

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DANILO LUCHETTA PRADO

**RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA COMO POLÍTICA
PÚBLICA**

CAMPINAS/SP

2020

DANILO LUCHETTA PRADO

**RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA COMO POLÍTICA
PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, curso de Mestrado Acadêmico, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Gomes Casalino.

CAMPINAS/SP

2020

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Rizziolli Pires CRB 8/6920
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

336(81)
P896r

Prado, Danilo Luchetta

Renúncia de receita tributária como política pública / Danilo Luchetta Prado. -
Campinas: PUC-Campinas, 2020.

167 f.

Orientador: Vinícius Gomes Casalino.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito,
Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de
Campinas, Campinas, 2020.

Inclui bibliografia.

1. Finanças públicas - Brasil. 2. Políticas públicas. 3. Impostos - Arrecadação. I.
Casalino, Vinícius Gomes. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro
de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Direito.
III. Título.

CDU 336(81)

DANILO LUCHETTA PRADO

**RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA COMO
POLÍTICA PÚBLICA**

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação
de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada
pela Banca Examinadora.

APROVADA: 16 de dezembro de 2020.



DRA. MARIA PAULA DALLARI BUCCI (USP)



DR. JOSUE MASTRODI NETO (PUC-CAMPINAS)



DR. VINICIUS GOMES CASALINO – Presidente (PUC-
CAMPINAS)

- Digo isso por receio de que nos tornemos maus – prosseguiu Aliócha -, mas por que teríamos de nos tornar maus, não é verdade? Sejamos primeiro e antes de tudo bons, depois honestos e já depois – não nos esqueçamos nunca uns dos outros

Fala de Alieksiêi (Aliócha) Fiódorovitch Karamázov, personagem da obra “Os Irmãos Karamázov” de Fiódor Dostoiévski. Epílogo da obra (Os funerais de Iliúchetchka). Tradução de Paulo Bezerra.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço o **Prof. Dr. Vinícius Gomes Casalino**, meu caro mestre, por me aceitar sob sua orientação e por me orientar com paciência e dedicação por todo esse período que com certeza marcará minha trajetória. Uma orientação definida por um livre fluxo de ideias e de discussões com as quais creio ter crescido muito. O professor se mostrou um exemplo a ser seguido, sempre com a mente livre para novas ideias, sem abandonar o rigor acadêmico.

Ao meu avaliador e caro professor, **Prof. Dr. Josué Mastrodi Neto**, o qual acompanhou o desenvolvimento desse trabalho desde a etapa de qualificação, com ótimas colocações, e que mais uma vez se dispõe a contribuir com seu desenvolvimento. Sinto que cabe ainda uma nota de agradecimento por receber com tanta paciência meus muitos questionamentos durante as aulas ministradas.

À minha avaliadora **Profa. Dra. Maria Paula Dallari Bucci**, por me honrar com sua participação na minha banca de defesa. Em se tratando de um dos maiores nomes do campo de estudo das políticas públicas, um exemplo de dedicação e inovação na área, não tenho quaisquer dúvidas que os pertinentes questionamentos e colocações em muito engrandecerão o trabalho desenvolvido.

Aos avaliadores suplentes, **Prof. Dr. Lucas Catib de Laurentiis** e **Prof. Dr. José Ricardo Ferreira Cunha**, por se disporem a compor a banca. Agradecimentos especiais ao primeiro pela sua participação na minha banca de qualificação com excelentes colocações que em muito ajudaram o trabalho.

Aos meus pais, **Maria Inez Luchetta** e **Jair do Prado**, meus grandes exemplos na vida, pelo suporte contínuo e irrestrito durante o desenvolvimento dessa etapa de minha jornada. Ademais, agradeço ainda minha companheira, **Ana Paula Barbutti Rodrigues**, pelo apoio incondicional, tanto emocional, quanto intelectual.

Aos meus caros colegas de orientação, **Mario Di Stefano Filho** e **Tais Andrello Piai**, agradeço por toda a ajuda no decorrer desse período tão proveitoso. Eu não poderia pedir melhores colegas de orientação, não somente para a parte acadêmica, mas também como bons amigos.

Aos demais **alunos, professores e funcionários do PPGD** (Programa de Pós-Graduação em Direito) da **Pontifícia Universidade Católica de Campinas**, agradeço pela convivência, da qual eu fui o grande beneficiado, bem como pela bolsa estudantil concedida pela universidade, essencial para o desenvolvimento do presente trabalho.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo o estudo da renúncia de receita tributária sob o viés da teoria das políticas públicas, como um modo de compreender a existência de algumas destas medidas ante um cenário de escassez de recursos, oportunidade em que se buscou integrar elementos dessa teoria ao instituto. Sustentou-se, então, a hipótese de que a renúncia de receita tributária pode ser considerada como política pública. Ademais, sustentou-se ainda uma hipótese auxiliar de que, uma vez confirmada essa hipótese geral, é possível uma análise de renúncias de receita por meio dos instrumentos desenvolvidos no campo, como o ciclo de políticas públicas e o quadro de referência de políticas públicas. Para o desenvolvimento de tais hipóteses, a pesquisa efetuou o estudo da teoria das políticas públicas sob o viés da ciência política, procurando utilizar as lições desse campo para a dogmática jurídica com o intuito de buscar relações com seu objeto principal, as renúncias de receita tributária, especialmente pela sua faceta extrafiscal, as quais mesclam noções dos campos do direito público, tributário e financeiro. Destaca-se que para o desenvolvimento da pesquisa, foi adotado o método hipotético-dedutivo, pelo qual se partiu das hipóteses acima destacadas e objetivou-se as suas confirmações. Como método de procedimento, utilizou-se a revisão bibliográfica de obras e artigos relacionados ao tema desenvolvido, bem como legislação, jurisprudência e relatórios técnicos pertinentes. Ademais, ressaltou-se que visando a melhor compreensão dessas renúncias, foram escolhidos dois casos com evidente potencial de política pública, a Zona Franca de Manaus e o PROUNI, para uma análise mais detalhada. Por fim, destaca-se que o trabalho concluiu pela confirmação das hipóteses levantadas, no sentido de que é possível o reconhecimento de uma ação governamental de renúncia de receita tributária como política pública, nos moldes retratados ao longo do trabalho, bem como que os instrumentos de análise de política pública operam como um mecanismo efetivo para uma análise profunda e recompensadora dessas ações governamentais.

Palavras-chave: Renúncia de receita tributária. Política pública. Orçamento. Arrecadação de recursos. Extrafiscalidade.

ABSTRACT

This dissertation aims to study the tax expenditures under the bias of public policy theory, as a way of understanding the existence of some of these measures in the face of a scarcity of resources, in a way in which it sought to integrate elements of this theory into the institute. Therefore, the hypothesis supported is that the tax expenditures can be considered as public policy. Furthermore, an auxiliary hypothesis is also supported that, once this general hypothesis is confirmed, it is possible to analyze tax expenditures through instruments developed in the field, such as the public policy cycle and the public policy reference framework. For the development of such hypotheses, the research carried out the study of public policy theory under the bias of political science, seeking to use the lessons of this field for legal dogmatics in order to seek relations with its main object, the tax expenditures, especially for its positive use of taxation aspect, which mix notions of the fields of public, tax and financial law. It is noteworthy that for the development of the research, the hypothetical-deductive method was adopted, by which it starts from the hypotheses highlighted above and aims at their confirmations. As a method of procedure, the bibliographic review of works and articles related to the developed theme is used, as well as legislation, jurisprudence and pertinent technical reports. In addition, it should be noted that in order to better understand these tax expenditures, two cases with evident public policy potential were chosen, the Manaus Free Trade Zone and the PROUNI, for a more detailed analysis. Finally, it is noteworthy that the work is concluded by confirming the hypotheses raised, in the sense that it is possible to recognize a government action of tax expenditures as a public policy, along the lines portrayed throughout the work, as well as that the instruments public policy analysis operates as an effective mechanism for a deep and rewarding analysis of these governmental actions.

Key-words: Tax expenditures. Public policy. Budget. Fundraising. Positive use of taxation.

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÔNIMOS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABRUC	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
ARE-AgR	Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo
BVerfGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</i>
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DGT	Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária
DL	Decreto-Lei
DVAs	Demonstrações de Valor Adicionado
EE	<i>Error Elimination</i>
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
II	Imposto de Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica
LC	Lei Complementar
LDF	Lei de Direito Financeiro

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
P1	Problema Inicial
P2	Problema Novo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelhamento do Estado
PIS	Programa de Integração Social
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PPBS	<i>Planning, Programming and Budgeting System</i>
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RE	Recurso Extraordinário
RePP	Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo
RFB	Receita Federal do Brasil
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISPROUNI	Sistema Informatizado do PROUNI
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
UNE	União Nacional dos Estudantes
TCU	Tribunal de Contas da União
TT	<i>Tentative Theory</i>
ZFM	Zona Franca de Manaus

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - RANKING GASTOS TRIBUTÁRIOS – 2019.....	93
QUADRO 2 - ESTIMATIVAS DO DGT PLOA 2019 PARA A ZFM.....	123
QUADRO 3 - QUADRO DE REFERÊNCIA DA ZFM	125
QUADRO 4 - ESTIMATIVAS DO DGT PLOA 2019 PARA O PROUNI.....	141
QUADRO 5 - QUADRO DE REFERÊNCIA DO PROUNI	143

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 - TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA CIÊNCIA POLÍTICA.....	20
1.1. Noções gerais de política pública.....	20
1.1.1. Acepções de política: polity e politics	21
1.1.1.1. Relacionamento entre política e política pública [public policies].....	24
1.1.2. O conceito de política pública.....	26
1.1.3. Elementos caracterizadores de uma política pública	32
1.2. Análise do ciclo das políticas públicas	34
1.2.1. Identificação de problemas e definição da agenda	36
1.2.2. Formulação de alternativas	40
1.2.3. Tomada de decisão	42
1.2.4. Implementação	48
1.2.5. Mecanismos de avaliação	53
1.2.6. Aferindo o sucesso de uma política pública	56
CAPÍTULO 2 – ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	60
2.1. Noções de orçamento e principais disposições orçamentárias no ordenamento pátrio atual	61
2.2. Das funções das disposições orçamentárias	65
2.2.1. Função de instrumento de controle: respeito ao princípio da separação de poderes e fiscalização das contas dos administradores	66
2.2.2. Função de instrumento da Administração para planejamento e programação	71
2.3. Da relação entre orçamento e políticas públicas	74
2.3.1. Custos da política pública.....	74
2.3.2. Da importância do orçamento nas etapas do ciclo de políticas públicas	77
2.3.3. Alocações orçamentárias para políticas públicas frente à finitude de recursos: escolhas trágicas, reserva do possível e mínimo existencial	82
2.4. Renúncias de receita tributária	90
CAPÍTULO 3 – RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA	96
3.1. As duas faces da tributação: fiscalidade e extrafiscalidade	96
3.1.1. Fiscalidade: a importância das receitas tributárias como fonte de custeio dos cofres públicos e para a implementação de direitos	96

3.1.2. A outra faceta da tributação: a função extrafiscal	100
3.1.2.1. Medidas tributárias/orçamentárias e as políticas públicas: aplicação da faceta extrafiscal da tributação.....	102
3.2. Zona Franca de Manaus – ZFM	107
3.2.1. Análise da ZFM como política pública	112
3.2.1.1. Etapas de identificação de problema, formação de agenda e formulação de alternativas	113
3.2.1.2. Etapas de tomada de decisão e de implementação	116
3.2.1.3. Etapa de avaliação	119
3.2.1.4. Aferindo o sucesso da ZFM como política pública	125
3.3. Programa Universidade para Todos – PROUNI	129
3.3.1. Análise do PROUNI como política pública	131
3.3.1.1. Etapas de identificação de problema, formação de agenda e formulação de alternativas	131
3.3.1.2. Etapas de tomada de decisão e de implementação	135
3.3.1.3. Etapa de avaliação	138
3.3.1.4. Aferindo o sucesso do PROUNI como política pública	143
CONCLUSÃO	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	152
A – OBRAS E ARTIGOS	152
B – DIPLOMAS ESTRANGEIROS, DIPLOMAS NACIONAIS NÃO VIGENTES, PROJÉTOS DE LEI, JURISPRUDÊNCIAS E RELATÓRIOS TÉCNICOS.....	164

INTRODUÇÃO

O Estado, no âmbito de sua atuação financeira, é responsável pela efetivação de diversos aspectos relativos ao interesse público, os quais abrangem desde o funcionamento da máquina pública até a implementação dos tão importantes serviços públicos.

Para financiar essas atividades, os cofres públicos dependem de receitas que serão arrecadadas para a consecução desses fins. Dentro do ordenamento jurídico-financeiro, constata-se que existem diversas fontes de receitas das quais os entes federados poderão se valer, de modo que algumas das mais importantes são, sem quaisquer dúvidas, àquelas provenientes dos tributos.

Embora a receita tributária represente uma grande soma do orçamento público, o ordenamento jurídico permite que os administradores públicos renunciem a estes valores. Nesse sentido, no exercício financeiro de 2019, a União renunciou cerca de 308,4 bilhões de reais (BRASIL, 2019a, p. 50-51) por meio de renúncias de receita denominadas como gastos tributários. Este número é muito significativo, podendo ser comparado, por exemplo, a mais de um terço do orçamento relativo à Seguridade Social para 2020, o qual foi estimado no valor de R\$ 905.014.734.432,00, nos termos da LOA 2020 (Lei nº 13.978/20).

Desse modo, as renúncias de receitas tributárias configuram um montante significativo no que toca a valores que deixam de ser arrecadados para os cofres públicos, de sorte que a sua boa administração é essencial para o desenvolvimento do Estado e de suas atividades, das quais se destacam também as políticas públicas.

As políticas públicas são um meio de consecução dos objetivos constitucionais, especialmente no que se refere à promoção de direitos fundamentais, de modo que sua importância é de grande valia para o campo do direito. Ocorre que estas não se desenvolvem no vácuo jurídico, faz-se necessária a captação de recursos que as financiem. Logo, como justificar essas medidas que promovem renúncias dessas tão importantes receitas? O presente trabalho procura, então, compreender essas medidas como políticas públicas para analisar como algumas dessas renúncias são utilizadas e como os recursos não arrecadados são dispendidos.

Em que pese a importância das receitas públicas como elemento financiador das despesas estatais, é patente que as políticas de cunho tributário e orçamentário

são também ações e planos do poder público que geram impactos no cotidiano da população e no funcionamento do Estado. Assim, o argumento do trabalho se finca no sentido de que tais modalidades de ação não somente possuem efeitos na gestão orçamentária, mas são também políticas públicas autônomas, de maneira que sua utilização também se propõe a alcançar objetivos relativos a esse âmbito.

Nesta senda, destaca-se, desde já, que o conceito de políticas públicas é de difícil precisão, uma vez que a sua construção é majoritariamente doutrinária e recebe influência de diversos campos do conhecimento. Em verdade, é possível encontrar diversas definições acerca dessa espécie de ação estatal dentro dos âmbitos da ciência política, da economia, das ciências sociais e do direito. Porém, para a introdução da dissertação, basta que se considere a política pública como uma ação de cunho estatal cujo objetivo é o enfrentamento de problemas coletivos e a promoção do interesse público.

Assim, se questiona se bases normativas que preveem renúncias de receita poderiam também ser consideradas como políticas públicas? Isto é, além dos impactos orçamentários, os quais afetarão o desenvolvimento de toda a atividade estatal, seria possível considerar a renúncia de receita também uma política pública, um instrumento de consecução de interesses públicos?

Diante de tal cenário, formula-se a hipótese principal que funda a pesquisa desta dissertação, a qual consiste em aferir se é possível compreender as ações de renúncia de receita tributária como políticas públicas autônomas.

Formula-se, ainda, uma hipótese auxiliar de trabalho que se constitui da seguinte maneira: uma vez demonstrado que as renúncias de receita tributária podem ser compreendidas como políticas públicas, afirma-se que a utilização dos mecanismos de análise deste campo permite uma análise mais profunda dessas ações. Essa hipótese auxiliar se constrói no sentido de substanciar o questionamento acerca da destinação de alguns desses valores renunciados, oportunidade em que se espera que a utilização desses mecanismos de análise de políticas públicas possa oferecer respostas.

Portanto, o objetivo geral da presente dissertação é justamente o desenvolvimento das hipóteses acima destacadas, com a demonstração da relação entre o mecanismo da renúncia de receitas tributárias e os elementos formadores e caracterizadores das políticas públicas, de sorte que se busca demonstrar que a

própria renúncia de receita pode ser considerada como política pública autônoma e, conseqüentemente, ser analisada pelos seus mecanismos.

Com o intuito de perseguir o objetivo acima exposto, foram atribuídos objetivos específicos os quais foram aprofundados durante toda a pesquisa e que são refletidos nos capítulos do trabalho aqui desenvolvido.

Desses objetivos, destacam-se: o estudo aprofundado do que consiste as políticas públicas, sob uma perspectiva de ciência política; a análise sobre a relação entre planejamento orçamentário, escassez de recursos e desenvolvimento de políticas públicas; e, por fim, pesquisa acerca das ações de renúncia de receita tributária com o intuito de verificar semelhanças entre tal mecanismo financeiro e tributário e os apontamentos desenvolvidos sobre o campo de estudo da política pública, oportunidade em que se utiliza do conceito de extrafiscalidade, bem como da análise de casos concretos de renúncias fiscais para a realização dessa ligação.

Em relação à adequação da dissertação aqui desenvolvida à área de concentração, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, a ligação revela-se especialmente no que toca ao estudo das políticas públicas. Em que pese a já ressaltada dificuldade de definir quais atos estatais devem ser considerados como política pública, o trabalho aqui desenvolvido demonstra que um de seus principais elementos é a consecução de interesses públicos. Assim, salienta-se que o principal interesse público é, ou ao menos deveria ser, a implementação de direitos humanos e fundamentais para os membros da sociedade e, conseqüentemente, a busca pelo desenvolvimento social.

Ademais, é ainda necessário destacar que o objeto escolhido, medidas de renúncia de receita tributária, consiste em uma ação cujo potencial para o desenvolvimento social é sempre destacado. Nesta toada, cita-se, por exemplo, o Decreto-Lei nº 288 de 1967, responsável por regular a chamada Zona Franca de Manaus. Compulsando tal diploma, o qual será aprofundado em momento oportuno, é possível verificar a regulamentação de uma política de isenção tributária cuja finalidade é justamente o desenvolvimento da região.

No que toca à linha de pesquisa, Direitos Humanos e Políticas Públicas, a adequação reside no fato de se promover o estudo da relação entre a implementação de políticas públicas e o desenvolvimento de questões de interesse público, das quais, sem sombra de dúvidas, fazem parte os direitos humanos. Em verdade, a presente dissertação parte justamente dessa proposta, na medida em que busca analisar o

funcionamento e finalidade das políticas públicas, como a implementação também de direitos fundamentais, e materializar tais conclusões no estudo da renúncia de receita tributária.

Para o desenvolvimento da presente dissertação, foi adotada uma abordagem fundada no método hipotético-dedutivo, conforme modelo estipulado por Karl Popper.

Popper (2002, p. 152) aponta que a pesquisa científica parte de um problema inicial (P1) para o qual se estabelece uma “teoria-tentativa” [*tentative theory*] (TT). Como hipótese geral do trabalho, destaca-se a assertiva de que medidas de renúncia de receita tributária sejam compreendidas como políticas públicas. Dependente dessa hipótese principal, surge ainda uma hipótese auxiliar (POPPER, 2008, p. 87) que consiste na assertiva: as renúncias de receita tributária, compreendidas como políticas públicas, estão sujeitas à aplicação dos mecanismos desta área para o aprofundamento de sua análise e melhor compreensão da destinação dos recursos empregados nestas

Para que tais teorias sejam sustentadas é preciso que se procure as problemáticas que as envolvem e observar como estas conseguem se sustentar diante de tais testes. Essa etapa é o que Popper denomina de eliminação de erro [*error elimination*] (EE). Portanto, o método hipotético-dedutivo de Popper restaria exposto da seguinte maneira: $P1 \rightarrow TT \rightarrow EE^1$.

Desse modo, a pesquisa partiu da problemática inicial, que se traduz na indagação se o instituto da renúncia de receita tributária pode ser considerado como política pública como maneira de melhor compreender a utilização desse mecanismo. A “teoria-tentativa” construída ao longo do trabalho é pela afirmativa, ou seja, a confirmação da hipótese suscitada, de maneira que, caso sejam atendidas certas condições estabelecidas como caracterizadoras das políticas públicas, a renúncia de receita deve ser considerada como política pública, com o consequente desenvolvimento da hipótese auxiliar, conforme raciocínio dedutivo por premissas e conclusões (POPPER, 2002, p. 165-166 e 169).

Assim, com o intuito de atingir tal objetivo e fundando-se na abordagem metodológica acima elencada, o presente trabalho optou por adotar um método de

¹ Ademais, o autor retrata ainda que não somente a ciência começa com problemas, mas também termina em problemas (2002, p. 153), uma vez que a produção científica originada em razão de P1 levará a novas questões, a um problema novo (P2). Portanto, o esquema da abordagem hipotético-dedutivo de Popper, em sua completude, é fixado da seguinte maneira: $P1 \rightarrow TT \rightarrow EE \rightarrow P2$.

procedimento de levantamento bibliográfico de obras acadêmicas relacionadas ao tema aqui desenvolvido, bem como, quando pertinente, a análise de diplomas legislativos, textos jurisprudenciais e relatórios técnicos de órgãos e entidades oficiais.

Destaca-se, ainda, que o desenvolvimento da presente dissertação foi dividido em três seções complementares, as quais representam o aprofundamento dos objetivos específicos acima elencados, perseguindo, desse modo, o objetivo geral da pesquisa.

Na primeira seção, procurou-se definir o que é política pública, de modo que se propõe um estudo teórico sobre esse campo. Em razão da já citada interdisciplinaridade do tema, optou-se pela adoção de um recorte metodológico para a análise do conceito e elementos das políticas públicas dentro do âmbito da ciência política, uma vez que é dentro desse campo que surge tal estudo e há uma farta literatura que fundamenta as concepções sobre essas ações.

Ademais, essa primeira seção se ocupa de analisar os principais conceitos e elementos referentes ao campo das políticas públicas dentro desse eixo de estudo. Para tanto, o trabalho ainda entra na análise do chamado ciclo das políticas públicas e do quadro de referência de políticas públicas, visando uma melhor compreensão do processo de desenvolvimento de políticas.

Na segunda seção, o trabalho objetiva uma análise de como a administração orçamentária é relevante para o desenvolvimento de políticas públicas, desempenhando com estas uma íntima relação. Nesta senda, a seção busca demonstrar como o orçamento funciona como instrumento de planejamento e fiscalização dos atos governamentais, estando presente em todas as etapas do ciclo das políticas públicas.

Dentro da perspectiva dessa seção, o trabalho desenvolve profundamente a questão do custo de políticas públicas e as problemáticas advindas de um cenário de escassez de recursos. É nesse contexto que se introduz as medidas de renúncia de receita tributária: ações que possibilitam renúncias fiscais em um cenário que a escassez de recursos gera tantas questões para a Administração Pública.

Na terceira seção, a dissertação passa a analisar o seu principal objeto, isto é, o instituto de renúncia de receita tributária como política pública. Para uma aproximação entre o campo de políticas públicas e as medidas de renúncia de receita tributária, a dissertação procurou analisar as duas facetas da tributação, fiscalidade e

extrafiscalidade, oportunidade em que se constatou uma aproximação grande entre esta última e as renúncias fiscais.

Ademais, na terceira seção, a dissertação procurou o desenvolvimento de medidas específicas de renúncia de receita, quais sejam, a Zona Franca de Manaus e o PROUNI. Para esse estudo, foi realizada uma breve contextualização de ambas as políticas para, então, ser promovido um estudo destas como políticas públicas, oportunidade em que foram aplicados os mecanismos do ciclo de políticas públicas e do quadro de referência de políticas públicas.

Concluído o desenvolvimento da dissertação, são tecidas algumas conclusões acerca do trabalho apresentado, oportunidade em que se procurou a síntese das ideias desenvolvidas e a demonstração da comprovação da hipótese e conclusões extraídas do desenvolvimento da hipótese auxiliar.

Por fim, conclui-se a presente introdução com o destaque que o presente trabalho objetiva um estudo voltado para o âmbito das políticas públicas, tendo por objeto principal de análise ações de renúncia de receita tributária com o potencial de serem reconhecidas como políticas públicas, oportunidade em que se tenta compreender essa relação em um cenário de escassez de recursos.

Portanto, há um desenvolvimento extenso de bases teóricas relativas às políticas públicas e disposições orçamentárias que precedem o estudo de medidas de renúncias de receita, de modo que a dissertação busca sempre o movimento de raciocínio de premissas e deduções entre os capítulos para que haja, então, a confluência dos temas abordados quando do estudo de seu principal objeto de pesquisa.

CAPÍTULO 1 - TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA CIÊNCIA POLÍTICA

1.1. Noções gerais de política pública

O estudo das políticas públicas é um campo do conhecimento de difícil desenvolvimento, uma vez que se trata de uma categoria de interesse não somente multidisciplinar, mas, também, interdisciplinar. Por tal motivo, tal tema desperta discussões entre os acadêmicos das mais diversas áreas, em especial os juristas, economistas, administradores e cientistas políticos², de modo que a fixação de um consenso acerca de sua definição é uma proposta de difícil consecução (FONTE, 2015, p. 34; BASSI; SILVA, 2011, 316).

A condição interdisciplinar do tema pode ser explicada em razão da natureza dos problemas sociais e políticos da sociedade, os quais dificilmente estarão vinculados a apenas uma área do conhecimento. Ao mesmo tempo em que uma política pública refere-se a uma ação governamental (viés político), também implica problemas econômicos, sociais e de direito (entre muitas outras áreas de relevância). Assim, a análise e o fornecimento de soluções para tais questões passam por diversas áreas do conhecimento para a compreensão de um cenário de como o Estado pretende implementar políticas públicas (DELEON; VOGENBECK, 2007, p. 4-5).

Embora a interdisciplinaridade do tema dificulte uma análise por uma única perspectiva, o trabalho propõe o estudo do campo das políticas públicas sob o viés retratado pelos doutrinadores da ciência política. Tal escolha se justifica, pois o ponto de partida desse tema sempre tem como elemento comum a atividade do Estado, especialmente de seus governos (SOUZA, 2006, p. 21-22; ANDERSON, 2003, p. 3).

Nesse sentido, é nesse campo que se desenvolveram profundos estudos sobre o que é a política pública e como tais atos são desenvolvidos, implementados e avaliados. É evidente que já nesse tópico são tratados pontos relativos ao campo do direito, especialmente quando se reflete sobre a atuação do judiciário como mecanismo avaliador de políticas públicas.

² Birkland (2015, p. 15) apresenta uma tabela com algumas disciplinas selecionadas e da sua relação com o campo das políticas públicas.

Assim, optou-se por centrar os estudos em uma teoria geral de políticas públicas voltada para o campo da ciência política (BUCCI³, 2001, p. 5-7), a fim de se compreender seus principais elementos e exportá-los para uma análise de medidas de renúncia de receita tributária, as quais mesclam noções de direito tributário, orçamentário e público.

1.1.1. Acepções de política: polity e politics

Dentro do âmbito da ciência política, antes de tratar propriamente das políticas públicas, é importante a realização de algumas considerações acerca da distinção entre esse conceito (política pública) e o de política.

Bobbio (1998, p. 954-955) destaca que o significado do termo política pode ser distinguido em uma concepção clássica e moderna. Originalmente, política remonta etimologicamente à noção de *pólis*, cujo significado refere-se a tudo aquilo atrelado à cidade, ao público. Por séculos, o termo política teria se restringido ao estudo “daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado”.

Na modernidade, esse termo foi aos poucos se misturando com expressões como ciência do Estado ou ciência política, de sorte que se passou a compreender o estudo da política de maneira mais abrangente, destacando que o Estado pode tanto ser o sujeito desse estudo (quando estudam-se seu funcionamento e ações), quanto o objeto, oportunidade em que se analisa influências externas ao poder do Estado.

Assim, observa-se que a concepção de política passa por uma série de temas que envolvem o funcionamento do Estado e a sua relação com o público, perpassando desde noções relacionadas à sua estrutura, como a definição de formas de governo, até o intrincado jogo político desenvolvido nos espaços públicos e particulares que influenciam no direcionamento do Estado.

³ Nessa passagem, Bucci promove uma introdução interessante acerca da relação entre a política pública, como conceito fruto da ciência política, e o direito. Expõe que o campo do direito, ao tratar de políticas públicas, pode se beneficiar da utilização desse campo, especialmente como uma maneira de combater a sua “esterilização”, de sorte que o desenvolvimento dessa relação faz com que o campo do direito desenvolva seu aspecto interdisciplinar. Ademais, merece destaque outro texto da autora, em coautoria com Diogo Coutinho, em que é exposta uma relação interessante acerca de como o direito cumpre importantes funções no processo de políticas públicas: “i) determinar normativamente os objetivos a serem perseguidos; ii) apontar, mesmo que de forma ampla, os instrumentos a serem utilizados para alcançá-los; iii) criar canais de participação social e legitimação democrática e iv) estruturar arranjos institucionais voltados à coordenação de processos e à atribuição de tarefas e responsabilidades aos agentes em tais políticas envolvidos” (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 317).

Thomas Dye (2013, p. 5), de modo semelhante à divisão elaborada por Bobbio, argumenta que uma interpretação tradicional do estudo da ciência política refere-se essencialmente à análise de institutos governamentais, tais como o federalismo e a separação de poderes, ao passo que a ciência política moderna, além dessas instituições tradicionais, cuida também dos processos políticos, os quais envolvem o desenvolvimento de campanhas, eleições, votações, deliberações e criação de leis.

Portanto, tais ponderações para a compreensão da política levam à divisão do termo em dois aspectos diversos, mas complementares. O primeiro, *polity*, refere-se ao estudo dessas grandes estruturas retratadas pelos grandes pensadores da ciência política tradicional. Já o segundo, denominado *politics*, refere-se ao estudo das relações de poder desempenhadas pela comunidade política (FREY, 2000, p. 216).

Nesta senda, o que se nota é que os movimentos mais recentes de pensadores da ciência política revelam uma preocupação com o estudo da *politics* em razão do marcado abismo entre teoria e prática provocado pelo estudo mais acentuado da *polity* na tradição (HOWLETT, et. al., 2013, p. 21).

Sobre o tema, é necessário atribuir-se o devido destaque à obra de Harold Lasswell, pesquisador pioneiro na tentativa de conciliar e integrar esse viés mais tradicional de natureza teórica com essa perspectiva mais moderna (EASTON, 1968, p. 43, SOUZA⁴, 2006, p. 23)

Em sua obra, Lasswell retrata o estudo do campo da *politics* como a análise de “quem consegue o quê, quando e como⁵” (LASSWELL, 1951). Nesse sentido, é possível observar que o autor se preocupa especialmente com a atuação (e interação) dos agentes políticos para o direcionamento do Estado, em consonância com o que já foi retratado acerca do estudo da ciência política⁶.

⁴ Celina Souza, em comentários acerca do estudo de políticas públicas (*public policies*), informa que Lasswell foi responsável por cunhar o termo *policy analysis* (análise de política pública) como uma “forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos”. Em razão disso, a autora nomeia Lasswell como um dos “pais fundadores” do estudo das políticas públicas, juntamente a Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Todos esses outros autores serão também tratados ao longo da dissertação em tópicos pertinentes.

⁵ Tradução livre. No original: “*Who gets what, when, how*”.

⁶ Lasswell (KAPLAN, 1979, p. 13-14) também realiza uma distinção semelhante às já tratadas aqui, destacando que os escritos políticos tradicionais, como os de Platão, Rousseau e Locke, se referem ao estudo de “estruturas políticas existentes ou propostas”. Lasswell denomina tal estudo como “doutrina política”, ao passo que a ciência política estaria ligada ao estudo das já citadas relações de poder. Para o autor, a soma desses dois conceitos resultaria na teoria política.

Assim, para Lasswell (1951, p. 295 e 443; KAPLAN; 1979, p. 14), o campo da *politics* consiste no estudo da “influência e do influenciável⁷”. Por influência, entende-se a “posição e o potencial de valor de uma pessoa ou grupo” (LASSWELL; KAPLAN, 1979, p. 87), ao passo que o ato de exercer tal influência consiste em “afetar as políticas dos outros quanto ao seu peso, seu alcance e seu domínio” (LASSWELL; KAPLAN, 1979, p. 118).

Portanto, dentro do processo político, os grupos que detêm maior preponderância serão aqueles que, através de sua influência, obterão a maior quantidade de bens para si. Segundo Lasswell (1951, p. 295), tais bens podem ser exemplificados por respeito político, rendimentos econômicos e segurança.

Apesar de sua aparente simplicidade, tal conceituação revela características essenciais da *politics*, as quais refletirão sobre o processo de formação das políticas públicas. Nesta senda, a partir do pensamento de Lasswell, destaca-se que o campo da política acaba por se desenvolver na disputa entre diversos grupos representativos pelos recursos do Estado⁸; que há necessidade de cooperação entre esses grupos políticos para que haja decisões estatais; e sobre a própria natureza do poder político, desenvolvido especialmente no uso da influência para a consecução dos objetivos almejados por integrantes da comunidade política (BIRKLAND, 2015, p. 6).

Expressamente fundado nas percepções de Lasswell, destacam-se as ponderações realizadas por Birkland para a pergunta “o que é a política”. O autor (2015, p. 4) retrata que tal conceito remete ao processo pelo qual as sociedades se organizam e se regulam. O que dota tal processo de um atributo político é que tais deliberações se desenvolvem em âmbito público na esfera pública, oportunidade em que as decisões são feitas pelo público para a solução de problemas da sociedade.

Ainda sobre a questão da política, faz-se mister destacar outra observação proposta por Lasswell (KAPLAN, 1979, p. 29) no sentido de que o “objeto de estudo da ciência política é constituído pelo comportamento de pessoas com diversas perspectivas de ação, organizadas em grupos de complexidade variável”. O destaque a essa observação é de grande importância por refletir o movimento proposto por

⁷ Tradução livre. No original: “*The study of politics is the study of influence and the influential*”.

⁸ Tal disputa não se restringe somente aos atores representantes políticos “oficiais”. O crescimento de grupos de interesse e organizações sociais abrangeu os atores envolvidos nessas deliberações políticas, trazendo perspectivas fora do campo político tradicional e demonstrando o caráter extremamente heterogêneo das sociedades contemporâneas (PASSONE; PEREZ, 2013, p. 619).

David Easton (1968) para a compreensão da política como um sistema de comportamento.

Na visão de Easton (1968, p. 49), o desenvolvimento da política ocorre em um aglomerado de interações com claras limitações, as quais acabam por formar um sistema que se encontra inserido em um conjunto composto por outros sistemas sociais. A continuidade desse sistema deve ser verificada em razão de seus movimentos internos, mas, também, em relação às influências provocadas por esses outros sistemas externos⁹.

Nesse sentido, cumpre ressaltar o questionamento explorado por Easton (1968, p. 77) no que toca à seguinte questão: “o que está incluído dentro de um sistema político e como podemos identificá-lo?”.

A resposta oferecida por Easton demonstra-se em consonância com o argumento desenvolvido por Harold Lasswell pela disputa de valores da sociedade: “o que distingue as interações políticas de todos os outros tipos de interações sociais é que são predominantemente orientadas para a alocação autoritária de valores em uma sociedade” (EASTON, 1968, p. 79)¹⁰.

Em suma, o intuito desse tópico foi apresentar ao leitor um panorama geral para a compreensão de teorias relativas à política, as quais refletirão em ponderações sobre a política pública. Procurou-se demonstrar que se considera a política como o campo destinado ao estudo não somente das tradicionais formas de poder e organização de Estado (*polity*), mas também como se desenvolvem as relações e, especialmente, os embates entre os atores políticos para o direcionamento das atividades do governo (*politics*).

1.1.1.1. Relacionamento entre política e política pública [public policies]

Realizado esse estudo sobre o conceito de política, destaca-se que o processo de formação e implementação das políticas públicas é uma das facetas da ciência política (LINDBLOM, 1991, p. 9). Apesar de existirem vários elementos

⁹ Nesse sentido, Easton (1970, p. 186) esclarece que a vida política, tomada como um sistema, jamais pode ser compreendida em um vácuo. É necessário que seja vista como cercada “pelos *contextos* psicológico, social, biológico e físico” (destaque no original).

¹⁰ Nota-se que Easton (1968, p. 80) afirma que a obrigatoriedade das alocações detém o caráter autoritário quando aqueles que as sofrem consideram-se obrigados. Para além do evidente paralelo com a noção de influência formulada por Lasswell, é interessante que Easton indica ainda os motivos pelos quais os indivíduos viriam a se sentir obrigados, como uso da força ou sanções severas.

caracterizadores dessas ações, considera-se como política pública a atuação governamental fruto dos embates travados na esfera política (SECCHI, 2013, p. 23).

Desse modo, é necessário compreender que a noção de política, apesar de diversa da de política pública, está intimamente atrelada a esta, uma vez que as interações dos atores estatais para a materialização de ideias e objetivos constituem uma parte essencial do processo de formação de políticas públicas [*policy-making*] (HOWLETT, et. al., 2013, p. 9). Portanto, as políticas públicas constituem algumas formas de concretização das relações de poder citadas anteriormente. São, em outras palavras, produtos do desenvolvimento da política, especialmente da *politics*.

Sobre essa relação, merece destaque as contribuições de Theodor Lowi, que, ao desenvolver sua tipologia¹¹ sobre as políticas públicas, afirma que estas devem ser qualificadas em razão das consequências que produzirão na sociedade, bem como pelas dificuldades e resistências que a proposta para a criação de eventual política pública enfrentará no processo político para sua elaboração (LOWI, 1972, 299-300).

Em razão da preocupação em identificar as consequências, e consequentes resistências, que as políticas públicas produzirão, o autor procurou demonstrar que tipos de interesses políticos estas atenderão. Assim, Lowi aprofunda ainda mais o relacionamento entre a política e a política pública, indicando que a espécie de política pública que se encontra em análise pelos atores governamentais influenciará muito os conflitos da esfera política, não sendo somente um produto desta¹², de modo que cunha a seguinte máxima (LOWI, 1972, 299): “a política pública faz a política”¹³.

Em outras palavras, Lowi demonstra que a relação entre a política e a produção de políticas públicas não é de causa e efeito. Não somente a política pública é um produto da política, mas, por sua própria natureza, poderá influenciar os debates a serem desenvolvidos na comunidade política.

Nesse contexto, importa considerar, ainda, a ação dos atores envolvidos nos processos políticos que resultarão em políticas públicas.

