contrato.

Na segunda fase de coleta de informações, agora com foco qualitativo, fora feita pesquisa bibliográfica e documental. A partir dessa investigação, foi possível se familiarizar com o método do marco lógico ou matriz lógica, especificamente o trazido por Costa e Castanhar (2003), revisto por Trevisan e Van Bellen (2008) e estudado pelo Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (IPEA), Cassiolato e Guerresi (2010), CEPAL (2011) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (2015).

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1 Resposta do poder público

Com a intenção de se obter dados e informações relativas ao programa fora enviado, a partir do sistema disponibilizado pela Lei de Acesso à Informação, o seguinte relatório para as entidades e órgãos supramencionados no tópico amostra – seleção e coleta:

Olá, me chamo Yuri Antonio de Souza, curso Ciências Contábeis na UnB e estou realizando meu TCC neste semestre. Meu objetivo é averiguar a efetividade da política pública de renúncia fiscal incentivada, especificamente relativa ao PRÓ-DF II no que tange ao incentivo econômico/fiscal dado às empresas na ADE de Santa Maria. Alguns dados são essenciais para o meu trabalho, contudo não os encontrei no site de nenhuma secretaria de Estado nem no da CODEPLAN.

- 1) Necessito de dados desagregados e mensais (isto é, individuais, não agregados apenas ao DF) de Santa Maria relativos à POPULAÇÃO. Em suma, qual foi o crescimento populacional de Santa Maria desde sua criação como RA (1993-2017)?
 - 2) Preciso da mesma série (1993-2017) relativa à trabalho e renda da população de Santa Maria. Qual o número de empregos formais? Qual o número de desempregados? Qual a renda per capita? Qual a renda familiar média? Qual o setor de atividade da população empregada?
 - 3) Há dados do IDH da região? Qual o crescimento desse índice? Se possível também desde o início da RA (1993-2017)
 - 4) Há planejamento estratégico do programa? (duração, alcance, amadurecimento, evolução, resultados) Há acompanhamento por alguma secretaria desses quesitos?
 - 5) Qual é o montante de receita gerada por ICMS das empresas integrantes do programa (PRO DF) na região? Há acompanhamento na geração/manutenção de emprego na região (Polo JK)?
 - 6) Qual o montante mensal de arrecadação tributária referente ao ICMS no DF? (série histórica mensal desde 1993-2017) - DADO AGREGADO (DF)
 - 7) Qual o montante mensal de arrecadação tributária referente ao ICMS em Santa Maria? (série histórica mensal desde 1993-2017) - DADO DESAGREGADO (SM)
 - 8) Há alguma série de dados relativa a instrução da população? E quanto a infraestrutura da cidade?
- Fonte: Próprio autor

A resposta dada pela Subsecretaria de Programas e Incentivos Econômicos – SUPEC, vinculada à SEDICT, por meio do Memorando 112/2017, para todos os itens questionados foi: "A DAABE não dispõe dos dados solicitados. Deverá o solicitante formular pedido para o órgão competente". Não foi informado, contudo, qual seria o órgão competente para o redirecionamento do requerimento e por qual razão a diretoria não dispunha de nenhuma das informações solicitadas.

A resposta dada pela SEF foi satisfatória no sentido de que enviaram os dados relativos ao ICMS mensal da série requerida. Contudo, não havia o dado desagregado, constando apenas os valores agregados da arrecadação distrital.

Em sua resposta a TERRACAP requereu, para fins de esclarecimento, contato com o setor responsável. Após o contato, fora solicitada nova informação, por meio do protocolo 00111000160201758, requerendo (i) lista das empresas integrantes do programa que estavam com o status ativo do benefício econômico, (ii) qual o nível de criação de empregos, via CAGED, de tais empresas e (iii) se havia algum estudo de análise do ponto de vista do confronto entre benefício gerado e custo do programa.

Foi dada nova resposta a qual dispôs o seguinte: "Esclarecemos que a informação solicitada por Vossa Senhoria se trata de informação pessoal/empresarial e foi classificada como de Acesso Restrito, nos termos da Lei n.º 4.990/13/2012 (Lei de Acesso à Informação)".

A Administração Regional de Santa Maria respondeu:

Ao cumprimentá-lo cordialmente, agradecemos sua participação no Serviço de Informação ao Cidadão do Governo de Brasília. Informamos que reencaminhamos sua manifestação à CODEPLAN, por se tratar de demanda daquela Pasta. Nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos de eventuais dúvidas.

A CODEPLAN, por sua vez, respondeu o requerimento citando os estudos da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD, dos anos de 2004, 2011, 2013 e 2015, contendo algumas informações relevantes como a população, trabalho e renda. Entretanto, o estudo não é feito, a despeito da sua realização nos últimos três biênios, com regularidade, o que prejudica possíveis análises a serem realizadas com dados em série.

O Ministério da Fazenda relatou que "Os dados solicitados sobre a situação socioeconômico e demográfica da região administrativa de Santa Maria, no Distrito Federal, não é de competência do Ministério da Fazenda." O IBGE, por sua vez, expôs que o nível mais baixo de desagregação em seus estudos é o dos municípios e por isso não detém informações desagregadas da Região Administrativa de Santa Maria.

Em relação à SEF, foi feito novo requerimento de dados relativos à receita tributária de ICMS, das empresas integrantes do programa, de forma desagregada e individualizada, em Santa Maria (protocolo 20171027-113503). Vencido o prazo informado pela Secretaria, 6 dias úteis a contar da data de abertura do protocolo, 27/10/2017, a resposta ainda está pendente de recebimento.

Ademais, foi realizado envio de novo relatório à SEDICT (protocolo 00370000015201716) contendo as seguintes indagações:

- 1) Qual a quantidade total de terreno disponível ao programa em Santa Maria (ADE)?
 - 2) Quanto desse total já foi destinado ao programa?
 - 3) Quantas empresas entraram no programa?
 - 4) Quantas saíram e, conseqüentemente, quantas permanecem?
 - 5) Após o Atestado de Implantação Definitivo estão sendo comprovadas a cada 12 (doze) meses o cumprimento das metas de emprego estabelecidas no projeto de viabilidade técnica e econômica-financeira-PVTEF?
 - 6) Quais são as metas? São as estabelecidas na Portaria 162 de Agosto de 2016? Há acompanhamento dos resultados?
 - 7) Quanto ao incentivo fiscal da portaria 291 há algum dado que estipule a quantia de renúncia fiscal?
 - 8) Há um acompanhamento do valor de mercado dos imóveis dispostos nos contratos de concessão de direito real de uso com opção de compra?
 - 9) Há divisão por unidades da ADE Santa Maria? Se sim, quantas existem? Qual o tamanho da ADE? O território total da ADE é destinado ao programa?
 - 10) A suspensão dos incentivos econômicos por força da portaria 221 de 23/12/2016 não inviabiliza a regularização da ADE de Santa Maria? Ou ela é somente destinada às empresas lá já instaladas?
 - 11) Existe algum projeto que fora aprovado no âmbito da regularização da ADE de Santa Maria? Ou a suspensão do programa ainda vigora? Se sim, qual projeto? Como posso acompanhar o processo?
- Fonte: Próprio autor

Foram geradas novas respostas, por meio do Memorando nº 071/2017, novamente através da SUPEC e da DAABE. Em relação aos questionamentos de número 1 a 4, 9, foi dado o seguinte esclarecimento: "Prejudicado – Atribuição da DIRAE. Houve, entretanto, repasse do requerimento à área competente e, por consequência, retorno com as informações solicitadas.

Em resposta à questão de número cinco foi dito:

Após a emissão do AID (Atestado de Implantação Definitiva) – PRO-DF II, o art. 25 da Lei 3.196/2003, art. 8º do Decreto 36.494/2015 com a redação definida pelo Decreto 37.588/2016 – portaria 162/2016 (arts. 7º e 8º) e Ordem de Serviço nº 15/2016 SEDES/DF, define que a empresa deverá comprovar a geração de empregos por um período de 5 anos, a contar da emissão do documento. Esse acompanhamento vem sendo realizado junto a cada processo, caso a caso, desde 2016, quando publicada a Portaria 162/1026 SEDES.

Em resposta ao item 6 foi relatado:

As metas que devem ser cumpridas são as estabelecidas no Projeto de Viabilidade Econômico-Financeira que as empresas apresentam na segunda fase do processo. Desde 2016 esta Secretaria em parceria com a TERRACAP

vem buscando melhorar sua forma de acompanhar os resultados. No momento não temos esse controle de forma efetiva e transparente, já que são realizados apenas nos processos, caso a caso. Mas esperamos que um controle mais efetivo aconteça com a informatização através do SEI – Sistema Eletrônico de Informação, que está chegando, com data prevista para início em 31/01/2018.

Foi dado ao item 7 o seguinte esclarecimento:

A Secretaria de Estado de Fazenda é a responsável para prestar os esclarecimentos devidos. Quem informa suspensão da exigibilidade dos tributos e/ou redução da base de cálculo é a Secretaria de Fazenda do DF, que detém a informação de renúncia fiscal destinada ao programa.

Em relação ao questionamento de número 8 foi dito que a avaliação dos imóveis disponibilizados aos programas de desenvolvimento econômico é de competência exclusiva da TERRACAP.

Quanto ao item 10 foi dito que "não inviabiliza a regularização da ADE de Santa Maria. O Decreto 38.052/2017, de 10/03/2017 disciplina a regularização de reassentamento daquela localidade".

Por fim, ao esclarecer o item de número 11 foi relatado:

No momento existem 18 processos que estão em análise na Secretaria, aguardando a entrega dos documentos previstos no Decreto de regularização. Ainda continua a suspensão do acolhimento de novas cartas consultas até 31/12/2017. Pode ser acompanhado por meio das publicações no DODF.

A partir do repasse do relatório à DIRAE, através do Despacho nº 099/2017, novas respostas foram geradas e disponibilizadas, sob o enfoque desta diretoria.

Das questões 1 a 4 foi esclarecido que foram disponibilizados 348 lotes para 232 empresas beneficiadas pelos programas e que foram cancelados 27 processos relativos aos programas de desenvolvimento econômico em Santa Maria. Contudo, não foram explicitados os locais, bem como quais seriam as empresas ou por quais motivos os processos foram cancelados.

Em relação à questão 5 foi dito que:

Nos programas anteriores ao PRÓ-DF II (PROIN, PADES, PRODECON e PRÓ-DF) não havia previsão de cumprimento das metas de geração de emprego, na legislação desses programas, ou seja, após a emissão do AID, o processo era encaminhado à TERRACAP para fins de escrituração definitiva do imóvel. Nos casos de concessão de benefício econômico através do PRÓ-

DF II está sendo exigido o cumprimento das metas de geração de empregos, pelo período de 5 anos, das empresas detentoras de AID.

Em resposta ao item 6 foi dito que as metas são cobradas das empresas detentoras de Atestado de Implantação Definitivo e que, até a publicação da Portaria 162/2016, eram as aprovadas pelo COPEP. Após a publicação poderá ser usado o art. 8º da referida Portaria.

As respostas aos itens 7 e 8 foram no sentido de atribuir a competência à SEF e TERRACAP, respectivamente. Os esclarecimentos relativos às questões 9 e 10 foram similares aos dados pela DAABE.

Por fim, em resposta ao item 11 foi esclarecido que:

A documentação apresentada pelas empresas que solicitaram habilitação para fins de concessão de incentivos e benefícios previstos no PRÓ-DF II estão em fase de análise. A suspensão está relacionada somente ao recebimento de novas cartas-consulta. Poderá acompanhar através das publicações no Diário Oficial do Distrito Federal.

Desta forma, após transcrever as respostas dadas pelas entidades e órgãos mencionados, apreende-se que (i) não há um controle sistematizado do programa, (ii) não há disponibilização dos dados existentes e (iii) falta integração entre os órgãos e entes responsáveis pelo programa, uma vez que (i) não existe um sistema de informações que unifique dados gerados por diretorias ou órgãos distintos e (ii) não há publicidade das informações geradas pelos órgãos e agentes.

4.2 Questões de auditoria

O Relatório de Auditoria Especial nº 01/2016 da CGDF expõe as observações e resultados obtidos a partir da auditoria realizada entre 05/05/2015 e 03/07/2015. Tal auditoria teve como escopo analisar os controles feitos pelos programas PRÓ-DF 1 e 2 no que tange à concessão de benefícios, desde a apresentação de carta-consulta até o final da vigência do contrato.

Foram identificados seis pontos focais e críticos de controle, quais sejam:

- (A) analisar as deliberações do Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – COPEP DF quanto a legalidade, legitimidade e efetividade de suas ações.
- (B) avaliar como são realizadas as concessões dos benefícios do PRÓ-DF e os controles para garantir a isonomia das concessões.

(C) avaliar se as empresas que foram contempladas pelos Incentivos Econômicos do PRÓ-DF estão seguindo os requisitos para manter o benefício e se estão realizando as atividades de acordo com os indicadores econômicos.
(D) verificar se está adequada a publicidade dos atos de concessão dos benefícios econômicos e do programa para garantir transparência e controle social.

(E) identificar os devedores inadimplentes junto à TERRACAP, e verificar quais procedimentos estão sendo adotados para o saneamento de tais dívidas.

(F) verificar a situação dos benefícios concedidos relativos ao PRÓ-DF I e programas anteriores.

(CGDF, 2016, p. 2)

A partir da delimitação destes pontos críticos foram realizadas vinte e uma questões de auditoria, as quais compuseram o relatório. Deste total, quatorze tiveram falhas graves e as demais falhas médias em relação à gestão operacional do programa. As falhas graves foram as encontradas nos subitens: 1.1, 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.2, 2.3.1, 2.4, 2.5, 2.8, 3.1, 5.1 e 6.2.

As falhas identificadas no relatório de auditoria serão utilizadas como parâmetros de comparação com os resultados encontrados na interação entre o autor e o setor público na tentativa de obtenção de dados. Dessa forma, pode-se confrontar os fatos, as causas e consequências, as dificuldades e as recomendações encontradas por ambas as experiências, utilizando, para tal, uma paráfrase do texto construído pela CGDF.

A sistemática utilizada no estudo foi a seguinte: (i) apontamento da referência como ponto crítico de controle, (ii) análise do fato, (iii) identificação das causas e efeitos, (iv) propositura de recomendações.

Dentre as análises feitas, chamam a atenção, especificamente, as dos subitens 2.1.1 (concessão de lotes localizados fora das áreas de desenvolvimento econômico), 2.1.2 (impropriedades em processos relativos à concessão do benefício fiscal), 2.1.3 (impropriedades em processos relativos à concessão do benefício econômico), 2.2 (ausência de sistema informatizado no gerenciamento do PRÓ-DF II), 2.3.1 (fluxo inadequado de procedimentos administrativos), 2.5 (ausência de controle sobre os lotes do programa), 2.7 (inexistência de estudos relativos à vocação produtiva das regiões administrativas e áreas econômicas do distrito federal), 2.8 (estrutura deficiente para o atendimento das demandas da SUBPRO/SEDS), 3.1 (ausência de controle e acompanhamento dos termos de concessões dos benefícios econômicos.), 4.1 (ausência de transparência ativa das atividades do programa PRÓ-DF II no sítio da SEDS), 6.2 (ausência de controle sobre os processos do PRÓ-DF I e seus antecessores), 6.5 (arquivamento de processos de forma inadequada), 6.6 (ausência de relatórios que detalham o objeto social e econômico dos programas.).