¹¹ A tipologia elaborada por Lowi (1972, p. 299-300) propõe que as políticas públicas podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas, a depender do impacto que causarão e do grau de resistência que encontrarão na comunidade política. Essa tipologia será retomada e aprofundada no capítulo 3 da presente dissertação, quando do estudo das medidas de renúncia de receita tributária.

¹² Secchi (2013, p. 23) ressalta que ambas as percepções acerca da relação entre política e política pública são complementares, haja vista que não é difícil imaginar o cenário em que a natureza da política pública afete os debates da seara política, ao passo que também não há como negar que a política pública seja fruto das relações de política.

¹³ Tradução livre. No original: *policies determine politics*.

É evidente que atores que gozem de uma maior influência terão maior facilidade em verem suas propostas se materializarem. Entretanto, a discussão pode ser ainda mais profunda quando se reflete, conforme a máxima estabelecida por Lowi, que aqueles que serão afetados pelas políticas públicas também acabam influenciando o debate da esfera política.

Nesse sentido, cabe breve comentário sobre o trabalho desenvolvido por Anne Schneider e Helen Ingram (1993), no qual as autoras “classificam” classes destinatárias não somente em razão de sua força política, mas também da percepção social que os integrantes dessas classes possuem na sociedade. Assim, as autoras (1993, p. 336) dividem as classes destinatárias de políticas públicas nas seguintes categorias: em vantagem, dependentes, litigiosos e marginais¹⁴.

Indivíduos que pertencem às classes em vantagem, como os setores empresariais, costumam ser privilegiados no âmbito político, pois detêm ao mesmo tempo uma construção positiva pela sociedade e influência sobre a comunidade política. Já aqueles pertencentes à classe litigiosa, como as classes mais abastadas, detêm muita influência na comunidade política, mas sua construção social é fraca, já que políticas públicas que os beneficiem têm uma percepção negativa na sociedade.

Por outro lado, os dependentes, como crianças, são a classe que detém uma fraca força política, mas sua percepção social é positiva, de modo que políticas destinadas a essa classe serão bem recebidas. Por fim, os marginais, como os condenados pelo sistema penal, compõem a categoria que não detém nem força política, nem uma boa percepção social, de maneira que dificilmente ocorrerão políticas públicas em seu favor.

Dessa maneira, encerra-se esse primeiro tópico acerca do estudo da política e passa-se, então, ao estudo da política pública, visando à compreensão de seus principais conceitos e elementos.

1.1.2. O conceito de política pública

Como ressaltado, as políticas públicas se referem a uma atuação de Estado (FONTE, 2015, p. 46). Entretanto, são muitas as tentativas, dentro do campo da ciência política, de qualificar tal atuação, de sorte a distinguir quais atos estatais

¹⁴ Tradução livre. No original: “*Advantaged, dependents, contenders, deviants*”.

devem ser considerados como política pública. Para realizar a tarefa de definir o que constitui uma política pública, cumpre explorar as colocações de alguns dos autores da área, objetivando, assim, um panorama sobre o tema¹⁵.

Uma definição muito reproduzida na literatura pertinente ao campo (HOWLETT, et. al., 2013, p. 6) a ser destacada é aquela oferecida por Thomas Dye (2013, p. 3) que define as políticas públicas como “tudo que o governo faz ou deixa de fazer¹⁶”. O autor (DYE, 2013, p. 6) retoma as noções já abordadas no trabalho de que o estudo da política pública é uma das facetas da ciência política, ressaltando que a análise do processo de formação e implementação destas tem por objetivo “descrever e explicar as causas e consequências da atividade governamental¹⁷”.

Assim, o autor (DYE, 2013, p. 6) argumenta que uma análise completa do processo de política pública envolveria a descrição de seu conteúdo; a análise do seu impacto social e econômico; questionamentos sobre os arranjos políticos e o processo político de formação da agenda estatal materializada; e, finalmente, uma avaliação das consequências produzidas para a sociedade como um todo.

Dye (2013, p. 12) expressamente desencoraja as tentativas de se discutir quais ações e omissões governamentais devem ser consideradas como política pública, argumentando que a maioria das definições atribuídas pelos escritores da área atribuem objetivos específicos para essas ações.

Segundo aponta Dye (2013, p. 6), na maioria das ocasiões é difícil identificar se a ação governamental tem algum propósito e, caso identificado, é igualmente difícil discernir com precisão qual é este. Na sua concepção, a atuação dos governos muitas vezes não é orientada objetivamente, de sorte que a única análise possível a ser feita é sobre o que o governo faz ou deixa de fazer e não sobre o que pretende fazer.

Portanto, a conceituação atribuída por Dye contribui em grande medida para o estudo do tema, principalmente no que toca ao reconhecimento de que a política pública consiste em uma atuação governamental, a qual poderá ser um ato proposital ou fruto de uma omissão deliberada (HOWLETT, et. al., 2013, p. 6-7).

¹⁵ Cabe aqui uma breve nota explicativa: compulsando as obras desses grandes autores do campo verifica-se que estes tratam sobre a conceituação de políticas públicas em passagens iniciais dos referidos trabalhos. Desse modo, o leitor perceberá que as citações realizadas acabam por se referir às páginas iniciais dos livros citados, mas, ainda assim, não se deve concluir se tratar de argumentos imaturos para a conceituação de políticas públicas. Em verdade, se tratam de passagens fundamentadoras para o restante das obras.

¹⁶ Tradução livre. No original: “*Whatever governments choose to do or not to do*”.

¹⁷ Tradução livre. No original: “*The description and explanation of the causes and consequences of government activity*”.

Embora não se suscite qualquer dúvida de que a política pública será fruto de um desígnio governamental, sendo, portanto, um ato do governo, é necessário salientar que a definição oferecida por Dye se mostra um tanto insuficiente para os fins de análise de políticas públicas.

Conforme aponta grande parte da doutrina, é necessária a adição de mais elementos para que seja possível a análise completa do que constitui uma política pública e de como se desenvolve o seu processo de formação, implementação e avaliação (HOWLETT, et. al., 2013, p. 6; ANDERSON, 2003, p. 2; FONTE, 2015, p. 46). Caso qualquer ato fosse considerado como política pública, parece que ocorreria um esvaziamento de seu conteúdo, já que todo o ato governamental, desde a autenticação de um documento até o funcionamento de sistemas de saúde, seria tratado e analisado pelos mesmos parâmetros¹⁸.

Portanto, em que pese a crítica elaborada por Dye e ainda que não seja definido um conceito único e definitivo de política pública, é necessária a análise das definições e elementos acerca desse conceito, conforme discutido pela doutrina das ciências políticas, uma vez que tais ponderações mostram características essenciais para a análise e compreensão deste. Desse modo, propõe-se o estudo das conceituações oferecidas por cientistas políticos que buscaram ir além dos ensinamentos de Dye.

Guy Peters expressamente critica tal posicionamento mais abstrato e opta pela adoção de uma abordagem um pouco mais restrita. Em sua obra, Peters (1986, p. 4) define as políticas públicas como a “soma das atividades do governo, seja atuando diretamente ou por meio de seus agentes, as quais influenciam as vidas da população¹⁹”. Desse modo, o autor reconhece o potencial das políticas públicas, na condição de atos governamentais concretos²⁰, de afetarem o bem-estar da população.

Tal definição, segundo Peters (1986, p. 5), objetiva reconhecer, na utilização do termo soma, que o processo relativo à formulação e implementação de políticas públicas é caracterizado especialmente pela sua complexidade e necessidade de

¹⁸ Felipe Fonte (2015, p. 46) faz semelhante crítica, oportunidade em que afirma que se fosse adotada a definição atribuída por Dye até o trânsito de veículos para transporte de autoridade e decisões judiciais seriam políticas públicas. É no mesmo sentido a crítica de Michael Howlett (et. al., 2013, p. 06) que afirma que fosse adotada tal definição haveria a equivalência de tratamento entre todo e qualquer ato governamental, “desde comprar ou não clipes até travar ou não uma guerra nuclear”.

¹⁹ Tradução livre. No original: “*The sum of the activities of governments, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens*”.

²⁰ Peters (1986, p. 5-9) destaca uma série de instrumentos pelos quais o governo afeta diretamente a vida da população. Atribui especial relevância para as leis e decretos, além dos atos para a sua execução; o oferecimento de serviços públicos; a possibilidade de empréstimos ou doações (na forma de seguridade social) de recursos para a população; bem como a coleta de impostos.

conjugação de interesses e de organizações. Em verdade, destaca que são raras as políticas públicas operadas por um único órgão²¹, de sorte que aponta que a eficiência e o sucesso desses programas são frutos da reunião de diversos programas públicos, esforços legislativos e interação entre as diversas organizações públicas e privadas.

Sobre as colocações de Peters acerca da definição de políticas públicas, cumpre ainda salientar que o autor (PETERS, 1986, p. 5), reiterando seu ponto acerca do impacto causado na sociedade civil, destaca que a preocupação do estudo relacionado às políticas públicas não pode estar somente atrelada à análise das intenções do governo quando da implementação das políticas, mas é necessário que se investigue os verdadeiros impactos produzidos por estas.

Assim como Peters, Clarke Cochran (et. al., 2006, p. 1), reconhecendo a inexistência de um consenso acerca do conceito de políticas públicas, afirma que estas podem ser compreendidas como um “conjunto de ações adotadas pelo governo que incluem, mas não estão limitadas, à criação de leis e regulamentações com o objetivo de atender metas e propósitos coletivos²²”. Dessa maneira, nota-se a preocupação do autor com os objetivos colocados pelo órgão formulador das políticas públicas, destacando, portanto, que a finalidade desses atos é elemento essencial para a sua caracterização.

Em sua obra, Cochran (et. al., 2006, p. 2) ainda destaca três elementos necessários para que um conjunto de ações estatais possa ser reconhecido como política pública. Como primeiro elemento, argumenta a necessidade de que as ações sejam intencionais, o que envolveria também as decisões de não tomar qualquer curso de ação perante algum problema público²³; uma segunda condição seria a legalidade e publicismo dos atos, no sentido de que um ato ilegal ou que se refira à esfera particular dos administradores não será considerado como política pública²⁴.

Um último elemento destacado pelo autor envolve a compreensão de dois aspectos relativos à execução das políticas públicas. O primeiro destaca que a criação de uma lei determinando um curso de ação não envolve a política como um todo, de

²¹ Nesse sentido, inclusive, Peters argumenta que as políticas públicas formuladas pela Administração Pública podem ser implementadas e administradas por entidades privadas, as quais agem em compatibilidade com o que foi definido pelos agentes públicos e sob sua supervisão.

²² Tradução livre. No original: “A set of actions by the government that includes, but is not limited to, making laws and is defined in terms of a common goal or purpose”.

²³ Como exemplo de política pública fruto de uma omissão deliberada do Estado, na mesma passagem, Cochran cita a opção do Congresso Americano de não mais financiar projetos de interesse público.

²⁴ Nessa linha, o autor argumenta que uma ação fruto de subornos ou criada por autoridades fora de seu escopo de atuação não poderia ser considerada como política pública.

sorte que a implementação, interpretação, execução e impacto do conjunto de ações definido também são partes essenciais do processo de análise. O segundo consiste em um argumento de que não se pode confundir a política pública, como um conjunto de atos, com os efeitos alcançados por estes, uma vez que é comum que as políticas não atinjam os resultados esperados.

Nesta senda, o autor distingue a política pública [*public policy*] de impactos da política [*policy impact*]. Embora afirme que outros autores das ciências políticas reconheçam mesmo os efeitos inesperados como parte do processo de implementação e execução das políticas públicas, argumenta que estes deveriam ser considerados separadamente²⁵.

Ainda no campo das definições, merece destaque a conceituação atribuída por James Anderson, que retoma a definição oferecida mais genérica oferecida por Dye. Entretanto, argumenta que para os fins de sua obra, isto é, uma análise sistemática do processo de políticas públicas, é necessário que seja atribuído um conceito mais restrito para qual tipo de atuação pode ser considerada como política pública. Assim, Anderson (2003, p. 2) define que a política pública consiste em “um curso relativamente estável e intencional de ações governamentais, seguido por um ator ou conjunto de atores para lidar com um problema ou questão de interesse^{26,27}”.

De modo semelhante a Peters, tal definição prioriza o que de fato é realizado, em vez de se preocupar com o que os decisores políticos pretendem alcançar (ANDERSON, 2003, p. 4). O autor esclarece que tal percepção é o que reforça que a política pública vai além da decisão, de sorte que sua análise precisa ser feita conforme o desenvolvimento das etapas da ação realizada.

Anderson, assim como Cochran (et. al., 2003, p. 3), reitera que as políticas públicas precisam ser orientadas por objetivos bem definidos [*goal oriented*]. Segundo o autor, as políticas públicas não podem simplesmente acontecer, porquanto é imperativo que se vislumbrem os seus objetivos, ainda que, quando da sua execução, estes não sejam atingidos.

²⁵ Como brevemente ressaltado, Dye (2013, p. 06) e Peters (1986, p. 04-05) são alguns dos autores que incluem o impacto decorrente das políticas públicas dentro do seu escopo de estudo.

²⁶ Tradução livre. No original: “(...) *a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set of factors in dealing with a problem or matter of concern*”.

²⁷ Apesar de tal definição, a qual foca expressamente em um conjunto de ações, mister salientar que o Anderson (2003, p. 5) reconhece que as omissões também constituem políticas públicas.

Ademais, ressalta-se que Anderson (2003, p. 3) destaca o papel dos atores implementadores. Uma vez que a execução das políticas públicas tende a se estender por longos períodos de tempo, é por meio de um conjunto de ações integradas que estas são implantadas²⁸. Não basta o surgimento da base normativa, é também necessária a coordenação dos agentes de implementação e fiscalização para que a política pública possa atingir seus objetivos.

Para encerrar as definições estrangeiras para políticas públicas, em semelhante linha dos outros atores citados, cita-se a definição desenvolvida por Birkland (2015, p. 9), que coloca a política pública, em linhas gerais, como uma ação do governo – em qualquer nível – sobre o que pretende fazer sobre um problema público²⁹.

Como é possível perceber, são muitas as definições sobre o que são políticas públicas. Em um contexto brasileiro, parece não existir uma definição no ordenamento jurídico do que deva ser considerado como política pública³⁰. Entretanto, destaca-se que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 488/2017³¹ que visa atribuir um conceito para essa espécie de ação estatal.

Conforme se verifica, esse projeto de LC tem por objetivo alterar a “Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas” (BRASIL, 2017a).

Dentre as disposições previstas nesse projeto, encontra-se proposta de inserir um novo dispositivo, o artigo 17-A, *caput*, §1º, I, o qual daria à política pública a seguinte conceituação (BRASIL, 2017a):

²⁸ É por tal necessidade que o autor argumenta que atos simples e auto executáveis não podem ser considerados como políticas públicas. O autor exemplifica tais atos referindo-se ao cenário em que o presidente concede uma homenagem a um ator de cinema.

²⁹ Birkland, na mesma passagem, nota que as políticas podem ser fundamentadas pela Constituição, por estatutos e regulamentos, por meio de decisões das cortes, pelas agências estatais, por decisões de liderança, ou até mesmo pelas mudanças de comportamento dos agentes governamentais.

³⁰ Essa assertiva refere-se a não constatação de uma norma fixa que defina o que é política pública no ordenamento institucional. Entretanto, encontra-se uma definição no Plano Plurianual 2020-2023 (Lei Nº 13.971/19), o qual possui vigência temporária. Por outro lado, encontram-se também menções ao termo política pública, mas sem a devida conceituação, em outros dispositivos como o artigo 22 da LINDB e na Lei 11.343/06 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas.

³¹ No momento em que se escreve essa passagem, o referido Projeto de Lei está na Câmara dos Deputados e consta como Projeto de Lei nº 494/18, Na Câmara, sua situação consiste em estar “Pronta para Pauta no Plenário”. Confira o andamento do projeto no seguinte link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2171931>. Último acesso: 12 nov. 2020.

“Art. 17-A. Os projetos de lei que instituem políticas públicas serão acompanhados de avaliação prévia de impacto legislativo, com o intuito de garantir a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações públicas.

§ 1º Para fins deste artigo, entende-se por:

I – política pública: mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços com vistas a solucionar problema coletivo

Da redação proposta, verifica-se uma grande influência dos conceitos e elementos caracterizadores das políticas públicas até aqui estudados. Ainda que de maneira claramente simplificada, vislumbra-se a presença da interação de agentes políticos, a necessidade de alocação de recursos e o reconhecimento de que se trata de uma resposta estatal a um problema público. Ademais, a proposta de que a política pública consista em uma “mobilização político-administrativa” reforça o gestor público como responsável pela implementação de políticas (CÔRTEZ; LARA; OLIVEIRA, 2018, p. 435). Contudo, tal atribuição não exclui a participação da sociedade civil.

Assim, verifica-se que a conceituação de políticas públicas dentro da ciência política passa por alguns elementos comuns, os quais a dissertação passa a realizar um estudo no tópico seguinte.

1.1.3. Elementos caracterizadores de uma política pública

Em que pese talvez nunca ser possível o estabelecimento de um único conceito para as políticas públicas, é notável que a literatura da área costuma reconhecer alguns elementos comuns entre as definições para esses atos de governo (BIRKLAND³², 2015, p. 8-9), conforme passa-se a listar abaixo.

Como primeiro elemento, destaca-se que as políticas públicas são efetuadas como meio de solucionar algum problema que necessita de atenção estatal³³. O segundo elemento refere-se à necessidade de que tal problema seja de natureza pública e em benefício do público.

Sobre esses dois elementos, são pertinentes algumas colocações sobre a atuação estatal e a defesa do interesse público. Em que pese a Administração Pública

³² Destaca-se que os seis elementos aqui estudados são destacados tendo como base o trabalho operado nessa obra, com destaque as páginas 8-9.

³³ A questão de identificação de quais problemas “merecem a atenção do governo” será mais bem explorada no próximo tópico quando do estudo da formação da agenda. Entretanto, destaca-se, desde já, que toda a análise do processo de formação e implementação de políticas públicas tem por objetivo compreender mais aprofundadamente como o Estado pode prover soluções mais eficazes para os problemas coletivos (LINDBLOM, 1991, p. 6).

atuar como gestora do interesse público, não é sempre que os seus interesses estarão em consonância com os desejos da população (MAZZILI, 2016, p. 49).

Por tal motivo, é comum a distinção do conceito de interesse público em primário e secundário³⁴. Conforme se aponta na doutrina (BLUM JÚNIOR, 2003, p. 293-294), é possível condensar tal divisão da seguinte forma³⁵: o interesse público primário reflete os interesses da coletividade como um todo, os quais são mantidos e administrados pela Administração Pública; por outro lado, o interesse público secundário refere-se aos interesses próprios da Administração, nas figuras de seus órgãos e entidades. Portanto, é a gestão de interesses econômicos do Estado, como aqueles verificados na gestão de empresas públicas.

Não se desconhece que tal divisão é de cunho acadêmico, de sorte que não possui um respaldo institucional. Entretanto, a sua citação detém seus méritos, uma vez que promove uma diferenciação interessante sobre a motivação dos diversos atos a serem executados pelos governos. Demonstra, portanto, que nem sempre essa atuação será voltada para o interesse da população, afinal, os governos detêm também interesses próprios.

O terceiro elemento para a caracterização da política pública é que esta se configure como ação ou omissão estatal. Sobre essa questão já explorada anteriormente, cabe somente destacar que mesmo a omissão demanda consciência da existência do problema por parte dos agentes estatais, de sorte que é preciso que a questão ao menos chegue aos administradores para que, então, estes decidam não agir (DYE, 2013, p. 12). Logo, não poderá ser considerada política pública uma omissão sobre um problema desconhecido aos representantes do governo.

Como quarto elemento salienta-se que a política pública deve ser orientada em razão de um objetivo ou vontade estatal, como a solução de um problema coletivo. Assim, a política pública necessita ter um objetivo claro e delimitado (ANDERSON, 2003, p. 3), o qual se encontra relacionado aos dois primeiros elementos.

A delimitação do objetivo perseguido pela política mostra-se essencial especialmente no momento em que se passa a avaliar a implementação da ação

³⁴ A título de complemento, destaca-se que tal divisão foi primeiramente desenvolvida pelo administrativista Renato Alessi (MAZZILI, 2016, p. 49).

³⁵ Em que pese a importância dessa diferenciação, salienta-se que o cenário ideal é que esses interesses estejam em conjunto. Nesse sentido, destaca-se que o interesse público secundário, quando desvinculado do interesse primário, não deve ser considerado como interesse social, mas, sim, apenas estatal (FROTA, 2005, p. 48).

governamental em concreto, de maneira que os objetivos atribuídos se tornam um dos principais parâmetros para aferir o sucesso ou fracasso da política em análise (HOWLETT; GIEST, 2013, p. 23-24).

O quinto elemento caracterizador da política pública consiste na ideia de que esta deve ser realizada pela Administração Pública, ainda que as ideias nas quais foram baseadas venham de fora das esferas públicas ou da interação destas com atores não oficiais. Em suma, a política pública será feita pelo governo, o qual se encontra aberto para a participação de agentes não governamentais.

Por fim, o último elemento caracterizador das políticas públicas é um complemento do anterior, determinando que a política pública é interpretada e implementada por agentes públicos e privados, os quais terão diferentes interpretações para problemas, soluções e motivações, demandando, portanto, uma ação conjunta dos mais diversos agentes de implementação (PETERS, 1985, p. 5)

Assim, verifica-se que uma política pública se configura como uma ação ou omissão governamental consciente (elemento 3) com o objetivo de enfrentar problemas coletivos e promover o interesse público (elementos 1, 2 e 4) por meio dos agentes oficiais em conjunto com a sociedade civil (elementos 5 e 6)

1.2. Análise do ciclo das políticas públicas

Uma vez abordado o panorama relativo ao tema das políticas públicas, prossegue-se para a análise do desenvolvimento do processo de formação destas. Para tanto, utiliza-se como molde para análise em abstrato desse processo, o chamado modelo do ciclo das políticas públicas³⁶.

Tal modelo serve como instrumento de auxílio para a análise de tal processo e costuma ser estipulado em seis etapas (com pequenas variações entre os autores³⁷): identificação de problemas, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (BIRKLAND, 2015, p. 26; DYE, 2013, p. 16; HOWLETT; GIEST, 2013, p. 17, ANDERSON, 2003, p. 27).

³⁶ Também denominado de *textbook model* ou *stages model* (BIRKLAND, 2015, p. 25).

³⁷ Por exemplo, Leonardo Secchi (2013, p.43) inclui ainda uma sétima etapa consistente na extinção da política. Também um pouco diferente é a percepção de Clarke Cochran que mantém as etapas aqui citadas, mas promove uma divisão entre elas. Segundo o autor, as etapas de identificação de problemas e formação de agenda formariam um primeiro momento, o qual seria pré-formação de políticas públicas. As demais etapas, formariam um segundo momento que seria efetivamente estágios de política pública.

A utilização desse modelo, apesar de muito comum, não está isenta de críticas. Uma primeira crítica reflete a “ilusão” criada de que o processo de formação de política pública seguiria um caminho reto, passo a passo, quando a realidade revela que o processo não é tão linear. Ademais, uma segunda crítica, complementar à primeira, é de que as etapas do ciclo são de difícil separação e muitas vezes se misturam. Por exemplo, seria impossível separar as etapas de implementação e avaliação, já que a política será constantemente avaliada (BIRKLAND, 2015, p. 26).

Em que pesem tais críticas, o presente modelo se mostra um bom instrumento para a análise de elementos importantes do processo de formação de políticas públicas, sendo amplamente utilizado pela doutrina. Em verdade, nota-se que a aproximação de algumas das etapas não impede a utilização do modelo, já que o seu objetivo é que as fases se complementem em um verdadeiro ciclo de análise.

Nesse sentido, interessante o destaque a uma passagem construída por Maria Paula Dallari Bucci e Diogo Coutinho acerca da importância desse mecanismo. Os autores (2017, p. 320-321) rebatem críticas direcionadas a esse modelo, concluindo pela sua validade, oportunidade em que lecionam:

Portanto, essa abordagem tão tradicional, baseada no ciclo de formação, abordagem de livro texto, à qual um autor crítico refere até mesmo sem perceber, e que tem tamanho espaço para a análise jurídica, pode ser encarada como uma das possibilidades para o trabalho interdisciplinar

Como se percebe, os autores argumentam que o modelo pode ser aprimorado (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 321), entretanto, compreendem a possibilidade de sua utilização como um modelo adequado para a realização de um trabalho interdisciplinar sobre o tema de políticas públicas.

Destaca-se, por fim, que durante a análise do ciclo de formação das políticas públicas, é necessário que se vislumbre tal mecanismo como integrante de um processo político (de *politics*), de modo que todas as etapas se desenvolvem no bojo das relações políticas. Como visto em tópicos anteriores, tais relações são de natureza combativa, sendo que tal processo é altamente marcado por conflitos entre todos os atores envolvidos.

Assim, feita essa breve introdução, passa-se à análise de cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas.

1.2.1. Identificação de problemas e definição da agenda³⁸

Conforme amplamente salientado, a política pública se desenvolve por ações ou omissões conscientes da Administração Pública. Desse modo, o ponto de partida do processo de formação de políticas públicas é a identificação de problemas por parte dos poderes públicos, os quais servirão de “matéria-prima de trabalho” para a ação governamental (SECCHI, 2013, p. 45).

Conforme registra Larry Gerston (2010, p. 22-23), um problema é público quando atinge uma comunidade de indivíduos, ainda que todos os problemas sempre possuam um caráter também individual. Em verdade, ainda que a questão venha a se tornar coletiva, também existem impactos para os indivíduos.

Assim, é possível afirmar que a identificação de um problema passa por três pontos essenciais (SECCHI, 2013, p. 45): a percepção do problema; a delimitação desse problema; e a possibilidade de solução deste.

A existência de um problema é um conceito amplamente subjetivo e, portanto, uma situação somente será um problema quando percebida e demonstrada como tal. Percebido tal problema, é necessário que ele seja delimitado; por exemplo, não basta afirmar a existência de um problema na área da saúde *lato sensu*, é ainda importante que se delimite em quais aspectos este se mostra problemático. Por fim, é necessário que o problema delimitado seja passível de solução pelos agentes políticos³⁹.

Uma vez identificado o problema, este deverá ser incluído na agenda da Administração Pública para que os atores oficiais possam deliberar acerca de como implementar políticas públicas para sua solução. Portanto, a definição da agenda consiste na eleição, pelos gestores públicos, de quais problemas públicos serão enfrentados pela Administração Pública (SECCHI, 2012, p. 35).

Na formação de agenda, é importante lembrar os pontos trazidos em tópico anterior sobre a natureza das relações políticas. Como visto, quando do estudo destas, os autores da área demonstram que o desenvolvimento destas passam por embates para a alocação de recursos existentes, os quais são finitos. Não existe

³⁸ Optou-se pelo estudo em conjunto das etapas de identificação de problemas e formação de agenda.

³⁹ É evidente que nem toda a política pública será direcionada para a eliminação completa de um problema. Muitas vezes, a ação governamental se direciona para a mitigação das consequências negativas desse problema, o que não retira a necessidade de tal conflito apresentar, ao menos, um potencial de solução.

qualquer sistema político, ou mesmo sociedade, que seja capaz de combater simultaneamente todos os seus problemas (BIRKLAND, 2015, p. 169).

Retoma-se, então, que a política pública será efetivamente promovida por governos, de modo que agentes oficiais identificarão os problemas e os colocarão na agenda de atuação governamental. Entretanto, é importante observar que a identificação de problemas também será realizada por meio de agentes que se encontram fora das estruturas políticas⁴⁰, como indivíduos, a grande mídia e grupos de interesse, os quais tentarão influenciar os agentes oficiais para que incluam seus problemas na agenda (DYE, 2013, p. 35).

A participação de atores não governamentais se mostra como essencial, especialmente no que toca a uma maior facilidade de perceber problemas de cunho local, justamente por essas entidades estarem em contato direto com os problemas. Desse modo, são capazes de trazer questões que poderiam passar despercebidas pelas grandes estruturas políticas.

Sobre os agentes não oficiais, cabem algumas ponderações sobre a influência da opinião pública e de grupos de interesse.

Em geral, o retrato da opinião pública costuma ser construído por meio de pesquisas de amostragem, em que agentes governamentais e não oficiais questionam a população acerca de quais questões julgam como importantes.

Embora tais pesquisas sejam relevantes, é notável que se trata de um instrumento e não de um fator de incentivo direto⁴¹. Michael Howlett (2000, p. 174), por exemplo, se mostra cético quanto ao papel da opinião pública, uma vez que tratar-se-á mais de um instrumento passivo e maleável, prestigiando atuações mais diretas para levar problemas ao setor político e influenciar na formação de agenda.

De fato, parece que a união de indivíduos em grupos de interesse produz mais impactos, sendo capaz de exercer mais influência sobre os decisores, uma vez que se trata de um ator ativo, capaz de dialogar com os agentes oficiais e que reúne

⁴⁰ Em que pese ser evidente que o responsável pela implementação de políticas públicas seja a Administração Pública, logo, agentes governamentais, muito se discutiu sobre a relação entre esse ente e os atores não governamentais, de sorte que é possível vislumbrar algumas correntes históricas sobre o tema (SIMIELLI, 2013, p. 571). Uma primeira corrente trata essa relação de um ponto de vista centralizador dos atores não oficiais, já que estes seriam os destinatários das políticas e o Estado teria por objetivo atendê-las. Uma segunda corrente inverteria tal relação, colocando o gestor público como ator central dessas políticas, sendo que os atores não estatais atuariam somente como influenciadores no processo de formação das políticas. Simielli (2013, p. 57) aponta que abordagens mais modernas caminham para um equilíbrio dessa relação, evitando a colocação de um “agente central”.

⁴¹ Thomas Birkland (2015, p. 50-51) aponta que muitos agentes políticos são muito influenciados pelas pesquisas de opinião, se tornando oficiais “dirigidos por políticas” [*poll driven*].

posicionamentos de vários indivíduos para que suas demandas sejam incluídas nas pautas oficiais (BIRKLAND, 2015, p. 52).

Em se tratando da análise da agenda, cumpre, em primeiro lugar, observar uma divisão comum na literatura de ciência política, a qual envolve a dicotomia composta por agenda sistêmica (ou pública) e agenda institucional. Nesse sentido, a agenda sistêmica representa uma agenda informal (abstrata) de todo o governo, demonstrando, em geral, os problemas que a comunidade política pretende combater durante sua vigência. Por outro lado, a agenda institucional representa a pauta formal do governo, indicando problemas sobre os quais o governo pretende efetivamente atuar, visando à sua solução (COBB; ELDER, 1971, p. 906; FONTE, 2015, p. 59-60).

Uma vez estabelecido que apenas uma parcela dos problemas existentes na sociedade será confrontada pela comunidade política, nota-se uma maior relevância para o que consta na agenda institucional do governo. Afinal, serão esses os problemas efetivamente enfrentados. Assim, no momento em que os agentes políticos passam a decidir pela necessidade de uma política pública, tal problema deixa o plano abstrato da agenda sistêmica e passa a integrar efetivamente a agenda institucional (HOWLETT, et. al. 2013, p. 113).

Nesse sentido, cabe o destaque às quatro etapas de formação de agenda (COBB; ROSS; ROSS, 1972, p. 127). Em primeiro lugar, são introduzidas as questões problemáticas à comunidade política; depois é especificado o potencial de solução para o problema; em seguida, tal problema começa a ganhar apoio na comunidade política; e, por fim, o problema será inserido na agenda institucional.

Por fim, ainda sobre a etapa de formação de agenda, é interessante a correlação feita pela doutrina política entre três modelos básicos de formulação de agenda com os respectivos regimes políticos vigentes na sociedade (COBB; ROSS; ROSS⁴², 1972, p. 132 e 135-136; HOWLETT, et. al., 2013, p. 114).

O primeiro modelo de formação de agenda é o chamado modelo de iniciação externa [*outside initiative*]. Esse modelo é associado a sociedades pluralistas, nas quais os problemas públicos são também identificados por grupos não oficiais que utilizarão seus recursos para influenciar os agentes oficiais, visando à inserção de tais

⁴² Os modelos referenciados foram desenvolvidos por esses autores, de modo que a descrição que aqui se segue é com base no citado artigo, com alguns comentários de outros autores. É evidente que esses modelos são instrumentos doutrinários e podem muitas vezes se misturar dentro de uma sociedade, mas são modelos com evidente função heurística e seu estudo auxilia na compreensão de como a agenda pode ser formada.

problemas na agenda sistêmica e, posteriormente, na institucional. Logo, verifica-se aqui a verdadeira relação política para a formação de agenda, de modo que se nota o embate pelos recursos existentes e a luta pelo convencimento dos agentes oficiais⁴³.

Salienta-se que a inclusão da problemática trazida por agentes não oficiais na agenda não significa, necessariamente, que a solução adotada será aquela trazida por estes, uma vez que cabe aos agentes oficiais, na etapa de formulação de alternativas e tomada de decisão, optar pela política pública que julguem mais adequada para a solução do problema.

Um segundo modelo é o da mobilização [*mobilization*]. Esse segundo modelo costuma ser associado a sociedades hierarquizadas ou totalitárias e determina que a formação de agenda passa quase que unicamente pela comunidade política na figura dos agentes governamentais.

Nesse modelo, os agentes oficiais têm amplas prerrogativas para transferir os problemas da agenda sistêmica para a institucional, sem ser necessária a participação da sociedade civil em geral. Como ensina Howlett (2013, p. 114): “talvez haja um debate considerável na esfera governamental em torno da questão, mas o público pode muito bem ser mantido à distância até o anúncio formal”.

Entretanto, mesmo nesse modelo de formação de agenda, ainda se observa uma certa participação da população. Uma vez decidido que o problema será enfrentado, é comum que os agentes políticos promovam campanhas em massa para que a população venha a aderir à proposta formulada. Afinal, obter tal legitimação facilita a implementação de eventual proposta de política pública.

Por fim, um terceiro modelo é aquele denominado como modelo de iniciação interna [*inside access*]. Esse último modelo tende a ser associado com regimes políticos corporativistas, consistindo na prevalência do papel de determinados grupos de interesse, os quais introduzem problemas dentro da comunidade política sem desejar atenção pública.

Em razão da posição privilegiada de tais grupos, é comum que nesse modelo as etapas de introdução e especificação de potenciais soluções ocorram simultaneamente, com o grupo de interesse indicando o problema e a maneira como quer que seja solucionado. Nesse tipo de modelo, é ainda possível notar que o debate

⁴³ Conforme ensinam Cobb, Ross e Ross (1976, p. 132), esse modelo é marcado então por etapas de articulação política, potencialização do interesse público sobre o problema em questão e, finalmente, pressionar agentes políticos para que incluam esse problema na agenda formal.

ocorre somente na comunidade política com participação dos ditos grupos de interesse ou organizações especialistas que também tenham interesse no tema. Por fim, salienta-se que nesse modelo, “o acesso à agenda é virtualmente automático pelo lugar privilegiado de quem deseja a decisão” (HOWLETT, et. al., 2013, p. 114).

1.2.2. Formulação de alternativas

Uma vez que um problema público passa a integrar a agenda institucional do governo, é necessário que a comunidade política decida como este será solucionado. Assim, essa etapa do ciclo de políticas públicas consiste em desenvolver e elencar quais são os cursos de ação aceitáveis para resolver o problema público elencado na agenda institucional (ANDERSON, 2003, p. 101-102).

Sobre o processo de formulação de alternativas, destaca-se que este, semelhante à formação de agenda, passa por uma série de etapas próprias⁴⁴, conforme retratado por Harold Thomas (2001, p. 216-218).

A primeira etapa refere-se à apreciação do problema, oportunidade em que a comunidade política estudará a fundo o problema ao qual pretende prover uma solução, buscando destacar quais são os pontos essenciais pertinentes à questão.

Uma vez apreciado o problema, o processo de formulação passa para sua segunda etapa, a qual consiste no diálogo entre os agentes oficiais. Os debates se desdobrarão acerca das questões pertinentes ao problema, momento em que a comunidade política passa a discutir possíveis cenários para a solução. Nessa etapa, se sobressai, portanto, o viés deliberativo da formulação de alternativas.

Durante a fase de deliberação (HOWLETT, et. al., 2013, p. 125), opera-se também a fase de formulação. Nessa etapa, a comunidade política procura já formular quais alternativas serão mais eficazes para remediar o problema público em pauta. Em tal momento, as deliberações progridem para a formulação de potenciais instrumentos de implementação de políticas públicas, como projetos de lei.

Dada a pluralidade de agentes oficiais e não oficiais que atuam e influenciam a esfera política, é comum que as alternativas formuladas despertem discordância entre os envolvidos em tal processo. Dessa maneira, os dissensos podem ser mitigados

⁴⁴ Assim como a crítica estabelecida ao modelo de análise do ciclo das políticas públicas, faz-se mister ressaltar que essas etapas próprias da formulação de alternativas são também um instrumento heurístico para a compreensão de tal processo. É evidente que a realidade de um sistema político pode não seguir na íntegra essas fases ou mesmo ignorar algumas destas.

durante a etapa final de consolidação, oportunidade em que os agentes irão manifestar seus posicionamentos sobre as alternativas formuladas.

Durante a etapa de consolidação, busca-se, portanto, o consenso acerca das potenciais propostas de política. Nessa oportunidade, haverá concessões por parte dos membros da comunidade política: os propositores deverão estar dispostos a alterar suas propostas para incluir interesses de grupos vencidos, do mesmo modo que tais grupos precisaram estar dispostos a abandonar posicionamentos para que o problema público possa vir a ser combatido⁴⁵.

A análise desse processo de formulação revela que um problema público pode ser solucionado por diversas maneiras⁴⁶, de sorte que essa fase do ciclo será novamente marcada por conflitos entre agentes políticos e sociedade civil para que determinada alternativa seja escolhida, uma vez que vários grupos estarão formulando propostas concorrentes (FREY, 2000, p. 227-228).

Como exposto anteriormente, o fato de uma entidade civil, como um grupo de interesse, ter conseguido influenciar a comunidade política a inserir um problema na agenda institucional, não significa que os agentes oficiais utilizarão, necessariamente, a solução proposta por tal entidade (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p. 132). Desse modo, é ainda necessária ampla participação da sociedade civil durante todas as etapas de formulação de políticas públicas.

Em verdade, as discussões para a formação de alternativas encontrarão diversas barreiras caso não haja a participação de agentes não oficiais. Peters (1986, p. 56) aponta dois obstáculos para que a comunidade política compreenda quais são os melhores mecanismos para a solução do problema que pretende enfrentar.

O primeiro obstáculo refere-se a uma falta de informação sobre o problema enfrentado. O exemplo dado pelo autor refere-se às ações envolvendo manejo de matéria nuclear. Nesse caso, é evidente que a comunidade política não detém conhecimento suficiente para promover soluções eficazes para problemas envolvendo uma matéria tão específica.

⁴⁵ Howlett (2013, p. 125) salienta que o consenso não necessariamente será unânime. Existirão vencidos que continuarão a registrar seu dissenso em relação à política adotada, aguardando como esta se desenvolverá.

⁴⁶ Como alternativas clássicas para a solução de um problema público é possível incluir: criação de novas regulamentações, criação/revisão de serviços, transferência de dinheiro, criação de impostos, criação de subsídios, etc... (BIRKLAND, 2015, p. 248-249). Entretanto, é interessante destacar que essa fase é marcada pela criatividade dos atores envolvidos, podendo misturar esses mecanismos tradicionais ou criarem novos (PETERS, 1986, p. 55-56).

O segundo obstáculo refere-se a uma falta de informação sobre a causa do problema. Por exemplo, suponha que os agentes políticos decidiram enfrentar problemas relacionados a altos índices de pobreza em determinada região. Como se trata de um conceito relativo, não existe, universalmente, um único padrão de pobreza. Logo, caso a comunidade política pretenda enfrentar a pobreza dessa região, é necessária a aferição das razões pelas quais a área se encontra nessa situação.

Assim, verifica-se que tais obstáculos podem ser superados em conjunto com agentes não oficiais (SILVA, 2019, p. 4), seja pelo conhecimento específico de assuntos mais complexos, seja pelo contato direto com o problema, situação que permite uma maior compreensão de como remediar a questão.

1.2.3. Tomada de decisão

A partir do momento em que são formuladas todas as alternativas possíveis, os gestores públicos deverão escolher uma, ou várias, para o enfrentamento do problema. Passa-se, então, para a fase de tomada de decisão política, isto é, a etapa em que os agentes políticos deverão escolher quais dessas alternativas serão eficientes para a solução de um problema (ANDERSON, 2003, p. 119).

Nessa etapa, ainda existirá a participação de grupos de interesse e da sociedade civil, os quais sempre tentarão influenciar a decisão final dos agentes sobre quais alternativas devem ser adotadas. Entretanto, a implementação da política pública é de responsabilidade da comunidade política, de sorte que esta deverá escolher a alternativa que julgar melhor⁴⁷.

No entanto, ainda que a decisão seja incumbida aos atores oficiais, estes não possuem total discricionariedade no ato de escolha política. É, por óbvio, necessário que a alternativa escolhida esteja em consonância com o ordenamento jurídico, que seja economicamente viável e que seja fisicamente possível.

Sobre o tema, verifica-se que Leonardo Secchi (2013, p. 51-52) indica que é possível visualizar a relação dinâmica entre as alternativas postas e a tomada de decisão de três modos diversos.

⁴⁷ Existe, entretanto, algumas raras exceções que privilegiam a participação direta da sociedade civil na tomada de decisão da política. É possível ressaltar, por exemplo, o mecanismo do referendo (HOWLETT; et, al, 2013, p. 158).

O primeiro revela uma relação sequencial entre problema e solução. O problema consta na agenda e a comunidade política delibera acerca de possíveis alternativas para que esse problema seja solucionado. Com as alternativas postas, os agentes responsáveis pela tomada de decisão escolherão a que julgarem mais apropriada no contexto atual do cenário político. Em suma, segue simplesmente uma lógica de problema, formulação de alternativas e escolha.

Por outro lado, tal relação pode não ser tão direta, de modo que surge um segundo modo pelo qual a tomada de decisão pode ser efetuada. Nessa perspectiva, os problemas e as soluções são simultaneamente adequadas pelos tomadores de decisões. Conforme as soluções se desenvolvem, o problema também se modifica, de sorte que, na medida dessa mudança, os próprios mecanismos de solução também se alteram. Assim, o problema e a solução encontram-se em uma relação sucessiva de comparação e alteração.

Há ainda um terceiro modo de compreender como a tomada de decisão é realizada. Nesse terceiro viés, o agente oficial já detém em mãos uma política pública, “uma solução”, que deseja implantar. Para que haja a implementação de tal ação, o agente procura, então, localizar um problema e promover sua inserção na agenda do órgão. Assim, ocorre todo o processo até aqui estudado de identificação de problema, inserção na agenda e formulação de alternativas, para que, finalmente, esse agente tenha o apoio necessário para tomar a decisão que visava desde o início.

Em razão dessas relações, destacam-se alguns modelos teóricos que procuram compreender como e por que os agentes oficiais escolhem determinados mecanismos.

A percepção de que a tomada de decisão segue um caminho linear entre identificação de problema, formulação de alternativas e escolha da melhor decisão é desenvolvida pelo modelo racionalista de tomada de decisão, o qual pode ser compreendido em duas perspectivas diversas. O primeiro viés é o da racionalidade absoluta pelo qual a decisão deve ser desenvolvida por meio de uma atividade puramente racional, em que o decisor escolherá, dentre as alternativas formuladas, a melhor decisão possível de um aspecto de custo e benefício (SECCHI, 2013, p. 53).

Entretanto, para o estudo da escolha das políticas públicas, mais relevante é a perspectiva da racionalidade limitada, conforme estipulada por Herbert Simon (BIRKLAND, 2015, p. 255; SOUZA, 2006, p. 23).

Assim como na teoria racionalista absoluta (BARROS, 2010, p. 457), Simon (1955, p. 100) sustenta que o processo de decisão segue um padrão de formulação de alternativas, mensuração e comparação das consequências desses potenciais mecanismos e, por fim, escolha da melhor decisão.

Porém, Simon (1997, p. 72) adota a premissa de que os gestores públicos nem sempre são racionais. Em verdade, a contribuição por parte de Simon reside no reconhecimento de que a racionalidade dos administradores sempre se encontra limitada por circunstâncias relativas ao contexto de formulação dos potenciais mecanismos em pauta. Assim, Simon desmantela a perspectiva racionalista absoluta, destacando que uma tomada de decisão perfeita, de um modo totalmente racional, é inviável (SIMON, 1955, p. 101 e 111).

Entretanto, o autor crê que isso não impede o administrador de buscar a melhor decisão para o caso específico. Como a decisão em âmbito político é uma escolha tomada por um indivíduo dentro de um organismo coletivo⁴⁸ (SIMON, 1955, p. 115), é possível que o indivíduo se valha dessa estrutura para maximizar sua racionalidade, isto é, utilizar do sistema para obter mais dados e informações acerca do problema em questão, buscando, então, a melhor decisão (SIMON, 1997, p. 106-107).

A segunda percepção sobre a dinâmica problema e solução, e que retrata uma gama de alterações que geram impactos concomitantes, leva à teoria de tomada de decisão denominada incrementalismo (SECCHI, 2013, p. 52-53). Como grande expoente dessa teoria se destaca Charles Lindblom (BIRKLAND, 2015, 255-256). De acordo com Lindblom (1959, p. 79-80), o modelo racionalista tendencialmente implica a adoção de novas políticas para solucionar os problemas públicos.

Porém, em sua concepção, seria um caminho mais adequado para a tomada de decisão que as políticas adotadas tivessem objetivos parciais. O problema seria enfrentado por esse mecanismo escolhido, sendo que, com o passar do tempo, tal problema passaria por alterações em razão de tal ação.

Em vez de optar por uma nova política, Lindblom argumenta que essa alteração promovida no problema deve ser fator de influência para a adoção de novas medidas, operando, de certa maneira, como um incremento da política inicial. Lindblom (1959,

⁴⁸ Segundo leciona Simon (1997, p. 81), a comunidade política deve ser considerada como um sistema guiado por um comportamento cooperativo [*cooperative behavior*]. Como, ao menos em tese, tal comunidade persegue os mesmos objetivos, isto é, o bem-estar público, seria possível a cooperação entre os indivíduos que a compõem.

p. 80) procura demonstrar que, embora os teóricos da área procurem formalizar o modelo racional como padrão no processo de formação de políticas públicas, o modelo incremental é a realidade quando se vislumbram problemas complexos. São raras as situações em que a comunidade política cria novos mecanismos para tratar de um problema sem se apoiar em uma política pré-existente.

Assim, o modelo incrementalista de escolha se orienta em uma análise das políticas públicas em andamento, os efeitos que promovem no problema enfrentado, como o problema foi alterado (quanto do objetivo da política foi alcançado), para então serem criadas novas políticas que complementariam as já existentes.

Conforme ensina Lindblom (1959, p. 86):

A política pública não é feita de uma vez por todas; é feita e refeita infinitamente. Formulação de políticas é um processo de sucessivas aproximações a um objetivo perseguido em que o próprio objetivo continua a mudar após reconsiderações (...). Conseqüentemente, um sábio operador de políticas públicas espera que suas políticas atingirão somente parte do que ele espera alcançar e que ao mesmo tempo produzirão conseqüências não antecipadas que ele preferia evitar. Se ele procede através de uma *sucessão* de mudanças incrementais, ele evita erros que durarão em muitos modos⁴⁹ (destaques no original)

Por fim, a terceira perspectiva sobre a relação entre problema e solução, baseada na ideia de que os agentes primeiro criam soluções para depois encontrarem problemas para aplicá-las, resulta no modelo de decisão de fluxos múltiplos (SECCHI, 2013, p. 54). Conforme se verifica, esse modelo foi desenvolvido por John Kingdon (2014, p. 84) e se trata de uma adaptação do chamado modelo da lata de lixo de Cohen, James e Olsen (1972). Dessa maneira, cumpre um estudo desse modelo.

Essa concepção parte da premissa de que as organizações não são estruturadas de maneira racional, mas, em verdade, são “anarquias organizadas” [*organized anarchies*] (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1). Uma anarquia organizada é caracterizada por elementos que impedem justamente um sistema racional de escolhas, como preferências conflitantes, tecnologias incompletas e participações fluidas.

⁴⁹ Tradução livre. No original: “*Policy is not made once and for all; it is made and re-made endlessly. Policy-making is a process of successive approximation to some desired objectives in which what is desired itself continues to change under reconsideration (...). A wise policy-maker consequently expects that his policies will achieve only part of what he hopes and at the same time will produce unanticipated consequences he would have preferred to avoid. If he proceeds through a succession of incremental changes, he avoids serious lasting mistakes in several ways*”.

Na concepção dos autores (1972, p. 2), essas características fariam com que as organizações restassem caracterizadas por uma variedade de escolhas e problemas que estariam à disposição dos gestores concomitantemente. Para explicar essa visão, os autores ilustram tal processo por meio da metáfora de uma lata de lixo

Para entender os processos dentro das organizações, pode-se ver uma oportunidade de escolha como uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são despejados pelos participantes na medida em que são gerados. A mistura de lixo em uma única lata depende da mistura de latas disponíveis, dos rótulos anexados às latas alternativas, de qual lixo está sendo produzido atualmente e da velocidade com que o lixo é coletado e removido da cena⁵⁰ (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2)

A utilização desse modelo resta configurada pela relação de quatro elementos (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 3): problemas, demandas que têm a atenção do público e do privado; soluções⁵¹, produtos de um indivíduo; participantes, indivíduos capazes de atuar no processo de formulação de políticas; e a oportunidade de tomada de decisão, ocasião em que se espera que haja ação por parte da organização.

A confluência desses componentes é o que permite aos decisores mexerem dentro da lata de lixo. Em vez de pensarem na tomada de decisão como um processo racional por etapas, os autores argumentam que a escolha efetivamente realizada não passa de um encontro desses elementos: teremos problemas que ganham atenção aos quais serão oferecidas soluções já formuladas no bojo da comunidade política e que apenas aguardavam uma oportunidade para serem implementadas.

John Kingdon (2014, p. 86) adapta o modelo Cohen-March-Olsen para formar o modelo dos fluxos múltiplos. O autor opta por focar mais no ponto organizacional do processo de formulação de políticas públicas do que na questão desenvolvida sobre o caráter aleatório referenciado na metáfora da lata de lixo.

Segundo Kingdon (2014, p. 87), existem três fluxos que estão sempre em desenvolvimento e que são dotados de certa independência e autonomia entre si. O fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da política.

⁵⁰ Tradução livre. No original: *“To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene”*.

⁵¹ Cohen, March e Olsen (1972, p. 03) contestam a ideia de que a solução só surja a partir de um problema. Formulam que as soluções são respostas ainda sem perguntas, são produtos e planos de decisores políticos que aguardam problemas coletivos para sua implementação.

O fluxo dos problemas se desenvolve em razão da atenção oferecida pelo público à determinada situação. No âmbito da sociedade, é possível perceber a existência de uma série de demandas simultâneas, as quais poderão ou não receber atenção, do mesmo modo que situações uma vez consideradas como problemas podem perder atenção e, conseqüentemente, sua relevância.

O fluxo das soluções se desenvolve dentro da comunidade política com participação da sociedade civil. De modo semelhante ao modelo da lata de lixo, Kingdon relata que as propostas de políticas públicas são continuamente desenvolvidas. Tanto agentes oficiais, quanto não oficiais, possuem agendas próprias que refletirão em suas propostas, as quais não dependem de problemas específicos para sua formulação em um plano de discussão.

O fluxo da política se refere às mudanças na organização política, assim como da própria sociedade. Kingdon (2014, p. 87) dá como exemplos: eleições, mudanças dentro da composição dos governos, atuações de grupos de interesse na sociedade. Em suma, são os movimentos dentro do fluxo que permitem à comunidade política compreender como se encontra o contexto do âmbito público da política.

A tomada de decisão se torna possível quando esses três vetores se encontram: há um problema público, há solução cabível e o momento político é propício para a correção do problema por meio dessa solução. A oportunidade em que esses três vetores se ligam é chamada de janela de política pública [*policy-window*] (KINGDON, 2014, p. 88).

A janela de política pública é um momento raro e fugaz em que se torna propícia a elaboração de uma política pública. É o momento em que será possível a utilização de mecanismos desenvolvidos dentro do fluxo de soluções. Assim, constitui o cenário em que o desenvolvedor da política pública precisa agir para ver sua solução sendo adotada (KINGDON, 2014, p. 166).

Em se tratando de um momento propício para a possibilidade de implementação de política pública, é evidente que essa janela não se abre em razão do fluxo de soluções. Logo, Kingdon (2014, p. 172-173) deduz que a janela de política pública pode se abrir em virtude de mudanças nos fluxos de problemas ou de política⁵².

⁵² Assim, Kingdon determina que são duas as categorias que propiciam a abertura de uma janela de oportunidade: janela de problemas [*problem window*] e janelas de política [*politics window*]. Por

Um ponto importante sobre a teoria de Kingdon é que o autor (2014, p. 181) admite a possibilidade de que os agentes dentro do fluxo de soluções influenciem os demais fluxos para que a janela se abra. São os chamados empreendedores de políticas públicas, indivíduos que se esforçarão para que ocorra tal convergência.

Assim, tais agentes já formularam suas soluções e buscarão manipular os demais vetores para que a janela se abra. Basta pensar, por exemplo, em grupos de interesse que a todo momento tentam atrair atenção para problemas específicos e para as soluções que oferecem. O mesmo vale para agentes oficiais que gozam de grande influência e são capazes de promover alterações dentro do âmbito político.

1.2.4. Implementação

Encerrada a etapa de tomada de decisão, passa-se, então, para a fase de implementação. Os decisores produzirão a base normativa fundamento da política pública e os agentes capazes a implementarão. Logo, é a etapa em que há efetivamente ação da Administração Pública direcionada à solução de um problema da agenda (FONTE, 2015, p. 66).

Embora a política pública a ser implementada tenha sido formulada por agentes oficiais, responsáveis por seu fundamento normativo, nessa etapa de implementação do ciclo se observa uma expansão no núcleo de envolvidos no processo de desenvolvimento, passando a incluir também agentes que implementarão a ação governamental (HOWLETT, et. al., 2013, p. 179).

Portanto, o desenvolvimento da ação passa a englobar organizações que serão responsáveis por aplicar os preceitos dispostos na norma base da política pública, operando sua implementação fática e servindo como agentes avaliativos destas. Ademais, considerando que a política pública se estenderá no tempo, tais organizações proporcionarão sugestões que complementarão a disposição legal, uma vez que estas serão fruto da aplicação cotidiana da política (PETERS, 1986, p. 77).

Ademais, como já ressaltado, destaca-se que a política pública pode não ser operada estritamente por agentes governamentais. Embora toda a política pública

exemplo, se um problema passa a ganhar muita atenção ou há uma brusca mudança política, esses fatos poderão propiciar a abertura da janela para a convergência dos três fluxos.

emane do Estado, nos termos já estudados, é possível que a Administração Pública se valha de uma atuação em conjunto com entes privados (PETERS, 1986, p. 5).

Ainda sobre implementação de políticas públicas, cabe salientar que o tema oferece diversas perspectivas de abordagem para sua compreensão, de sorte que se destacam algumas teorias de como a implementação de políticas deve ser realizada. Essas abordagens são divididas em três gerações (BIRKLAND, 2015, p. 264-271).

Uma abordagem inicial do tema referente à implementação surge na década de 1960-70 nos Estados Unidos. Os autores ligados a essa primeira tentativa de compreender a implementação de políticas públicas buscavam compreender as razões pelas quais as políticas públicas haviam sido efetivas ou falhas (SABATIER, 1986, p. 21). Portanto, esses primeiros estudos tinham por objetivo a análise de casos concretos, de modo que não se visava à construção de uma teoria sobre a etapa de implementação (BIRKLAND, 2015, p. 264).

Nesse contexto, na década de 70, surge uma segunda geração de estudiosos do tema que passam a buscar uma sistematização de como as políticas públicas são implementadas. Essa geração se divide em duas abordagens práticas: “de cima para baixo” e “de baixo para cima”⁵³ (BIRKLAND, 2015, p. 265).

O modelo de cima para baixo tem como ponto de partida a análise da decisão tomada pelos formuladores da política pública (SABATIER, 1986, p. 22). Em suma, inicia-se a abordagem através da verificação do que consta na norma base que fundamenta a política pública.

A partir dessa análise, o modelo aqui retratado propõe uma série de perguntas que permitem verificar como essa implementação é realizada: em que medida as ações fáticas convergem com os objetivos elencados; em que medida os objetivos vêm sendo alcançados ao longo do tempo; que fatores afetam os impactos da política; e, finalmente, em que medida a política é reformulada em comparação com a proposta original, em razão de mudanças promovidas pela implementação.

Sobre o modelo de cima para baixo, cumpre destacar o texto de Sabatier e Mazmanian⁵⁴ (1979, p. 484-485), no qual os autores passam a listar condições necessárias para o sucesso da etapa de implementação:

⁵³ Tradução para os termos *top-down* e *bottom-up*. Essas duas abordagens também são denominadas como *forward mapping* e *backward mapping* (ELMORE, 1979, p. 602).

⁵⁴ Sobre o texto, os autores (1979, p. 481-482 e 485-486) informam que o objetivo do trabalho é a análise de condições para o sucesso de implementação de políticas públicas que promovem uma mudança mais inovadora ao cenário político-social. Destacam que é possível que não sejam

1. O programa é baseado em uma teoria sólida que relaciona as mudanças no comportamento do grupo-alvo à conquista do estado final desejado (objetivos). 2. O estatuto (ou outra decisão política básica) contém diretrizes políticas inequívocas e estrutura o processo de implementação para maximizar a probabilidade de o desempenho dos grupos-alvo conforme desejado. 3. Os líderes das agências implementadoras possuem habilidade administrativa e política substancial e estão comprometidos com as metas estatutárias. 4. O programa é apoiado ativamente por grupos constituintes organizados e por alguns legisladores importantes (ou pelo executivo principal) durante todo o processo de implementação, com os tribunais sendo neutros ou oferecendo apoio. 5. A prioridade relativa dos objetivos estatutários não é prejudicada significativamente ao longo do tempo pelo surgimento de políticas públicas conflitantes ou por mudanças nas condições socioeconômicas relevantes que minam a teoria "técnica" ou o apoio político do estatuto⁵⁵

As condições oferecidas por Sabatier e Mazmanian caminham no sentido de que o sucesso da implementação de uma política pública depende principalmente da coerência dos diversos órgãos em razão dos objetivos formulados. A importância de diretrizes claras para a implementação revela que o seu sucesso se estende desde a etapa de formulação de propostas.

Destaca-se ainda que, conforme verifica-se da quinta condição formulada pelos autores, o sucesso da política pública pode ser obstaculizado por fatores alheios à vontade dos agentes políticos. O contexto social é caracterizado por uma dinâmica que se encontra em constante mudança, sendo que as alterações na sociedade influenciarão as políticas públicas⁵⁶ (SABATIER; MAZMANIAN, 1979, p. 499).

Em que pese a importância do modelo de cima para baixo, este não é isento de críticas. O principal ponto questionado sobre esse modelo consiste no foco atribuído às autoridades formuladoras da política (ELMORE, 1979, p. 603-604).

necessárias a presença de todas essas condições para o sucesso de políticas com um caráter mais incremental, uma vez que estas são de mais fácil implementação.

⁵⁵ Tradução livre. No original: "1. *The program is based on a sound theory relating changes in target group behavior to the achievement of the desired end-state (objectives).* 2. *The statute (or other basic policy decision) contains unambiguous policy directives and structures the implementation process as to maximize the likelihood that target groups will perform as desired.* 3. *The leaders of the implementing agencies possess substantial managerial and political skill and are committed to statutory goals.* 4. *The program is actively supported by organized constituency groups and by a few key legislators (or the chief executive) throughout the implementation process with the courts being neutral or supportive.* 5. *The relative priority of statutory objectives is not significantly undermined over time by the emergence of conflicting public policies or by changes in relevant socio-economic conditions that undermine the statute's "technical" theory or political support.*"

⁵⁶ Nesse sentido, um exemplo que se pode destacar são os impactos causados no cenário social em função da pandemia relativa ao vírus COVID-19. A maneira como políticas públicas de saúde são implementadas sofre grandes mudanças em razão desse cenário completamente excepcional.

A adoção de um modelo de cima para baixo criaria uma ilusão de que a implementação é controlada de um modo quase hierárquico: ao utilizar a formulação inicial da política como único padrão a ser comparado, o modelo afastaria a importância dos agentes implementadores da política (HJERN, 1982, p. 302-303).

Especialmente em virtude dessa crítica⁵⁷, formula-se o modelo de baixo para cima, o qual como o próprio nome indica, tem por objetivo inverter a relação disposta pelo modelo de cima para baixo. Assim, o modelo de baixo para cima tem como ponto de partida a análise das estruturas básicas de implementação. Em suma, uma análise dos agentes capazes de implementar a política (ELMORE, 1979, p. 604).

Essa percepção de análise, em que os atores principais para o sucesso da implementação são aqueles que de fato implementarão a política⁵⁸, culmina em questionamentos de como maximizar as estruturas aplicadoras da política pública quando da formulação da política (ELMORE, 1979, p. 606).

Elmore (1979, p. 606-607) aponta que a perspectiva de cima para baixo acaba por entender os agentes implementadores como quase obstáculos a serem superados para alcançar o objetivo pensado pelas autoridades formuladoras, quando, em verdade, as autoridades dependem da ação desses agentes.

Assim como seu predecessor, o modelo de baixo para cima também sofreu críticas. Conforme aponta Sabatier (1986, p. 34-35), o modelo de baixo para cima coloca demasiado foco nos atores periféricos responsáveis pela implementação da política e se esquece da influência dos atores formadores da política pública. Ademais, tal perspectiva leva a um problema que consiste em um foco concentrado nas atividades realizadas por agentes de implementação. Esse foco micro ignora repercussões de nível mais global que afetarão direta ou indiretamente o desenvolvimento da política. Em síntese, Sabatier (1986, p. 35-36) demonstra que os modelos acabam tendo focos diferentes, o que leva a respostas diferentes:

O modelo de cima para baixo tem se preocupado com (a) a eficácia de programas governamentais específicos e (b) a capacidade dos funcionários

⁵⁷ Outras críticas a serem destacadas do modelo: esse modelo é de difícil utilização caso a política, como ação complexa, seja composta de mais de um dispositivo legal; e que o modelo se funda em uma distinção teórica, isto é, entre formuladores e implementadores, a qual tem pouco valor prático.

⁵⁸ Destaca-se aqui que Richard Elmore, ao desenvolver tal premissa, se funda em um estudo realizado por Graham Allison. Em sua obra, Allison (1971, p. 267) estima que a escolha de alternativa pelos agentes oficiais representaria, em casos normais, cerca de 10% de relevância para alcançar o objetivo elencado. O restante estaria a cargo dos implementadores. Entretanto, não destacado no texto de Elmore, Allison (1971, p. 267) considera que em casos específicos é possível que a escolha de alternativa represente até 50% do caminho para atingir o objetivo estipulado pelo governo.

eleitos de orientar e restringir o comportamento de funcionários públicos e grupos-alvo. A abordagem de tais preocupações requer uma análise cuidadosa dos objetivos formalmente aprovados dos funcionários eleitos, um exame dos indicadores de desempenho relevantes e uma análise dos fatores que afetam esse desempenho. O modelo de baixo para cima, por outro lado, está muito menos preocupado com a medida em que é executada uma decisão política formalizada e muito mais preocupado em mapear com precisão as estratégias dos atores envolvidos em um problema político. Ele não está preocupado principalmente com a implementação (execução) de uma política em si, mas com o entendimento da interação dos atores em um setor de políticas específico⁵⁹

As insuficiências desses dois modelos levam à terceira forma de compreender a implementação de políticas públicas. Esse terceiro modelo consiste, então, na síntese das duas correntes aqui abordadas e pode ser compreendido por meio da abordagem formulada por Sabatier (1986, p. 38) denominada *Advocacy Coalition Framework* (ACF)⁶⁰.

A síntese de Sabatier (1986, p. 38-39) parte da perspectiva de baixo para cima, indicando que a análise de implementação de políticas públicas primeiro precisa passar por uma reflexão acerca de todo o conjunto de atores envolvidos com a política pública. Ademais, o autor também se utiliza de elementos da teoria de cima para baixo, indicando que é necessário o devido destaque a toda a estrutura que formulará a política, a qual também será capaz de influenciar no seu desenvolvimento, seja pela influência das diretrizes normativas da política, seja pela própria ação de seus formuladores.

Nesse sentido, Sabatier (1986, p. 41-43) resume a síntese da ACF, declarando que a política pública se encontra contida dentro de um subsistema próprio, o qual será desenvolvido e mantido por uma série de agentes envolvidos em uma relação complexa, sintetizando as duas teorias, de sorte que ressalta a importância de todos os agentes envolvidos na política pública.

Encerrada a análise da implementação de políticas públicas, passa-se ao estudo da última etapa do ciclo das políticas públicas, a avaliação.

⁵⁹ Tradução livre. No original: “*Top-downers have been preoccupied with (a) the effectiveness of specific governmental programs and (b) the ability of elected officials to guide and constrain the behavior of civil servants and target groups. Addressing such concerns requires a careful analysis of the formally-approved objectives of elected officials, an examination of relevant performance indicators, and an analysis of the factors affecting such performance. Bottom-uppers, on the other hand, are far less preoccupied with the extent to which a formally enacted policy decision is carried out and much more concerned with accurately mapping the strategies of actors concerned with a policy problem. They are not primarily concerned with the implementation (carrying out) of a policy per se but rather with understanding actor interaction in a specific policy sector*”.

⁶⁰ Ressalte-se que essa não é a única síntese realizada entre as duas teorias apresentadas. Para outras propostas, confira a obra de Thomas Birkland (2015, p. 271-272).

1.2.5. Mecanismos de avaliação

Como já muito salientado, o mecanismo de análise dos ciclos das políticas públicas não deve ser tomado como um processo formal em que as etapas gozam de total autonomia. Em muitos processos de desenvolvimento de políticas, as etapas do ciclo se misturarão. Essa aproximação entre as etapas fica muito evidente no que toca à fase de avaliação das políticas públicas. Como resume Michael Howlett (et. al., 2013, p. 199), essa fase “se refere, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática”.

A avaliação, então, ocorre durante todo o processo de desenvolvimento da política pública e objetiva averiguar como a política pública está sendo desenvolvida, operando de forma *ex ante*, *in itinere* e *ex post*. Uma vez iniciados os processos avaliativos, estes podem chegar a uma série de resultados: a favor da continuação da política pública; pelo seu término; ou que sofra adaptações (HOWLETT, et. al., 2013, p. 199; FREY, 2010, p. 228-229).

Como agentes avaliativos de políticas públicas é possível citar quatro vias: político-eleitoral; administrativo-interno; legislativo; judicial (FONTE, 2015, p. 68). Ademais, em que pese essas vias serem as mais reconhecidas e talvez as que mais impactem a esfera política, seria possível destacar ainda outros entes capazes de avaliar políticas públicas de um modo “não-oficial”. É, por exemplo, a atividade desempenhada por grupos de estudos e pesquisa (ANDERSON, 2003, p. 253).

Passa-se, então, para a análise dessas quatro vias.

A primeira via refere-se à avaliação política realizada pela população. Por seu caráter mais informal, diferente das demais vias, a avaliação política não detém um conjunto de regras de procedimento rígidos para a sua elaboração (HOWLETT, et. al., 2013, p. 212).

Nesse sentido, é possível destacar o papel das eleições como um parâmetro de satisfação da população. Entretanto, como Howlett (et. al., 2013, p. 212) salienta, as eleições ocorrem em datas regulares e pré-definidas, bem como, no caso de recandidaturas, abrangem todo o período de mandato. Desse modo, os resultados das urnas refletirão uma série de outros fatores, dos quais a avaliação de uma política específica poderá se perder.

Por óbvio, as eleições não são a única maneira de requisitar a avaliação da população. Outros exemplos de avaliação política consistem em pesquisas com a população sobre a eficiência das políticas públicas e audiências públicas (HENDRIKS, 2012, p. 439-441).

Uma segunda via de avaliação é a administrativa. Essa avaliação é realizada pelos próprios órgãos da administração, os quais avaliarão os atos efetivados em âmbito administrativo. Nessa linha, destaca-se a noção de controle administrativo, o qual refere-se ao controle exercido pelos órgãos da Administração Pública sobre seus próprios atos. Resulta, assim, em um controle de legalidade e do mérito da atuação administrativa por seus próprios órgãos (MEIRELLES, 2015, p. 784):

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro é possível o destaque a diversos mecanismos de controle pela Administração de seus próprios atos (MEIRELLES, 2015, p. 785-798). Desses mecanismos, destaca-se, por exemplo, a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), regida atualmente pela Lei 13.884/19, cuja primeira área de competência é justamente a defesa do patrimônio público por meio da utilização de mecanismos de controle e avaliação, bem como a Receita Federal do Brasil (RFB), responsável por fiscalizar e dar transparência para as atividades de entes governamentais

Uma terceira via refere-se à avaliação legislativa. Dentre as competências atribuídas ao legislativo no ordenamento pátrio, destaca-se o artigo 49, V, da Constituição Federal que prevê como competência do Congresso Nacional: “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Conforme determina o artigo 70 da Constituição Federal, o controle legislativo pode ser contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, com uma evidente prevalência de um controle orçamentário em razão de sua relevância (BOGOSSIAN, 2015, p. 185-186). Nesta senda, cumpre lembrar o essencial auxílio efetuado pelos Tribunais de Contas da União, conforme determina o artigo 71 da CF, o qual fiscaliza e julga contas de órgão e entes da Administração Pública.

Por fim, a avaliação por via judicial se dá especialmente no que toca à avaliação de juízos de constitucionalidade ou legalidade dos atos administrativos desenvolvidos pelos agentes implementadores da política pública dentro de seu subsistema (FONTE, 2015, p. 72). Isto é, cumpre aos tribunais aferir se as atividades para a implementação

de política pública estão em consonância com o ordenamento jurídico e a norma base que oferece as diretrizes da política pública.

Para o recorte proposto nesse trabalho, no que toca ao controle de política pública, estas seriam as atribuições avaliativas a serem exercidas pelos órgãos do poder judiciário. Entretanto, recentemente a atuação do poder judiciário vem se estendendo além da análise da coerência dos atos praticados pela Administração em relação ao ordenamento jurídico (FONTE, 2015, p. 73). Essa atuação leva aos debates referentes ao “ativismo judicial” e à “judicialização de políticas públicas”⁶¹.

Embora não seja o foco desse trabalho, dada a relevância do tema na aproximação entre direito e políticas públicas, a título de aprofundamento da via avaliativa judicial, faz-se uma breve análise do RE 592.581/RS (BRASIL, 2015a), de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o qual parece retratar esse tipo de atuação

Conforme consta, esse recurso tem como objeto acórdão reformador de sentença de primeiro grau no qual o Tribunal de Justiça do RS, em sede de apelação, determinou “não competir ao Judiciário determinar ao Executivo a realização de obras em estabelecimento prisional, sob pena de indevida e invasão de campo decisório reservado à Administração Pública” (BRASIL, 2015a, p. 2).

Embora o Tribunal tenha reconhecido violações a direitos constitucionais dos presos em virtude da precariedade do estabelecimento prisional em que se encontravam, argumentaram que não caberia ao Judiciário determinar ao Executivo que realizasse obras. Conforme colocam os Desembargadores, uma vez que as Cortes estariam fora da relação político-administrativa e não teriam conhecimento suficiente da estrutura administrativa, não caberia a estas o poder para determinar que o Executivo comprometesse tempo e recursos para promover as reformas no presídio (BRASIL, 2015a, p. 4).

Diante desse cenário, o Ministro Relator Lewandowski reforça em seu voto a noção de que os direitos fundamentais são aplicados de imediato e que cabe ao Poder Judiciário a sua garantia. A partir dessa premissa, o Ministro defende que a atuação do Judiciário seria então impostergável frente à omissão administrativa e à patente violação de direitos fundamentais (BRASIL, 2015a, p. 40-42 e 60-61).

⁶¹ Em apertada síntese, esses conceitos podem ser assim definidos: “(...) judicialização significa que as questões que geram grande repercussão social são levadas e decididas pelo Judiciário, ao passo que o ativismo judicial diz respeito a uma efetiva atitude do Poder Judiciário em aplicar um preceito constitucional, agindo e ‘legislando’ positivamente” (BOROTA DE OLIVEIRA; LIPPI, 2020, p. 248).

Sob esse fundamento, o Ministro votou no sentido de determinar que fossem feitas as reformas no presídio. Nesse cenário, na argumentação do Ministro Lewandowski é no sentido de não haveria uma atuação de implementação de políticas públicas pelo Judiciário (BRASIL, 2015a, p. 62):

Em nenhum momento aqui se afirma que é lícito ao Judiciário implementar políticas públicas de forma ampla, muito menos que lhe compete impor sua própria convicção política, quando há várias possíveis e a maioria escolheu uma determinada. Não obstante, o que se assevera, com toda a convicção, é que lhe incumbe, em casos como este sob análise, exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária resistência à opinião pública ou a opções políticas que caracterizam o pensar de uma maioria de momento, flagrantemente incompatível com os valores e princípios básicos da convivência humana.

Por um lado, interessante que o Ministro reconheça não ser papel próprio do Poder Judiciário implementar políticas públicas. Porém, é nítido que no caso em pauta, a atuação da Corte ultrapassou um papel avaliativo; não obstante o reconhecimento de inconstitucionalidade no estado de coisas relativo ao estabelecimento prisional objeto da ação, também determinou que a Administração direcionasse a implementação de um instrumento de política pública já vigente.

Como já salientado, não se pretende analisar a fundo qual de fato deve ser a postura do Poder Judiciário sobre o tema de formulação de políticas públicas por tangenciar o tema da dissertação. Entretanto, parece razoável afirmar que tal postura já é uma realidade, de sorte que as Cortes já há muito tempo ultrapassaram somente o seu dever de controle de legalidade e constitucionalidade de políticas públicas.

Por fim, em razão dessas várias vias de avaliação das políticas públicas, passa-se a tecer considerações acerca das maneiras de aferir o sucesso ou insucesso de uma política pública.

1.2.6. Aferindo o sucesso de uma política pública

Averiguar o êxito de uma política pública não é uma tarefa simples. A decisão de que uma ação foi um sucesso passa por uma série de ponderações as quais são afetadas por percepções diversas sobre o problema e sua solução; uma multiplicidade de parâmetros de análise; a presença de ambiguidades; dificuldades em isolar os efeitos da política pública dentro de um sistema em que o problema também é exposto a uma série de fatores exógenos (McCONNELL, 2013, p. 484-486)

Porém, parece ser possível destacar alguns critérios utilizados para avaliar o desempenho de políticas públicas que resolvem alguns desses problemas. Conforme apresenta Leonardo Secchi (2013, p. 63), são considerados critérios para a avaliação de políticas públicas a aferição de:

Economicidade: refere-se ao nível de utilização dos recursos (*inputs*). Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*). Eficiência econômica: trata da relação entre *outputs* (produtividade) e *inputs* (recursos utilizados); Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos. Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos. Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública

Não se nega que tais critérios são orientadores da avaliação, de modo que não são critérios absolutos. Porém, inegável que são padrões importantes que parecem indicar como está ou como se deu o desenvolvimento da política. Para sua utilização parece interessante procurar a junção destes. Por exemplo não basta considerar uma política pública como administrativamente eficiente, é necessário ponderar sobre os demais critérios para formar a melhor avaliação possível.

Quaisquer que sejam os critérios adotados, os avaliadores chegarão a uma conclusão sobre o cenário da política pública. Evidente que uma política pública considerada como um sucesso deverá ser utilizada como modelo para a formulação de novas políticas ou para sua reprodução em outras situações análogas. Porém, talvez se achem mais lições em políticas públicas que não atingiram seu objetivo, buscando, então, a compreensão do porquê o processo falhou.

Embora o fracasso de uma política pública possa ser encarado apenas como um ponto de término para esse conjunto de ações, o insucesso da política pública pode ser também compreendido como material de estudo no que toca ao aprendizado dos atores envolvidos (BENNETT; HOWLETT, 1992, p. 276).

É evidente que esse tipo de abordagem encontra dificuldades. Do mesmo modo que a aferição do sucesso ou insucesso de uma política pública é uma tarefa um tanto quanto subjetiva, a própria noção de aprendizado é eivada das mesmas dificuldades (BENNETT; HOWLETT, 1992, p. 276).

Nesta senda, Bennett e Howlett (1992, 276-278) indicam teorias sobre os aspectos de aprendizagem que podem ser retirados do estudo da política pública. Os autores listam como exemplos: aprendizado político, aprendizado governamental,

aprendizado sobre o processo de políticas públicas, aprendizados sociais e aprendizados de formulação. Ao analisar cada um desses aspectos de aprendizado do estudo de políticas públicas, os autores sintetizam tal processo a partir de duas premissas básicas (BENNETT; HOWLETT, 1992, p. 289).

A primeira dita que o aprendizado é uma tarefa complexa, a qual envolverá uma revisão de diversos setores envolvidos no processo. Tal empreitada poderá então afetar as várias etapas envolvidas no processo aqui descrito, podendo afetar diferentemente cada uma delas.

A segunda premissa, decorrente da primeira, é que, como as atuações dos agentes e organizações envolvidas são diversas, os aprendizados resultantes da análise do processo completo também serão diversos. Desse modo, Bennett e Howlett (1992, p. 289) sintetizam possíveis aprendizados de atores envolvidos no processo.