No item 2.1.1 o fato é a existência de lotes disponibilizados aos empresários fora das ADE's (Áreas de Desenvolvimento Econômico), que, por sua vez, são áreas pré-determinadas em Regiões Administrativas do Distrito Federal, compostas por lotes que devem ser disponibilizados a empresários, por meio de Concessão de Direito Real de Uso, com Opção de Compra, com o intuito de atender aos objetivos do programa PRÓ-DF.

Tem-se como causa a gestão equivocada dos terrenos públicos destinados ao programa, gerando como consequência o não cumprimento do zoneamento das ADE's, bem como a possibilidade de favorecimento a terceiros em detrimento do interesse público.

Como recomendações são dadas duas opções: (a) analisar os processos relativos às concessões de lotes fora das ADE's, e caso seja necessário, realizar os devidos procedimentos administrativos no intuito de rever as concessões e/ou apuração de responsabilidade dos agentes públicos; e (b) restringir os lotes que serão disponibilizados ao PRÓ-DF II às áreas localizadas em ADE's. (CGDF, 2016, p. 9)

No item 2.1.2 o fato é a concessão de redução de base de cálculo para: ITBI, IPTU, IPVA e TLP. Foram identificados os seguintes problemas: (i) morosidade nos trâmites dos processos, (ii) projetos de viabilidade técnica, econômica e financeira sem a devida assinatura, (iii) solicitação de concessão de benefício sem a devida discriminação dos tributos.

Como recomendações constam: (a) dar celeridade nos processos referentes às concessões do benefício fiscal; (b) inserir em todos os processos os PVTEF com a respectiva assinatura do responsável técnico; e (c) condicionar o recebimento de solicitação do benefício fiscal ao preenchimento de todos os campos do requerimento. (CGDF, 2016, p. 11)

O item 2.1.3 nos remete ao fato de existirem processos com empresas com o benefício cancelado no PRÓ-DF I conseguirem, indevidamente, migrar para o PRÓ-DF II, mesmo após vistoria indicando o não cumprimento por parte do empresário da implementação do empreendimento.

Assim, tem-se como causa a deficiência na análise dos processos, bem como na aplicação dos normativos que regem o programa, especialmente em relação ao cancelamento e migração. Foi identificada, portanto, (a) ineficiência no alcance dos objetivos do programa e (b) possível favorecimento a interesses de terceiros em detrimento aos interesses da Administração Pública.

É recomendado, então: (a) realizar tempestivas vistorias nos lotes d e (b) apurar a responsabilidade pessoal pelos atos administrativos praticados que causaram o deferimento do pedido de migração.

No item 2.2 é constatado o seguinte fato: houve contratação por meio da CODEPLAN, a partir da análise de um grupo de trabalho, de uma empresa com o fim de se desenvolver um sistema de gestão de áreas urbanas. A SEDES, atual SEDICT, requereu à CGDF, parecer sobre a necessidade de contratação de um sistema para controlar o PRÓ-DF. A resposta foi no sentido de que tal contratação era de responsabilidade da Secretaria, nos termos do Decreto nº 7.174/2010.

Foram, então, solicitadas informações à SEDES, atual SEDICT, a respeito da existência de um sistema informatizado que atuasse no controle de processos e operacionalização dos benefícios concedidos pelo PRÓ-DF II.

A SUBPRO/SEDS manifestou-se, por meio do Memorial nº 54/2015-SUPRO/SEDS, conforme a seguinte transcrição:

(...) Dentre os principais problemas encontrados cinge-se na ausência de um fluxo administrativo de análise dos processos administrativos afetos à esta Subsecretaria; ausência de cumprimento de ordem cronológica na análise dos pleitos objeto dos processos administrativos; ausência de controle dos atos administrativos praticados; ausência de dados capazes de avaliar a gestão do programa PRO-DF II, face ao cumprimento dos interesses públicos de desenvolvimento da economia local; ausência de relatórios periódicos e informativos sobre o andamento das atividades desenvolvidos pelo programa PRO-DF II; ausência de controles informatizados no gerenciamento do programa PRO-DF II; ausência de relatórios de acompanhamentos e avaliações do programa PRO-DF II capazes de nortearem as tomadas de decisões por parte das autoridades; ausência de transparência na análise de concessão ou não dos pleitos afetos ao programa PRO-DF II; ausência de controles fiscais, creditícios, econômicos, geração de rendas, receitas e empregos quanto ao programa PRO-DF II; deficiência na área de vistorias e fiscalizações, o que restou comprovado com o considerável número de invasões e de ocupações de lotes irregulares; total ausência de fluxo administrativo e descontrole na tramitação de processos; insuficiência de servidores e falta de capacitação técnica dos mesmos na condução das atividades administrativas afetas ao programa PRÓ-DF II (ausência de investimentos e disponibilização de cursos de aperfeiçoamento e capacitação). Ressalta-se que não há qualquer controle informatizado, mas já sendo criado um programa de informática, de forma paliativa, no intuito de se criar um controle dos processos administrativos (...) (CGDF, 2016, p. 19)

Em visita feita pelos servidores responsáveis pelo trabalho de auditoria, foi constatado que o controle de dados e informações do programa era feito precariamente via planilhas no programa Microsoft Excel.

Nesse sentido, fica evidenciado que existem lacunas e deficiências na infraestrutura de tecnologia da informação para gestão do PRÓ-DF, tendo como consequência a ineficiência no controle e gerenciamento de documentos, processos e vistorias vinculados aos benefícios do programa, bem como prejuízo à análise da eficácia do programa devido à falta de uma base de dados confiável e bem estruturada.

Desta forma, o relatório aponta a necessidade de que se implemente um sistema de informações:

É necessário que seja implementado um Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD) capaz de gerenciar as bases de dados dos lotes e demais benefícios do programa PRÓ-DF, com o georeferenciamento das áreas urbanas e a especificação das ADEs em que os lotes estão situados. Essa contratação é fundamental para o controle e monitoramento das metas do programa. (CGDF, 2016, p. 20)

Destarte, tendo em vista que a infraestrutura de tecnologia da informação é deficiente para a gestão do programa e que isso gera ineficiência no controle e gerenciamento de documentos, processos e vistorias vinculados aos benefícios do programa, bem como prejuízo à análise da eficácia do programa devido à falta de uma base de dados confiável e bem estruturada, necessária a implementação de um sistema de informações.

No item 2.3.1 é constatada a falta de otimização da etapa Carta-Consulta, ocasionando, com isso, ineficiência na concessão de terrenos, visto que:

Das 2.032 Cartas-Consultas recebidas pela Secretaria, nos anos de 2010 a 2014, 1.763 (91,25%) foram rejeitadas por inexistência de disponibilidade de lotes na ADE solicitada. Assim, apenas 178 (8,75%) obtiveram aprovação e foram assinados os respectivos contratos. Observando o fluxo de procedimentos administrativos da etapa Carta-Consulta, concluímos que em 91,25% dos pedidos houve dispêndio de recursos públicos em vão, pois a verificação de disponibilidade de lotes só é realizada ao final do procedimento de aprovação da Carta-Consulta. Ressaltamos, ainda, que o banco de dados relativo às informações sobre a disponibilidade de lotes fica restrito à Gerência de Implantação de Áreas – GEIMP, inexistindo qualquer tipo de publicidade para a população em geral. (CGDF, 2016, p. 22)

Desta forma, identifica-se que o procedimento utilizado fora inadequado e não transparente, uma vez que tem como consequência a realização de tarefas de forma desnecessária, maculando a boa execução do programa.