O aprendizado de agentes oficiais incumbidos de tomar decisões e implementar políticas será relacionado ao processo em si e as conclusões retiradas poderão afetar a organização do sistema para a formação de políticas. O aprendizado de agentes formuladores será relacionado à eficiência dos instrumentos escolhidos, cujas conclusões poderão afetar como os programas são desenhados. Por fim, o aprendizado de agentes propositores de políticas refletirá no plano da proposição de ideias, podendo levar a mudanças de paradigmas políticos na comunidade.

Importante destacar que essas propostas consistem em noções de cunho acadêmico e, por vezes, podem não refletir a realidade. Não é incomum que as políticas falhem e que não haja quaisquer reflexões das razões pelas quais não atingiram seus objetivos.

Entretanto, para que a proposta do ciclo das políticas seja racionalizada, parece necessário que a fase avaliativa não apenas consista em uma análise daquele caso concreto como situação única, mas, sim, que essa análise ofereça possíveis instrumentos de aprendizagem para que o próprio ciclo seja aprimorado em cada contexto social, político e econômico de desenvolvimento de políticas públicas.

Por fim, com o objetivo de melhor analisar políticas públicas em concreto, destaca-se o uso do quadro de referência de políticas públicas proposto por Maria Paula Dallari Bucci (2015). Para a compreensão e racionalização de uma política pública, de maneira didática, trazendo aspectos jurídicos de análise, a autora propõe o destaque de doze elementos, os quais refletem muitas das noções abordadas no estudo das etapas do ciclo das políticas públicas. Em síntese, são os seguintes:

O primeiro elemento é a constatação do nome da política pública, a identificando. O segundo elemento refere-se a apontar quem são os responsáveis pela gestão governamental, isto é, demonstrar quem foram os agentes oficiais formuladores e implementadores da política pública.

O terceiro elemento refere-se à identificação da base normativa da política pública. Envolve, portanto, a compreensão de qual, dentre os muitos mecanismos possíveis, fundamenta o subsistema pertinente à política pública. A partir desse elemento desdobra-se o quarto elemento, o qual determina a análise do desenho jurídico institucional da política pública. Em suma, busca-se indicar a estrutura da política pública de um ponto de vista institucional, compreendendo como esta se relaciona entre seus muitos agentes e destinatários.

O desenvolvimento desse quarto elemento leva, então, à constatação dos elementos cinco a sete. O quinto e sexto elementos consistem em uma apuração de quem são os agentes oficiais e não oficiais envolvidos no desenvolvimento da política pública. O sétimo elemento seria a demonstração de mecanismos jurídicos de articulação entre esses vários agentes.

O oitavo elemento trata de delimitar qual é a escala e o público alvo da política pública. Retrata, portanto, o objeto da política pública e em que escala esta será operada. O nono elemento refere-se a uma demonstração da dimensão econômica-financeira do programa.

O décimo elemento refere-se a uma análise da estratégia de implantação. Nesse sentido, reitera-se as considerações realizadas sobre a fase de implementação de políticas públicas, de modo que a construção do quadro deve refletir qual é a perspectiva de implementação da política em análise.

O décimo primeiro elemento reflete a fase de avaliação das políticas públicas e consiste em averiguar o funcionamento efetivo do programa. Por fim, o último aspecto revolve na análise de aspectos críticos do desenho jurídico institucional, tarefa que consiste em na “análise em detalhe os elementos jurídicos presentes na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, os aspectos críticos da sua implementação”.

Assim, encerra-se essa primeira seção do trabalho, cujo objetivo foi a análise dos principais elementos da teoria de políticas públicas conforme desenvolvimento na ciência política. Passa-se, então, ao próximo capítulo, em que é discutida a relação entre políticas públicas e orçamento.

CAPÍTULO 2 – ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado é incumbido de uma série de atividades a serem exercidas na sua atuação administrativa. Em virtude dessa ampla gama de atuação, da qual se inclui também a realização de políticas públicas, se faz necessário o angariamento de recursos públicos com o intuito de financiar a gestão governamental.

Sobre o tema, destaca-se a distinção entre Estado e governo (JENSEN, 2008, p. 380-381). Conforme se verifica, os governos, representações do Poder Executivo, se desenvolvem dentro de uma supra estrutura que consiste no Estado, a qual delimita a sua atuação por meio de regulações e normas inerentes ao sistema nacional (SCAFF, 2019, p. 234). Em suma, as ações promovidas por uma gestão são aquelas de governo, os quais são sucedidos com o passar do tempo e que devem se dar em um contexto estrutural do Estado.

Logo, o atuar dos governos precisa estar em consonância com as normativas de Estado, das quais se percebe um destaque especial para à Constituição Federal. No desenvolvimento desse capítulo as disposições constitucionais acerca do orçamento serão aprofundadas, mas cumpre ressaltar, desde já, que o orçamento detém um *status* constitucional muito relevante, servindo como mecanismo de limitação e orientação da gestão governamental (BOGOSSIAN, 2015, p. 188).

Portanto, a observância das normas gerais de orçamentação, seja na CF, seja em leis infraconstitucionais, se mostra como uma necessidade de preservação do Estado. Não se deve ignorar que as leis orçamentárias, em se tratando de leis temporárias e periódicas (SCAFF, 2019, p. 234), sofrerão a influência dos governos que as formulem. Porém, não se pode negar a importância do respeito às normas orçamentárias gerais, especialmente aquelas previstas na seara constitucional.

Pois bem, tratando propriamente do orçamento, verifica-se que este surge como uma maneira de definir e planejar como serão feitas as alocações de recursos por parte dos governos, além dos demais Poderes, bem como estimar as receitas a serem arrecadas para esses dispêndios, de modo a organizar a execução das mais diversas atividades governamentais (BURKHEAD; MINER, 1971, p. 11-12).

Assim, tendo em vista que as políticas públicas são também um ato administrativo a ser desenvolvido principalmente pela Administração Pública, é nítido que os gestores públicos também devem observar disposições orçamentárias para o

seu desenvolvimento. Dessa maneira, é necessária a análise do orçamento como elemento a ser observado para o saudável desenvolvimento das políticas públicas.

Embora o tema já tenha sido brevemente destacado quando da exposição das etapas do ciclo das políticas públicas, especialmente no que toca às fases de tomada de decisão e avaliação, propõe-se, nesse momento do trabalho, considerações mais extensas sobre o papel exercido pelo orçamento e seus recursos, tanto de uma perspectiva geral de gestão pública, quanto sobre as políticas públicas.

2.1. Noções de orçamento e principais disposições orçamentárias no ordenamento pátrio atual

O tema envolvendo a gestão de recursos e seus dispêndios sempre foi uma questão sensível no que se refere ao desenvolvimento das democracias modernas. Em verdade, verifica-se que a busca por limitar esse tipo de atuação, especialmente de legitimar fontes de arrecadação, por vezes foi um dos ingredientes que motivaram movimentos de contestação de regimes (LOWRIE⁶², 1915, p. 47), de sorte que se nota em muitos documentos essenciais a essas democracias, dispositivos que objetivam restringir e organizar a gestão financeira dos governos.

Na Inglaterra, talvez a principal fonte de inspiração quanto às disposições orçamentárias, observa-se noções acerca de como a arrecadação deve ser realizada desde a Magna Carta (INGLATERRA, 1215), a qual exigia a necessidade de que a arrecadação de tributos e auxílios fossem consentidos e legitimados pela vontade do povo, até a criação da Lei de Fundo Consolidado de 1787, a qual, segundo Burkhead (1971, p. 5) marca o pleno desenvolvimento do orçamento no país, com controle e fixação das despesas e receitas destinadas ao financiamento da estrutura de Estado.

Já na França, os esforços para o controle da bolsa pública representam uma grande força motora dos movimentos políticos desde à época dos *Etats Generaux* até a Revolução Francesa (STOURM, 1917, p. 24-32). Nesse sentido, verifica-se das importantes disposições dos artigos 14 e 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (FRANÇA, 1789) a importância do consentimento do povo, por meio de

⁶² Lowrie inicia esse trabalho sobre as finalidades do orçamento público afirmando que a luta dos Estados modernos por governos representativos é o registro da luta das sociedades pelo controle das finanças estatais.

seus representantes, sobre as formas de arrecadação impostas, bem como o direito da população de exigir informações sobre as contas dos administradores públicos.

Em solo brasileiro também são encontrados conflitos entre a população e os governantes motivados pela gestão de recursos públicos. Nessa linha, cita-se provavelmente o exemplo mais famoso, a Inconfidência Mineira, motivada pela cobrança da chamada derrama (GIACOMONI, 2002, p. 40). Assim, verifica-se que um dos grandes episódios da história brasileira teve como um de seus pontos motivadores a insatisfação da população em razão da atividade financeira do governo.

Portanto, dada a importância das disposições orçamentárias para o bom funcionamento da estrutura de Estado, cumpre a construção de um panorama das principais normas relativas ao orçamento no ordenamento pátrio.

Um primeiro dispositivo que merece destaque é a Lei 4.320/64 (Lei de Direito Financeiro - LDF), responsável por dispor e organizar alguns dos principais pontos relativos ao orçamento, de modo que constitui um dos principais diplomas relativos ao tema. Dentre as muitas disposições relevantes da LDF, é possível destacar que esta é responsável pela discriminação das possíveis receitas a serem arrecadadas, bem como os possíveis dispêndios a serem realizados.

Ademais, é de grande relevância o tema de gestão de recursos na Constituição Federal de 1988, de sorte que pela primeira vez na história constitucional brasileira, houve a criação de um capítulo inteiramente dedicado à parte de orçamentos e finanças públicas (AFONSO, 2016, 14-15). De início, destaca-se que a CF de 88 conferiu importante posição ao Legislativo no que toca ao processo de formulação e execução dos orçamentos, inclusive, ampliando essas funções com destaque às atribuições concedidas ao TCU, ente que tem por finalidade auxiliar o Legislativo no controle das contas da Administração Pública (AFONSO, 2016, p. 15)

No que toca propriamente às leis relativas ao orçamento, a constituinte criou três figuras orçamentárias diversas, mas inter-relacionadas. Nos termos do artigo 165 da CF, são três as leis orçamentárias previstas: o Plano Plurianual (PPA), A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA). Passa-se então a um breve estudo de cada uma destas.

O PPA consiste em uma norma de planejamento orçamentário de média duração pela qual constará “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas

decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, nos termos do artigo 165, §1º, CF.

Verifica-se que não há nesse dispositivo a definição do prazo de vigência do PPA, de modo que o prazo de duração para o plano foi definido por meio de interpretação do artigo 35, §2º, I, do ADCT, que prevê que o PPA vigora “até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do presidencial subsequente”. Desse modo, sua vigência é de quatro anos, englobando os três últimos anos do formulador do PPA, além do primeiro ano do mandato de seu sucessor, visando, assim, evitar uma total ruptura de metas e diretrizes vigentes (RAMOS FILHO, 2012, p. 244).

A segunda lei orçamentária a ser destacada é a LDO, a qual compreenderá, nos termos do artigo 165, §2º, CF, as metas e prioridades da Administração Pública federal e orientações para a elaboração da LOA. Dessa maneira, a LDO surge como um plano intermediário entre as metas e objetivos de médio prazo dispostas ao longo do PPA e as disposições de curto prazo dispostas na LOA. Portanto, a LDO é a ligação entre essas leis, proporcionando, assim, a compatibilização das leis orçamentárias (RAMOS FILHO, 2012, p. 249).

Logo, a LDO também prescreverá metas e prioridades próprias para a execução das atividades da Administração Pública (CONTI, 2006, p. 61-62), mas que se diferenciam das metas do PPA, já que a primeira objetiva estabelecer diretrizes para orientar a aplicação da LOA, ao passo que o segundo objetiva a disposição de um planejamento mais geral, o qual se estenderá por quatro anos.

Sobre o prazo de vigência da LDO, na ausência da lei complementar prevista pelo artigo 165, §9º, da CF, aplica-se a interpretação do artigo 35, inciso II, do ADCT, para se concluir que essa lei será anual (RAMOS FILHO, 2012, p. 249).

Por fim, sobre as leis orçamentárias da CF, destaca-se ainda a LOA. Diferente das leis anteriores, a CF não prescreve uma conceituação para o termo. Assim, utiliza-se a LDF (CONTI, 2006, p. 62), que em seu artigo 2º, determina que a lei do orçamento “conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo (...)”.

Logo, é por meio da LOA que há a efetiva atuação financeira dos governos, afinal é por meio dessa norma que são autorizadas as despesas a serem executadas no exercício financeiro que regula em razão das receitas aferidas (RAMOS FILHO, 2012, p. 254). Nesse sentido, destaca-se que a Constituição Federal impõe à LOA o respeito ao chamado princípio da exclusividade, pelo qual a lei orçamentária não

poderá conter matérias outras que financeiras, isto é, fixação de despesas e previsão de receitas (SILVA⁶³, 1962, p. 31), conforme se verifica do artigo 165, §8º, da CF⁶⁴.

Sobre a LOA, ainda importante destacar que a CF, em seu artigo 165, §5º, divide as peças orçamentárias que a compõem em três orçamentos diversos: o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta; o Orçamento de Investimento, referente aos valores a serem atribuídos às empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto; e, finalmente, o Orçamento da Seguridade Social, o qual refere-se ao orçamento para entidades e órgãos vinculados à União relativos a tal área.

Portanto, em síntese, o Orçamento Fiscal remete aos gastos a serem realizados pela Administração Pública em sua gestão financeira e o Orçamento de Investimentos remete aos dispêndios realizados na condução de empresas com participação pública. O Orçamento da Seguridade Social se revela como um orçamento destinado a realização de direitos sociais relativos, evidentemente, a seguridade social.

Sobre a relação dessas leis orçamentárias, é de suma importância destacar que é necessária uma forte integração entre o PPA, a LDO e a LOA (GIACOMONI, 2004, p. 88-89). A condução da gestão financeira da Administração Pública segue, portanto, a seguinte lógica: o PPA estabelece as grandes metas e objetivos do planejamento orçamentário; a LDO, com base nas metas do PPA, promove diretrizes que orientarão a formulação da LOA; ao passo que a LOA, por fim, serve como peça para a efetiva realização da atividade financeira dos governos⁶⁵.

Finalmente, ainda relevante para o ordenamento de direito financeiro é a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC 101/00). Esse diploma tem por objetivo complementar disposições da CF e da LDF, com uma preocupação mais concentrada para a responsabilidade fiscal, buscando, então, nos termos de seu artigo 1º, §1º, a promoção da “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)”.

Assim, verifica-se que criação da LRF é resultado da crescente importância de *accountability* na gestão financeira pública. Esse termo deve ser compreendido como

⁶³ Silva retrata que esse princípio é, em verdade, uma técnica legislativa.

⁶⁴ O presente dispositivo faz as seguintes exceções, no sentido que a LOA poderá prever ainda: “a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito”

⁶⁵ São ainda exemplos dessa necessidade de integração os artigos 165, §7º, 166, §§3º e 4º, e 167, §1º, todos da Constituição Federal (GIACOMONI, 2004, p. 88).

um processo de prestígio dos mecanismos controle das atividades financeiras dos diversos entes do Estado, servindo como instrumento de transparência, publicidade e responsabilização dos agentes públicos dentro do sistema político (SACRAMENTO, 2005, p. 21-23).

Com essa exposição, encerra-se a análise das disposições pátrias sobre o orçamento, de modo que se passa então a discorrer sobre duas funções orçamentárias que, no sentir da presente dissertação, influenciarão no desenvolvimento do ciclo de políticas públicas.

2.2. Das funções das disposições orçamentárias⁶⁶

Realizado esse panorama histórico sobre as disposições orçamentárias, cumpre discorrer especificamente sobre algumas das funções do orçamento público no desenvolvimento da atividade governamental para então promover a sua relação com a formulação, execução e avaliação de políticas públicas em tópico posterior.

A primeira delas se refere à função de controle político. O Executivo, no desempenho de sua função administrativa, promoverá a gestão da sociedade por meio de atos administrativos, dos quais se incluem as políticas públicas. Ocorre que tal atuação se mostra condicionada a uma série de disposições. Uma das mais importantes é a necessidade de respeito às disposições orçamentárias, de modo que os dispêndios administrativos precisam ser aprovados e controlados.

A segunda função que se pretende analisar diz respeito ao orçamento como instrumento de administração. Nesse sentido, busca-se a demonstração de que as disposições orçamentárias formam um plano de atuação para o governo, de modo que são traçadas metas de planejamento a serem cumpridas que ultrapassam o registro da contabilidade pública e fiscalização da atividade governamental.

⁶⁶ As duas funções que o tópico pretende analisar remetem a clássica divisão entre as concepções de orçamento tradicional e moderno. Não se pretende analisar a divisão a fundo por demandar mais um estudo de correntes de pensamento o que não parece ser necessário para o desenvolvimento do tópico, sendo suficiente a análise das principais funções elaboradas em cada percepção: função de controle político (orçamento tradicional) e como função de instrumento de administração (orçamento moderno). Verifica-se que as duas funções não são excludentes, mas se tratam apenas de maneiras diversas de se abordar a questão orçamentária.

2.2.1. Função de instrumento de controle: respeito ao princípio da separação de poderes e fiscalização das contas dos administradores

O primeiro ponto a ser abordado quando se trata do orçamento como instrumento de controle refere-se a um elemento essencial aos regimes democráticos, isto é, o princípio da separação de poderes. O objetivo de tão importante princípio é assegurar a liberdade dos indivíduos da sociedade e o bom funcionamento do Estado, devendo ser compreendido na ideia de que os poderes do Estado devem conviver em harmonia sem que haja a usurpação de competência entre estes e o consequente acúmulo de funções (DALLARI, 1993, p. 181).

Em verdade, a noção de que cada poder deve se manter em sua esfera de atuação e que haja a fiscalização recíproca é tão essencial para os Estados modernos, que sua previsão vem exposta na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (FRANÇA, 1789), oportunidade em que sua importância é comparada à garantia de direitos fundamentais nos termos de seu artigo 16⁶⁷.

Para a compreensão desse importante elemento constitutivo e definidor dos Estados modernos, propõe-se breve apanhado da obra de Montesquieu. Em seus escritos, Montesquieu (1996, p. 169- 170) compreendia que o poder de julgar seria uma atribuição estatal contida pelos limites da lei, de maneira que não vislumbrava que os magistrados poderiam acumular poder o suficiente para corromper o funcionamento do Estado. Ademais, ressaltava que esse poder era formado por membros transitórios que julgavam casos conforme a necessidade, desse modo, se tratando de um poder e com fraca disposição para ameaçar os demais.

Em que pese essas considerações sobre o Poder Judiciário, Montesquieu (1996, p. 172-175) determina a necessidade de que haja equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, de modo que ambos criem limitações recíprocas. Nesse cenário, cabe ao Legislativo atribuir as bases de atuação do Executivo por meio da elaboração de leis; ao passo que cabe ao Executivo o veto das iniciativas legislativas com o intuito de impedir uma acumulação demasiada de poder.

Os esforços de Montesquieu representam um grande avanço em relação ao funcionamento do Estado. Embora o objetivo dessa argumentação não seja propriamente a elaboração de uma teoria de separação de poderes (TORRES AVILA,

⁶⁷ Ademais, semelhante disposição se encontra na Constituição pátria em seu artigo segundo, o qual determina que os três Poderes são independentes e harmônicos entre si.

2014, p. 97), nota-se que o autor constrói a necessidade de limitações recíprocas para que não haja uma acumulação em um único Poder que anule a atuação dos demais.

Dentre esses mecanismos de controle, Montesquieu (1996, p. 176) destaca a fiscalização e o controle do orçamento pelo Legislativo como uma maneira de limitar a atuação do Executivo:

Se o poder executivo estatuir sobre a arrecadação do dinheiro público de outra forma que não a de seu consentimento, não haverá mais liberdade, porque ele se tornará legislativo no ponto mais importante da legislação. Se o poder legislativo estatui, não de ano em ano, mas para sempre, sobre a arrecadação dos dinheiros públicos corre o risco de perder sua liberdade, porque o poder executivo não dependerá mais dele

Assim, observa-se, já em Montesquieu, a noção de que o controle orçamentário é uma das maneiras de se impedir o acúmulo de poder por um dos Poderes, nominalmente, o Executivo.

Dessa maneira, a relação desempenhada entre os Poderes Executivo e Legislativo para a formação e posterior fiscalização dos orçamentos constitui, assim, um dos meios de realizar os chamados freios e contrapesos (MANSFELDOVÁ, 2005, p. 443-444), de modo que os órgãos do Legislativo impedem uma atuação descontrolada e arbitrária por parte dos integrantes do Governo⁶⁸.

Conforme ensina Dalmo de Abreu Dallari (1993, p. 184-185), o sistema de freio e contrapesos, destinado a frear a acumulação de poder por uma só faceta do Estado, é operacionalizado através de fiscalização mútua e pode ser explicado por meio das espécies de atos a serem praticados pelo Estado.

O Estado, por meio de seus Poderes, pratica apenas atos de duas espécies, isto é, atos gerais ou especiais. O Poder Legislativo promove os atos gerais: cria leis que são abstratas e genéricas para regular a vida dos componentes da sociedade, não possuindo uma atuação de gestão concreta sobre a vida destes. Uma vez estabelecidas tais regras, cumpre ao Executivo realizar os atos especiais que consistem, portanto, na atuação concreta de administração da sociedade.

O sistema de freios e contrapesos reside justamente nessa vinculação dos atos especiais aos atos gerais, isto é, o Legislativo não administra, mas estabelece os padrões pelos quais a atuação do Poder Executivo se desenvolverá. Com o intuito de

⁶⁸ Outro exemplo de freio e contrapeso que interessa ao trabalho é a necessidade de autorização pelo Legislativo para a imposição de novos tributos e para gastos públicos (MANSFELDOVÁ, 2005, p. 445)

fechar esse sistema, o Poder Judiciário exerce ainda o papel de guardião do ordenamento jurídico, corrigindo eventuais abusos praticados pelos outros Poderes.

Diante desse cenário, dentre as normas gerais a serem respeitadas pelo Executivo, uma das mais importantes é então o sistema orçamentário.

Assim, para uma melhor compreensão do orçamento como elemento vinculativo da atividade governamental, propõe-se um breve estudo do ciclo orçamentário, conforme determinado pela CF e demais leis de direito financeiro. Por essa análise, busca-se demonstrar como há o trabalho em conjunto dos Poderes com o posterior controle de seu cumprimento servindo de norma limitadora da gestão governamental.

Em relação aos processos orçamentários, verifica-se que as leis orçamentárias no Brasil seguem um ciclo de quatro etapas: elaboração e apresentação; autorização legislativa; programação e execução; avaliação e controle⁶⁹ (SANCHES, 1993, p. 56).

No que toca à primeira etapa, conforme se verifica da disposição do artigo 165, CF, as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo. Para formular a proposta orçamentária, é ainda necessária a devida observação das disposições constantes na LDO, da qual se destaca seu artigo 22, o qual, dentre muitas importantes determinações, determina os itens que devem constar da proposta a fim de elucidar os membros do Congresso Nacional acerca da atual situação das finanças do governo e demonstrar quais são as propostas do projeto.

Uma vez elaborado o projeto de lei orçamentária, passa-se então à segunda etapa do ciclo orçamentário, de modo que incumbe ao Poder Executivo apresentá-lo ao Legislativo para que por este seja apreciado, nos termos do artigo 166 da CF. Durante essa etapa, os membros do Legislativo já exercerão controle da atividade financeira do Executivo, afinal, para que este possa atuar será necessária a aprovação da proposta orçamentária. Ademais, dentre as muitas funções do Legislativo nessa etapa (GIACOMONI, 2009, p. 262 e ss.), destaca-se a prerrogativa constitucional conferida aos membros desse Poder para realizar emendas à proposta orçamentária original nos termos dos parágrafos do artigo 166 da CF.

⁶⁹ Importante lembrar que há uma interligação entre as diversas leis orçamentárias, PPA, LDO e LOA, de modo que há um dever de observação entre elas. Assim, é comum o argumento de que o ciclo orçamentário se desenvolveria em mais fases, uma vez que a formação do PPA e da LDO devem preceder a LOA, de maneira que os ciclos orçamentários dessas leis fariam parte do ciclo orçamentário da Lei Anual (SANCHES, 1993, p. 58-59; GIACOMONI, 2009, p. 209). Porém, para os fins do presente tópico, a análise dessas etapas do ciclo orçamentário se mostra suficientes.

Uma vez autorizada pelo Legislativo, a lei orçamentária será promulgada pelo Poder Executivo, oportunidade que se passa à terceira etapa do ciclo orçamentário em que se inicia a execução da lei orçamentária. Como bem aponta Giacomoni (2009, p. 290), o cumprimento das disposições orçamentárias deve ser amplamente seguido:

O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária

Assim, para que se verifique como está sendo realizada a execução da lei orçamentária, passa-se à etapa final do ciclo orçamentário: a de avaliação e controle⁷⁰.

Em seu artigo 75, a LDF define o controle da execução orçamentária nas seguintes modalidades: quanto à legalidade dos atos relativos à arrecadação de receitas e realização da despesa; sobre a fidelidade funcional dos agentes da administração; e acerca do cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e de realização de obras e serviços.

As duas primeiras modalidades de controle, legalidade e fidelidade funcional, referem-se à observância das normas e leis orçamentárias no desenrolar da atividade governamental. A terceira modalidade refere-se à busca pela eficiência da Administração em relação às metas propostas no orçamento para além de regulação de receitas e dispêndios. Nesse terceiro elemento revela-se, então, que a fiscalização sobre o desenvolvimento da gestão financeira dos governos tem por objetivo também a melhora execução das atividades, através da preservação dos planejamentos propostos⁷¹ (GIACOMONI, 2009, p. 332-333).

É também por meio da LDF, especificamente das previsões de seus artigos 76 a 82, que despontam as duas espécies de controle orçamentário a serem realizados: o controle interno e o externo. O primeiro deles será realizado principalmente pelo próprio Poder Executivo, ao passo que o segundo será realizado pelo Poder Legislativo, conforme reforçado pelo importante artigo 70 da Constituição Federal.

⁷⁰ Importante destacar que o controle será prévio, concomitante e subsequente da formação do orçamento (ABRAHAM, 2010, p. 258-259). Desse modo, verifica-se que o ciclo orçamentário não deve ser compreendido como uma divisão rígida entre etapas, mas, sim, como fases complementares.

⁷¹ Esse tipo de controle revela já características da próxima função a ser estudada, isto é, o orçamento como instrumento administrativo de planejamento e programação.

Quanto ao controle interno, utiliza-se o termo “principalmente”, uma vez que o artigo 76 da LDF dispõe expressamente, sobre o exercício do controle interno, que o Poder Executivo realizará todos os três atos de controle conforme compreendido pelo artigo 75 do mesmo diploma.

Ocorre que é necessário que a leitura desse dispositivo seja feita em consonância com a previsão do artigo 74 da CF (DEPRÁ; LEAL, 2017, p. 228), o qual demanda que os três Poderes “manterão de forma integrada, sistema de controle interno”. Desse modo, além dos Poderes realizarem o controle interno dentro de seus próprios órgãos, há a necessidade de que haja uma colaboração, nos termos da Constituição Federal, para a execução desse controle⁷².

Em que pese a importância do controle interno, mais interessante para a proposta do tópico é o controle externo, o qual refere-se a prerrogativa a ser exercida pelo Poder Legislativo de fiscalizar as contas do Executivo.

No âmbito federal, cabe ao Congresso Nacional realizar o controle externo, nos termos do já citado artigo 71, além das competências dispostas no artigo 49, incisos IX e X. Ademais, no exercício do controle externo assume grande importância a atuação do TCU, regulado pela CF e pela lei 8.443/92. Conforme se verifica das competências elencadas no artigo 71 CF e expandidas pelo artigo 1º do referido diploma legal, incumbe ao TCU, dentre outras atribuições, julgar as contas dos administradores, apreciar as contas do Presidente da República e auditar e inspecionar a arrecadação da União.

Assim, verifica-se que o TCU, na condição de órgão de auditoria externa (SUNDFELD, et. al., 2017, p. 869-870) desempenha importante papel para o controle dos governos. Em verdade, a atuação do TCU se revela como essencial para auxiliar o Poder Legislativo na tão importante missão de controlar as contas do Poder Executivo. Nesse sentido, tem a tarefa não somente de exercer controle sobre às atividades desse poder, mas também de promover transparência, eficiência, eficácia e responsabilidade na administração pública (SANTISO, 2015, p. 603-604)

Por todo o exposto, é possível verificar que o orçamento se trata de um elemento de controle da atividade dos administradores públicos com o objetivo de fazer com que estes respeitem as disposições orçamentárias, construídas por meio

⁷² Verifica-se essa integração entre os Poderes, por exemplo, na redação do artigo 74, §1º, da CF, que demanda que aqueles que, dentro do controle interno, descubram alguma irregularidade ou ilegalidade, notifiquem o Tribunal de Contas da União.

de um processo democrático com a participação do Poder Legislativo em sua formulação e, especialmente, fiscalização.

A função do orçamento como instrumento de controle é assim essencial para impedir arbitrariedade e liberalidades por parte da Administração Pública, de modo que tal controle busca garantir o respeito ao orçamento e coibir eventuais desvios.

2.2.2. Função de instrumento da Administração para planejamento e programação

A noção do orçamento como instrumento de planejamento e programação destinado a melhorar a atividade governamental surge com mais força no século XX por meio das diversas reformas orçamentárias operadas ao redor do globo, com destaque para os Estados Unidos (LEE; JOHNSON; JOYCE, 2013, p. 188; GIACOMONI, 2009, p. 57).

Como apontam Lee, Johnson e Joyce (2013, p. 201-202), a preocupação em aperfeiçoar a atividade financeira dos governos nos EUA por meio da programação orçamentária remonta à década de 1950, época em se passou a utilizar orçamentos por performance para a condução de atividades militares, para que então fosse o padrão a ser utilizado por todos os orçamentos federais, estaduais e municipais.

Por meio dessa espécie de orçamento, buscava-se uma melhora na gestão pública através de uma melhor distribuição das atividades a serem realizadas dentro do desenvolvimento da Administração Pública, bem como a percepção do custo unitário dessas atividades para o planejamento geral de serviço. Em virtude da melhora de performance pela utilização desses orçamentos, os EUA passaram ainda adotar categorias que deveriam ser utilizadas quando da formação orçamentária, como o custo de pessoal, operacionalização do serviço, pesquisa e desenvolvimento.

No que toca propriamente à programação e ao planejamento da atividade financeira dos governos, merece grande atenção o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS⁷³). Esse sistema surge como um modo de tentar integrar o orçamento com o planejamento e programação por parte dos governos (GIACOMONI, 2009, p. 59), buscando a melhor estruturação das alocações e arrecadações a serem realizadas pela Administração Pública. Embora, não se tenha

⁷³ Para se referir a esse sistema de orçamentação é utilizada a sigla PPBS, a qual identifica o termo em inglês, *Planning, Programming and Budgeting System*.

uma definição única para o que deva ser considerado como planejamento e programação, estes podem ser compreendidos da seguinte maneira:

Planejamento é a produção da gama de potenciais significativos para a seleção de cursos de ação por meio de uma consideração sistemática de alternativas; Programação é a determinação mais específica da mão de obra, material e instalações necessárias para a realização de um programa (LEE; JOHNSON; JOYCE, 2013, p. 202)⁷⁴

Assim, parece razoável afirmar que o planejamento detém uma abrangência maior, revelando os planos e objetivos a serem cumpridos pelos gestores públicos com base na estimativa de receita para certo período (KHALID, 1969, p. 69), enquanto a programação refere-se a uma disposição mais minuciosa de como os atos (programas) serão desenvolvidos dentro desse planejamento orçamentário.

Nos EUA, as propostas por implementação de um sistema de PPBS surgiram com maior intensidade na década de 60. Apesar de ocorrer a implementação desse modelo de orçamentação, focado mais no planejamento e na programação, são vários os estudos que apontam uma certa fragilidade em seu desenvolvimento, até que o sistema, como elemento preponderante da orçamentação, veio a fracassar, deixando de ser o modelo a ser seguido. São apontados como motivos para o fracasso: a falta de entendimento e de comprometimento com o planejamento e programação estipulados; mal-uso de técnicas de análise; bem como confrontos na seara interna dos Poderes Públicos (LEE; JOHNSON; JOYCE, 2013, p. 205).

Entretanto, o fracasso do PPBS não significa que a formulação de orçamentos abandonou a perspectiva de ser um instrumento planejamento e programação:

Obviamente o fracasso do PPBS não representou uma proposta de retorno ao orçamento tradicional, nem abalos sérios ao conceito moderno de orçamento. O orçamento continua sendo, marcadamente, um instrumento básico de administração e, como tal, deve cumprir múltiplas funções (...) O raciocínio pode ser mais bem esclarecido: se a fase é expansionista, cresce a importância da função de planejamento do orçamento; já na fase contracionista, fica reforçada sua função de controle (GIACOMONI, 2009, p. 60)

⁷⁴ Tradução livre. No original: "*Planning is the production of the range of meaningful potentials for selection of courses of action through a systematic consideration of alternatives. Programming is the more specific determination of the manpower, material, and facilities necessary for accomplishing a program*".

O que deve ser extraído de tal passagem, é que o orçamento deve ser compreendido como uma peça multifuncional, a qual, portanto, terá uma série de aspectos a serem observados. Ainda que o Giacomoni faça reflexões acerca da preponderância da função do orçamento a depender do momento econômico ou político do Estado, trata-se de preponderância de função, não sendo possível estabelecer que uma faceta venha a excluir a outra.

Verifica-se, portanto, que as ideias de planejamento e programação em muito se relacionam com o melhor aproveitamento econômico dos gastos a serem realizados pelos gestores. Uma preocupação não somente com a quantidade a ser gasta, mas também com a qualidade dos dispêndios buscando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis aos cofres públicos.

Com a percepção de que o orçamento não é somente um instrumento de controle e de organização das finanças públicas, mas também de planejamento e programação, surge o conceito de finança funcional [*functional finance*]. Por meio deste, argumenta-se que a gestão financeira dos governos deve ser exercida e planejada para que atinja e mantenha um nível de alta performance (KHALID, 1969, p. 53-54).

Assim, a busca por uma finança funcional na gestão dos governos revelaria dois aspectos a serem considerados no planejamento orçamentário para a melhora da atividade financeira: busca pelo crescimento e estabilidade econômica (KHALID, 1969, p. 54).

Essas duas características revelam a importância de se reconhecer essa tão importante função dos orçamentos de planejamento e programação. Ao considerar as peças orçamentárias para além de controle e contabilidade, um planejamento bem realizado pode incrementar as gestões públicas, uma vez que são fixados objetivos a orientar esses gestores, bem como metas a serem alcançadas.

Nesse sentido, verifica-se que o ordenamento pátrio atribui grande importância ao planejamento público, de modo que este adquiriu verdadeiro *status* constitucional (BOGOSSIAN, 2015, p. 188), com a previsão do artigo 174 da CF, o qual afirma que o planejamento é determinante para o setor público.

Assim, verifica-se que o orçamento exerce ainda uma função de instrumento de administração para planejamento e programação, a qual deve conviver com a função de controle, buscando, assim, a melhora da gestão financeira dos governos.

2.3. Da relação entre orçamento e políticas públicas

Como se vislumbra do texto desenvolvido até aqui, a formação do orçamento é essencial para a atuação administrativa dos governos nos Estados modernos. Mostra-se como um mecanismo de transparência, responsabilização e de gestão dos recursos arrecadados pelos cofres públicos e das despesas realizadas pelos gestores. No que se refere à política pública, verifica-se, como amplamente demonstrado no capítulo anterior, que esta se trata também de uma ação governamental e que, portanto, também se vincula às disposições orçamentárias.

Assim, delineadas as principais bases pelas quais o orçamento se desenvolve, passa-se a analisar com maior profundidade a relação entre o orçamento e a formação de políticas públicas, buscando compreender como a gestão de recursos afeta o desenvolvimento destas ações de governo.

2.3.1. Custos da política pública

Das lições retiradas do primeiro capítulo, concluiu-se que a política pública se trata de uma ação ou omissão consciente do governo, que visa à consecução do interesse público e o enfrentamento de problemas coletivos, a ser executada pelos agentes oficiais em conjunto com agentes componentes da sociedade civil.

Dentre o escopo de políticas possíveis, dá-se o destaque para àquelas que objetivam a consecução de direitos fundamentais, talvez o principal interesse público, as quais costumam estar mais relacionadas aos chamados direitos de segunda geração, como a saúde e a educação (BUCCI, 2019, p. 820). Esses direitos, como ensina a teoria mais tradicional, são aqueles que demandam uma ação direta das estruturas de Estado; diferente dos chamados direitos de primeira geração, os quais, tradicionalmente, remetem a um dever de omissão por parte das autoridades públicas (S. AVANCI, 2013, p. 79; SIQUEIRA JUNIOR, 2011, p. 846-847). Tal noção se verifica, por exemplo, do seguinte trecho de Ana Paula de Barcellos (2005, p. 90):

(...) compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc. Esse determinado conjunto de atividades pode ser identificado como 'políticas públicas'. É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins

previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção

Como se vê, a autora dá uma ênfase especial para a realização de direitos públicos que “dependam de ações para sua promoção”. Em que pese o evidente mérito da afirmação da autora, conjugando elementos importantes para a compreensão da política pública, é importante salientar que estas também servem para a realização de direitos que não são considerados, pela tradição da geração de direitos, como dependentes de ação governamental.

Nesse sentido, pode-se destacar políticas públicas que tenham como finalidade o desenvolvimento da capacidade política e da cidadania dos indivíduos, elementos atinentes aos direitos da chamada primeira geração, por meio de ações que visem uma ampliação do direito ao voto e de representação política, elementos fundamentais de um Estado de Direito (SALGADO; GUIMARÃES; MONTE-ALTO⁷⁵, 2015, p. 158; FONTE, 2015, p. 53).

Também evidente a possibilidade de políticas públicas que se refiram a direitos coletivos que não são, em sua essência, sociais. São as políticas públicas que objetivam a efetivação de direitos de fraternidade, ou direitos de terceira geração, das quais se pode destacar a execução de políticas públicas para a preservação do meio ambiente equilibrado (FONTE, 2015, p. 53).

Portanto, as políticas públicas de fato se mostram como um instrumento propício para que o Estado consiga desenvolver, implementar e guarnecer direitos fundamentais como demanda o ordenamento constitucional (BUCCI, 2001, p. 12-13). Em verdade, a implementação dos direitos fundamentais é dever tão essencial do Estado que sua aplicação deve ser imediata, nos termos do artigo 5º, §1º, da CF.