É recomendável, portanto, (i) alterar o fluxo de procedimentos administrativos de forma a verificar a disponibilidade de lotes quando do recebimento da Carta-Consulta e (b) disponibilizar para a população em geral, preferencialmente por meio eletrônico,

informações a respeito da disponibilidade de lotes para o programa PRÓ-DF II. (CGDF, 2016, p. 23)

No item 2.5 é feita a análise da incumbência legal dada à SEDES (atual SEDICT) de administrar os terrenos destinados ao atendimento dos pleitos de incentivo econômico, disponibilizados pela TERRACAP.

Contudo, não foi identificado um estudo consolidado demonstrando a situação dos lotes, se existiu vistoria ou se houve invasão. Assim, nota-se a ausência de controle global dos terrenos destinados ao PRÓ-DF e que o quadro de servidores é insuficiente para realização de inspeções contínuas.

Como consequência tem-se a possibilidade de questionamentos judiciais decorrentes da invasão dos lotes sem que medidas saneadoras sejam realizadas. Desse modo, é prudente que seja feito um controle efetivo sobre os lotes destinados ao PRÓ-DF, reunindo as informações de todas as inspeções realizadas de forma a facilitar a gestão dos terrenos.

Em relação ao item 2.7 é constatado a inexistência de estudos relativos à vocação produtiva das regiões administrativas e áreas econômicas do Distrito Federal. É aduzido que a disponibilização dos lotes/implantação das empresas é realizada de forma aleatória, sem considerar fatores como a utilidade da diversificação da matriz produtiva, a infraestrutura da região, a previsão de demanda sobre o produto ou serviço a ser ofertado e a situação socioeconômica da região.

Desta forma, esta falha no planejamento relativo à implantação do PRÓ-DF pode ter como consequência a possibilidade de desequilíbrio na geração de renda e emprego nas ADE's. Assim sendo, recomendável a realização de estudos relativos à vocação produtiva das regiões administrativas e ADE's do Distrito Federal com o intuito de atender aos objetivos do programa.

Quanto ao item 2.8 foi constatada a necessidade de um incremento da força de trabalho da SUBPRO com servidores especializados e de apoio- administrativo a fim de garantir a eficiência e a segurança jurídico-administrativa dos procedimentos adotados, uma vez que o número reduzido de servidores no setor responsável pelas vistorias dificulta o atendimento das demandas, em virtude da necessidade de vistorias trimestrais nos empreendimentos em fase de implantação, bem como nas Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADES, em que, inclusive, há lotes invadidos.

Desta forma, a falta de investimento em uma estrutura de gestão do programa do PRÓ-DF pode gerar prejuízo à capacidade operacional do Programa, sendo recomendável

(a) adotar ações para compor o quadro de pessoal por meio de realização de concurso público e/ou de remanejamento de servidores efetivos, e, se necessário, servidores comissionados, bem como promover a capacitação dos servidores vinculados ao PRÓ-DF II e (b) disponibilizar à área responsável pelas vistorias melhoria nas condições de mobilidade dos servidores envolvidos nas atividades de fiscalização e vistoria.

No tópico 3.1 é verificada a ausência de controle e acompanhamento dos termos de concessões dos benefícios econômicos, visto que foram identificados casos de (i) indicação de um mesmo lote para mais de um beneficiário, demonstrando a ausência de um banco de dados para gerenciar as áreas ocupadas, (ii) morosidade na adoção de procedimento de análise e verificação do início das obras civis associadas aos Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira aprovados, (iii) ausência de controle e acompanhamento da projeção de número de empregos a gerar, bem como falha no acompanhamento das contrapartidas de beneficiários do programa e (iv) ineficiência no acompanhamento e na aplicação de sanções a beneficiários que descumprem obrigações assumidas junto ao PRÓ-DF II, (v) falta de comunicação entre SEDS e TERRACAP com relação aos imóveis disponíveis para o PRÓ-DF.

Assim, identificadas as diversas hipóteses de ausência ou falha de controle dos termos de concessões dos benefícios econômicos conclui-se que há uma fiscalização deficiente dos benefícios econômicos concedidos e/ou insuficiência de procedimentos de controle, podendo ter como consequência prejuízo ao interesse público devido ao não atendimento dos fins sociais e econômicos dos benefícios concedidos pelo PRÓ-DF II.

Recomendável, portanto, (a) a elaboração de mapeamento detalhado do processo do Programa PRÓ-DF, com vistas a identificar todos os procedimentos, atores envolvidos e conhecer o diagnóstico, possíveis irregularidades e falhas a serem sanadas; (b) promoção de levantamento imediato de todos os beneficiários do Programa PRÓ-DF II, de forma a ter conhecimento e acompanhamento efetivo das suas respectivas situações, a fim de tomar as devidas providências definidas em lei; (c) que se proceda de imediato levantamento de todas as receitas e possíveis inadimplências correspondentes aos tributos e taxas vinculados aos benefícios concedidos no âmbito do Programa, bem como elaborar mecanismo de controle e acompanhamento permanente dos devidos recolhimentos, com vistas a também tomar as medidas de sanções pelo não cumprimento das obrigações pelos beneficiários; (d) aplicação a devida penalização aos beneficiários que não cumpriram com as metas do programa, conforme prevê o art. 25 da Lei nº 3.196/2003; (e) não concessão da escritura definitiva de venda e compra do imóvel aplicado ao

empreendimento sem que se cumpram todos os requisitos do art. 4º da Lei nº 3.266/2003, utilizando apenas o documento de Promessa de compra e venda até que as metas sejam efetivamente cumpridas.

O item 4.1 é de suma importância, pois atesta a falta de transparência ativa das atividades do programa. A transparência ativa trata de disponibilizar informações de interesse geral. Caberia à SEDS divulgar, independente de solicitação da sociedade, as atividades do programa Pró-DF. Assim sendo, identificou-se a necessidade de divulgação dos atos de concessão de benefício do PRÓ-DF, tendo em vista as orientações da LAI – Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011.

A auditoria listou os seguintes pontos: (a) fluxo completo de atividades desenvolvidas pelos órgãos necessários ao programa, com o devido mapeamento das ações e os devidos atores; (b) áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs que estão disponíveis para o programa PRÓ-DF para serem pleiteadas; (c) processos já aprovados, com as indicações dos lotes com Atestado de Implantação Temporária e Atestado de Implantação Definitiva; (d) número de processos, de cartas-consultas e dos eventuais encaminhamentos, informando o tempo decorrido em cada etapa do processo para a aquisição do benefício; (e) benefícios concedidos em cada processo de carta-consulta e as metas a serem atingidas por cada empresário com os Atesto de Implantação Provisória e o Atesto de Implantação Definitiva, as metas de empregos gerados e as metas de investimentos; (f) quadro comparativo semestral da evolução do programa e dos benefícios fiscais e creditícios existentes com indicação das melhorias alçadas pelo programa PRÓ-DF.

Tais medidas tem o condão de incentivar o controle social dos benefícios concedidos, além da verificação da eficiência e efetividade do programa pela própria população beneficiária das ações desenvolvidas.

No item 6.2 foi relatado que em entrevistas com os diversos diretores da SUBPRO, e por meio do Memorando nº 002/2015, foi possível concluir que inexistem controles/informações específicas a respeito dos benefícios concedidos no PRÓ-DF. Com isso, não foi possível identificar quantos e quais os processos relativos ao PRÓ-DF I e seus antecessores que ainda se encontram ativos.

Há, portanto, falha na gestão de informações gerenciais relativas ao PRÓ-DF I e antecessores, tendo como consequência a ausência de dados fundamentais para análise da eficácia dos programas e para comparação com as informações referentes ao PRÓ-DF II. Levando tais informações em consideração, recomendável o levantamento dos processos

relativos ao PRÓ-DF I e seus antecessores, de forma a identificar em que situação se encontram e se há pendências a serem sanadas.

No item 6.5 é constatado que o método de arquivamento dos processos relativos ao programa é falho, visto que são armazenados de forma aleatória, sem nenhum tipo de classificação e segregação física entre os que são referentes ao PRÓ-DF I, ao PRÓ-DF II e aqueles referentes a programas que os antecederam.

Desta forma, quando há necessidade de localização de determinado processo, demanda-se um tempo elevado até sua localização pela área responsável. Recomendável, portanto, que seja implementado um conjunto de procedimentos e operações técnicas relativas à produção, tramitação, uso, classificação e arquivamento dos processos relativos ao PRÓ-DF.

Por fim, no item 6.6 é verificado que não há estudos ou dados estatísticos que permitem avaliar o efetivo atendimento dos objetivos pelas empresas incentivadas inseridas no PRÓ-DF I e II.

Portanto, a auditoria identifica que a falta de análise da eficiência, eficácia e efetividade em relação aos incentivos concedidos configura afronta à transparência dos atos públicos, desatendendo o princípio da publicidade, impactando de forma negativa no controle social, bem como no acompanhamento operacional do Programa, indo de encontro ao interesse público.

Dessa forma, contribuem com a avaliação da auditoria a ponderação do relatório feita sob a ótica da concepção e da formulação da estrutura organizacional do setor público, bem como de seus métodos de gestão e controle. Nesse sentido, apreende-se que:

A própria rigidez da legislação estimula a inércia gerencial, também se constata a existência de poucos mecanismos de planejamento, fraca ênfase no desempenho, a atuação está voltada para o cumprimento das tarefas do dia a dia, sem contemplar uma visão para o curto, médio e longo prazo. Não existe uma cultura de monitoramento de resultados e envolvimento dos funcionários na melhoria contínua da gestão. A rotatividade na ocupação de posições de chefia também influencia na continuidade dos projetos e no próprio trabalho realizado. As organizações públicas normalmente priorizam as questões emergenciais, relegando ao segundo plano as atividades estratégicas, como o estabelecimento de objetivos e metas alinhados às definições da organização, o planejamento de ações e a definição de políticas. Constata-se pouca ou nenhuma ênfase no desempenho, no resultado, adiciona-se a isso a falta de mecanismos para o desenvolvimento profissional contínuo e permanente. (REIS, 2016, p. 258-259)

Averigua-se, portanto, que é recomendável o estabelecimento de uma rotina de avaliação quanto ao retorno social e econômico das concessões relativas ao PRÓ-DF II, de forma a se conhecer e tornar transparente a eficiência, a eficácia e a efetividade das

ações de desenvolvimento econômico promovidas no âmbito do Distrito Federal, possibilitando o monitoramento dos resultados e uma melhoria contínua na gestão.

4.3 Decisão do TCDF

O Processo nº 5018/2015 tem como escopo a avaliação da regularidade e os resultados das ações de desenvolvimento econômico empreendidas no Distrito Federal por meio de uma auditoria integrada da SEDICT, SEF e da TERRACAP no âmbito do PRÓ-DF II, realizada pelo TCDF.

A distinção entre a auditoria realizada pela CGDF e a TCDF advém da própria razão institucional de cada ente. Enquanto o primeiro realiza controle interno e integra a própria estrutura do poder executivo, o segundo faz controle externo e tem a competência para aplicar sanções aos administradores nas hipóteses dispostas na Lei Complementar 01/1994. (DISTRITO FEDERAL, 1994)

A decisão 5458/2017, portanto, toma como base os achados da referida auditoria, os quais podem ser elencados em (i) planejamento e gestão deficientes, (ii) seleção de projetos desvinculado de critérios técnicos e objetivos, (iii) monitoramento e fiscalização insuficientes, (iv) não alcance dos objetivos do PRÓ-DF II, (v) ausência de sustentabilidade dos programas de desenvolvimento econômico e (vi) custo desproporcional ao resultado alcançado. (TCDF, 2017)

Associam-se aos achados de auditoria as seguintes impropriedades:

(i) ausência de utilização de um sistema informatizado e que forneça relatórios gerenciais mínimos com dados essenciais, (ii) ausência de instrumentos de gestão hábeis a permitir a aferição de custos e resultados, a avaliação e o aprimoramento sistemático dos programas, (iii) a seleção de projetos é desvinculada de critérios técnicos e objetivos que permitam a escolha dos empreendimentos com maior potencial de retorno, (iv) as metas estabelecidas para as empresas beneficiadas não expressam todos os objetivos do PRÓ-DF II, (v) o monitoramento realizado pela SEDES é precário, (vi) as fiscalizações *in loco* são pouco efetivas e, ao contrário do que dispõe a legislação, não há acompanhamento após a escrituração dos terrenos alienados com incentivo econômico, (vii) a geração de empregos das empresas beneficiadas é baixa e inconsistente, (viii) os empreendimentos apresentam reduzido incremento em seu faturamento e arrecadação tributária, os quais, além disso, apresentam nítida tendência de queda nos últimos anos, (ix) o programa não é sustentável,

na medida em que um percentual relevante das empresas, quando das visitas realizadas *in loco*, encontravam-se baixadas no cadastro fiscal da SEF/DF, estavam fechadas ou haviam alugado os lotes para terceiros, (x) o custo de cada emprego gerado e mantido mostrou-se injustificável no médio prazo e houve redução do número inicial de empregados das empresas no longo prazo, (xi) a proliferação de residências em áreas previstas para instalação de empresas, (xii) para cada R\$ 1,00 investido, houve retorno de apenas R\$ 0,51 em arrecadação tributária. (TCDF, 2017, p. 2-3)

Diante de tais informações processuais, o relator dispõe que "Conforme deixei assente em meu voto anterior, as falhas identificadas na presente auditoria respaldam a conclusão da Unidade Técnica no sentido de que as mesmas evidenciam o fracasso dos programas econômicos sob análise".

A partir dessa conclusão em seu relatório, o relator dispõe seu voto na decisão 5458/2017 com o seguinte teor: (i) determinar ao Governador que ordene o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II até sua completa reformulação, bem como determinar à (ii) SEDES e (iii) à TERRACAP diversas alterações e condutas, as quais serão explicitadas.

Em relação às determinações expedidas à SEDES, encontram-se: (i) a realização de estudos com o objetivo de ponderar a conveniência e oportunidade do mantimento do PRÓ-DF II, (ii) estabelecimento de diretrizes e objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos para o PRÓ-DF II, (iii) fixe metas, elabore indicadores de desempenho e implemente sistemática de monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II a fim de mensurar seus resultados, eficiência, eficácia e efetividade, (iv) implemente sistemática informatizada para gestão do estoque de imóveis disponibilizados ao PRÓ-DF II que inclua disponibilidade por ADE (localização e tamanho) e atividade econômica apropriada, por imóvel e ADE, considerando a sua vocação, estágio de implementação da infraestrutura básica e atividades circunvizinhas aprovadas ou instaladas, (v) normatizar e implantar na concessão de benefícios a vinculação da proporcionalidade entre os resultados gerados e os benefícios concedidos e que sejam inversamente proporcionais à atratividade da localização da área concedida, (vi) previamente à concessão de benefício seja publicado edital contendo todas as nuances e regras envolvendo os procedimentos requeridos, (vii) verificação na fase de seleção da capacidade econômica dos pleiteantes, (viii) inabilitação, na fase de mérito das cartas-consulta, das empresas cujas propostas de atividade econômica não se adequem às necessidades da ADE, (ix) realização da

validação das informações apresentadas pelas empresas na fase de habilitação em relação à (1) arrecadação tributária, faturamento e regularidade da inscrição estadual junto à SEF/DF, (2) ao número e situação dos empregados junto ao MTE e registrados na RAIS e/ou CAGED (3) número e situação dos empregados junto à Receita Federal/CEF, disponíveis na GFIP, (x) vincule a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva à concretização das projeções e metas previstas nos respectivos PVTEF, (xi) exigência dos beneficiados do PRÓ-DF II comprovação dos investimentos realizados nos empreendimentos incentivados, (xii) regulamentação do monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II contemplando nas análises as metas relacionadas às previsões de crescimento das empresas, (xiii) monitoramento, por meios diretos (vistorias in loco e análise da documentação fornecida pelos beneficiários) e indiretos (consulta a RAIS e cadastro fiscal da SEF) das empresas beneficiadas nos cinco anos seguintes à concessão do AID, (xiv) elaboração e remessa à esta Corte de um Plano de Ação, no prazo de 90 (noventa) dias, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução. (TCDF, 2017)