Entretanto, embora a política pública se mostre como um instrumento hábil para a consecução desses deveres, nem sempre o Poder Público consegue executar essa tarefa que lhe é incumbida. Isso ocorre por que as políticas públicas, como todos os atos estatais, não se desenvolvem no vácuo, no plano abstrato da esfera jurídica.

A existência da política pública, em se tratando de um ato estatal, está condicionada à tomada de uma decisão política que a materialize no mundo concreto,

⁷⁵ Nesse sentido, destaca-se o texto citado, no qual as autoras analisam cotas de gênero na política. Se trata, então, de uma política pública que visa o desenvolvimento de direitos fundamentais de cunho político e não propriamente sociais.

bem como a órgãos que façam sua efetiva realização. Como não há recursos ilimitados para solucionar todos os problemas, ou implementar direitos a todos, cabe aos gestores políticos optarem, por meio de processo político, quais demandas precisam ser atendidas (BARCELLOS 2005, p. 90-91). Em suma, o necessário respeito às disposições orçamentárias, faz com que os agentes oficiais sejam restringidos pela arrecadação de recursos limitada e demais disposições sobre como dispender tais recursos.

Essa limitação é ainda mais evidente no que toca aos direitos fundamentais, pois estes detêm uma estrutura peculiar em relação as demais previsões do ordenamento jurídico (GRIMM, 2015, p. 16). Como regra, o ordenamento jurídico segue uma lógica de “dever-ser”. Diante de uma causa, deverá ocorrer um evento específico. Por exemplo, caso um indivíduo cometa um crime, este deverá ser condenado a uma sanção penal específica.

Os direitos fundamentais costumam seguir uma estrutura diversa, no sentido de que são declaratórios (GRIMM, 2015, p. 16), podendo declarar, por exemplo, o direito à certa conduta (como liberdade de expressão) ou o direito à preservação de um estado (respeito a integridade física).

Assim, os direitos fundamentais são dotados de “abertura” e “inexauribilidade” (ROTHENBURG, 2011, p. 1038-1040). Por abertura, determina-se que os direitos fundamentais devem ser guiados por uma interpretação ampliativa, propondo, dessa maneira, sempre estender a aplicação de direitos já existentes. Em decorrência dessa abertura, os direitos fundamentais são também dotados de inexauribilidade, uma vez que não existe um rol taxativo de direitos. É um conjunto de normas e princípios em constante acréscimo, o qual será ampliado tanto pelo próprio sistema jurídico interno, como por influência estrangeira (tratados).

Portanto, não há consecução total dos direitos fundamentais, mas um trabalho contínuo direcionado a esse objetivo, como bem registra Rothenburg (2011, p. 1039): “a realização efetiva dos direitos fundamentais será uma inesgotável tarefa a cumprir, um estímulo ao envide de esforços; por mais que se avance no asseguramento dos direitos fundamentais, haverá um novo estágio a galgar”.

Em outras palavras, se observa que a aplicação e, especialmente, a manutenção de direitos fundamentais é um trabalho constante com objetivo de sempre aprimorar a proteção oferecida pelo Estado para garantir a defesa e promoção destes. Assim, será necessária a manutenção de toda uma estrutura para a realização

desses deveres. Não há como uma política pública “completar” os diversos desafios inerentes à realização, por exemplo, do direito à saúde.

Logo, esse dever perpétuo de implementar direitos fundamentais, cujo um dos instrumentos são as políticas públicas, demandará recursos públicos. Afinal, como visto, todos os direitos têm custos, pois necessitam de órgãos que os promovam e os protejam. Por essa razão, é necessário que mesmo as políticas públicas para a consecução de direitos fundamentais estejam fundadas em um bom planejamento orçamentário que permita o aproveitamento dos recursos disponíveis aos gestores.

2.3.2. Da importância do orçamento nas etapas do ciclo de políticas públicas

Diante da importância que as disposições orçamentárias exercem no desenvolvimento da atividade governamental, o presente tópico pretende retomar a construção desenvolvida no capítulo anterior acerca do ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, pretende-se averiguar, em linhas gerais, como as limitações e regras dispostas no orçamento podem afetar o desenvolvimento das etapas do ciclo.

Como ponto de partida, a dissertação retoma a fase de identificação de problemas e formação de agenda. Conforme já destacado, problemas somente serão problemas se tiverem a perspectiva de serem solucionados (SECCHI, 2013, p. 45). Caso não haja uma perspectiva de solução por meio dos recursos disponíveis aos cofres públicos, há de se questionar a inclusão desses problemas na agenda.

Reitera-se que a política pública não necessita ter por objetivo a erradicação total do problema, de sorte que é possível que tais programas tenham por objetivo apenas a mitigação deste⁷⁶ (SECCHI, 2013, p. 45). O que se argumenta é que já no momento de identificação de problemas é necessário que se pondere como os recursos públicos disponíveis permitirão aos gestores públicos o seu enfrentamento.

Assim, tendo em vista as limitações das diretrizes orçamentárias estabelecidas para determinada gestão, muitos problemas identificados poderão deixar de chegar efetivamente à agenda e, portanto, serem levados à comunidade política, simplesmente porque não há condições financeiras suficientes para o seu enfrentamento (KINGDON, 2014, p. 106-107).

⁷⁶ Vide nota de rodapé nº 39.

Essa discussão segue ainda para a etapa de formulação de políticas públicas. O custo da alternativa é um critério a ser considerado quando da formulação da política pública, uma vez que representará a sua viabilidade. Em verdade, as limitações construídas pela estrutura orçamentária da gestão pública servirão de diretriz para a formulação dessas alternativas, levando a revisões das alternativas e, até mesmo, a desistência de opções financeiramente inviáveis (KINGDON, 2014, p. 106 e 109).

Exceto nos casos em que os agentes políticos decidam que o melhor modo de solucionar um problema seja através de uma omissão, isto é, deixar que o problema se solucione sozinho, toda e qualquer alternativa acarretará custos quando de sua implementação, os quais precisam ser refletidos quando da tomada de decisão.

Dos modelos de tomada de decisão em políticas públicas abordados por essa dissertação, o incrementalismo, conforme estipulado por Charles Lindblom (1959), é aquele que parece revelar uma preocupação mais intensa em relação aos impactos orçamentários de uma política pública.

Conforme já amplamente discutido, o modelo incrementalista propõe que as políticas públicas sejam implementadas de maneira gradual, sempre complementando ações já existentes na medida em que os problemas enfrentados por estas também se modificam. Assim, há a continuidade de um paradigma já estabelecido, de modo que se procura evitar grandes desequilíbrios na gestão pública pela adoção de políticas que desconsiderem o cenário vigente.

Entretanto, tal modelo não se encontra isento de críticas. LeLoup (1978, p. 501) desenvolve uma crítica interessante ao argumentar que muitas das abordagens relacionadas ao incrementalismo simplesmente expõem o fato de que os orçamentos formulados costumam ser de semelhante montante, de sorte que não há mudanças radicais nessas disposições e por isso as políticas públicas acabam apenas incrementando o que já existe. Diante dessa conhecida constância dos orçamentos, LeLoup (1978, p. 501) argumenta que os outros modelos não necessariamente ignoram essa característica, o que não impede que sejam propostas novas políticas públicas que alterem os parâmetros de ação já aplicados.

Embora essas críticas sejam válidas, ressalte-se que as ideias desenvolvidas pelos escritores do incrementalismo refletem importantes ponderações para a relação entre orçamento e política pública.

A implementação de políticas públicas, especialmente por estas se estenderem por longos períodos de tempo, precisa se preocupar com o impacto orçamentário que será gerado na gestão não somente do atual governo, mas também dos seguintes. Logo, a criação de novas políticas públicas ou a reformulação completa de programas já existentes pode promover efeitos danosos para a continuidade das Administrações, merecendo destaque a ponderação de Celina Souza (2006, p. 29):

(...) A visão incrementalista da política pública perdeu parte de ser poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas ou de reverter a rota das políticas atuais

Ainda dentro da parte de tomada de decisão sobre políticas públicas, é interessante um destaque para a teoria de fluxos múltiplos. Como destacado no capítulo anterior, Kingdon (2014, p. 87) ressalta que a política pública se materializará quando da convergência de três vetores diversos (problemas, soluções e político) por meio da chamada janela de política pública.

No desenvolvimento desses vetores, o autor atribui uma grande importância para o orçamento. Como já ressaltado, os vetores operam com certa autonomia entre si, mas Kingdon (2014, p. 88) nota que os vetores poderão se afetar mutuamente, bem como é possível que ocorram fatos que afetam mais de um vetor. Como exemplo, Kingdon (2014, p. 88) afirma que: “a economia pode piorar, afetando a restrição orçamentária, o que impõe um fardo aos políticos e aos especialistas em políticas⁷⁷”. Logo, um aumento nas restrições orçamentárias afetaria ao mesmo tempo o fluxo político e o das soluções.

Assim, tecidas essas considerações acerca da fase de tomada de decisão, é ainda necessário o destaque para a relação entre a execução e consequente avaliação de políticas públicas sob um viés orçamentário.

Em verdade, independente do modelo adotado para a execução da política pública escolhida, esta terá custos que serão arcados pelos cofres públicos, de sorte que é necessária uma avaliação contínua de como são realizados tais dispêndios,

⁷⁷ Tradução livre. No original: “*The economy may go sour, affecting the budget constraint, which imposes a burden on both politicians and policy specialists*”.

devendo ainda ser considerado as mudanças de recursos que serão disponibilizados ao longo da execução e o cumprimento dos planejamentos definidos. Destacado esse ponto, busca-se, então, compreender como se opera a avaliação orçamentária nos moldes das funções do orçamento retratadas em tópico anterior.

No que toca à faceta de controle da atividade governamental, é nítido o efeito que as disposições orçamentárias exercerão sobre o desenvolvimento das políticas públicas. Como atos administrativos, os dispêndios a serem realizados devem ser fiscalizados por meio das formas de controle, seja interno, seja externo.

Um controle eficaz da gestão financeira dos governos é necessário para que se evite abusos por parte dos administradores e executores da política pública, buscando a transparência e responsabilização caso ocorram desvios por parte destes. Em relação ao controle orçamentário de políticas públicas, é imperativa nova citação ao trabalho do TCU.

No que toca ao campo das políticas públicas, destaca-se que o TCU produz relatório sobre o desenvolvimento das atividades de governo denominado Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo (RePP). Embora a dissertação tenha procurado demonstrar a importância de controlar e organizar as despesas dos governos, o RePP de 2019 relata uma situação preocupante.

Das 17 políticas públicas analisadas para a formação do panorama do ano de 2019, foi constatado que em 59% (10 políticas) ocorreram “inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos)”, na maioria “relacionados à problemas na gestão orçamentária e financeira, e na gestão e fiscalização de contratos” (BRASIL, 2019b, p. 29). Do mesmo modo, foram identificadas falhas na gestão de riscos e operacionalização de controle interno em 41% (07 políticas) das políticas públicas analisadas (BRASIL, 2019b, p. 34). Ademais, segundo consta, foram identificadas falhas no monitoramento e na avaliação de 59% (10 políticas) das políticas públicas analisadas (BRASIL, 2019b, p. 37).

Embora o cenário seja preocupante, é notável a importância da atividade desempenhada por esse órgão de controle. Ao fiscalizar e contabilizar as contas do governo, são evidenciados os problemas no desenvolvimento das políticas públicas, de modo que pode se procurar meios para melhorar a sua implementação e responsabilizar os agentes responsáveis pelos desvios.

Sem esse tipo de controle, há de se argumentar que o cenário seria ainda mais obscuro, uma vez que não haveria um trabalho destinado a dar transparência à

atividade governamental e responsabilizar seus agentes, promovendo um cenário ainda mais propício para eventuais desvios e arbitrariedades.

Essa relação entre política pública e as disposições orçamentárias também se verifica muito claramente no que toca à perspectiva de planejamento orçamentário. Afinal, a implementação de uma política pública poderá se estender por longos períodos de tempo, de sorte que um bom planejamento é imperativo ao seu sucesso. É evidente que poderão ocorrer situações fora de tal plano, tal como uma forte crise econômica, que prejudiquem a execução de eventual política pública. Porém, não se pode negar a importância de realizar tal planejamento:

Nesse cenário, o paradigma de controle da atividade estatal é o do resultado e não mais o da mera legalidade, de modo que só se sagrará legítimo o Estado que proporcionar os resultados almejados por aqueles que são fonte de sua autoridade. As políticas públicas são os instrumentos que possuem os governos para tanto e o planejamento constitui requisito indispensável para o sucesso das políticas públicas, sendo o orçamento a principal peça do planejamento. Não se fazem governos sem políticas públicas, não se fazem políticas públicas sem planejamento e não se faz planejamento sem orçamentação (BOGOSSIAN, 2015, p. 190)

Nesse sentido, ao refletir sobre a importância do planejamento orçamentário para o desenvolvimento de políticas públicas, é pertinente novo destaque a uma das principais peças de planejamento orçamentário, o PPA.

O atual PPA (Lei 13.971/19), o qual em diversas passagens faz referência ao tema das políticas públicas, até mesmo atribui uma definição para esse tipo de atuação em seu artigo 2º, V: “conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento”. Nota-se, então, um conceito similar ao trabalhado ao longo da dissertação com uma preocupação adicional com o estabelecimento das fontes de financiamento, como é de se esperar de um plano orçamentário.

O PPA demonstra que as disposições orçamentárias não são apenas para uma fiscalização de controle contábil, entendimento respaldado no próprio PPA que, em seu artigo 3º, II estabelece como diretriz: “a busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas”.

Assim, verifica-se uma preocupação em fiscalizar também a eficácia da política pública para além de um controle de gastos. Há, assim, uma preocupação não somente com a quantidade despendida, mas, também, com sua qualidade⁷⁸.

É evidente que essa perspectiva acerca do planejamento se desenvolve em um campo abstrato. Isto é, até que ponto haverá a avaliação efetiva da eficácia de políticas públicas, quando a própria questão do que deve ser considerado como eficácia é um tanto subjetivo, como já ressaltado.

De qualquer maneira, é importante destacar que ao menos existe uma preocupação institucional pela positivação desses critérios, buscando uma avaliação que ultrapasse o tema da contabilidade e acolha a perspectiva de que disposições orçamentárias, como o PPA, são, antes de tudo, planos de governo, de modo que a execução de políticas públicas deve observância a estes.

2.3.3. Alocações orçamentárias para políticas públicas frente à finitude de recursos: escolhas trágicas, reserva do possível e mínimo existencial

Uma vez demonstrada a importância do orçamento no campo das políticas públicas, procura-se então refletir quais são os reflexos da escassez de recursos. Nesse sentido, procura-se neste tópico explorar a relação entre políticas públicas e conceitos como escolhas trágicas, reserva do possível e mínimo existencial. Embora não se desconheça que esses termos sejam relevantes para toda a administração financeira dos governos, objetiva-se construir relações com o campo de estudo da política pública, trazendo essas tão importantes noções para a dissertação.

Como demonstrado, as políticas públicas têm seus custos. Portanto, é necessário que o órgão formulador de tal ato tenha isso em mente desde a formação de agenda até a etapa de execução da política. Tendo em vista o contexto em que se desenvolve o problema público específico, o decisor político efetuará uma escolha para melhor combatê-lo.

Ocorre que a sociedade detém mais problemas do que soluções. Diante da finitude de recursos disponíveis aos gestores públicos, estes deverão tomar decisões políticas sobre quais problemas deverão ser enfrentados, de modo que é possível que

⁷⁸ Redação do artigo 14 da Lei 13.971/19: “A avaliação do PPA 2020-2023 consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas, com objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público”.

outras causas que exijam atenção possam ser preteridas em virtude do infinito número de demandas simultâneas.

Diante de tal cenário de escassez de recursos, surgem dois conceitos que devem ser estudados para demonstrar as problemáticas criadas por um cenário de escassez de recursos. São eles: as escolhas trágicas e a reserva do possível.

Nesta senda, propõe-se primeiro o estudo das escolhas trágicas que se referem à tomada de decisão dentro de um cenário de escassez de recursos, de sorte que se mostra impossível o enfrentamento de todos os problemas coletivos e há a necessidade de escolher um em detrimento de outros (BORGES DE OLIVEIRA; PAYÃO, 2018, p. 215). Conforme se verifica, o trabalho marco para a compreensão do tema consiste na obra de Calabresi e Bobbitt, “*Tragic Choices*” (SCAFF, 2019, p. 298;). Assim, se passa à análise dos principais pontos estudados pelos autores.

Como ponto de partida, os autores indicam que as escolhas trágicas seguem dois movimentos acerca do recurso escasso. O primeiro refere-se a como esse recurso é produzido, dado a sua escassez, e para quem este será alocado; o segundo refere-se ao momento seguinte a decisão escolhida, tratando-se da recepção dada pela sociedade em virtude da escolha realizada (CALABRESI; BOBBIT, 1978, p. 19).

Como se verifica, esse primeiro movimento se divide em dois níveis de alocação (CALABRESI; BOBBIT, 1978, p. 19). A primeira determinação [*first order determination*] se refere ao bem e sua produção em razão da escassez; já a segunda determinação [*second order determination*] se refere à alocação em razão dos destinatários, quem receberá os bens⁷⁹. Sobre o primeiro movimento, destaca-se a lição de Pommerehn, Hart e Schneider (1997, p. 621, nota de rodapé nº 9):

Uma decisão é trágica sempre que o foco está em como as pessoas são tratadas. Se a determinação de primeira ordem é dada, isso implica que, no segundo nível, os indivíduos serão necessariamente tratados de forma desigual. A atenção é centrada exclusivamente em aspectos distributivos nesses casos. Se a quantidade de um bem é dada, há pessoas que gozarão dos benefícios desse bem, enquanto outras não. Se a quantidade de um mal é dada, algumas pessoas serão capazes de evitá-lo, enquanto outras terão que suportar o fardo. 'Trágico'⁸⁰

⁷⁹ De modo mais simplificado, lecionam Hoffmaster e Hooker (2013, p. 540): “A definição de quantidade do bem escasso consiste na ‘determinação de primeira ordem’; quem receberá o bem escasso é a ‘determinação de segunda ordem’”. [*How much of a scarce good there will be is a ‘first-order determination’; who will get the scarce good is a ‘second-order determination’*].

⁸⁰ Tradução livre. No original: “A decision is tragic whenever the focus is on how people are treated. If the first-order determination is given, this implies that on the second level individuals will be necessarily treated unequally. Attention is centred exclusively on distributive aspects in these cases. If the quantity of a good is given, then there are people who will come to enjoy the benefits of this good, while there

Nessa afirmação, se verifica que o aspecto trágico da decisão não se configura somente na escolha de um problema em detrimento de outro, mas também na determinação de segunda ordem. Seria possível exemplificar esse movimento utilizando o atual panorama da pandemia do COVID-19. Suponha-se que um grupo de pesquisadores finalmente consiga criar uma vacina a ser implementada por meio de políticas públicas de saúde. A produção dessa vacina, ao menos em momento inicial será escassa, isto é, haverá um número reduzido de vacinas se comparado ao número de pessoas que detém o interesse na vacinação.

Nesse cenário, a determinação de segunda ordem consistirá na definição de quem serão destinatários desse bem. Serão os idosos? As crianças? Os portadores de comorbidades? Em se tratando de um número finito de vacinas, alguns serão prejudicados e outros serão beneficiados.

Com o objetivo de diferenciar as escolhas trágicas das demais escolhas realizadas pelos gestores políticos, Calabresi e Bobbitt (1978, p. 131) listam três características básicas desse tipo de escolha: o seu processo de alocação é custoso; elas perseguem a ilusão de suficiência da determinação de primeira ordem; que todas as modalidades de alocações orçamentárias para decisões trágicas, em seus acertos e falhas, são análogas umas as outras.

A primeira característica é um tanto quanto evidente, de maneira que os autores apenas constroem várias maneiras de como tais custos são arcados⁸¹. No que toca à terceira característica, os autores demonstram como os diversos modelos de alocação orçamentárias oferecem pouca diferença para a superação dos problemas das decisões trágicas⁸². Embora o tema seja relevante, o estudo desses modelos de alocações demandaria um trabalho extenso que tangenciaria a proposta do tópico.

De alto grau de importância, no entanto, é a segunda característica: a busca pela ilusão de suficiência de determinações de primeira ordem. Desse modo, passa-se a tecer breves considerações explicativas acerca desta.

are others who will not. If the quantity of a bad is given, then some people will be able to evade it, while others will have to bear the burden. 'Tragic'.

⁸¹ Segundo os autores (CALABRESI; BOBBITT, 1978, p. 131), os custos da alocação podem ser suportados: pelos indivíduos que buscam o recurso escasso; pela população como um todo (com exclusão dos participantes/destinatários); podem ser embutidos no valor do recurso escasso; pelos destinatários do recurso; e, por fim, por aqueles que não receberão o bem.

⁸² Para os modelos citados pelos autores, confira o capítulo 2 da obra. São eles: *pure market approach*; *responsible political approach*; *the lotteries approach*; e, por fim, *customary approach*.

A ilusão de suficiência das determinações de primeira ordem consiste na impressão de que não há um fator trágico em tal determinação, pois ela produziria o suficiente daquele recurso para o enfrentamento do problema. Como apontam Calabresi e Bobbitt (1978, p. 134) a ilusão reside no fato de que essa presunção de suficiência é aparente, uma vez que haverá o desvio de recursos que poderiam ser utilizados para o enfrentamento de outros problemas.

Em verdade, o que os autores aqui retratam parece revolver sobre um ponto importante da gestão orçamentária. Em se tratando de recursos finitos, a determinação de primeira ordem, isto é, a produção do bem somente aparentará uma suficiência. Tal caráter é na realidade ilusório, pois as operações para alocações de recursos acabam por redirecionar a atenção dos gestores e os recursos disponíveis para problemas específicos, resultando em uma menor atenção para outras situações.

Em conjunto com as decisões trágicas, é ainda importante o estudo de outro tema orçamentário e de gestão administrativa que se desenvolve no cenário de recursos finitos, qual seja, a reserva do possível.

Esse conceito deve ser compreendido como a capacidade financeira da Administração Pública de prover serviços e garantias relativas à implementação de direitos fundamentais frente à escassez de recursos (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 128-129; MACHADO, 2018, p. 88; MACIEL; SOUZA, 2008, p. 6). Em suma, é uma justificativa apresentada pelos gestores públicos para a não implementação de serviços públicos sob o argumento de que se reserva a fazer o possível.

Conforme se aponta, a reserva do possível surge no bojo da atividade jurisdicional exercida pela Corte Constitucional Alemã, o julgamento BVerfGE⁸³ 33, 303 de 1972 (MACIEL; SOUZA, 2008, p. 6-7; SCAFF, 2019, p. 295).

Em apertada síntese, esse caso versava sobre contestações dos regimentos do curso de medicina das universidades de Hamburgo e da Baviera, os quais previam a possibilidade de restringir o número de vagas disponíveis definindo um *Numerus Clausus* para a quantidade de ingressantes (SCHWABE, 2005, p. 656).

Nesse sentido, foi questionada a compatibilidade desses regimentos com o artigo 12, I, da Constituição Alemã que dispõe sobre o livre exercício da profissão e sua regulamentação por lei. Por essa previsão constitucional, o direito à livre escolha profissional só poderia ser limitado por meio de lei (SCHWABE, 2005, p. 657-658).

⁸³ A sigla refere-se a “*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*” que remete as decisões do Tribunal Constitucional Federal (SCHWABE, 2005, p. 9, nota preliminar 2).

Após uma série de ponderações acerca do papel do legislador e do custo de manter as vagas, o Tribunal Constitucional Federal decidiu que seria constitucional a utilização do *Numerus Clausulus* se “for prescrito nos limites do estritamente necessário, sob a utilização exaustiva das capacidades criadas com recursos públicos já existentes de formação” (SCHWABE, 2005, p. 666-667). Sobre o caso, interessante ainda o destaque à seguinte passagem das razões dos julgadores:

Mesmo na medida em que os direitos sociais de participação em benefícios estatais não são desde o início restringidos àquilo existente em cada caso, eles se encontram sob a reserva do possível, no sentido de estabelecer o que o pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. Isso deve ser avaliado em primeira linha pelo legislador em sua própria responsabilidade. Ele deve atender, na administração de seu orçamento, também outros interesses da coletividade (...) (SCHWABE, 2005, p. 663)

Então, vislumbra-se nessa passagem a percepção de que tanto os gestores públicos, quanto a própria população, precisam ter ciência de que os recursos disponíveis para a execução das atividades estatais são limitados, até mesmo para a atuação voltada à realização de direitos fundamentais.

Sobre a reserva do possível, é ainda interessante o destaque para a ponderação de Gabriel Machado (2018, p. 88) no sentido de que a escassez é de fato, uma vez que não há recursos materiais suficientes. Entretanto, é uma escassez de fato regulamentada e condicionada pelo próprio Estado de Direito. A atuação dos governos é limitada pela definição de regras de condução das finanças públicas expostas ao longo do ordenamento jurídico. Não existissem tais regras, poderiam os governos arrecadar e gastar da maneira que quisessem.

Embora tanto a reserva do possível quanto às escolhas trágicas sejam uma realidade, uma vez que toda a Administração Pública sofre com recursos finitos, existem muitos críticos da utilização desses conceitos como um modo de impedir a implementação de direitos fundamentais e realização de serviços públicos.

Nesta senda, pode-se destacar o argumento de que os direitos fundamentais não podem ser considerados como apenas um “pedido” às autoridades. Há, em verdade, um dever constitucional por parte do legislador e das autoridades públicas em prover tais direitos em consonância com as disposições do ordenamento jurídico (CANOTILHO, 2007, p. 478-481).

Como modo de limitar a utilização das escolhas trágicas e da reserva do possível, surge o conceito de respeito ao mínimo existencial, o qual consiste na

garantia de que o Estado deve proporcionar aos seus administrados uma vida digna (SARMENTO, 2016, p. 1659; SARLET; ZOCKUN, 2016, p. 116-117). Assim, o mínimo existencial refere-se a elementos tão necessários para a vida de um indivíduo que não pode o Estado deixar de garanti-los.

Para a compreensão da garantia do mínimo existencial, cuja origem também remete ao direito constitucional alemão⁸⁴, é de grande valia uma análise de seus fundamentos. Como tradicionalmente se aponta, é possível notar uma aproximação forte entre essa garantia e o respeito à dignidade humana. Conforme apontam Sarlet e Zockun (2016, p. 118), essa relação foi primeiramente constituída de maneira formal quando da promulgação da Constituição Alemã de Weimar, cujo artigo 151 previa que “a vida econômica deve corresponder aos ditames da Justiça e tem como objetivo assegurar a todos uma existência com dignidade”.

No Brasil, embora não haja uma previsão expressa do mínimo existencial, tal construção é ressaltada na Constituição Federal de 1988, especialmente da conjunção dos artigos 1º, III, e 170, de modo que a dignidade humana é um dos fundamentos da República e que a ordem econômica deve ser regida de modo a assegurar a todos uma existência digna (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 127-128).

Ademais, na jurisprudência pátria, a relação entre a dignidade humana e o mínimo existencial, parece ser bem aceita. Destaca-se, por exemplo, a construção realizada no RE 835.558/SP (BRASIL, 2017b), no qual o STF acordou que:

(...) máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana ‘é composto do mínimo *existencial*, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda que haja sobrevivência, não há dignidade (destaques no original)

Desse modo, os governos, buscando prover uma vida digna aos componentes da sociedade, devem promover esse mínimo existencial, independente do cenário de escassez de recursos. Por exemplo, no que toca às políticas públicas de educação, o STF considera que o mínimo existencial a ser garantido refere-se a concessão de vaga em creche para crianças até 05 anos⁸⁵ (DOTTA; CABRAL, 2018, p. 145-146).

⁸⁴ Nesse sentido, merece destaque o julgamento BVerwGE 1, 159 (SARMENTO, 2016, p. 1646; SARLET; ZOCKUN, 2016, p. 119-120).

⁸⁵ Embora seja louvável a fixação desse mínimo, tal posicionamento não está isento de críticas. Nesta senda, confira o texto de Dotta e Cabral (2018, p. 148).

Assim, com o objetivo de explicitar a relação entre esses três conceitos, cita-se o julgamento do ARE-AgR 639.337/SP (BRASIL, 2011). Esse julgamento refere-se justamente a questão acima abordada, isto é, quanto ao mínimo existencial da educação. No caso em tela, o município de São Paulo argumenta que não teria condições financeiras de prover, dentro do sistema de políticas públicas relacionadas à educação, vagas em creche por uma falta de recursos⁸⁶.

Entretanto, tal pleito foi rejeitado, uma vez que, na concepção dos julgadores, não seria possível aos municípios abandonarem essa obrigação constitucional (BRASIL, 2011, p. 2). Para o tema aqui desenvolvido, destaca-se a seguinte passagem do voto do Ministro Relator Celso de Mello (BRASIL, 2011, p. 24-25):

Cabe ter presente, bem por isso, consideradas as dificuldades que podem derivar da escassez de recursos – com a resultante necessidade de o Poder Público ter de realizar as denominadas “escolhas trágicas” (em virtude das quais alguns direitos, interesses e valores serão priorizados “com sacrifício” de outros) -, o fato de que, embora invocável como parâmetro a ser observado pela decisão judicial, a cláusula da reserva do possível encontrará, sempre, insuperável limitação na exigência constitucional de preservação do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana, tal como tem sido reconhecido pela jurisprudência constitucional desta Suprema Corte

Por fim, ainda sobre a finitude de recursos, cabe salientar que esse tema também traz ponderações interessantes para a questão da atuação judiciária no desenvolvimento de políticas públicas. Como já ressaltado no capítulo anterior, tradicionalmente o Poder Judiciário tem por função no ciclo das políticas públicas uma avaliação de legalidade e constitucionalidade dos atos praticados dentro de um sistema de políticas públicas.

Entretanto, como também já demonstrado, os membros do Judiciário vêm exercendo uma maior participação no desenvolvimento das políticas públicas, muitas vezes decidindo como estas devem ser realizadas, de maneira que muito se discute os conceitos de judicialização de políticas públicas e ativismo judicial⁸⁷.

Embora os membros do Judiciário não participem dos processos de formação do orçamento dos órgãos executores de políticas públicas, ou mesmo do processo

⁸⁶ O Ministro Celso de Mello (BRASIL, 2011, p. 3) definiu a controvérsia do julgamento em questão da seguinte maneira: a controvérsia pertinente à ‘reserva do possível’ e a intangibilidade do mínimo existencial: a questão das ‘escolhas trágicas’.

⁸⁷ Vide nota de rodapé nº 61.

que levou à tomada de decisão por aquela política em específico, as cortes atuam mesmo assim, justificando tal atuação pela necessidade de garantir a aplicação de direitos fundamentais com base nas disposições constitucionais⁸⁸.

Não se nega o mérito dessa justificativa. O texto constitucional é claro no sentido de que os direitos fundamentais não podem ser considerados como normas programáticas e, portanto, devem ser imediatamente aplicados. Porém, é necessário ponderar como essa atuação pode impactar a gestão governamental em um cenário de escassez e escolhas públicas.

Para tanto, se traz à dissertação o trabalho desenvolvido por Wang, Vasconcelos, Oliveira e Terrazas acerca dos impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo (WANG, et. al., 2014). Nesse estudo, os autores constaram que a secretaria municipal de saúde gastou cerca de 8.8 milhões de reais em virtude de decisões judiciais pela concessão de medicamentos e insumos (WANG, et. al., 2014, p. 1197-1198), sendo que 45% dos gastos efetuados se referem a produtos fora da lista do Sistema Único de Saúde (SUS), de maneira que “estão fora da política pública de saúde para acesso universal” (WANG, et. al., 2014, p. 1198).

Esse gasto é de extrema relevância, uma vez que conforme apontam os autores, representou cerca de 10% do total liquidado em 2011 para compras de medicamentos no ano fiscal (WANG, et. al., 2014, p. 1200). Ainda mais relevante, é que os gastos arcados pelo município se referem a medicamentos que deveriam ser disponibilizados por outros entes da federação, mas como há a compreensão de que a saúde é competência compartilhada dos entes, tal ônus é imposto independente das competências discriminadas pelo SUS (WANG, et. al., 2014, p. 1201). Assim, os autores concluem pelos seguintes efeitos negativos de tal atuação:

Os efeitos para o sistema são deletérios, por pelo menos três motivos: i) porque acarretam um acesso desigual ao SUS, pois aqueles que litigam têm acesso a um rol mais amplo de ações e serviços de saúde, enquanto o restante da população conta apenas com aquilo que está definido nas políticas; ii) porque geram um desequilíbrio na distribuição de competências dentro do sistema, sobrecarregando o ente mais frágil do conjunto, o município; e iii) por fim, porque geram um elevado grau de incerteza ao gestor público, não apenas sobre quanto recurso público precisará disponibilizar para a compra de medicamentos demandados judicialmente, mas também sobre o impacto nas contas públicas e os cortes necessários em outras despesas e políticas (WANG, et. al., 2014, p. 1201)

⁸⁸ Confira o tópico 1.2.5., *in fine*, da presente dissertação.

Dessas conclusões, faz-se necessário um destaque mais minucioso a última. Como é possível observar de toda a análise realizada sobre as disposições orçamentárias do ordenamento, a formulação do plano de atuação para dispêndios não é realizada como mera liberalidade pelos gestores públicos. É necessário todo um processo de desenvolvimento sobre as contas dos governantes, levando em conta a receita estimada e os dispêndios pretendidos, bem como a observância de diretrizes macro, como o PPA e a LDO, para além dos textos infraconstitucionais.

Ademais, esse processo é ainda revestido por uma roupagem democrática, uma vez que se opera por iniciativa do Poder Executivo, mas, em todos os níveis federativos, deve ser aprovada pelos representantes do Poder Legislativo⁸⁹.

Portanto, percebe-se que a questão do orçamento está no limite da atuação do judiciário como órgão “formulador” de políticas públicas. De um lado, há uma nítida tentativa de perseguir os objetivos da Constituição, garantindo, por exemplo, o direito à saúde. Entretanto, tal atuação, por muitas vezes, ignora o planejamento político elaborado em leis orçamentárias, interferindo na atuação do Poder Executivo.

2.4. Renúncias de receita tributária

Diante da importância dos orçamentos para a gestão dos governos, bem como para a formulação de políticas públicas, a arrecadação de receitas públicas é de grande relevância, especialmente para evitar as problemáticas relativas a esse cenário de escassez de recursos. Das formas de arrecadação, uma das principais refere-se à tributação, uma vez que por meio desta financiam-se as atividades de Estado, de modo que há o enriquecimento dos cofres públicos e a mitigação dos problemas acima descritos, especialmente se a tributação se mostrar progressiva e ocorrer uma aplicação cuidadosa dos recursos aferidos (SCAFF, 2019, p. 299).

A comprovação dessa afirmação advém do próprio orçamento quando se verifica que a LOA de 2019, anexo I, fixou como estimativa de receita de impostos,

⁸⁹ Como já salientado, a presente dissertação não objetiva uma análise profunda sobre o tema da judicialização da política pública. Entretanto, faz-se mister destacar que esse tipo de atuação desafia a noção previamente trabalhada do princípio de separação de poderes. É notável que Montesquieu (1996, p. 169), à época do desenvolvimento da obra “Espírito das Leis”, tratava o Poder Judiciário como um poder nulo, incapaz de uma acumulação demasiada de poder ou de promover real impacto nos demais poderes. Porém, como se verifica desse caso, a atuação dos tribunais, no campo da política pública promove um grande impacto sobre o desenvolvimento da atividade dos demais poderes, seja no Executivo, como formulador e executor de políticas públicas, seja no Legislativo, como Poder determinante para a formação e fiscalização dos orçamentos públicos.

taxas e contribuições de melhoria, o valor de R\$ 523.163.417.680⁹⁰, de modo que as receitas advindas dos tributos representam, sem dúvidas, um montante relevante na arrecadação do Estado.

É nesse contexto de finitude de recursos que uma análise mais detida das medidas de renúncia de receita se mostra como uma importante tarefa. Afinal, se a escassez de recursos produz tantas dificuldades, medidas que promovem a diminuição desses recursos e o conseqüente agravamento dessas questões levantadas, devem ser analisadas com grande esmero.

Assim, as ações de renúncias de receitas tributárias são de interesse especialmente por envolver a conjunção de disposições orçamentárias e tributárias. Afinal, propõe-se por meio destas, a renúncia de uma receita (matéria orçamentária), especificamente de caráter tributário, de modo que a compreensão desse conceito necessita a junção desses campos do direito.

Nesse sentido, as renúncias de receita tributária encontram regulamentação tanto em dispositivos de ordem constitucional (como os artigos 150, §3º e 165, §6º), orçamentária (3º, XX; 114, §14, I da LDO atual e §14 LRF) e tributária (diversas previsões de renúncia de receita ao longo do diploma). Isso ocorre justamente porque é possível a renúncia de outras receitas como as referentes a créditos de natureza financeira e creditícia, nos termos do artigo 165, §6º (ABRAHAM, 2010, p. 79).

É importante destacar ainda que esse tema costuma apontar problemas terminológicos de nomenclatura. Isso ocorre em razão do uso indistinto pela doutrina, pelos diplomas legais e até mesmo pelo ordenamento constitucional para se referir ao tema, como muito bem destaca Luma Scaff (2017, p. 27):

O ordenamento jurídico consagra a heterogeneidade de terminologias para o tema das renúncias fiscais, ou seja, aos benefícios de ordem financeira, tributária e econômica concedidos a pessoas físicas ou jurídicas. Expressões das mais variadas matizes tais como 'estímulos fiscais', 'incentivos fiscais', 'renúncias fiscais', 'benefícios fiscais', 'despesa fiscal', 'auxílios fiscais', 'isenções' são, não raras vezes, utilizadas como sinônimos ou também, cujas diferenças são pormenorizadas

⁹⁰ Esse valor refere-se somente aos valores arrecadados à título de impostos, taxas e contribuições de melhorias. Há ainda um valor a ser considerado como relativo à tributação que se refere aos quase 888 bilhões de reais arrecadados à título de "contribuições". Conforme se verifica da divisão pentapartite (ou quinquipartite) são consideradas como formas tributárias além das formas já citadas, os empréstimos e as contribuições (FISCHER, 1994, p. 232).

Em se tratando da terminologia utilizada, é ainda interessante observar que a doutrina internacional utiliza o termo *tax expenditure*⁹¹. Esse termo seria traduzido como “gastos tributários” ou “despesas fiscais” (SCAFF, 2019, p. 399). A relevância desse termo, gastos tributários, se verifica especialmente em virtude de ser amplamente utilizado por órgãos de auditoria públicos avaliadores dessas medidas, conforme se verifica do Relatório sobre as Contas do Presidente (BRASIL, 2019a, p. 51) e, mais evidentemente, do Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários), ou DGT, produzidos pela RFB (2018a).

Nesse sentido, destaca-se que a conceituação atribuída para o que é considerado como renúncia de receita tributária para fins da presente pesquisa são justamente esses gastos tributários, conforme expõe o TCU por meio do acórdão 747/10 (BRASIL, 2010a):

6.19 Verifica-se que o tratamento da renúncia de receita como gasto, conforme o conceito adotado no DGT e na LDO, está em harmonia com o espírito que orientou o legislador na elaboração da LRF: o de equilíbrio fiscal. Isso porque o equilíbrio fiscal perseguido pela LRF pode ser afetado tanto pela realização de despesas de forma pouco parcimoniosa quanto pela renúncia ilimitada de receitas.

Logo, o que se destaca é que a presente análise se pauta pelas renúncias de receitas colocadas como gastos tributários por esses órgãos e entes oficiais, com um grande destaque para a desonerações gerais por meio de concessão de isenção.

Sobre o estudo dessas medidas de renúncia de receita, salienta-se que o seu uso é muito comum por todos os entes da Federação. Tendo em vista toda a construção de custo de políticas públicas e importância das receitas tributárias, faz-se imperativa uma análise de custos dessas medidas.

Fernando Facury Scaff (2019, p. 399-340) argumenta que há uma grande dificuldade no controle e conseqüente aferição de impacto orçamentário das medidas de renúncia de receita adotadas pelos entes federativos:

⁹¹ Segundo aponta Correia Neto (2015, p. 145), esse termo foi cunhado por Stanley Surrey, professor de direito em Harvard e Secretário-Assistente do Departamento do Tesouro Americano. Com vistas a contextualizar seu sentido, destaca-se a definição oferecida por Burton e Sadiq (2013, p. 1) os quais afirmam que a *Tax expenditure*: “é geralmente entendida como uma “redução de impostos” permitida a um contribuinte ou um grupo limitado de contribuintes, por exemplo, por meio de concessão, dedução, diferimento ou isenção” [*is generally understood to be a ‘tax break’ allowed to a taxpayer or a limited group of taxpayers, for example, by way of concession, deduction, deferral or exemption*].

Esse sistema de renúncias fiscais é *opaco*, pois dificilmente os instrumentos financeiros de controle atualmente disponíveis conseguem identificar e mensurar todas as renúncias fiscais efetuadas ao longo do país. Apesar da existência de parâmetros, instrumentos e de sujeitos responsáveis por seu controle, não é possível mensurá-las *quantitativamente no âmbito da unidade econômica brasileira*. O montante que é renunciado pela União, ou por algum Estado específico, é de mais fácil identificação e mensuração. Porém, obter tais dados referentes a todos os entes federados incluindo os 5.570 Municípios, é algo que o sistema de controle financeiro no Brasil ainda não logrou êxito (destaques no original)

Em razão dessas dificuldades, a presente dissertação concentra-se na análise de renúncias relativas ao âmbito de competência da União, de modo que se finca nos relatórios fornecidos pelo TCU para que seja compreendido um panorama dos gastos com renúncias de receita tributária. Nesse sentido, conforme consta do Relatório sobre as Contas do Presidente relativo ao exercício de 2019, apenas durante esse exercício, a União renunciou cerca de 308 bilhões de reais por meio dessas medidas de renúncias, conforme se verifica do quadro abaixo (BRASIL, 2019a, p. 51):

QUADRO 1 - RANKING GASTOS TRIBUTÁRIOS – 2019			
Classificação	Gasto Tributário	Valor (em milhões de reais)	Participação no total
01	Simplex Nacional	75.868	24,60%
02	Agricultura e Agroindústria	32.257	10,46%
03	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	31.716	10,29%
04	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	28.450	9,23%
05	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	22.188	7,20%
06	Deduções do Rendimento Tributável- IRPF	21.672	7,03%

07	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	13.848	4,49%
08	Benefícios do Trabalhador	12.482	4,05%
09	Desenvolvimento Regional	10.314	3,34%
10	Desonerações da Folha de Salários	9.774	3,17%
11	Outros (51 gastos tributários com valores menores do que R\$ 9 bilhões)	49.793	16,15%
	Totais:	308.362	100,00%

Fonte: extraído do “Relatório sobre as Contas do Presidente relativo ao exercício de 2019” do TCU – elaborado com base em informações oferecidas pela Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2019a, p. 51).

É, sem dúvidas, um valor considerável. Como ressaltado no início do trabalho, nota-se que a União deixou de arrecadar com essas receitas tributárias mais de 1/3 (um terço) do valor estimado para a Seguridade Social de 2020 no ano anterior.

Nesta senda, salienta-se que a renúncia de receita parece oferecer uma dupla perspectiva para o seu estudo em consonância com o tema de políticas públicas.

Uma primeira abordagem diz respeito ao seu ponto de vista orçamentário como elemento de não arrecadação. Como amplamente destacado, por vezes, a Administração Pública opera em um cenário de recursos finitos.

Essa finitude de recursos leva a uma série de problemas já abordados como as escolhas trágicas e reserva do possível. Embora existam salvaguardas contra esse tipo de postura governamental, como a garantia do mínimo existencial, a realidade é que simplesmente não existem recursos o suficiente para a realização de todas as atividades estatais e, conseqüentemente, para o enfrentamento de todos os problemas coletivos por meio de políticas públicas. Assim, a primeira perspectiva que tal tema poderia ser abordado é a compreensão de que o emprego de renúncias de receita invariavelmente retira recursos de outras possíveis políticas públicas.

Entretanto, diante da grande gama de isenções concedidas e do ainda maior número de potenciais políticas públicas que necessitam de tais recursos, essa é uma

perspectiva de difícil abordagem. É evidente que se pode tomar casos específicos de políticas já existentes ou em potencial e comparar o quanto dos recursos gastos em renúncias de receita poderiam beneficiar estas ações⁹².

Essa dificuldade de análise pela primeira abordagem, encaminha a dissertação para uma segunda perspectiva. Através das bases teóricas estabelecidas ao longo do trabalho, a dissertação propõe analisar ações de renúncia de receita tributária, especialmente políticas de isenções, relevantes e aplicar o ciclo das políticas públicas e o quadro de referência de políticas públicas para compreender os seus sucessos e insucessos. Compreender, nesse cenário de finitude de recursos, como algumas dessas medidas de renúncia são utilizadas.

Basta que se pense em ações⁹³ de renúncias fiscais que se amoldem às noções de política pública trabalhadas: ações ou omissões conscientes de governo que tenham por objetivo a promoção do interesse público e o enfrentamento de problemas coletivos. Em suma, busca-se analisar sistemas de renúncia de receita que se amoldem a tal assertiva e aferir o seu sucesso, procurando compreender suas causas e consequências como política pública (DYE, 2013, p. 6).

Assim, em sintonia com o objetivo da presente pesquisa, foram selecionados do espectro de renúncias de receita tributária aplicadas pela União para serem analisadas por uma perspectiva de política pública: a Zona Franca de Manaus (ZFM) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Desse modo, encerra-se o segundo capítulo da presente dissertação, oportunidade em que se passa a tecer reflexões acerca das funções fiscal e extrafiscal da tributação, buscando tecer aproximações com o campo das políticas públicas, para, enfim, promover a análise de algumas medidas relevantes de renúncia de receita como políticas públicas.

⁹² Por exemplo, conforme informações constantes do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, o “Orçamento atualizado para área de atuação saúde” para o ano de 2020 é de 167,02 bilhões de reais, o que significa que o valor renunciado pela União em tributos no ano de 2019 é quase o dobro do valor destinado ao campo da saúde. Confira os dados no seguinte endereço: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2020>. Acesso em: 05 out. 2020.

⁹³ Quando do estudo da teoria geral de políticas públicas, a presente dissertação afirmou que poderia se considerar a omissão consciente como uma ação de política pública. Destaca-se que não é o caso das medidas de renúncias fiscais. Embora os efeitos da renúncia de receita tributária possam ser compreendidos como uma omissão (de arrecadação), a renúncia fiscal deve ser compreendida como uma ação efetiva dos governos. Afinal, há a uma ação positiva no sentido de normatização do sistema por meio de legislação, bem como atuação de agentes de implementação e avaliação.

CAPÍTULO 3 – RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Antes de tratar propriamente de medidas de renúncia de receita sob uma perspectiva de política pública, a presente dissertação passa a analisar as duas principais facetas da tributação conforme trabalhado pela doutrina do direito tributário: a fiscalidade, que se refere à arrecadação de receitas, e a extrafiscalidade, a qual se refere ao uso da tributação com motivações outras além de arrecadação.

Essas reflexões prévias são relevantes, pois oferecem bases importantes para a compreensão da natureza das medidas da renúncia de receita, bem como para o argumento de aproximação, por meio da extrafiscalidade, entre medidas orçamentárias e tributárias, como as renúncias fiscais, e o campo das políticas públicas.

3.1. As duas faces da tributação: fiscalidade e extrafiscalidade

3.1.1. Fiscalidade: a importância das receitas tributárias como fonte de custeio dos cofres públicos e para a implementação de direitos

Os tributos exercem uma função essencial na condução do Estado, uma vez que serão uma de suas principais fontes de financiamento, exercendo inegável importância. Justamente por ser uma forma de obtenção de recursos, a tributação atinge o patrimônio particular dos integrantes da sociedade. Desenvolve-se, nesse sentido, uma relação mútua entre a Administração e os administrados⁹⁴, que ao financiarem a atividade estatal esperam uma contrapartida de serviços públicos destinados a melhorar sua vida de várias formas, especialmente, pela promoção e garantia de direitos.

⁹⁴ Cita-se aqui um paralelo interessante construído por Cristiano Carvalho (2015, p. 141-143) sobre a existência dos tributos. O autor aponta como uma das justificativas plausíveis para a necessidade de tributos a noção de contrato social. Por essa ideia, haveria a realização de um pacto entre os indivíduos para convivência coletiva, de sorte que estes renunciariam partes de sua liberdade individual para a constituição de uma autoridade única e central, o Estado, responsável por regular a vida em sociedade. Embora não se negue que a percepção contratualista da sociedade detenha suas imperfeições, oferece uma explicação interessante do porquê dos tributos, ilustrando essa relação: todos os indivíduos da sociedade renunciam a parte de seu patrimônio para financiar a estrutura de Estado que, por sua vez, garantirá o funcionamento da sociedade.

Assim, como já brevemente argumentado anteriormente, a realidade é que a implementação de direitos necessita de recursos, dos quais grande parte será aferida por meio das receitas tributárias.

Desse modo, passa-se a estudar a chamada função de fiscalidade da tributação, a qual remete ao potencial arrecadatário dos tributos com vistas ao financiamento dos cofres públicos (CORREIA NETO, 2015, p. 81), buscando, nesta senda, demonstrar como as receitas tributárias são essenciais para o funcionamento do Estado e, conseqüentemente, para a implementação de direitos.

Para melhor desenvolver esse argumento, utiliza-se a obra *The Cost of Rights* de Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999), cuja premissa reside em responder a seguinte colocação: “por que a liberdade depende de tributos”?

Em sua obra, Holmes e Sunstein (1999, p. 41-42) rejeitam a tradicional divisão dos direitos em gerações. Especificamente, repelem a noção de que os direitos políticos (primeira geração ou direitos negativos) implicariam uma omissão do Estado, ao passo que os direitos sociais (segunda geração ou direitos positivos) implicariam em uma ação do Estado. Portanto, por meio da tradição, existiriam apenas custos para a implementação de direitos sociais, uma vez que direitos políticos não demandariam gastos por implicarem uma omissão estatal.

Embora o custo dos direitos sociais seja mais evidente, Holmes e Sunstein (1999, p. 43-44) argumentam que todo o direito terá custos. Isso ocorre porque todo o direito deve ser acompanhado de uma proteção, conforme os autores (1999, p. 44) sintetizam: “todos os direitos são caros porque todos os direitos pressupõem o financiamento do contribuinte de um mecanismo de supervisão eficaz⁹⁵”.

Desse modo, um Estado sem fundos não consegue pôr em funcionamento uma estrutura destinada a promover quaisquer direitos, seja uma estrutura voltada para sua promoção (direitos positivos), seja uma estrutura destinada à sua proteção (direitos negativos) (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 44).

Nesse sentido, nota-se que Holmes e Sunstein (1999, p. 120) realizam uma construção semelhante com aquela já retratada em tópico anterior de que a implementação de direitos nunca vai ser completa⁹⁶. Porém, os autores contribuem para essa ideia, complementando-a também de uma perspectiva relativa aos seus

⁹⁵ Tradução livre. No original: “all rights are costly because all rights presuppose taxpayer funding of effective supervisory machinery”.

⁹⁶ Confira nesse sentido, o tópico 2.3.1. da presente dissertação.

custos: “todos os direitos são dotados de estrutura aberta pela simples razão de que os direitos têm custos e, portanto, nunca podem ser totalmente protegidos. Todos os direitos são aspiracionais⁹⁷”.

Assim, justamente por não ocorrer uma implementação completa e perfeita desses direitos, é necessária uma atuação contínua para sua promoção em estágios mais abrangentes, bem como para a manutenção dos estágios já alcançados.

Holmes e Sunstein (1999, p. 59) constroem com maestria esse raciocínio no capítulo terceiro da obra, no qual argumentam não existir “o direito de propriedade sem a tributação⁹⁸”. É interessante o destaque da argumentação construída nesse capítulo, especialmente porque se considera a propriedade um dos principais “direitos negativos”.

Os autores (1999, p. 59) argumentam que o direito de propriedade não é uma coisa ou um objeto, mas, sim, uma construção social formada por um conjunto de regras legais e jurídicas, cujo cumprimento deve ser garantido pelo Estado: “sem o governo, capaz de estabelecer e fazer cumprir essas regras, não haveria o direito de usar, desfrutar, destruir ou dispor das coisas que possuímos⁹⁹”.

Assim, o direito de propriedade, em sua essência, depende da existência de uma estrutura estatal que não somente o define, mas que também garante sua proteção (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 60). A realidade é que o proprietário dificilmente consegue depender de si mesmo para proteger sua propriedade, de sorte que passa a depender de estruturas macro, especialmente o Estado (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 65).

Nesse sentido, cabe uma breve nota acerca das discussões propostas por Holmes e Sunstein (1999, p. 63-64) acerca do “Estado Mínimo” pelo qual argumenta-se que o Estado deve se ater à prestação de serviços com uma intervenção reduzida na vida dos administrados. Enfrentando diretamente autores defensores dessa linha de pensamento, Holmes e Sunstein argumentam que a capacidade de um Estado não atuante de defender esses direitos é altamente reduzida. Citam, nesta senda, os grandes valores dedicados pelo orçamento americano para o financiamento das forças policiais cujo um dos principais objetivos é justamente a proteção do direito de

⁹⁷ Tradução livre. No original: “*all rights are open-ended for the simple reason that rights have costs and hence can never be completely protected. All rights are aspirational*”.

⁹⁸ Tradução livre. No original: “*no property without taxation*”.

⁹⁹ Tradução livre. No original: “*without government, capable of laying down and enforcing compliance with such rules, there would be no right to use, enjoy, destroy, or dispose of the things we own*”.

propriedade. Um Estado fragilizado, sem fundos, seria incapaz de garantir esse direito tão essencial.

Em verdade, esse raciocínio construído pelos autores sobre o direito à propriedade parece se aplicar a todos os direitos, simplesmente pela noção de que a implementação e proteção de direitos exigem recursos. Tal assertiva fica ainda mais evidente quando abordada à luz da Constituição brasileira que, diferente da Carta dos EUA, é um documento prolixo (NOBRE JUNIOR, 2014, p. 140-141).

A Constituição de 1988 detém um grande rol de direitos tanto de cunho político, quanto social, os quais devem ser promovidos e garantidos por meio da estrutura do Estado. Desse modo, a CF demanda uma atuação estatal voltada para a consecução e proteção de tais direitos, nos termos do já citado artigo 5º, §1º, CF.

É o que se verifica, por exemplo, na manutenção do Sistema de Seguridade Social, o qual se refere à junção dos sistemas de saúde, assistência social e previdência social. Como já destacado, é tamanha a relevância desse sistema que este recebe um orçamento próprio dentro da LOA¹⁰⁰.

A relevância e abrangência desse sistema conforme estipulado pela Constituição Federal de 1988, faz com que o ordenamento constitucional, especificamente no seu artigo 195, preveja a possibilidade de criação de formas de tributação para o financiamento desse sistema, as chamadas contribuições sociais para a seguridade social¹⁰¹, as quais também constituem formas de tributação.

Em outras palavras, a Constituição Federal reconhece que a mera previsão do Sistema de Seguridade Social em âmbito estritamente jurídico é fragilizada se não houver o acompanhamento de fontes de receitas que permitam o seu funcionamento. A previsão da garantia à saúde é efêmera, se não houver uma mínima estrutura estatal capaz de implementá-la.

Em suma, na concepção dos autores (1999, p. 64), um governo com atuação eficiente é aquele que detém êxito em captar os recursos oferecidos pelos seus administrados por meio da tributação, além de promover uma distribuição desses

¹⁰⁰ Confira, nesse sentido, o tópico 2.1.2. da presente dissertação.

¹⁰¹ As contribuições constituem forma de tributação reconhecida pela Constituição Federal, conforme destacado pela divisão pentapartite das espécies tributárias. As contribuições sociais, por sua vez, constituem uma espécie de contribuição, sendo que aquelas destinadas a financiar a seguridade social são nominadas como contribuições sociais de seguridade social. Essas contribuições irão ajudar a formar a receita mencionada na nota de rodapé 90, das quais podem ser destacados o PIS/PASEP, COFINS e CSLL (PAULSEN, 2015, p. 55-60 e 383 e ss.).

valores de maneira justa aos componentes da sociedade, visando à promoção de seu melhor desenvolvimento por meio de serviços e bens públicos¹⁰².

A renúncia de receita, nessa noção de gasto tributário, representa, portanto, o movimento oposto a fiscalidade. É uma medida de caráter orçamentário, com um claro viés tributário, mas que significa a não arrecadação de tributos. Mesmo se tratando de uma perspectiva inversa à proposta da fiscalidade dos tributos, a adoção de medidas de renúncia de receita tributária se mostra como elemento relevante para a fiscalidade, uma vez que acaba por diminuir a arrecadação dessas tão importantes receitas para os cofres públicos.

3.1.2. A outra faceta da tributação: a função extrafiscal

A importância dos tributos como forma de geração de receitas é inegável. Entretanto, há de se reconhecer ainda uma segunda função possível a ser atribuída à tributação, aquela referida como extrafiscalidade.

Se de um lado a função arrecadatória dos tributos é denominada como fiscalidade, por outro, há sua função de extrafiscalidade, pela qual reconhece-se que a tributação pode ultrapassar essa função e servir ela própria como instrumento para a consecução de interesses públicos (CORREIA NETO, 2015, p. 80-81; CARVALHO, 2018, p. 166-167; SCAFF, 2017, p. 25; PAULSEN, 2015, p. 30).

Por meio da extrafiscalidade, o legislador e demais agentes oficiais procuram utilizar a tributação para conduzir a conduta dos administrados no sentido de incentivos ou de reprovações (SCAFF¹⁰³, 2017, p. 25-26; MARQUES ALVES; CARLOS DUARTE, 2017, p. 286; CARVALHO, 2018, p. 166). Dessa maneira, a extrafiscalidade se mostra como uma função do tributo para além da arrecadação, justificando, assim, a utilização do prefixo “extra”.

¹⁰² Como nota final a esse tópico, importante destacar que Holmes e Sunstein (1999, p. 64) escrevem especificamente em um contexto americano, de sorte que suas colocações se referem à atuação de governos de cunho liberal: “Concebido de maneira ideal, um governo liberal extrai recursos da sociedade de maneira justa e eficiente e os redistribui com habilidade e responsabilidade para produzir bens e serviços públicos socialmente úteis” [*ideally conceived, a liberal government extracts resources from society fairly and efficiently and redeploys them skillfully and responsibly to produce socially useful public goods and services*].

¹⁰³ Luma Scaff, nessa passagem, traz uma diferenciação interessante destacando que as medidas de extrafiscalidade que desestimulam condutas são denominadas como inibitórias; ao passo que a extrafiscalidade que incentiva uma atividade é denominada extrafiscalidade promocional.

Logo, pode-se definir a extrafiscalidade como a utilização de tributos com o intuito além de arrecadação fiscal, oportunidade em que os efeitos extrafiscais, para o incentivo ou reprovação de condutas, configuram-se como função primária da política tributária. Ressalta-se que não há, necessariamente, exclusão do aspecto arrecadatário, mas, o que se observa é uma preponderância dessa outra faceta.

Realizadas essas primeiras constatações, cumpre a exemplificação de uma tributação marcada pelo viés extrafiscal. Um exemplo a ser destacado refere-se ao estabelecimento de alíquota de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Nesse sentido, verifica-se que o IPI, por possuir uma série de características próprias, como a sua seletividade e possibilidade de alteração de alíquotas por meio de decreto, acaba por desempenhar uma função extrafiscal (MARQUES ALVES; CARLOS DUARTE, 2016, p. 292).

O ponto relativo à seletividade é interessante, uma vez que claramente verifica-se o potencial da extrafiscalidade de induzir a conduta dos integrantes da sociedade. Ao aplicar uma alíquota majorada a esses produtos, é de se esperar que haja o consequente aumento de seu valor de mercado, de modo que ocorreria, assim, um desencorajamento para sua aquisição e um incentivo para que haja gastos com produtos mais essenciais.

É o que se nota, por exemplo, na majoração de impostos sobre produtos alimentícios não essenciais e potencialmente danosos à saúde, imposto nominado como *Fat Tax*. A majoração da tributação desse tipo de produto tem por objetivo desencorajar, indiretamente, o consumo desses alimentos, visando o combate às doenças relativas à obesidade (ALEMANNO; CARREÑO, 2013, p. 97-98).

É nesse ponto que a dissertação passa a argumentar pela aproximação da seara de políticas tributárias e orçamentárias com o campo da política pública. Ora, o *Fat Tax* parece reunir vários dos elementos desenvolvidos ao longo desse trabalho, de maneira que parece se tratar de uma política pública: é uma ação governamental consciente promovida por agentes públicos, cujo objetivo é a implementação de interesses públicos através da promoção da saúde e do bem-estar da população.

Nessa seara, uma vez compreendido o conceito de extrafiscalidade, vislumbra-se que há uma grande aproximação entre este e o tema das renúncias de receita tributária (MARQUES ALVES; CARLOS DUARTE, 2016, p. 289; SCAFF, 2017, p. 25).

Nesse sentido, destaca-se, como exemplo, o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Como será amplamente analisado, por meio do PROUNI, visando

a concessão de bolsas a estudantes de classes econômicas mais vulneráveis, universidades privadas que aderem ao programa serão beneficiadas com uma política de isenção de tributos. Portanto, um claro emprego de políticas de tributação e orçamentação para o atingimento de objetivos alheios à fiscalidade (em se tratando de renúncia de receita, muito alheios).

Assim, por meio da aplicação da extrafiscalidade parece ser construída uma ponte para que políticas tributárias e orçamentárias desenvolvam uma potencial atuação de política pública. Ponte esta que se analisa a seguir.

3.1.2.1. Medidas tributárias/orçamentárias e as políticas públicas: aplicação da faceta extrafiscal da tributação

Como amplamente destacado ao longo da presente dissertação, as políticas públicas são ações ou omissões de governo conscientes, destinadas ao enfrentamento de problemas coletivos e à promoção do interesse público, por meio de seus agentes oficiais em conjunto com a sociedade civil. Nesse sentido, é plenamente possível considerar a existência de ações de caráter tributário e orçamentário como forma de atingir os objetivos acima listados, a exemplo das menções do *Fat Tax* e do PROUNI, configurando, assim, típica política pública.

Em verdade, muitos dos autores já citados observam que medidas relativas à tributação podem ser consideradas como alternativas possíveis de políticas públicas a serem adotadas pelos gestores públicos para a solução de problemas coletivos e a promoção do interesse público.

Birkland (2015, p. 249) lista uma série de ações a serem consideradas como políticas públicas, indicando, nessa oportunidade, atos relativos à tributação. Destaca que esse tipo de política tem por “objetivo alterar o comportamento, tornando algumas atividades mais ou menos economicamente desejáveis¹⁰⁴”. Assim, verifica-se uma aproximação com a faceta extrafiscal de políticas tributárias, oportunidade em que o autor apresenta como exemplos as isenções tributárias ou maior tributação de produtos considerados nocivos ao indivíduo, como o álcool e o tabaco¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Tradução livre. No original: “intended to alter behavior by making some activities more or less economically desirable”.

¹⁰⁵ A tributação majorada para o álcool e tabaco segue uma lógica semelhante ao já citado *Fat Tax*, de modo que costuma ser nominada como *Sin Tax* (JOHNSON; MEIER, 1990, p. 577-578). Da mesma maneira, verifica-se uma ação governamental que objetiva a consecução do interesse público para a promoção do bem-estar social da população por meio do desencorajamento de consumo desses produtos aditivos e prejudiciais à saúde por meio do aumento de preço.

Desse modo, verifica-se que Birkland reconhece nas renúncias de receita tributária um nítido potencial de ferramenta de política pública, citando, inclusive, políticas tributárias para encorajar o desenvolvimento de áreas específicas, mecanismo semelhante a uma das políticas públicas a serem estudadas, a Zona Franca de Manaus.

James Anderson (2003, p. 225) propõe um argumento semelhante. Nesse sentido, cita o exemplo do imposto federal sobre a gasolina instituído durante a administração do Presidente James Carter (1977-1981). A majoração da tributação teve como objetivo diminuir o consumo dessa forma de combustível em prol de outros produtos mais sustentáveis. A utilização da tributação com esse viés é o que Anderson (2003, p. 225) denomina de “uso positivo da tributação” [*positive use of taxation*], o qual pode em muito se assemelha com a noção de extrafiscalidade.

Nessa linha, é pertinente a retomada da obra de Theodor Lowi. Destaca-se que a definição que Lowi (1985, p. 70, *apud* NICHOLSON, 2002, p. 163) atribui para quais ações governamentais devem ser consideradas como política pública, embora não se restrinja à questão tributária, parece se aproximar muito do contexto da extrafiscalidade: “uma política pública é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa a intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos, individual ou coletivamente, por meio de sanções positivas e negativas¹⁰⁶”.

Como já argumentado, no que toca às medidas de extrafiscalidade, verifica-se justamente esse ímpeto de influenciar a conduta de indivíduos e coletivos da sociedade por meio de medidas relativas à tributação.

Pois bem, através da máxima “a política pública faz a política” (1972, p. 299), Lowi mostra que não somente as políticas públicas são produtos dos embates desenvolvidos na esfera da comunidade política, mas, também, que sua importância pode ser tamanha que afetará o modo como a comunidade política desenvolverá esses embates, conforme se vê das seguintes premissas:

- (1) Os tipos de relacionamentos encontrados entre as pessoas são determinados por suas expectativas - pelo que elas esperam alcançar ou obter relacionando-se com outras pessoas. (2) Na política, as expectativas são determinadas por resultados ou políticas governamentais. (3) Portanto, uma relação política é determinada pelo tipo de política em jogo, de modo

¹⁰⁶ Tradução livre. No original: “a policy, then, is a rule formulated by some governmental authority expressing an intention to influence the behavior of citizens, individually or collectively, by use of positive and negative sanctions”.

que para cada tipo de política é provável que haja um tipo distinto de relacionamento político¹⁰⁷ (LOWI, 1964, p. 688)

O que se nota é a força do argumento do autor no sentido de que as políticas públicas, enquanto ações potenciais no bojo da comunidade política, formam expectativas nesta. O embate político se desenvolverá entre os membros de tal comunidade de acordo com as expectativas acerca dos efeitos de cada potencial política pública em pauta¹⁰⁸.

A ideia desenvolvida pelo autor pode ser melhor compreendida à luz de sua tipologia para políticas públicas, na qual Lowi procura demonstrar as diversas resistências, problemas e formas de coerção que uma política pública poderá encontrar no bojo da comunidade política a depender de sua natureza.

Em seu texto *Public Policy, Case-Studies, and Political Theory* (1964), Lowi propõe que as políticas públicas podem ser distributivas, regulatórias e redistributivas¹⁰⁹. Nesse sentido, a dissertação foca no estudo de políticas públicas distributivas e redistributivas pela pertinência com o tema do presente capítulo.

Segundo Lowi (1964, p. 690) as políticas públicas distributivas são aquelas em que há uma distribuição de benefícios por parte dos agentes públicos para indivíduos e entes específicos. Como exemplos dessa política (LOWI, 1972, p. 300), destacam-se a concessão de terras e distribuição de subsídios.

Em se tratando das eventuais resistências a serem encontradas por potenciais políticas distributivas, Lowi (1964, p. 690) conclui que serão políticas de baixo conflito, uma vez que dificilmente ocorrerá um conflito direto entre o grupo “beneficiado” e “prejudicado”. Na realidade, enquanto os vencedores são facilmente identificados, é de grande dificuldade apontar, de forma concisa, o grupo derrotado.

¹⁰⁷ Tradução livre. No original: “(1) *The types of relationships to be found among people are determined by their expectations—by what they hope to achieve or get from relating to others.* (2) *In politics, expectations are determined by governmental outputs or policies.* (3) *Therefore, a political relationship is determined by the type of policy at stake, so that for every type of policy there is likely to be a distinctive type of political relationship*”.

¹⁰⁸ Na continuação da passagem acima citada, Lowi (1964, p. 688) assume o viés combativo das decisões a serem tomadas na esfera política, nos termos tão enfatizados no capítulo primeiro por meio das lições de Lasswell e Easton.

¹⁰⁹ Salienta-se ainda que no texto *Four Systems of Policy, Politics, and Choice* (1972), Lowi adiciona ainda uma quarta espécie de política pública denominada constitutiva (1972, p. 300). Esse texto, já citado e que será novamente retomado, nas palavras do próprio autor, não oferece definições para os tipos, de sorte que o autor entende que os exemplos fornecidos são suficientes para a compreensão dos tipos. A título de fundamentação, destaca-se a explicação oferecida por Celina Souza (2006, p. 28) a qual afirma que as políticas constitutivas são aquelas “que lidam com procedimentos”. Para o presente trabalho, não se vislumbra motivação para um aprofundamento maior desse tipo de política para além da constatação da existência deste.

Ademais, segundo Lowi (1964, p. 691), as políticas redistributivas são aquelas destinadas, como se verifica de sua nomenclatura, a redistribuir as riquezas dos componentes da sociedade e promover um ambiente de maior igualdade. Lowi (1964, p. 691; 1972, p. 300) exemplifica essas políticas por meio de políticas de bem-estar social e impostos progressivos.

Segundo o autor (LOWI, 1964, p. 691; 1972, p. 300), a coerção exercida por essas políticas públicas é imediata e facilmente perceptível, de sorte que os embates desenvolvidos na esfera política são marcados por uma perspectiva combativa. Ademais, no caso dessas políticas públicas, é mais clara a constatação de quem será beneficiado e prejudicado por tais políticas, uma vez que estas acabam por impor a redistribuição de valores possuídos por uma classe em prol de outra¹¹⁰. Assim, há de se esperar conflitos mais evidentes no desenvolvimento desse tipo de política.

Como se nota, Lowi menciona dois exemplos relacionadas à tributação e orçamentos em sua tipologia: como exemplo de política distributiva destaca os subsídios, uma modalidade de renúncia de receita¹¹¹; e, como política pública redistributiva, oferece como exemplo os impostos de natureza progressiva.

Assim, há de se questionar em qual dos tipos melhor se adequaria as renúncias de receita tributária, enquanto tomadas como políticas públicas?

Lowi (1964, p. 692) parece não elaborar muito sobre o tema, apenas indicando que esse tipo de política pública se desenvolve dentro da arena de interesse normalmente associada com os níveis de resistência de uma política pública distributiva.

De qualquer modo, as renúncias de receita tributária de fato parecem seguir uma linha que se aproxima mais das políticas públicas distributivas (WOODSIDE, 1986, p. 784). Não há imediata coerção em razão dessas medidas, uma vez que estas concedem benefícios diretamente a certas categorias. Ademais, não se consegue identificar com clareza quem são aqueles que serão efetivamente prejudicados por essas políticas, embora ocorra a fácil identificação de seus beneficiários.

¹¹⁰ Ao construir o raciocínio sobre políticas públicas redistributivas, Lowi (1972, p. 691) aponta que a arena política relativa as políticas redistributivas se desenvolvem em categorias mais amplas de classes, configurando um conflito entre grupos mais e menos abastados. Nesse sentido, interessante renovar a citação à divisão de grupos destinatários em razão de seu poder político e percepção social criada por Anne Schneider e Helen Ingram (1993). Confirma o tópico 1.1.1.1 da presente dissertação.

¹¹¹ Conforme se verifica do artigo 14, §1º, da LRF.

Como exemplo, destaca-se as isenções concedidas pela Zona Franca de Manaus. Há o claro benefício de seus destinatários. Entretanto, quem são os prejudicados? É evidente que a diminuição de arrecadação, em termos macros orçamentários, significará o prejuízo de eixos da sociedade. Ao invés de conceder a isenção seria possível, por exemplo, o aperfeiçoamento de políticas de bem-estar social que beneficiariam classes mais vulneráveis. Assim, há de se reconhecer que é difícil a apuração dos indivíduos prejudicados, uma vez que não estes não formam uma categoria fechada, cenário oposto ao de uma política redistributiva como a tributação progressiva em que os “prejudicados” claramente são aqueles que terão uma maior carga tributária, como no caso da implementação de impostos progressivos (MANCUSO, MOREIRA, 2013, p. 114).

Embora essa constatação seja sustentável, é importante destacar que as medidas de renúncia de receita não são inerentemente ruins no sentido de contribuir para um cenário de maior desigualdade. A Zona Franca de Manaus é novamente exemplo, no sentido de que a sua justificativa é precisamente o desenvolvimento socioeconômico de uma das regiões mais vulneráveis do país.

Ainda sobre essa tipologia, como observação final do presente tópico, cumpre destacar que Lowi (1964, p. 690) argumenta que em uma visão macro, toda a política pública governamental pode ser considerada como uma política pública redistributiva. Isso ocorre justamente em razão da tributação e seu papel na formação orçamentária.

Segundo Lowi (1964, p. 690), a sociedade como um todo, especificamente indivíduos dotados de mais recursos, terá uma relação com as ações governamentais desbalanceada, no sentido de que pagará mais tributos do que se beneficiará com ações de políticas públicas. Assim, os recursos captados por meio da tributação serão de maior monta do que os benefícios recebidos por políticas públicas¹¹².

De qualquer modo, parece ser também o caso das medidas de renúncia de receita tributária. Afinal, ainda que se trate de uma política tendencialmente

¹¹² Por outro lado, Richard Simeon (1976, p. 559, nota de rodapé nº 40) compreende a assertiva de que toda a política pública é no fim redistributiva de um modo um pouco diverso. Segundo o autor, todas as políticas que envolvem gastos são virtualmente redistributivas, pois, uma vez que um grupo recebe benefícios, haverá menos recursos para serem gastos com outros setores. Logo, há, em essência, uma redistribuição da riqueza. Embora seja um argumento interessante, parece que adotar tal postura promoveria uma confusão na tipologia de Lowi, de modo que haveria uma aproximação muito grande dos tipos distributivo e redistributivo. Nesse sentido, verificando especialmente os exemplos oferecidos por Lowi acerca de políticas públicas redistributivas, como políticas de seguridade social e tributação progressiva, parece que há uma essência de redistribuição para a busca de uma sociedade mais igual e não somente redistribuição pelo efeito de troca de riquezas.

distributiva, uma vez que se verifica os seus beneficiados com uma maior nitidez, eventualmente haverá um retorno dos recursos “distribuídos” por essas políticas de outras formas.

Portanto, essa análise acerca da tipologia de Lowi mostrou-se interessante, pois, apesar de claro instrumento acadêmico, revela alguns aspectos relevantes para um estudo de política pública e medidas tributárias e orçamentárias.

Esclarecida essa ligação entre a extrafiscalidade e a política pública, passa-se à análise das duas medidas de renúncia de receita tributária escolhidas pelo trabalho como políticas públicas.

3.2. Zona Franca de Manaus – ZFM

A história da Zona Franca de Manaus remonta à década de 1940-50. Nesse período, a região desfrutava de tempos de bonança em decorrência da bem-sucedida exploração da borracha no Amazonas como consequência dos chamados Acordos de Washington. Tais acordos, firmados em razão da II Guerra Mundial, propunham que os EUA enviassem auxílios de natureza tecnológica e financeira, ao passo que o Brasil se comprometeu com o envio de matérias primas, especialmente a borracha. Com o objetivo de cumprir esse acordo, o Governo Federal tomou uma série de atitudes para o desenvolvimento da área (MARTINS GUILLEN, 1997, p. 95-96).

Entretanto, com o fim do conflito armado e o retorno de outros mercados fornecedores de borracha, a região entrou em um período de fraco desenvolvimento e até certo abandono por parte do Governo Federal (SERAFICO; SERAFICO, 2005, p. 100; MENDONÇA, 2013, p. 36). Assim, a partir da década de 50 foram desenvolvidas uma série de ações para a retomada da região como a criação do plano de Valorização Econômica da Amazônia (Lei 1.806/53), administrado pela SPVEA (MENDONÇA, 2013, p. 38), a qual foi posteriormente substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

É justamente nesse contexto de uma tentativa de retomada socioeconômica da região que surge a Zona Franca de Manaus, de modo que se trata de uma política que tem como objetivo retomar o desenvolvimento da região. Nesse sentido, inicia-se, então, um estudo das principais etapas históricas da ZFM¹¹³.

¹¹³ Para a formação dessa contextualização histórica se utiliza a obra de Jorge de Souza Bispo (2020). Bispo (2020, p. 118-119) determina que são quatro as fases da ZFM: embrionária (1951-67), de afirmação (1967-75), consolidação (1975-91), desenvolvimentista (1991-08). Para conferir o contexto

O ponto de partida para a formação da ZFM é a apresentação do Projeto de Lei nº 1.310/51, cujo objetivo era a criação de um “porto franco” em Manaus (SERAFICO; SERAFICO, 2005, p. 101). A criação desse porto teve por diretriz o desenvolvimento estrutural da região através da instalação de estruturas portuárias, de armazenamento e industriais para o desenvolvimento de matéria prima, bem como pela concessão de isenções fiscais relativas a impostos federais, estaduais e municipais (BRASIL, 1951, p. 01, artigos 1º a 3º).

Conforme se verifica das razões do Projeto (BRASIL, 1951, p. 02-04, tópico “Justificação”), a criação desse porto se justifica não somente pelas dificuldades geográficas inerentes à localização da cidade de Manaus, mas, também, como modo de “revelação e como libertação de potencialidade criadora, o marco de uma nova era de valorização econômica e social da Amazônia”.