Já em relação à TERRACAP, foi determinado que se incluía nas escrituras e contratos de concessão de uso de terrenos vinculados ao PRÓ-DF II cláusula resolutiva ou medida similar que vise resguardar o patrimônio público, nos casos de descumprimento por parte dos beneficiários dos dispositivos que regem o programa. (TCDF, 2017, p. 18)

Foi determinado, também, à SEDES e à TERRACAP que fosse estabelecido, no prazo de 90 (noventa) dias, um sistema de acompanhamento por suas unidades de controle interno do cumprimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo relacionadas aos programas de incentivo.

Ademais, neste mesmo prazo, foi determinado à SEDES e à PGDF que, conjuntamente, seja feito levantamento de todos os casos em que houve manutenção irregular de benefícios adotando medidas para resguardar o interesse público. Foi facultado a tais órgãos a oportunidade de, no prazo de 30 dias, promoverem a defesa da legalidade da Portaria SEDES n.º 162/16, que, em princípio e de acordo com as instruções processuais, não guarda conformidade com o Decreto n.º 36494/15 e com as Leis n.ºs 2427/99, 3196/03, 3266/03 e 4269/08.

Averigua-se, pois, que a decisão 5458/2017, extraída do processo 5018/15, tem o condão de orientar, através de determinações, as condutas praticadas pelo poder público,

com o fim de se obter, através da responsabilidade fiscal e à luz da economicidade, os objetivos almejados pelos programas.

4.4 Aplicação do método da matriz lógica

A aplicação do supracitado método da matriz lógica, proposta por Costa e Castelar (2003), na avaliação do PRÓ-DF tem como objetivo servir como uma fonte alternativa e propositiva de estudo. Afinal, a identificação dos problemas apontados no relatório de auditoria, bem como os identificados ao longo da pesquisa, poderia ser mais facilmente realizada caso o programa estivesse sistematizado e baseado em um planejamento estratégico. Assim aduzem os autores:

O processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer: relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa, de tal sorte que se busque fazer com que as atividades de fato contribuam para o alcance desse mesmo propósito. É a factibilidade dessas relações causais que dá conta da consistência do planejamento e permite esperar que a intervenção numa instância (ou variável) particular desse processo, como que uma particular definição de atividades, produza um determinado efeito numa instância (ou variável) mais abrangente, como no objetivo de um determinado programa. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 976)

Dessa forma, um apontamento propositivo tem o condão de auxiliar os atores que conduzem o processo de gestão do programa, sendo uma fonte acessória de conhecimento, a qual pode gerar efeitos objetivos e reais. Para tal, uma maneira de permitir que a avaliação de programas públicos possa contribuir para testar a própria consistência do planejamento é através da definição prévia da matriz lógica do programa

O método, como anteriormente aventado, se constitui em duas etapas. Na primeira se identifica: o objetivo, a variável, o indicador, a informação necessária e o método de coleta de dados. Na segunda, por sua vez: Inputs do programa, atividades do programa, resultados imediatos, resultados (impactos) de médio prazo e resultados (impactos) de longo prazo.

Tabela 1: primeira etapa do método.

OBJETIVO	VARIÁVEL	INDICADOR	INFORMAÇÃO NECESSÁRIA	MÉTODO DE COLETA DE DADOS
Aumentar a geração de empregos na área de implementação do empreendimento produtivo.	Emprego	Variação de emprego na região da ADE e do DF	Dados sobre renda e emprego	Pesquisa via CAGED – Ministério do Trabalho e PED - CODEPLAN
Ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços.	Atividade Econômica	Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal (Idecon-DF)	Dados desagregados e setoriais sobre a produção de bens e serviços.	IDECON-DF CODEPLAN
Ampliar a arrecadação da receita tributária	Tributos	Variação da receita tributária oriunda dos empreendimentos instalados	Dados desagregados relativos aos tributos recolhidos pelas empresas participantes do programa	Secretaria de Estado da Fazenda – SEF/DF

Fonte: elaboração própria, adaptada do método trazido por Costa e Castanhar (2003, p.977-979)

Tabela 2: segunda etapa do método.

INPUTS	ATIVIDADES	RESULTADOS IMEDIATOS	IMPACTOS DE MÉDIO PRAZO	IMPACTOS DE LONGO PRAZO
Terrenos	Contrato de concessão de direito real à empreendimentos produtivos via concessão de terrenos com opção futura de compra.	Implementação de sistemas produtivos em áreas com deficiência em infraestrutura e bens e serviços	Instalação de uma indústria e serviços correlatos, melhorando a infraestrutura e a disponibilizando bens e serviços à população	Mudança no padrão/qualidade de vida da população beneficiada
Financiamentos	Concessão de empréstimo bancário ao empreendimento produtivo	Viabilização da produção ou comercialização, de caráter estratégico para o	Aumento de faturamento e geração de emprego	Desenvolvimento de novas tecnologias e novos

		desenvolvimento econômico, social e sustentável do Distrito Federal		setores/nichos de bens e serviços
Regime Compensatório de Competitividade	Concessão dos mesmos benefícios que deram causa à perda de competitividade no setor de atividade	Assistência ao empreendimento mediante concessão de mesmo benefício que o dado ao competidor	Consolidação de um mercado justo e competitivo	Diminuição do preço e aumento da qualidade dos bens e serviços

Fonte: elaboração própria, adaptada do método trazido por Costa e Castanhar (2003, p.977-979)

A respeito da utilização da análise de desempenho através de resultados, esclarecem os autores que:

É evidente que avaliar desempenho através de resultados (ou impactos de longo prazo) é mais importante (e politicamente tentador) quando se deseja aferir as mudanças efetivas que um programa poderia estar promovendo. Ocorre, todavia, que quase sempre é impossível isolar o efeito de fatores externos ao programa sobre as mudanças ocorridas. Na prática, as avaliações da produção (expressa na matriz lógica pelos inputs e atividades do programa) e dos resultados imediatos são as únicas que envolvem, efetivamente, apenas os fatores (variáveis) que podem ser controlados pelos gestores do programa e que devem fazer parte, portanto, do processo gerencial. A avaliação de resultados (ou impactos) de médio e longo prazos, embora não deva ser desconsiderada, deve ser empreendida com metodologias e estratégias de implementação mais complexas, complementando, periodicamente, a avaliação de produção. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 979)

Corroborando com a ideia da necessidade de complementação da avaliação de impactos, um estudo de caso da implementação de um sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A) praticado no Chile, feito pela STN, o qual aduz que:

Em 1997, a DIPRES lançou uma segunda linha de trabalho, a avaliação de programas governamentais. Trata-se de uma avaliação ex post efetuada com base em uma Matriz de Marco Lógico, que inclui em seus quadrantes os objetivos do programa, indicadores de eficácia e eficiência, seus meios de verificação e as premissas necessárias para a evolução destes indicadores. O passo seguinte, adotado em 2001, foi a evolução para o uso de técnicas econométricas conceituadas como avaliação de impacto. A justificativa para a criação desta nova metodologia de avaliação foi dada em razão de os modelos de matrizes de Marco Lógico não incorporarem ou, muitas vezes, não obterem resultados conclusivos sobre a causalidade do programa nos resultados finais ou de longo prazo. (STN, 2015, p. 4)

Dessa forma, a estruturação da matriz sob a ótica do PRÓ-DF não tem o condão de ser uma estrutura exaustiva ou taxativa de avaliação, mas somente um apontamento propositivo que pode servir de base para estudos e apreciações futuras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o objetivo inicial de analisar quantitativamente o incentivo econômico no âmbito da região administrativa de Santa Maria. Após as tentativas frustradas de obtenção de dados por meio dos canais formais, alguns entraves e percalços foram observados e colocados em perspectiva em relação ao programa.

As limitações encontradas foram, em certo ponto, similares às justificativas que explicam as falhas de políticas públicas em países em desenvolvimento. Segundo Oliveira (2002) entre tais justificativas destacam-se os (i) aspectos político-institucionais, (ii) financeiros e (iii) técnicos.

No tocante ao aspecto político-institucional, nota-se uma falta de articulação do sistema político, no sentido de que as instituições existem, mas são pouco integradas e não funcionam de maneira apropriada.

Desta forma, o PRÓ-DF, por ser um programa amplo de incentivos e envolver diretamente a SEF, SEDICT e TERRACAP, deveria ter um sistema único de informação que integrasse tais órgãos.

Contudo, conforme atesta o Relatório de Auditoria Especial nº 01/2016 da CGDF, a decisão 5458/2017 do TCDF, bem como a experiência do autor na tentativa de obter dados, existe pouca integração entre tais órgãos e a comunicação existente demonstrou ser falha e ocasional.

Em relação ao aspecto técnico, nota-se que há deficiência na gestão estratégica dos servidores, inexistindo, por exemplo, alocação de acordo com as demandas e particularidades do caso. Depreende-se, portanto, que há falha neste processo, uma vez que as estruturas hierárquicas das instituições públicas são legalmente rígidas, o que se contrapõe à dinamicidade do processo das políticas públicas e da sua interação com a sociedade.

Averigua-se, por conseguinte, que a dificuldade de se analisar o programa sob a ótica dos servidores de carreira é algo esperado, uma vez que os operadores do programa se situam em um meio com fluxo inadequado de procedimentos administrativos e estrutura de apoio insuficiente, condições que são determinantes para a sustentabilidade de um projeto de longo prazo.

Por fim, o aspecto financeiro talvez seja a razão mais simples para explicar as falhas de planejamento e execução. Afinal, com recursos limitados e um programa que

demanda contínua reavaliação e controle, a atuação do poder público fica prejudicada, visto que incapaz de preencher lacunas básicas que vão desde a contratação de pessoal até a implementação de sistemas de informação integrados.

Diante da identificação desses obstáculos e limitações, foram realizados apontamentos propositivos com o intuito de contribuir com o debate no tocante à possíveis métodos de avaliação do programa.

Tais apontamentos foram possíveis ao se conciliar (i) a experiência adquirida na coleta de dados, os quais se mostraram insuficientes, com (ii) a análise do relatório de auditoria feito pela CGDF e (iii) da auditoria feita pelo TCDF no processo 5018/2015.

Um paralelo que pode ser feito entre os três estudos supramencionados é a identificação de diversas falhas e limitações dos métodos de gerenciamento e controle do programa.

Assim sendo, a (i) falta de transparência ativa, a (ii) existência de um planejamento, controle e gestão deficientes, bem como a (iii) percepção de um custo desproporcional ao resultado alcançado e (iv) a falta de estudos de vocação produtiva da região incentivada, podem ser considerados pontos críticos que suscitam debates acerca da própria sustentabilidade do programa.

Diante da identificação dos problemas em comum, fora proposta a utilização de um modelo de Matriz do Marco Lógico como meio de avaliação do programa. O uso deste método, portanto, teve como escopo ser uma fonte acessória de conhecimento, de forma a poder fomentar o debate sobre a análise de políticas públicas ou até mesmo impulsionar o início de trabalhos que possam estruturar sistemas que gerem aprimoramento e capacidade de reavaliação da política, desde o seu planejamento estratégico, orçamentário e financeiro até a sua implementação definitiva.

Assim sendo, a utilização deste ou de outro método depende da percepção daqueles que o utilizarão, levando em consideração que a análise das experiências práticas contribui para a assimilação e superação das dificuldades conceituais e operacionais.

Nesse sentido, pode-se empregar o dado fornecido pela SEDICT a respeito da existência de 348 lotes para 232 empresas beneficiadas, bem como os 27 processos cancelados pelo PRÓ-DF, em Santa Maria, juntamente com o dado trazido pelo TCDF de que para cada R\$ 1,00 investido, houve retorno de apenas R\$ 0,51 em arrecadação tributária, como ponto de partida da utilização da Matriz.

O dado quantitativo, retorno em arrecadação, por se tratar de um indicador amplo e genérico e que perpassa por impactos de curto, médio e longo prazo, exige um método

mais robusto de análise, uma vez que tal verificação deve ser feita com foco na causalidade e na correlação entre informações. Isto é, a resposta para a seguinte pergunta: a diminuição ou aumento de arrecadação foram gerados pela conduta do poder público, especificamente no programa, ou por outro fator de influência interna/externa? Tal questionamento é de suma importância e suscita inclusive pesquisas adicionais sobre o tema.

As demais informações disponíveis, quais sejam, os inputs (terrenos), as atividades (assinatura de contrato de concessão mediante cláusula resolutiva com opção de compra) e os resultados (implantação dos empreendimentos produtivos) são passíveis de análise, uma vez que a lógica por trás da matriz é, de certa forma, binária, ou seja, a partir da concessão dos 348 terrenos, obrigatoriamente teremos um de dois resultados, a implementação ou não do empreendimento.

Assim, a partir desse resultado pode-se analisar se (i) os cancelamentos foram devidos ou (ii) se alguma concessão dada foi indevida, o que não pode ser verificado no presente caso devido à ausência de informações individualizadas de cada um dos lotes ou empresas.

Dessa forma, a apresentação deste modelo é apenas um apontamento propositivo que pode proporcionar ao gestor a ideia de que o estabelecimento de uma matriz lógica prévia do programa pode se transformar, adaptada ao caso concreto e às especificidades dos programas, um instrumento auxiliar de decisão e monitoramento da execução, auxiliando na análise de consistência do próprio planejamento do projeto.

Ressalta-se, porém, que não basta uma análise pendente apenas pela ótica do gestor público. A participação do empresário é importante para se verificar as suas demandas e queixas, de modo que a interação entre todos os agentes pode gerar um ambiente propício para alterações e avanços.

Tal interação pode ser obtida através de métodos a serem considerados em pesquisas futuras, tais como visitas técnicas ao empreendimento produtivo, acompanhadas do gestor público, ou até mesmo a partir de entrevistas com o empresário, cujo resultado pode auxiliar na obtenção de informações importantes para as supracitadas alterações e avanços do programa, as quais são atualmente debatidas no Projeto de Lei 1743/2017.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v.1, p. 13-31.
- AFONSO, S. C. Sistema Constitucional Tributário e as Limitações ao Poder de Tributar. In: SILVA MARTINS, Ives Gandra; BRITO, Edvaldo. (Org.). **Doutrinas Essenciais Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v.2, p. 1149-1188.
- AMARAL, Ana Paula Xavier. **Incentivos fiscais e o programa “produzir” em Goiás: impactos**. 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.
- ANDRADE, C. C.; HOLANDA, A. F. Apontamentos sobre pesquisa qualitativa e pesquisa empírico-fenomenológica. **Estudos de Psicologia (Campinas)**, Campinas, v. 27(2), p. 259-268, abr./jun. 2010.
- ATALIBA, Geraldo. Crédito-prêmio de IPI: direito adquirido; recebimento em dinheiro. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v. 15(55), p. 162-179, jan./mar. 1991.
- BERMAN, E. M.; WANG, X. **Essential statistics for public managers and policy analysts**. 4. ed. California: CQ Press, 2017. 392 p.
- BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade** – Teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 200 p.
- BORGES, E. B.; PINTO, S. G. B. Incentivos fiscais e desenvolvimento socioeconômico de goiás: análise de impactos dos programas FOMENTAR e PRODUZIR (1995-2007). In: SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E ASPECTOS DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO BRASIL E EM GOIÁS, v. 1, n. 1, 2012, Goiânia. **Anais do Seminário sobre Políticas Públicas e Aspectos das Mudanças Institucionais no Brasil e em Goiás**. Goiânia: UEG, 2012, p.26-33.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2549/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 01 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em:

10 out. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 463 p.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2006, 344 p.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico:** roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17(3-4), p. 185-197, dez. 2003.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Formulación de programas con la metodología de marco lógico.** Santiago (Chile): Nações Unidas, 2011. (Série Manuales, n. 68)

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Santa Maria – PDAD 2015.** Brasília: CODEPLAN, 2015, 55 p.