Esse projeto foi aprovado e convertido na Lei 3.173/57, a qual substituiu o termo “porto de Manaus” por Zona Franca de Manaus (BRASIL, 1957). Embora essa lei tenha sido regulamentada por meio do Decreto nº 47.754/60, não se registraram quaisquer medidas federais para a efetiva implementação da ZFM, de sorte que as expectativas quanto ao possível desenvolvimento da área restaram frustradas até o advento do Decreto-Lei nº 288 em 1967, o qual revogou o diploma vigente e promoveu uma reestruturação no modelo da ZFM (SERAFICO; SERAFICO, 2005, p. 101-102).

Por essa dificuldade, ou mesmo desinteresse, na implementação de medidas que viabilizassem essa política de desenvolvimento, Bispo (2020, p. 119) classifica esse período (1951-1967) como uma fase embrionária da ZFM. Em suma, existem vários aspectos e ideias que seriam implementadas na ZFM, mas que eram apenas formalidades, uma vez que não foram efetivadas à época.

Com a assinatura do DL nº 288/67 e sua consequente regulamentação por meio do Decreto nº 61.244 do mesmo ano, a Zona Franca de Manaus finalmente começa a ganhar a forma do modelo atual, momento em que passa a ter suas principais disposições mais bem delineadas. Em se tratando das principais bases normativas da ZFM, passa-se, então, ao destaque de algumas de suas disposições.

Conforme se verifica do artigo 1º do DL 288/67, a ZFM consiste em:

uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.

Como se percebe, a ZFM surge como medida de incentivo ao desenvolvimento da região do Amazonas. Destaca-se, como uma de suas motivações, as inerentes dificuldades de produção e de logística enfrentadas pela região, especialmente em razão das complexidades geográficas da área. Assim, em se tratando de uma área definida para a concessão das renúncias de receita, é necessária a citação ao artigo 2º do Decreto 61.244/67 que estipula a delimitação original da ZFM:

A Zona Franca de Manaus é configurada pelos seguintes limites, do vértice do paredão do Porto de Manaus, onde estão assinaladas as cotas das cheias máximas, pelas margens esquerdas dos rios Negros e Amazonas, até o promontório frente à Ilha das Onças; deste ponto, pelo seu paralelo, até encontrar o rio Urubu; desta intercessão, pela margem direita do mencionado rio, até a confluência do rio Urubuí; daí, em linha reta, até a nascente do rio Cuieiras; deste ponto, pela margem esquerda do citado rio, até sua confluência com o rio Negro; daí, pela margem esquerda deste rio, até o vértice do paredão do Porto de Manaus.

Utiliza-se o termo delimitação original, pois, logo em sequência ao advento do DL 288/67 e sua norma regulamentadora, é assinado o DL nº 356/68, o qual estende a área de concessão desses incentivos para a chamada “Amazônia Ocidental”, a qual, conforme se verifica de seu artigo 1º, §1º, consiste em territórios que fazem parte dos Estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia.

Além dessas importantes disposições, o DL 288/67, nos termos de seu artigo 10, dispõe sobre a administração da ZFM, a qual ficou então incumbida à autarquia federal denominada Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Por meio do artigo 11 do DL 288/67 é possível apontar as principais atribuições da SUFRAMA, as quais envolvem a administração da área, avaliação dos resultados das medidas implementadas na ZFM e a articulação com a já mencionada SUDAM.

Assim, esse segundo período da ZFM, que se opera de 1967 com o DL 288/67 até a assinatura do Decreto nº 1.435/75, é o lapso que Bispo (2020, p. 119) denomina de período de afirmação do modelo. É durante essa etapa que se verifica a criação dos principais elementos reguladores da ZFM, bem como o início de suas operações.

A terceira fase da ZFM, a de consolidação (BISPO, 2020, p. 120), se inicia com a criação do DL nº 1.435/75. Por meio deste, ocorreram alterações significativas no

DL 288/67, das quais se destaca a inclusão do chamado “índice de nacionalização” (MENDONÇA, 2013, p. 44), o qual se refere à introdução do coeficiente de redução de imposto de importação na alíquota *ad valorem* relativos a produtos industrializados relacionados a “matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem importados e neles empregados” quando sejam internalizados na ZFM, mas enviados para outra área do país. Essa mudança, especialmente na época de crise do petróleo (BRIANEZI; SORRENTINO, 2012, p. 52), alavancou ainda mais as atividades da área.

A última etapa da ZFM a ser destacada inicia-se com a promulgação da Lei nº 8.387/91. A partir do advento dessa lei, a qual introduziu um coeficiente de redução fixo para o Imposto de Importação em produtos repassados para o restante do país, o modelo entrou em sua fase desenvolvimentista (BISPO, 2020, p. 121-122), de modo que houve um fortalecimento e expansão do parque industrial localizado na área.

Como nota final dessa exposição histórica, ressalte-se que no período de transição da terceira para quarta etapa, houve a promulgação da CF de 88. A relevância desse diploma para a ZFM reside no artigo 40 do ADCT, a qual garantiu a preservação dessa política pelo prazo de 25 anos, ou seja, até 2013.

Após esse destaque dos principais momentos históricos da ZFM, cumpre destacar os efetivos mecanismos a serem estudados nessa política, isto é, as renúncias fiscais concedidas pelo Governo Federal às empresas localizadas na ZFM¹¹⁴ e contabilizadas nos documentos produzidos pelo TCU e pela RFB.

O primeiro benefício destacado refere-se à isenção da cobrança de Imposto sobre Importação (II), conforme se vê do artigo 3º do DL 288/68. Nos termos desse artigo, mercadorias estrangeiras que ingressarem na ZFM são isentas da cobrança de II, desde que “destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação”.

Sobre o II no contexto da ZFM, importante destacar que suas bases normativas oferecem exceções relativas às mercadorias que serão isentas. Conforme se verifica da redação do artigo 3º, §1º, do Decreto-Lei 288/68, não são contempladas com

¹¹⁴ Em se tratando de uma análise de gastos federais, não adentram nessa análise os valores renunciados à título de ICMS, uma vez que estes seriam gastos arcados pelo Governo do Estado do Amazonas. Ademais, há ainda a previsão de uma alíquota diferenciada de 75% para a cobrança de IRPJ na região. Esses valores não adentram no âmbito da pesquisa, pois não constam como gastos tributários nos documentos de prestação de contas da União.

isenção: “armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas”.

Um segundo imposto de órbita federal isento pela ZFM é o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cuja isenção vem prevista também no artigo 3º do DL 288/67, de sorte que o mesmo dispositivo regula as hipóteses para aplicação da isenção. Ademais, salienta-se que todas as exceções aplicadas à isenção de II por força do artigo 3º, §1º, do DL 288/67, são também aplicadas na incidência do IPI.

A renúncia de receita relativa ao IPI na ZFM é separada em duas perspectivas: a isenção sobre o IPI nacional, a qual se refere aos produtos industrializados adquiridos no país, bem como a isenção sobre o IPI vinculado, que por sua vez refere-se a produtos estrangeiros importados pelas empresas instaladas na ZFM (BRASIL, 2014, p. 12 e 14-16).

Ainda sobre as renúncias de receitas concedidas na ZFM, verifica-se também um tratamento diferenciado para as contribuições sociais para o PIS/PASEP e COFINS. Em relação a tais contribuições, com base em largo arcabouço legal¹¹⁵, verifica-se que há renúncia de receita através da redução de alíquota a zero sobre as receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na ZFM por pessoa jurídica situada fora da área (BRASIL, 2014, p. 18).

Ademais, há semelhante redução quando da comercialização de matéria prima e materiais de embalagem produzidos na ZFM para a utilização nos processos industriais da área (BRASIL, 2014, p. 18). Ainda no que toca a essas contribuições, verifica-se a aplicação de alíquotas reduzidas nas notas fiscais em relação às demais unidades da Federação para a indústria e o comércio (BRASIL, 2014, p. 17).

Em suma, as renúncias de receita tributárias de esfera federal oferecidas na Zona Franca de Manaus se referem à arrecadação de imposto de importação; de imposto sobre produtos industrializado (nacional e vinculado); de contribuição para o PIS/PASEP; e, finalmente, o COFINS.

Uma vez concluído esse estudo geral acerca da Zona Franca de Manaus, envolvendo sua história e seus principais diplomas normativos, passa-se a sua análise como política pública.

¹¹⁵ Nesse sentido, elencam informações relevantes para a incidência de contribuição para o PIS/PASEP e COFINS: art. 17 da Lei nº 11.033/04; art. 2º, *caput*, e §3º da Lei 10.996/04; art. 65, parágrafo 8º, da Lei nº 11.196/05; Decreto nº 5.310/04; art. 24 da Lei nº 11.945/09; art. 5º-A da Lei nº 10.637/02; art. 37 da Lei 10.865/04 (BRASIL, 2014, p. 17-18).

3.2.1. Análise da ZFM como política pública

Uma vez que o trabalho passa a focar em uma medida de renúncia de receita tributária concreta, verifica-se ser o momento propício para a demonstração da hipótese geral do trabalho.

Em outras palavras, é a oportunidade em que a presente dissertação, por meio de raciocínio por premissas e deduções, argumenta pela sua hipótese principal que consiste na assertiva de que medidas de renúncias de receita tributária podem ser compreendidas como políticas públicas, para, então, desenvolver sua hipótese auxiliar: a possibilidade do uso de elementos do campo das políticas públicas para a análise dessas medidas de renúncia de receita.

Como desenvolvido ao longo do trabalho, o conceito de políticas públicas é um tema multidisciplinar em que as definições são variáveis. Assim, com base nas conclusões do capítulo primeiro, adota-se como premissa maior que deve ser considerada política pública a ação ou omissão consciente de governo com o objetivo de enfrentar problemas coletivos e promover o interesse público por meio de seus agentes oficiais em conjunto com a sociedade civil.

Como premissa menor, destaca-se que a Zona Franca de Manaus consiste em uma ação consciente (renúncia de receita tributária) com o objetivo de enfrentar problemas coletivos e promover o interesse público (desenvolvimento da região do Amazonas), sendo gerida por agentes públicos (SUFRAMA).

Da subsunção da premissa menor pela maior, deduz-se, então, que a Zona Franca de Manaus pode ser considerada típica política pública. Diante dessa constatação, passa-se, então, ao desenvolvimento da hipótese acessória: a aplicação dos mecanismos de análise do campo de política pública para uma medida de renúncia de receita, isto é, a Zona Franca de Manaus.

Para tanto, aplica-se o mecanismo do ciclo das políticas públicas¹¹⁶ para a compreensão das diversas etapas envolvendo o desenvolvimento da política pública

¹¹⁶ Para a análise por meio do ciclo de políticas públicas, a presente dissertação procurou agrupar algumas das etapas com o objetivo de condensar as diversas informações e aplicações de teorias desenvolvidas no primeiro capítulo. Ademais, cumpre destacar que as etapas desenvolvidas remetem diretamente às considerações desenvolvidas nesse capítulo primeiro, com especial destaque para o tópico 1.2.. Assim, nessa análise, procura-se retomar as noções estabelecidas nesses tópicos anteriores, de maneira que se recomenda a consulta desses tópicos já construídos caso necessário.

em questão, visando, então, à formulação do quadro de referência de política pública, oportunidade em que são discutidos alguns dos sucessos e insucessos da ZFM.

3.2.1.1. Etapas de identificação de problema, formação de agenda e formulação de alternativas

Como primeira etapa, identificação do problema, verifica-se que a ZFM foi criada com o objetivo de enfrentar o abandono e a estagnação da região do Amazonas, propondo, desse modo, a revitalização socioeconômica da região por meio das renúncias de receitas tributárias, conforme se verifica do já citado artigo 1º do DL 288/67.

Do texto desse diploma, é possível identificar como se encaminha a promoção desse desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se o artigo 7º, §7º, II, do DL 288/67, o qual norteia como as renúncias relativas ao Imposto sobre Importação devem ser operadas no âmbito da ZFM:

§ 7º A redução do Imposto sobre Importação, de que trata este artigo, somente será deferida a produtos industrializados previstos em projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa que:

(...)

II - objetivo: a) o incremento de oferta de emprego na região; b) a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; c) a incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica; d) níveis crescentes de produtividade e de competitividade; e) reinvestimento de lucros na região; e f) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.

Ou seja, o problema relativo ao desenvolvimento da região do Amazonas enfrentado pela ZFM não somente refere-se ao desenvolvimento econômico da região, mas, também, há a busca de uma melhora de caráter social, conforme se verifica, principalmente, nos objetivos expostos nas alíneas “a”, “b”, “e” e “f”. Logo, a ZFM envolve desde o desenvolvimento da região por meio da melhora dos setores industriais até a consecução de direitos essenciais, especialmente o direito ao trabalho (GONÇALVES, 2013, p. 79 e 90; MIRANDA, 2013, p. 12)

Esse problema coletivo adentrou à agenda dos Governos na década de 50 em razão dessa evidente estagnação da região, sendo um problema de agenda institucional a partir do momento em que os Administradores Públicos, especialmente, a gestão federal, passaram a encarar a questão mais atentamente, oportunidade em

que foram formuladas uma série de outras alternativas para o enfrentamento desse problema, como a criação do plano de Valorização Econômica da Amazônia (MENDONÇA, 2013, p. 38) e a SUDAM.

Sobre os processos de formulação da ZFM, interessante destacar que houve uma participação intensa de agentes oficiais e não oficiais nos debates que levaram à criação do programa. Nesse sentido, destaca-se o trabalho desenvolvido por Amílcar Alves Tupiassu (1979, *apud* MENDONÇA, 2013, p. 153-155) no qual o autor visou identificar grupos não oficiais que de certa forma influenciaram em tal debate, com destaque para grupos industriais nacionais e multinacionais, bem como a classe empresarial ligada a interesses internacionais.

No mesmo sentido, houve uma atuação forte pela efetivação da ZFM por parte de grupos comerciais estrangeiros e nacionais que já atuavam em áreas caracterizadas pelo livre comércio (como Hong Kong e Panamá). Por meio da experiência exercida nessas localidades, esses grupos possuíam a perspectiva que a instauração da ZFM poderia ofertar um caminho viável para sua expansão comercial.

Ademais, ainda no que se refere à atuação de grupos de interesse, verifica-se ainda uma atuação de grupos empresariais atrelados ao turismo interno brasileiro como agências de viagem e grupos hoteleiros que enxergavam na implantação da ZFM uma possibilidade de desenvolvimento da região e a promoção da expansão desse mercado.

Portanto, verifica-se um grande interesse de grupos relacionados aos setores industriais na criação e efetivação de um sistema de renúncias fiscais na área. Tal constatação abre uma porta interessante para a utilização das categorias formuladas por Schneider e Ingram (1993). Nesse sentido, verifica-se uma política a qual claramente privilegia entes pertencentes a categorias em vantagem, isto é, empresas e indústrias¹¹⁷ (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 336).

O interessante dessa observação é que as autoras (1993, p. 337-338) apontam que as políticas destinadas a essa categoria são marcadas por requisitos simples para que os destinatários possam usufruir de seus benefícios. É o que se verifica das exigências colocadas para as empresas instaladas na ZFM, uma vez que

¹¹⁷ Interessante destacar que as autoras (1993, p. 337) atribuem justamente o exemplo aqui abordado de política pública a beneficiar essa classe em vantagem, tratando da possibilidade de concessão de isenções às empresas e indústrias [*business*] para aumentar a sua competitividade ou para incentivar que se aloquem para outras áreas.

praticamente o único requisito é ter suas operações desenvolvidas na área. É um cenário bem diferente do que quando comparado às políticas públicas para as classes dependentes, como se verá no tópico destinado à análise desse programa.

Ademais, ainda no que se refere à sua formulação, cumpre um destaque às ferramentas de política pública formuladas para a ZFM, isto é, quais tributos seriam efetivamente renunciados pela União, cabendo, ainda, a apresentação de breves considerações.

Nesse sentido, destaca-se que os dois impostos, II e IPI, aos quais foram concedidas isenções, são tributos em que se verifica um grande potencial para o exercício da extrafiscalidade. Essa análise já foi realizada no que toca ao IPI, entretanto, passa-se a tecer breves considerações acerca da extrafiscalidade do II.

Os impostos relativos ao comércio exterior, isto é, os impostos sobre importação e exportação, permitem o reconhecimento de sua função extrafiscal, especialmente por se referirem a um mecanismo de regulação da economia, servindo como meio de proteção e incentivo do comércio nacional (MARQUES ALVES; CARLOS DUARTE, 2017, p. 290-291).

Esse tipo de tributação detém esse potencial por representar uma exceção aos princípios da anterioridade e legalidade tributária (AFONSO, 2007, p. 15), de sorte que por força do artigo 153, §1º, da CF, cabe ao Poder Executivo o controle das alíquotas referentes a esse imposto de acordo com as políticas cambiais e de comércio exterior.

Desse modo, essa flexibilidade das alíquotas dos impostos relacionados ao comércio exterior costuma refletir os interesses da nação, uma vez que o contexto em que os movimentos relativos a esses tributos são realizados costumam revelar uma preferência por produtos relevantes ao mercado nacional, como bens de capital e de informática, os quais costumam ser taxados de modo mais leve, ao passo que produtos de consumo mais supérfluos são taxados com mais rigidez (PAULSEN, 2015, p. 361).

Portanto, interessante identificar como os impostos escolhidos como ferramentas para formação dos incentivos da ZFM são dotados desse potencial de extrafiscalidade, reforçando ainda mais a relação construída em tópico anterior.

Concluída a análise dessas etapas, passa-se a refletir acerca da fase de tomada de decisão para a criação da Zona Franca de Manaus no âmbito de seu ciclo político.

3.2.1.2. Etapas de tomada de decisão e de implementação

Na análise desse aspecto do ciclo das políticas públicas, parece ser possível destacar alguns aspectos interessantes das decisões tomadas na seara da ZFM. O Decreto-Lei nº 288/67, efetiva base normativa relativa à ZFM, é nitidamente caracterizada por uma tomada de decisão incrementalista. Afinal, é literalmente o acréscimo a uma política pública à época já existente, isto é, o porto franco de Manaus, regulamentado pela Lei nº 3.173/57.

Desse modo, verifica-se a prevalência da noção estipulada por Lindblom (1959, p. 86) de que as políticas se desenvolvem de maneira dinâmica, no sentido de que há uma simbiose entre a política e os problemas que pretende enfrentar, de sorte que, conforme os problemas vão se modificando, também se modificarão as políticas em medidas incrementais.

Nesta senda, é o cenário que se verifica também nos diversos acréscimos aplicados na ZFM ao longo dos anos por meio de decretos e leis sucessivos, pelos quais não houve a promoção de grandes alterações, o que explica, de certa forma, a longevidade dessa política (MENDONÇA, 2013, p. 141).

Entretanto, é também necessário ressaltar que a precursora Lei nº 3.173/57 foi uma disposição completamente inovadora na região, de sorte que é possível uma aproximação com o modelo racionalista de Simon (1955, p. 100), no sentido de que a ZFM é simplesmente uma medida nova, a qual os gestores da época consideraram eficiente para o combate de problemas na área. Em suma, diante do problema de estagnação da região, a comunidade política compreendeu que a melhor alternativa seria a adoção de um sistema de renúncias fiscais.

Ademais, há ainda a possibilidade de utilização do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (2014, p. 86-87) como maneira de refletir acerca da tomada de decisão que originou a ZFM. Como já demonstrado, o autor argumenta que a política pública surge pela oportunidade criada pela janela de política pública, a qual significa o encontro dos três fluxos constantes de problemas, soluções e de política (KINGDON, 2014, p. 88). Como visto, as soluções já se encontram na mente dos gestores públicos, de sorte que apenas uma variação no fluxo da política (alterações na estrutura política relevante) ou no de problemas (aparecimento ou agravamento de problemas coletivos), pode provocar o surgimento da janela de política pública.

Se a premissa de Kingdon for assumida como correta, de modo que já existia a perspectiva de criação de uma política pública para a concessão de renúncias de receita para a região do Amazonas, percebe-se que o abandono da área em virtude do fim da prosperidade decorrente do Acordo de Washington propiciou relevante impacto no fluxo de problemas, de maneira que o agravamento do problema coletivo, isto é, a estagnação da área, foi elemento necessário a permitir a criação da ZFM.

É evidente que a proposta de Kingdon é de cunho teórico, no sentido de que este argumenta, com base no modelo Cohen-March-Olsen, que os gestores já detêm as soluções previamente preparadas, apenas aguardando o momento propício para sua implementação (KINGDON, 2014, p. 87), informação que o presente trabalho não consegue comprovar ou refutar. Entretanto, caso a região contemplada pelos benefícios da ZFM estivesse em uma situação de grande prosperidade, crê-se que seria mais difícil a implementação de tal política pública.

Encerrada essa etapa, a presente dissertação passa a analisar a execução da ZFM com o objetivo de proceder à análise proposta pelo mecanismo do ciclo de políticas públicas.

No que toca a implementação da ZFM, verifica-se nitidamente a noção apresentada por Howlett (et. al., 2013, p. 179) no que se refere a uma clara expansão no núcleo de envolvidos no desenvolvimento da política pública, uma vez que houve a criação de um ente específico para sua administração, isto é, a SUFRAMA.

Em que pese a criação de um ente específico para a gestão da ZFM, através das bases teóricas formuladas quando do estudo dessa etapa no primeiro capítulo, parece razoável afirmar que a ZFM segue um formato de implementação de cima para baixo. Como já destacado, por esse formato, a implementação da política pública acaba privilegiando os atos de seus idealizadores, atribuindo um peso maior ao elemento normativo estabelecido por estes, ao invés de seus agentes de implementação (SABATIER, 1986, p. 35-36).

No caso da ZFM, verifica-se que os seus principais instrumentos normativos, o DL nº 288/67 e o Decreto nº 61.244/67, são as efetivas bases para a aplicação das renúncias de receita promovidas pela política pública em questão.

Ademais, conforme amplamente verificado, as principais mudanças de implementação na política pública da ZFM não são em razão de atos praticados pela SUFRAMA, principal agente administrador dessa política, mas, sim, especialmente por atos do Poder Executivo (de decretos) ou do Congresso Nacional (leis).

Ainda assim, não parece correto afirmar que a ZFM seja implementada totalmente de cima para baixo, uma vez que há uma participação significativa da SUFRAMA. Nesse sentido, salienta-se que a autarquia é encarregada de várias atribuições relevantes no que toca à gestão da ZFM.

Dessas funções, importante destacar, nos termos do artigo 11, alínea “a”, do Decreto-Lei nº 288/67, a atribuição de realizar o Plano Diretor da ZFM. Conforme se verifica do Plano Diretor de 2017-2025 (BRASIL, 2017c, p. 51-64), a SUFRAMA tem princípios de atuação e desenvolve uma série de diretrizes táticas que orientam o desenvolvimento das atividades desempenhadas na ZFM.

Por exemplo, no que toca às renúncias de receita por meio da concessão de incentivos fiscais, verifica-se que a diretriz tática se desenvolve no aprimoramento contínuo de “suas atribuições quanto ao trâmite, acompanhamento e fiscalização de projetos e fluxos de mercadorias, associados aos projetos e atividades comerciais que usufruem de incentivos fiscais”¹¹⁸ (BRASIL, 2017c, p. 62).

Além dessa função essencial, o Decreto-lei nº 288/67, por força do artigo 11, alínea “d”, determina que a SUFRAMA mantenha constante articulação com a SUDAM, com autoridades do Governo do Estado do Amazonas e as principais autoridades dos municípios em que se encontra localizada a ZFM. Ademais, o artigo 31 do referido Decreto-Lei determina que o superintendente da SUFRAMA preste contas ao TCU acerca de sua gestão administrativa.

Assim, o que se visualiza no que toca à implementação da ZFM, é que parece haver a prevalência de um modelo de cima para baixo. Porém, dada a importância da SUFRAMA, bem como as exigências normativas de que haja uma articulação entre os diversos agentes relativos à ZFM, seria também razoável a argumentação de que se trata de um modelo que propõe os ideais da ACF de Sabatier (1986, p. 41-43), no sentido de reconhecer a importância dos vários agentes envolvidos¹¹⁹.

¹¹⁸ Essa diretriz geral é ainda pormenorizada por outras diretrizes que envolvem o monitoramento dessas políticas e seus impactos; a revisão de marcos regulatórios da área; bem como a modernização dos sistemas gerenciais e operacionais relativos a aplicação das renúncias (BRASIL, 2017c, p. 62).

¹¹⁹ Embora não sejam propriamente agentes da política pública, é interessante destacar que existem atores não oficiais que tentam influenciar no desenvolvimento da ZFM. Por exemplo, cita-se uma comitiva criada por várias associações reunidas para propor ideias e discutir a implementação da ZFM. Confira informações sobre os participantes desse encontro no seguinte link: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/associacoes-comerciais-apresentam-demandas-e-demonstram-apoio-a-suframa>.

Desse modo, conclui-se a análise da fase de implementação da ZFM com base nas noções desenvolvidas acerca do ciclo da política pública. Assim, prossegue-se, então, para a última, e talvez mais importante etapa do ciclo, a de avaliação.

3.2.1.3. Etapa de avaliação

No que concerne à avaliação político-eleitoral da ZFM, cujo principal termômetro seriam as eleições, encontra-se certo embaraço para a realização dessa via avaliativa. Isto ocorre por se tratar de uma política pública de mais de cinco décadas, de sorte que se mostra uma tarefa difícil atrelar a aprovação do público com a eventual reeleição de candidato¹²⁰.

Assim, passa-se a tecer considerações acerca das demais vias de avaliação apresentadas ao longo do trabalho, com auxílio da via “não oficial” de estudos acadêmicos produzidos sobre o tema.

No que toca à avaliação pela via judicial, faz-se o destaque a ADI nº 2.348-9/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, em que o STF reconheceu a necessidade de preservação da Zona Franca de Manaus, com respaldo no já mencionado artigo 40 do ADCT (BRASIL, 2000, p. 266).

Sobre esse julgado, é interessante ainda menção ao voto do Relator, oportunidade em que o Ministro Marco Aurélio passa a ponderar acerca das razões da existência da ZFM (BRASIL, 2000, p. 304):

(...) qual a razão de ser da Zona Franca de Manaus? Por que tanto se investiu em região tão longínqua se tão próximo fervilham problemas e mais problemas? Porque, além do atendimento a comando constitucional no sentido da correção das desigualdades em todo território brasileiro, o legislador sensibilizou-se pela necessidade de uma política demográfica mais eficaz, visando à proteção das fronteiras nacionais. É como se o legislador dissesse: fomos agraciados com esse imenso tesouro desguardado, exposto a toda sorte de cobiça; precisamos defendê-lo – e não há maior proteção, de acordo com a velha máxima popular – que o “olho do dono”. Decidiu-se, então criar empregos – o melhor chamariz para assentar populações de uma maneira responsável, ou no dizer dos economistas, “de forma sustentável”. Dando-se-lhes meios de se sustentarem, ao tempo em que guardariam a floresta amazônica – a maior reserva biológica do mundo -, também a preservariam, não sendo necessário dela se valerem para sobreviver

¹²⁰ No que toca inclusive à época de criação da ZFM, 1968, é importante lembrar que o Brasil se encontrava sob jugo do regime militar, de sorte que as eleições, as quais já não são um parâmetro tão preciso (HOWLETT, et. al., 2013, p. 212) em situações normais, não parecem ser um indicativo interessante para o caso em tela.

Essa passagem revela alguns pontos pertinentes para o estudo aqui proposto. Em primeiro lugar, o Ministro reconhece a importância da ZFM como uma ação de governo capaz de criar empregos, de modo que reitera o potencial da ZFM para a implementação do direito fundamental ao trabalho. Ademais, agrega à ZFM um claro propósito de instrumento para a consecução de interesse público, alinhando essa política com o comando constitucional de redução de desigualdades.

Também muito interessante acerca dessa passagem é que mais uma vez parece ser possível observar uma avaliação um pouco além do controle de constitucionalidade e legalidade da norma, ponderando acerca dos eventuais motivos e finalidades da ZFM. Não se verifica um julgamento no sentido de promover efetivas mudanças na condução dessa política pública, mas, há de se destacar essa reflexão exposta no voto.

Na toada das colocações expostas pelo Ministro, bem como nos claros objetivos expostos pelas renúncias concedidas pela ZFM, cabe o destaque às avaliações realizadas acerca da produção de empregos na região.

Nesse sentido, destaca-se o trabalho produzido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Texto para Discussão 126/2013, o qual se propôs a analisar a geração de empregos na região em decorrência das renúncias operadas. Como premissa, o estudo se valeu da análise de duas principais variáveis, o número de empregos na região e a massa dos salários, somadas à rotatividade da mão de obra empregada (MIRANDA, 2013, p. 12).

No ano de 2011, a ZFM tinha uma média mensal de 111 mil empregados. Em decorrência dos valores renunciados, o estudo esperava encontrar uma grande estabilidade entre os empregados. Entretanto, conforme aferido, de cada 10 pessoas empregadas, 3.5 foram demitidas. Embora seja nítido que a taxa de admissão seja superior à taxa de demissão, essa relação na ZFM se aproxima da média nacional da época de 37%. Portanto, o estudo conclui, no que toca ao número de empregados e sua rotatividade, que não há uma melhora em relação à média formal de emprego se comparado com o resto do país (MIRANDA, 2013, p. 12).

No que se refere à massa salarial, o estudo argumenta que os benefícios fiscais concedidos (à época de 17 bilhões de reais) não refletiram uma grande massa salarial, uma vez que o valor desta não chegou a 4.5 bilhões de reais, comparado a um faturamento de quase 70 bilhões de reais. Essa relação se mostrou como regra, uma

vez que nos períodos entre 2006 a 2011, em média, a massa salarial não conseguiu chegar a 6% do faturamento da área (MIRANDA, 2013, p. 12-13).

Não obstante a baixa massa salarial e a considerável rotatividade para uma área tão beneficiada, os salários pagos são também de baixa monta. O estudo optou por adotar como referência o setor de construção (reconhecido por ser um setor de salários baixos), oportunidade em que foi constatado que, em 2008, a média salarial desse setor na ZFM era de 1.308,00 reais, ao passo que no restante do país era de 1.480,00 reais (MIRANDA, 2013, p. 13).

Esses dados levantados em muito se aproximam aos levantados pela própria SUFRAMA, a qual estipulou que, no ano de 2015, da média mensal de 103.768 empregados (desconsiderando terceirizados e temporários), 65.166¹²¹ recebem pagamentos de até 02 salários mínimos. Em suma, cerca de 63% dos empregados da ZFM recebem até 02 salários mínimos (BRASIL, 2015b, p. 102).

Por essas razões, no que toca aos índices de empregabilidade, o estudo concluiu: “o impacto da ZFM para o emprego e renda da população de Manaus e de sua área de influência não reflete a intensidade com que as empresas ali sediadas são beneficiadas por benefícios fiscais e protegidas da livre competição” (MIRANDA, 2013, p. 14).

Prosseguindo nos métodos avaliativos, cumpre ainda o destaque a mecanismos de avaliação administrativos, operados por meio de órgãos da Administração direta.

Como primeiro órgão administrador, faz-se necessário o destaque para informações expostas pela SUFRAMA. Segundo a autarquia, no ano de 2014, o faturamento do Polo Industrial de Manaus foi de cerca de 87 bilhões de reais. Considerando que somente a União teve uma renúncia estimada em 24 bilhões de reais para o ano de 2015 (BRASIL, 2016, p. 161) é necessário comparar esses valores com o resto do país.

Em que pese não seja no mesmo período, José Bispo (2020, p. 193-206), utilizando dados referentes às Demonstrações de Valor Adicionado¹²² constatou que,

¹²¹ Desse número, 42.499 empregados recebem pagamentos de até 1,5 salário mínimo e 22.667 empregados recebem pagamentos de até 2 salários mínimos (BRASIL, 2015b, p. 102).

¹²² As Demonstrações de Valor Adicionado, ou DVAs, consistem em um informe contábil a ser produzido pelas empresas.

embora sejam beneficiadas com renúncias fiscais, as empresas situadas na ZFM produzem menos riquezas que as demais empresas do país (BISPO, 2020, p. 206):

Em síntese, atendendo ao objetivo específico proposto de mensurar a criação de riqueza pelas empresas industriais beneficiárias de incentivos fiscais instaladas na Zona Franca de Manaus, tanto pela regressão linear (31,07% contra 54,36%) como pelo teste de média 30,96% contra 45,08%) e pelas DVAs reais consolidadas, rejeita-se a hipótese auxiliar 2, ou seja, as empresas industriais instaladas na ZFM criam menos riqueza do que as empresas industriais dos mesmo setores ou similares instaladas em outras regiões do país

Ainda sobre a avaliação administrativa relativa à política pública da Zona Franca de Manaus, é importante verificar a avaliação da própria SUFRAMA. Para isso, a dissertação utiliza o relatório de avaliação sobre a SUFRAMA (BRASIL, 2019c) produzido pela Controladoria Geral da União¹²³.

A CGU apurou a atuação da SUFRAMA no decorrer do ano de 2018 em uma série de campos avaliativos. De um parâmetro geral, foi constatado que os instrumentos de controle interno da SUFRAMA existem e estão em funcionamento. Entretanto, apresentam algumas fragilidades especialmente nos campos de “avaliação de riscos”, “ambiente de controle” e “informação e comunicação” (BRASIL, 2019c, p. 32-33).

Interessante para a dissertação também é o trabalho exercido pela CGU no acompanhamento da gestão de renúncias de receitas referentes ao Decreto 6.008/06. Por meio deste, empresas que invistam em atividades de pesquisa e desenvolvimento na região da Amazônia podem pleitear a isenção de II e IPI para bens de informática e automação junto a SUFRAMA.

Embora se trate de uma renúncia de receita não geral, condicionada, é importante mencionar que a apuração da CGU constatou demoras na análise dos pedidos, grande quantidade de recursos não julgados e demora na comunicação com a Receita Federal e ao Ministério Supervisor (BRASIL, 2019c, p. 37).

Esse tipo de constatação sugere problemas na gestão realizada pela SUFRAMA, os quais devem ser considerados, uma vez que se trata de seu órgão gestor. Ademais, a demora na comunicação com esses outros órgãos revela problemas na tão importante articulação entre os implementadores da política pública.

¹²³ Conforme se verifica do próprio relatório a missão da CGU é “promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto”. (BRASIL, 2019c, p. 03).

Por fim, no que toca à avaliação legislativa, com foco na perspectiva orçamentária e de fiscalização, em consonância com o percurso da dissertação até então construído, é necessária a exposição dos custos dessas renúncias de receitas concedidas pelo Governo Federal à área¹²⁴.

Conforme ressaltado no ranking de gastos tributários de 2019, extraído do bojo do Relatório sobre as Contas do Presidente da República (BRASIL, 2019a, p. 51), a ZFM, juntamente com outras áreas de livre comércio¹²⁵, representou um custo de cerca de 22 bilhões reais, o equivalente a 7,20% dos gastos tributários realizados pela União.

Embora não tenha tido uma semelhança total, o montante levantado pelo TCU é um valor próximo ao estimado pela Receita Federal no DGT referente ao Projeto da LOA de 2019. Nesse sentido, faz-se então o destaque dessas estimativas, buscando compreender os valores pormenorizados dos incentivos concedidos no bojo da ZFM (BRASIL, 2018a, p. 64-67):

QUADRO 2 - ESTIMATIVAS DO DGT PLOA 2019 PARA A ZFM	
Tributo renunciado	Valor (R\$)
Imposto sobre Importação	2.299.050.778,00
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	11.213.590.919,00
Imposto sobre Produtos Industrializados – Vinculado à Importação – IPI-vinculado	2.333.907.858,00

¹²⁴ Em se tratando de uma análise de gastos federais, não adentram nessa conta os valores renunciados à título de ICMS, uma vez que estes seriam gastos arcados pelo Governo do Estado do Amazonas.

¹²⁵ São outras áreas de livre comércio semelhantes à ZFM que adentram nesse montante: Tabatinga-AM, Guajará-Mirim-RO, Pacaraima e Bonfim-RR, Macapá/Santana-AP e Brasiléia e Cruzeiro do Sul-AC (BRASIL, 2018a, p. 75, 91 e 95).

Contribuição Social para o PIS-PASEP ¹²⁶	1.462.204.478,00
Contribuição para o financiamento da Seguridade Social - COFINS ¹²⁷	6.729.004.149,00
Total:	24.037.758.182,00

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base em dados extraídos do DGT – PLOA 2019 (BRASIL, 2018a, p. 64-67).

Assim, o TCU exerce uma função muito relevante ao dar transparência aos valores efetivamente renunciados por esta política pública. Porém, as contribuições desse tão importante órgão vão além, de maneira que produz relevantes relatórios acerca do desenvolvimento das atividades no bojo da ZFM, enunciando, assim, as já mencionadas funções orçamentárias de controle e planejamento.

Um documento do TCU de relevância é o TC 028.469/2017-8 (BRASIL, 2018b), relatório de auditoria com o objetivo de verificar a atuação da SUFRAMA na fiscalização e gestão das renúncias de receita tributária concedidas na área, justificando tal auditoria justamente pelos altos valores concedidos em renúncias durante o período (2014-2017), sempre superando o montante de 20 bilhões em gastos tributários (BRASIL, 2018b, p. 1-3).

Conforme se verifica, foram constatadas uma série de problemáticas em relação à gestão da ZFM. Os principais achados foram os seguintes:

(I) internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional da empresa remetente ou destinatária; (II) empresas com operações sempre direcionadas ao canal verde; (III) estoque considerável de protocolos de internamento pendentes de análise com prazo vencido; (IV) ausência de critérios ou de controles que definam o uso de vistoria técnica; (V) definição de canal de vistoria sem utilização de critérios que mitiguem o risco de fraudes; (VI) conhecimento prévio do canal de vistoria pelo transportador; (VII) alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias de forma injustificada; (VIII) realização de vistoria física meramente formal, e; (IX) desvio de função na atividade de vistoria (BRASIL, 2018b, p. 2)

¹²⁶ Para chegar ao valor gasto com contribuição social para o montante destinado ao PIS-PASEP são somadas cinco 05 atividades diversas: Importação de matéria prima (R\$ 623.250.175,00); Importação de Bens de Capital (R\$ 1.715.636,00); Matéria-Prima Produzida na ZFM (RS 0,00); Alíquotas Diferenciadas (R\$ 536.803.166,00); Aquisição de Mercadorias (R\$ 300.435.501,00).

¹²⁷ Para chegar ao valor gasto com contribuição social para o montante destinado ao COFINS são somadas cinco 05 atividades diversas: Importação de matéria prima (R\$ 2.869.840.797,00); Importação de Bens de Capital (R\$ 8.596.338); Matéria-Prima Produzida na ZFM (RS 0,00); Alíquotas Diferenciadas (R\$ 2.466.688.542,00); Aquisição de Mercadorias (R\$ 1.383.878.472,00).