_____. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Santa Maria – PDAD 2013.** Brasília: CODEPLAN, 2013, 66 p.

_____. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Santa Maria – PDAD 2011.** Brasília: CODEPLAN, 2012, 148 p.

_____. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Santa Maria – PDAD 2004.** Brasília: CODEPLAN, 2004, 162 p.

CGDF (Controladoria Geral do Distrito Federal). **Relatório de Auditoria Especial 2016 - Sec. Economia e Desenvolvimento Sustentável - PRÓ-DF I e II/SEDS.** Brasília, jun. 2016. Disponível em:

<<http://www.cg.df.gov.br/component/content/article/258-conteudo-do-site/351-relatorios-publicados-em-2016.html>> Acesso em 10 out. 2017.

COSTA, F. L. da.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37(5), p. 969-992, set./out. 2003.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 36.494 de 13 de maio de 2015**. Regulamenta os dispositivos da Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, que Institui o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II e dá outras providências e da Lei nº 3.266 de 30 de dezembro 2003, que complementa os dispositivos do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II. Brasília, 2015. Disponível em:

<http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/7b4f7c1ad18a43f3b3173a838cdc6564/Decreto_36494_13_05_2015.html> Acesso em 2 out. 2017.

_____. **Decreto nº 24.430, de 2 de março de 2004**. Regulamenta e consolida os dispositivos da lei 3.196, de 29 de setembro de 2003, que institui o programa de apoio ao empreendimento produtivo do distrito federal - PRO-DF II e da lei 3.266, de 30 de dezembro de 2003 que complementa os dispositivos do programa de apoio ao empreendimento produtivo do distrito federal - PRO-DF II. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/44447/Decreto_24430_02_03_2004.html> Acesso em 2 out. 2017.

_____. **Lei nº 3.266, de 30 de dezembro de 2003**. Complementa dispositivos do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo no Distrito Federal – PRÓ - DF II, aprovado pela Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em:

<[> Acesso em: 2 out. 2017](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=3266&txtAno=2003&txtTipo=5&txtParte=.)

_____. **Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003**. Institui o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ–DF II - e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em:

<http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/51144/Lei_3196_29_09_2003.pdf> Acesso em: 2 out. 2017

_____. **Decreto nº 23.210 de 4 de setembro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999, que cria o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF, alterada pela Lei nº 2.719 de 1º de junho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/41976/Decreto_23210_04_09_2002.html> Acesso em: 2 out. 2017.

_____. **Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999.** Cria o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal PRO-DF e extingue Programas de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, DF. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/50385/Lei_2427_14_07_1999.html>

_____. Portaria nº 64, de 19 de junho de 2015. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 22 jun. 2015. Seção 1, ed. 118, p. 7.

_____. Portaria nº 221, de 23 de dezembro de 2015. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 26 dez. 2016. Seção 1, ed. 242, p. 225.

ELALI, A. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (coord.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal.** São Paulo: MP, 2007. cap. 1, p. 37-66.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18(51), p. 21-29, fev. 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GRUMAN, M. Nem tanto ao céu, nem tanto a terra: limites e possibilidades da lei de incentivo fiscal à cultura. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 9 (107) p. 149-154, abr. 2010.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v. 45(2), p. 301-328, abr./jun. 2007.

ISERHARDT, P. M. O incentivo fiscal empresarial como forma de proteção ao meio ambiente. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 7 (2) p. 94-112, dez. 2012.

LIMA, R.; QUEZADO, P. O REFIS e a quebra do sigilo bancário. In: SILVA MARTINS, Ives Gandra; BRITO, Edvaldo (Org.). **Doutrinas Essenciais Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 6, p. 823-832.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. Implementation and public policy. In: OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40(2), p. 273-288, mar./abr. 2006.

MINTROM, M.; LUETJENS, J. Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management. **Policy Studies Journal**, Medford, v. 45, p. 170-190, fev. 2017. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12116/full>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40(2), p. 273-88, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of protected areas in Bahia, Brazil. **World Development**, v. 30(10), p. 1713-1736, 2002.

PEREIRA, B. D. Programas de desenvolvimento industrial, de benefícios fiscais e outras concessões: Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul e Rondônia. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 2(4), p. 9-26, jul./dez. 2000.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RAMOS, N. S. C.; FERREIRA, L. F.; PETRI, S. M.; ROSA, P. A. Uma análise dos programas de incentivo a cidadania fiscal em estados brasileiros e distrito federal no período de 2004 a 2012. **Revista de Informação Contábil**, Recife, v. 9 (2) p. 57-76, abr./jun. 2015.

REIS, A. T. L. Desafios da administração pública no contexto atual. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 9(2), p. 255-260, jun/dez 2016

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Avaliação de políticas públicas: êxitos e possibilidades de avanço. **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1(1), jun. 2015. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21613/Boletim+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+-+Lan%C3%A7amento/8c0feda1-efcc-4225-9106-2b64821fb9b5>>

Acesso em: 21 out. 2017

SILVA, G. J. C. da.; MARTINS, H. E. de P.; NEDER, H. D. Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36(4), p. 840-863, out./dez. 2016.

SILVA, I. L. da. Da inconstitucionalidade dos decretos concessivos de incentivos fiscais em ICMS. In: SILVA MARTINS, Ives Gandra; BRITO, Edvaldo (Org.). **Doutrinas Essenciais Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 4, p. 589-598.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42(3), p.529-550, maio/jun. 2008.

TCDF (Tribunal de Contas da União). Decisão 5458 de 9 de novembro de 2017. Relator: Manoel de Andrade. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 24 nov. 2017. ed. 225, p. 12.

_____. **Processo nº 5018/2015**. Relator: Manoel Paulo de Andrade Neto. Distrito Federa: TCDF, 2017, 20 p. Disponível em: <

<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=8AE8BB9E>> Acesso em: 26 nov. 2017.

UNICEF. **Monitoring and Evaluation Quick Reference**. New York: Unicef, 2005, 142 p. Disponível em:

<https://www.unicef.org/evaluation/files/ME_PPP_Manual_2005_013006.pdf> Acesso em 10 nov. 2017.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1998

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30(2), p. 5-43, mar./abr. 1996.

WILBERT, M. D.; DE ALCÂNTARA L. T.; SERRANO, A. L. M. Impactos do simples na sociedade: uma análise da arrecadação e dos empregos gerados pelas microempresas, empresas de pequeno porte e pelos microempreendedores individuais. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14 (42) p. 55-69, maio/ago. 2015.

WALD, Arnoldo. O ICMS e as operações de exportação de produtos industrializados semi-elaborados. In: SILVA MARTINS, Ives Gandra; BRITO, Edvaldo (Org.). **Doutrinas Essenciais Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 6, p. 213-231.