Embora todos esses achados revelem problemas na gestão da ZFM, a inexistência de mecanismos que mitiguem fraudes na vistoria de mercadorias (BRASIL, 2018b, p, 17), bem como a vistoria física meramente formal (BRASIL, 2018b, p. 19), levam a crer que a fiscalização acerca da incidência de renúncias de receita não reflete a importância dos benefícios destinados à área.

3.2.1.4. Aferindo o sucesso da ZFM como política pública

Encerrada essa análise do ciclo de política pública referente à ZFM, passa-se a reunir todas as informações construídas ao longo desse estudo no quadro de referência de política pública (BUCCI, 2015), visando à realização de um panorama dessa política:

QUADRO 3 - QUADRO DE REFERÊNCIA DA ZFM	
Nome	Zona Franca de Manaus (ZFM)
Responsáveis pela gestão governamental	A ZFM é gerida pelo Poder Executivo Federal, sendo administrada por meio da autarquia Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)
Base normativa	Decreto-Lei nº 288/67 regulamentado pelo Decreto nº 61.244/67
Desenho jurídico institucional	É uma política pública formando uma área de livre comércio de importação e exportação, contemplada por incentivos fiscais especiais, objetivando o desenvolvimento socioeconômico da região. A administração é feita pela SUFRAMA

Agentes oficiais	Um subsistema pelo qual à gestão fica encarregada à SUFRAMA.
Agentes não oficiais	Empresas beneficiadas pelos incentivos da ZFM e eventual mão de obra a ser contratada em razão destes. Atribui-se o destaque para os atores mencionados na etapa de formulação
Mecanismos jurídicos de articulação entre os agentes	A base normativa determina que a SUFRAMA mantenha articulação com as entidades previstas no art. 11, alínea “d”, bem como que preste contas ao TCU
Escala e público alvo	Empresas situadas nos limites geográficos estipulados pelo artigo 2º do Decreto nº 61.244/67, além da “Amazônia Ocidental”, nos termos do artigo 1º do Decreto-Lei nº 356/68
Dimensão econômico-financeira	Em 2019, foram renunciados cerca de 22 bilhões de reais
Estratégia de implementação	A ZFM é implementada por meio da concessão de renúncias fiscais para indústrias localizadas na área, com ênfase, na esfera federal, para os tributos de II, IPI, COFINS e contribuição ao PIS/PASEP.
Principais mecanismos de avaliação destacados para a compreensão do funcionamento da política pública	Controle interno: SUFRAMA, CGU e RFB Controle externo: TCU Estudos acadêmicos

Fonte: Elaborado pelo autor com base na proposta de Maria Paula Dallari Bucci (2015)¹²⁸.

¹²⁸ Nesse sentido, confira o tópico 1.2.6., *in fine*, da presente dissertação.

Com base nas informações reunidas, propõe-se, então o desenvolvimento dos itens finais da proposta do quadro de referência (BUCCI, 2015). Destaca-se que, buscando uma avaliação mais criteriosa da ZFM enquanto política pública, utiliza-se os critérios trazidos por Leonardo Secchi (2013, p. 63).

No que toca à equidade, com base nos estudos construídos, parece não haver maiores dificuldades em constatar que há uma distribuição homogênea dos benefícios tributários resultantes da ZFM. Afinal, são renúncias previstas em instrumentos normativos gerais e que são aplicadas de maneira igual a todos que se adequem aos seus parâmetros, os quais, como salientado, não são de difícil cumprimento.

Já nos critérios relacionados a aspectos de caráter econômico relativos à ZFM verificam-se alguns problemas. Mesclando os critérios de economicidade e produtividade, para uma análise de eficiência econômica, observa-se que as renúncias de receita concedidas à área parecem não refletir o crescimento da região.

Como visto, o faturamento das empresas situadas na ZFM não supera a média nacional de faturamento nos mesmos setores (BISPO, 2020, p. 206). O mesmo vale para a geração de empregos na área, a qual se mantém na média nacional ou é até pior (MIRANDA, 2013, p. 13; BRASIL, 2015b, p. 102). Parece razoável afirmar que uma área que tem o benefício de ser contemplada com uma renúncia de mais de 20 bilhões de reais deveria ter uma performance melhor.

Em relação à eficiência administrativa da ZFM, também foram identificados problemas. Embora a SUFRAMA exerça um papel importante na gestão da área, conforme visto do relatório TC 028.469/2017-8 (BRASIL, 2018b, p. 2), foram vários os problemas encontrados, envolvendo desde as funções de fiscalização até constatações de desvios de finalidade nas ações. Considerando os grandes valores renunciados à área, tais falhas de monitoramento são ainda mais graves.

Por fim, o último critério a ser analisado é a eficácia da ZFM, isto é, até que ponto a política pública em questão logrou êxito em atingir seus objetivos. Uma vez constatado que a ZFM parece ter uma produção de riqueza semelhante ao restante do país, bem como uma geração de emprego nos níveis do restante do país, seria razoável argumentar que a política falhou em seu desenvolvimento.

Entretanto, considerando que o objetivo principal da ZFM é o desenvolvimento da área, nos termos do artigo 1º do Decreto-Lei 288/67 e não a superação das demais regiões, há um argumento a ser levantado no sentido de que a política pública

alcançou em parte suas metas para ao menos aproximar uma região com tantas dificuldades aos demais índices do país. Há de se questionar como estaria a ZFM sem a concessão dessas renúncias.

Em verdade, como destacado anteriormente, é necessário o reconhecimento de que a análise do sucesso ou insucesso de uma política pública, ainda quando se encontram falhas, não tem por objetivo necessário a descontinuação da política, qualificando-se mais como um processo de aprendizagem e aperfeiçoamento desta e daquelas que a sucederem¹²⁹ (BENNETT; HOWLETT, 1992, p. 276).

Essa lição parece ser ainda mais verdadeira no que toca à ZFM. Conforme se verifica, a ZFM existe há tanto tempo na região, que esta se tornou dependente das renúncias fiscais concedidas, de sorte que grande parte da atividade econômica da área se dá em razão de sua existência (LIMA; VALLE, 2013, p. 75; MIRANDA, 2013, p. 36). Desse modo, quaisquer mudanças na estrutura dos benefícios concedidos devem ser realizadas com cautela.

De qualquer maneira, parece que apesar das diversas problemáticas constatadas pelos mecanismos de avaliação da ZFM, há, de certa forma, sucessos em sua realização, uma vez que se percebe o desenvolvimento da região, ainda que não haja superação de outras áreas não beneficiadas. Portanto, conclui-se que os dispêndios decorrentes do sistema de renúncias de receita tributária da ZFM exercem uma importante função na região, de modo que mesmo esses altos valores parecem ser justificáveis até em um cenário de escassez de recursos.

Porém, tal constatação não significa que o modelo não possa, ou melhor, não deva ser melhorado, ainda mais quando do reconhecimento dessa situação de dependência da área em relação aos benefícios concedidos.

Nesse sentido, uma proposta que parece interessante é a aproximação com alguns modelos semelhantes de concessão de incentivos fiscais como aqueles referentes à indústria automobilística do Nordeste (MIRANDA, 2013, p. 36).

Segundo se verifica, para empresas desse setor são também concedidos benefícios fiscais, porém de forma diversa da isenção geral e contínua da ZFM, justamente com o objetivo de não criar uma relação de dependência. Conforme se verifica, nessa área, os períodos contemplados com renúncias de receita tributária são mais curtos e contam com uma diminuição progressiva em seu valor. Ademais,

¹²⁹ Nesse sentido, confira o tópico 1.2.6. da presente dissertação.

as empresas instaladas nessas áreas devem apresentar anualmente plano de investimentos em pesquisa e desenvolvimento da região, correspondentes a no mínimo 10% do valor do benefício fiscal (MIRANDA, 2013, p. 36).

Talvez a adoção de algumas dessas medidas promovesse, paulatinamente, uma menor dependência dos grandes valores tributários renunciados, permitindo o retorno de parte desses recursos para os cofres públicos e o consequente desenvolvimento de outras políticas públicas.

Dessa maneira, encerra-se a análise da ZFM como política pública, oportunidade em que se buscou o emprego de instrumentos desse campo para sua melhor compreensão. Passa-se à realização de semelhante análise para o PROUNI.

3.3. Programa Universidade para Todos – PROUNI

O Programa Universidade para Todos, assim como outros programas educacionais como o FIES e o ENEM, surge em um contexto de democratização do ensino superior iniciado nos meados da década de 90. Tal processo é focalizado na expansão do acesso a esse nível de educação, especialmente no setor privado, podendo ser atribuído destaque ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (PDRAE) e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) (GUIMARÃES; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2017, p. 148).

Conforme se verifica, primeiramente, o programa foi idealizado a partir do Projeto de Lei nº 3.582/04, de autoria do Poder Executivo, o qual já trazia as principais noções acerca de como se desenvolveria o programa. Ocorre que o próprio Poder Executivo, julgando se tratar de matéria de urgência solicitou a retirada de tramitação desse projeto para editar a Medida Provisória nº 213/04, a qual efetivamente criou o PROUNI, sendo posteriormente convertida na Lei 11.096/05 (HAAS; PARDO, 2017, p. 723).

Com base nesse diploma, verifica-se que o programa detém a seguinte lógica: as universidades que aderirem ao programa serão beneficiadas com renúncias de receita tributária por meio da concessão de incentivos, ao passo que, como contrapartida, passam a conferir bolsas estudantis a alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica (BUCCI; MELLO, 2013, p. 2).

Como principais aspectos da Lei nº 11.096/05, destaca-se que as bolsas estudantis ofertadas pelo PROUNI serão sempre destinadas a brasileiros não-

portadores de diploma de ensino superior, divididas da seguinte maneira: bolsas de estudo integrais para estudantes cuja renda familiar mensal *per capita* não ultrapasse o valor de um salário mínimo e meio; e bolsas estudantis parciais de 50% ou de 25% para estudantes cuja renda familiar mensal *per capita* não ultrapasse o valor de até três salários mínimos.

Ademais, o programa não confere bolsas aos estudantes somente com base em sua condição socioeconômica, de modo que se verifica ainda a necessidade que o aluno demonstre aptidão acadêmica a ser aferida por meio da realização do ENEM (HAAS; PARDO, 2017, p. 725).

Sobre as bolsas contempladas, interessante destacar a previsão do art. 7º, II, da referida lei, a qual informa que é necessário que as universidades que adiram ao PROUNI reservem percentuais para indivíduos pertencentes às minorias étnico-raciais, requisito que revela ainda mais o aspecto de busca ao desenvolvimento socioeconômico por meio da educação, delineando ainda mais o aspecto de ação afirmativa ao programa (BUCCI; MELLO, 2013, p. 2-3).

Em relação às universidades aderentes ao programa, verifica-se que a adesão deve ocorrer voluntariamente por meio da assinatura de termo, devendo ser oferecido, no mínimo, uma bolsa integral para cada onze (aproximação do valor de 10,7) estudantes regularmente pagantes. Ademais, é possível a substituição desse requisito, desde que a universidade ofereça uma bolsa integral para cada vinte e dois alunos regulares e compense a relação com o oferecimento de bolsas parciais que atinjam o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos com bolsistas do PROUNI¹³⁰.

Uma vez que a universidade cumpre esses requisitos e passa a aderir efetivamente ao programa, esta será contemplada com as renúncias fiscais como contrapartida ao oferecimento de bolsas. Conforme se verifica do art. 8º da Lei 11.096/05, as instituições serão contempladas com isenções para os seguintes tributos: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); COFINS; e, finalmente, as contribuições para o PIS/PASEP.

Assim, construído esse panorama acerca das principais disposições relativas ao PROUNI, a presente dissertação passa, de modo semelhante à ZFM, a analisar essa ação como política pública.

¹³⁰ Esses requisitos são abrandados a partir do ano de 2005, conforme se verifica do art. 5º, §5º, do referido diploma legal.

3.3.1. Análise do PROUNI como política pública

Realizado este breve apanhado sobre as noções gerais relacionadas ao PROUNI, em consonância com o método de abordagem adotado pela pesquisa, promove-se, novamente, o raciocínio por meio de premissas e deduções para a demonstração de que o PROUNI deve ser considerado como típica política pública.

Nesse sentido, retoma-se a premissa maior estabelecida ao longo do trabalho, a qual determina que deve ser considerada como política pública a ação ou omissão consciente de governo com o objetivo de enfrentar problemas coletivos e promover o interesse público por meio de seus agentes oficiais em conjunto com a sociedade civil.

Para essa sequência, sustenta-se como premissa menor que o PROUNI é uma ação consciente (renúncia de receita por meio de concessão de isenção) com o objetivo de enfrentar problemas coletivos e promover o interesse público (promoção do direito à educação por meio de concessão de bolsas estudantis), sendo administrada por agentes públicos (Ministério da Educação).

Desse modo, nota-se novamente uma clara adequação da premissa menor pela maior, de sorte que se conclui que o PROUNI deve ser considerado como uma política pública, nos termos desenvolvidos pela pesquisa.

Assim, uma vez estabelecida como política pública, passa-se, novamente, à análise do PROUNI por meio dos mecanismos do ciclo das políticas públicas¹³¹ e, posteriormente, do quadro de referência.

3.3.1.1. Etapas de identificação de problema, formação de agenda e formulação de alternativas

O PROUNI foi concebido como uma política pública para o enfrentamento de problemas relativos à desigualdade socioeconômica por meio da promoção do acesso à educação de ensino superior, como se verifica amplamente da exposição de motivos da Medida Provisória nº 213/04, a qual deu origem à Lei 11.096/05 (BRASIL, 2004).

Ademais, interessante destacar que a possibilidade de renúncias fiscais relativas às instituições de ensino sem fins lucrativos já vem prevista na Constituição Federal por meio da junção dos artigos 150, VI, c, e 195, §7º. Ocorre que a concessão

¹³¹ Vide a nota de rodapé nº 116.

de tais imunidades e isenções não possuía qualquer contrapartida por parte das entidades beneficiadas, e, na ausência de norma reguladora, cabia às próprias instituições a seleção de alunos e a quantidade de bolsas ofertadas, cenário que dificilmente levaria à democratização do ensino (BUCCI; MELLO, 2013, p. 2). Assim, a criação do PROUNI também se justifica para o combate dessa problemática específica à concessão de renúncias fiscais, visando à conversão dos recursos renunciados em bolsas estudantis¹³².

No que se refere à entrada na agenda e formulação de alternativas, é necessário renovado destaque de que o PROUNI se insere em um contexto de ampliação e democratização do ensino superior no Brasil, podendo também ser destacados outros programas como o FIES e o ENEM. O que se verifica, portanto, é a formulação de alternativas para o confronto das desigualdades socioeconômicas do país por meio da democratização do acesso à educação.

Interessante destacar que a formulação das políticas nacionais de educação foi amplamente marcada por profundos conflitos entre atores oficiais e não oficiais. Por atores oficiais, pode-se notar a participação do MEC como principal órgão federal de educação e eventual gestor do PROUNI; para agentes não-oficiais poderia ser destacada a atuação de grupos de interesse público (UNE, ANDIFES e ANDES-SN) e privado (ABMES e ABRUC) (CARVALHO, 2011, p. 23).

Conforme se verifica, tais políticas eram discutidas entre duas frentes opostas: a primeira representava os “atores publicistas”, os quais defendiam a posição de que o Estado não deveria financiar a educação superior em âmbito privado; já a segunda representava os “atores privatistas”, os quais compreendiam que a melhor direção para a educação era a tese oposta, um aporte de financiamento público para universidades do setor privado (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 614, notas de rodapé 2 e 3¹³³).

Dessa discussão, importante o destaque que a arena política do PROUNI parece desafiar a concepção colocada por Lowi acerca das políticas de renúncia de

¹³² Conforme informação prestada pelo MEC, antes do PROUNI, 85% do sistema de educação privado já gozava de isenções de tributos, sem a necessidade de uma contrapartida. Nesse sentido, confira o seguinte link: <http://portal.mec.gov.br/setec-secretaria-de-educacao-profissional-e-tecnologica/40-perguntas-frequentes-911936531/prouni-1484253965/5821-sp-117675771>. Acesso em: 04 nov. 2020.

¹³³ Como exemplo de atores publicistas, as autoras trazem a Associação Nacional dos Docentes em Educação Superior (ANDES, a qual, após 1988, passou a ser denominada Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN); como exemplo de atores privatistas, as autoras trazem a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES).

receita. Como visto, Lowi (1964, p. 692) retrata que esse tipo de ação costuma se desenvolver na arena de políticas distributivas, nas quais dificilmente se encontram dois lados opostos, uma vez que somente se apuram aqueles que serão beneficiados pela política.

Ocorre que na arena política do PROUNI verifica-se a colocação de dois lados muito bem definidos contra e a favor da medida de renúncia de receita aqui discutida. Nesse sentido, Cristiana Carvalho (2011, p. 20) até mesmo classifica essa ação como típica de arenas de política redistributiva, uma vez que de fato se encontram dois grupos de interesse antagônicos que disputam a solução de tal medida, de modo que houve evidente níveis de resistência na esfera política.

Embora o argumento formulado por Carvalho seja interessante, parece que a ainda assim, nos termos definidos por Lowi, a arena referente ao PROUNI se assemelha a de uma política pública distributiva. Afinal, ainda que haja de certa forma uma derrota, não se verifica uma redistribuição no sentido de que o eventual grupo perdedor, os atores publicistas, transferirá recursos para o grupo vencedor, como seria no caso de aplicação de um imposto progressivo. Em verdade, há uma “derrota” nos termos de uma arena de política distributiva, afinal, verifica-se um direcionamento da atenção estatal aos beneficiados em possível detrimento dos prejudicados, bem como o prejuízo efetivo parece ser de um ponto de vista macro orçamentário no sentido de diminuição de recursos.

De qualquer modo, a eventual adoção do PROUNI mostrou-se uma vitória dos chamados atores privatistas (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 622) e uma continuidade do modelo de expansão de acesso à educação superior pelo setor privado¹³⁴.

Ademais, essa vitória não se verifica somente no surgimento do PROUNI, mas também nas várias alterações ocorridas desde o Projeto de Lei nº 3.582/04, a edição da MP 213/04 e sua conversão na Lei 11.096/05.

Nesse sentido, interessante os relatos de Márcio Rodrigo de Araújo Souza e Monique Menezes (2014, p. 625). Segundo os autores, no mencionado projeto de lei, havia a necessidade de que as universidades aderissem ao FIES como condição de adesão ao PROUNI. Entretanto, diferente do PROUNI que concede grandes benefícios por meio das renúncias fiscais, o FIES não atende aos interesses das

¹³⁴ Destaca-se da exposição de motivos da MP 213/04, que há o reconhecimento expresso do MEC no sentido de que o programa incorpora “outrossim, as reivindicações das mantenedoras de instituições de ensino superior” (BRASIL, 2004).

universidades, sendo uma política muito mais benéfica aos estudantes. Por tal motivo, os agentes privatistas se articularam para influenciar os idealizadores da política pública para retirada de tal vinculação, conforme se verifica da inexistência de tal vinculação na atual norma base do PROUNI.

Outro ponto interessante constatado por Souza e Menezes (2014, p. 626) refere-se à questão das penalidades previstas inicialmente no projeto de lei. Nesse sentido, originalmente seriam aplicáveis várias penalidades às universidades que descumprissem os termos acordados para gozo dos benefícios do PROUNI, desde aplicação de multas até a desvinculação direta da instituição faltosa.

Entretanto, novamente por meio da atuação do grupo privatista, foram abrandadas as multas a serem aplicadas quando da formulação da Lei nº 11.096/05, bem como houve uma flexibilização acerca da possibilidade de desvinculação de universidade, de modo que o artigo 9º do mencionado diploma passou a exigir como critério para essa punição a reincidência de faltas graves.

Por fim, em se tratando da análise da formulação dessa política pública é ainda interessante a utilização das categorias formuladas por Schneider e Ingram (1993)¹³⁵. No que se refere ao PROUNI, verificam-se como principais destinatários dessas políticas estudantes de baixa renda e universidades privadas, com o apoio e rejeição dos mencionados grupos.

Quanto ao grupo de estudantes, é perceptível que como categoria individualizada, estes se adequariam à categoria de dependentes, pois, embora possuam uma construção positiva pela sociedade, de modo que as políticas destinadas ao desenvolvimento do setor da educação costumam ser bem recepcionadas, essa classe não detém uma força política tão forte (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 335-336).

Em verdade, sobre subsídios concedidos a estudantes universitários, bem como para integrantes das classes dependentes de maneira geral, observa-se que esse tipo de política muitas vezes exige requisitos mais rígidos destes, os quais muitas vezes servem até como potencial caráter de estigmatização (demonstração de não ter condição de arcar com os custos da universidade). Segundo Schneider e Ingram (1993, p. 337-339), o mesmo não ocorre para políticas de subsídios destinadas a outras classes, como apontam as autoras para o caso de subsídios concedidos para

¹³⁵ Nesse sentido, confira o tópico 1.1.1.1. da presente dissertação.

fazendeiros. Inclusive, foi o que se observou quando da análise da ZFM, oportunidade em que se verificou que a isenção, destinadas às empresas, categoria considerada em vantagem, é realizada de maneira geral e sem muitos requisitos rígidos.

Entretanto, o PROUNI oferece ainda uma perspectiva interessante para a categorização elaborada pelas autoras por envolver também essas grandes associações de educação, as quais gozam de maior influência na comunidade política do que aqueles pertencentes à classe de dependentes. Dessa maneira, cumpre refletir que talvez o êxito na formulação e concretização desse programa tenha se dado pela promoção de uma classe dependente em meio ao conflito dessas duas frentes de políticas educacionais, as quais parecem se adequar à categoria de litigiosos (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 335-336).

De qualquer modo, em sua essência, o PROUNI de fato parece ser constituído como uma política para uma categoria de dependentes, especialmente por privilegiar classes mais vulneráveis, ainda que por condições por vezes de estigma, mas também por possuir uma característica comum desses tipos de política, a qual consiste em uma política em que há pouca participação de seus destinatários, assim como nenhum controle por parte destes acerca dessas condições para o proveito de seus benefícios (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 337-338).

Assim, concluída a análise dessa etapa, passa-se a tecer considerações acerca das teorias de tomada de decisão e da sua aplicação ao ciclo de política pública do PROUNI.

3.3.1.2. Etapas de tomada de decisão e de implementação

Nos moldes estudados sobre a teoria de decisão, parece que não seria o caso de aplicar a abordagem racionalista de Simon (1955, p. 100). Esse argumento se desenvolve no sentido de que a previsão de isenções fiscais para universidades já era prevista na CF. Desse modo, nota-se que não houve, propriamente, o surgimento de uma nova política para o enfrentamento do problema, mas, sim uma continuidade e complementação de um dispositivo já existente.

Ademais, considerando que o PROUNI se desenvolve dentro de um sistema de políticas de educação, o qual foi amplamente expandido a partir da década de 90, parece mais correto o argumento de que se trata de uma política incremental,

conduzida dentro desse sistema, complementando políticas já existentes (LINDBLOM, 1959, p. 86).

Essa perspectiva ficaria ainda mais evidente caso tivesse sido mantida a mencionada exigência do Projeto de Lei nº 3.582/04, a qual estabelecia como requisito necessário para universidades que pretendessem aderir ao PROUNI que houvesse a adesão ao FIES (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 625).

Ainda que essa exigência não tenha sido mantida com a promulgação da Lei nº 11.096/05, ainda se verificam uma série de intersecções com o FIES e outras políticas públicas educacionais vigentes.

Nesse sentido, existe a possibilidade de que o detentor de bolsas parciais do PROUNI financie o valor sobressalente por meio da adesão ao FIES, nos termos do art. 4º, §19, da Lei 10.260/01, bem como se verifica que há uma prioridade na concessão de recursos do FIES para universidades que tenham aderido ao PROUNI, nos termos do artigo 14 da Lei 11.096/05.

Ademais, ainda como ponto de intersecção com outras políticas de educação, pode ser destacada a relação como o ENEM. Relação profunda, uma vez que, como mencionado, para que estudantes possam pleitear uma das bolsas ofertadas pelo PROUNI, faz-se necessário que o estudante tenha obtido 450 pontos de média das provas realizadas e tenha obtido nota superior a zero na prova de redação (HAAS; PARDO, 2017, p. 725).

Dessa maneira, percebe-se a que a junção entre os programas promove ainda mais uma valorização de mérito ao PROUNI, visto que há a exigência de demonstração de um conhecimento mínimo obtido ao longo do ensino médio (TEIXEIRA, 2016, p. 200).

Tendo em vista que essas várias políticas formam um evidente sistema de políticas públicas educacionais, as quais se complementam, a conclusão de um desenvolvimento por uma perspectiva incremental parece ser mais sustentável.

Ainda no que se refere à tomada de decisão, parece interessante nova utilização da proposta de fluxos múltiplos de Kingdon (2014, p. 86-87). De modo diverso da Zona Franca de Manaus, parece que a janela de política pública para o PROUNI não foi aberta em razão de uma mudança no fluxo de problemas. Afinal, não se verifica um surgimento de novos problemas para o acesso à educação a motivarem as reformas promovidas por esse conjunto de políticas públicas.

Em verdade, a possibilidade do surgimento desse sistema de políticas públicas educacionais, do qual se inclui o PROUNI, parece ser resultante de uma mudança no fluxo da política. Conforme se verifica, esse vetor permite a abertura da janela de política pública em razão de mudanças estruturais na seara política promovidas pelas eleições ou novas bases normativas, assim como alterações na própria sociedade (KINGDON, 2014, p. 87).

Como destacado, o PROUNI surge em um contexto de expansão do acesso à educação superior no setor privado desde a década de 90, do qual se destaca o PDRAE e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (GUIMARÃES; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2017, p. 148).

A partir desses instrumentos, especialmente o PDRAE¹³⁶, verifica-se uma expansão clara das atribuições do setor privado para o provimento de serviços, aplicando-se também à educação, de modo que esse tão importante direito passou também a ser, de certa forma, comercializado com um aval mais nítido do próprio Estado (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2014, p. 84-85).

Então, é justamente esse contexto de valorização do setor privado e adoção de uma perspectiva gerencial por parte do Estado que parece ter permitido a abertura da janela de políticas públicas para esse novo sistema educacional, no qual se insere o PROUNI. Em suma, houve uma alteração brusca na estrutura política, especialmente refletida nos processos de privatização (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2014, p. 84), que permitiu o encontro dos vetores e o surgimento do PROUNI.

Assim, concluída a análise dessa etapa de tomada de decisão, passa-se a tecer considerações acerca da implementação do PROUNI.

No que se refere à implementação do programa, nos termos das teorias abordadas em capítulo anterior, parece nítido que se trata de uma estrutura de implementação de cima para baixo, no sentido de que há uma nítida concentração na concepção dos idealizadores da política pública (SABATIER, 1986, p. 35-36).

Afinal, o órgão gestor é o MEC, que pertence à Administração Direta Federal. No caso específico do PROUNI, considerando que essa política pública surge

¹³⁶ Conforme se verifica, o PDRAE foi um documento que tinha por objetivo a reforma do Estado com o objetivo de formar uma gestão pública voltada para um modelo de administração gerencial. Assim, tinha por objetivo o afastamento paulatino dos órgãos públicos para a prestação de serviços públicos por meio de processos de privatização, descentralização e focalização. Nesse cenário, a iniciativa privada passou a ganhar destaque, assumindo matérias públicas que se sujeitaram a tais processos (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2014, p. 83-84).

justamente no bojo do MEC e é primeiramente implementada pelo Governo Federal pela MP 213/04 (BRASIL, 2004) parece sustentável a assertiva de que essa política pública educacional é implementada de cima para baixo. Ademais, as diretrizes estabelecidas para o programa são constituídas, de maneira geral, através de portarias e decretos do próprio MEC (TEIXEIRA, 2016, p. 177-178), de modo que se nota que os complementos ao programa são realizados por seu próprio idealizador.

Em verdade, no que toca ao PROUNI, parece ocorrer uma mesma identidade entre os idealizadores da política pública e os responsáveis pelo seu implemento, no sentido de que esse programa é efetivamente implementado e gerido pelos mesmos agentes da comunidade política que o criaram.

É evidente que a política pública está sujeita a interferências externas em sua implementação, especialmente quando se reflete acerca dos instrumentos avaliativos. É o que se verifica, por exemplo, da disposição do artigo 11, §1º, da Lei 11.096/05, o qual trata da competência do MEC para “verificar e informar aos demais órgãos interessados a situação da entidade em relação ao cumprimento das exigências do Prouni” sem a exclusão das competências da Receita Federal e do Ministério da Previdência Social.

Ademais, não se pode deixar de ressaltar a possibilidade de agentes não oficiais tentarem influenciar na execução do PROUNI, como foi marcadamente destacado quando da análise da etapa de formulação.

Entretanto, no que toca à implementação propriamente, parece ocorrer uma concentração das atividades de gestão no MEC, mas, há de se destacar a citada articulação entre os diversos programas geridos pelo órgão formam um sistema de políticas educacionais integrado, de modo que a conjugação desses muitos programas¹³⁷ deve ser realizada com grande esmero, a fim de que as metas estipuladas por estes sejam alcançadas.

3.3.1.3. Etapa de avaliação

No que toca à avaliação político-eleitoral do PROUNI, verifica-se que a gestão federal responsável por sua idealização, primeiro pela MP nº 213/14, depois com o

¹³⁷ Nesse sentido, interessante relembrar, quando do estudo do conceito de política pública no tópico 1.1.2. da presente dissertação, as ideias colocadas por Peters (1986, p. 5) no sentido de que as políticas públicas se desenvolvem em uma conjunção de diversos programas para o atingimento de um mesmo fim.

efetivo instrumento normativo da Lei 11.096/05, logrou êxito nas eleições, de modo que o Presidente Luis Inácio Lula da Silva foi reeleito para um segundo mandato. Como destacado, o parâmetro de aprovação por eleições não é tão preciso (HOWLETT, et. al., 2013, p. 212), de modo que, por óbvio, a reeleição não se deve somente ao PROUNI, mas há de se constatar que a gestão responsável por essa política pública conseguiu se reeleger.

De qualquer modo, dentro de uma avaliação de cunho mais político, parece razoável afirmar que o PROUNI encontra respaldo na opinião pública¹³⁸. Nesse sentido, destaca-se o Diagnóstico Quantitativo realizado pela ABMES¹³⁹ (2016).

Conforme se verifica a partir pesquisa, 95% dos entrevistados que desejam realizar um curso de ensino superior nos próximos três anos aprovam o PROUNI. Desses entrevistados, 57,9% pretendem ser alunos do PROUNI e 91,9% entendem que o Governo Federal deve aumentar anualmente as vagas oferecidas pelo PROUNI (ABMES, 2016, p. 29-30 e 32). Assim, de uma visão político-eleitoral, o PROUNI parece possuir um grau de aceitação considerável.

Já no que se refere à avaliação pela via judicial, a partir da ADI nº 3.330/DF, verifica-se que o STF compreende o PROUNI como um programa constitucional. No acórdão há o reconhecimento de que o PROUNI se refere à consecução do direito à educação, o qual constitui “dever do Estado e uma de suas políticas públicas de primeiríssima prioridade” (BRASIL, 2012, p. 2-3). Ademais, reconhece a importância do PROUNI, justificando uma lei que confere tratamento desigual, pois esta detém como objetivo a redução das desigualdades do país, um dos objetivos fundamentais da Constituição Federal (BRASIL, 2012, p. 9-10).

Ainda importante destacar o entendimento firmado de que o PROUNI, por ser uma política de adesão voluntária por parte das universidades privadas, não viola os princípios constitucionais da autonomia universitária e da livre iniciativa (arts. 207 e 170), de modo que se encontra em plena consonância com os ditames da Constituição Federal (BRASIL, 2012, p. 3 e 15-16).

¹³⁸ Sobre a pesquisa de opinião, confira algumas das considerações estabelecidas no tópico 1.2.1. da presente dissertação. Ademais, destaca-se que a presente pesquisa de opinião foi elaborada pela ABMES, instituição apoiadora do PROUNI conforme destacado no tópico relativo à formulação do programa.

¹³⁹ Pesquisa de opinião realizada em 1000 entrevistas com pessoas entre 18 e 30 anos de idade com ensino médio completo. A área de abrangência refere-se as Cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Recife, Belém e Florianópolis (ABMES, 2016, p. 3).

Sobre a avaliação administrativa do PROUNI, cumpre destacar a atuação do MEC. Em primeiro lugar, destaca-se que, segundo o órgão, há um grande número de estudantes contemplados pelas bolsas oferecidas pelo programa, sendo que no período de 2005 a 2008 foram concedidas mais de 2,4 milhões de bolsas, das quais 69% foram integrais (BRASIL, 2018c, p. 33).

Dentre as diversas funções desempenhadas pelo MEC, observa-se que este é encarregado de verificar e manter fiscalização acerca do cumprimento dos termos de adesão firmados pelas universidades, possuindo, inclusive, a já mencionada prerrogativa de excluir universidades que pratiquem reiteradamente faltas graves.

Ademais, destaca-se que essa avaliação não somente se restringe a esses critérios de cunho formal, uma vez que o MEC promove também uma análise da qualidade das universidades contempladas pelos benefícios.

Esse controle ocorre por meio da aplicação do SINAES, mecanismo inaugurado pela Lei nº 10.861/04, o qual consiste na avaliação de instituições por vários critérios, abrangendo temas como avaliação institucional e publicidade dos procedimentos estabelecidos para o desenvolvimento das atividades universitárias.

Por meio da Lei nº 11.096/05, art. 7º, §4º, verifica-se que o MEC desvinculará, sem prejuízo de estudantes matriculados, cursos considerados insuficientes por duas vezes consecutivas segundo avaliação realizada no âmbito do SINAES.

Ainda no âmbito de avaliação administrativa, novamente cita-se o importante papel da CGU como órgão de fiscalização, de sorte que se destaca o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 35 (BRASIL, 2015c), o qual versa sobre uma análise da gestão do PROUNI nos anos de 2005 a 2012.

Dentre os principais achados relativos à gestão do programa, percebe-se que esta parece operar de maneira adequada. Entretanto, foram encontradas irregularidades que devem ser destacadas.

Conforme se verifica, 12,2% dos 1.879 candidatos aprovados nos processos seletivos deixaram de comprovar pelo menos um dos critérios de elegibilidade para concessão de bolsas. Ainda no que toca às bolsas, um dado grave encontrado refere-se ao elevado índice de ociosidade, o qual atinge uma média de 22%. Outro dado interessante acerca da concessão de bolsas é a constatação de 47 beneficiários já falecidos ainda recebendo valores (BRASIL, 2015c, p. 8, 31 e 59-60).

No que toca à fiscalização, o relatório da CGU constatou ainda que o SISPROUNI, sistema informatizado do PROUNI, demonstrou fragilidades

especialmente quanto ao preenchimento de campos para a identificação de bolsistas, seja por ausência, seja por inconsistência, e o registro do cumprimento de requisitos de elegibilidade para o programa (PROUNI, 2015c, p. 8 e 59).

Por fim, quanto à avaliação pela via legislativa orçamentária, cumpre primeiramente o destaque aos valores tributários renunciados em razão do PROUNI. Tendo em vista que esses valores entram na categoria de “gastos tributários com valores menores do que 9 bilhões”¹⁴⁰, não se encontra no relatório de Contas do Presidente da República de 2019 a discriminação desses gastos. Desse modo, como base para os custos despendidos nessa política utiliza-se tão somente o DGT 2019:

QUADRO 4 - ESTIMATIVAS DO DGT PLOA 2019 PARA O PROUNI	
Tributo renunciado	Valor (R\$)
Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ	1.176.382.422,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	99.421.809,00
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL	433.039.386,00
Contribuição para o financiamento da Seguridade Social - COFINS	458.869.886,00
Total:	2.167.713.503

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base em dados extraídos no DGT – PLOA 2019 (BRASIL, 2018a, p. 64-66 e 73).

Embora não seja um montante tão elevado, especialmente se comparado às renúncias operadas no bojo da ZFM, é ainda um valor relevante, o qual deve ter uma extensa prestação de contas e fiscalização.

Nessa seara, destaca-se o TC nº 004.379/2009-9 destinado a avaliar o desempenho do PROUNI por três indicadores: relevância do problema enfrentado

¹⁴⁰ Confira, nesse sentido, o “Quadro 1- Ranking gastos tributários – 2019”.

pelo programa; sua capacidade de monitoramento e avaliação; bem como o impacto gerado pelo programa (BRASIL, 2010b, p. 75-76).

Para o primeiro indicador, o TCU concluiu que o PROUNI enfrenta um problema coletivo de relevância, isto é, a desigualdade social, por meio de uma maior facilitação do acesso à educação para as parcelas mais vulneráveis da sociedade (BRASIL, 2010b, p. 76).

Sobre o segundo critério, vislumbra-se que foram encontradas ocorrências de fraudes tanto da perspectiva de instituições de ensino, quanto por parte dos bolsistas. Em relação à supervisão das instituições beneficiadas pelo programa, foram encontradas 46 instituições em situação irregular nos termos definidos pelo PROUNI (BRASIL, 2010b, p. 59).

Da análise das bolsas concedidas foi constatada a existência de pelo menos 1.824 bolsas irregulares. O número é assim dividido: 34 bolsistas com curso superior concluído; 561 bolsistas com rendimentos incompatíveis com o PROUNI; 631 bolsistas matriculados em universidades públicas; 598 bolsistas proprietários de veículo automotor incompatível com o perfil socioeconômico do PROUNI, com 58 bolsistas incluídos em mais de uma categoria (BRASIL, 2010b, p. 58-59).

Sobre o terceiro aspecto relativo ao impacto do programa, embora tenham sido encontrados problemas na auditoria, especialmente relativos à fiscalização, o TCU concluiu em favor do programa (BRASIL, 2010b, p. 78):

As conclusões mais importantes da auditoria, portanto, revelam que o programa é relevante e bem focalizado. Em termos de impactos nas dimensões mais relevantes observou-se: i) que a acessibilidade é positivamente impactada pelo programa; ii) que ser bolsista integral aumenta a probabilidade de permanência em relação ao bolsista parcial; iii) que o desempenho acadêmico dos bolsistas do ProUni não é inferior ao desempenho dos demais alunos que frequentam o ensino superior privado

Por fim, no que toca às avaliações realizadas pelo TCU, faz-se um destaque final para o Relatório sobre as Contas do Presidente referente ao exercício de 2019. Conforme se verifica desse relatório, há o acompanhamento das metas colocadas em diversas categorias de interesse, das quais se destaca a educação. No que se refere ao PROUNI, verifica-se que a meta prevista para os anos de 2015 até 2019 consistia na oferta de um milhão de novas bolsas estudantis. Do exposto pelo relatório (BRASIL, 2018a, 150-151), foram ofertadas 1.489.224 novas bolsas, de modo que o programa atingiu 148,92% da meta estabelecida.

3.3.1.4. Aferindo o sucesso do PROUNI como política pública

Uma vez concluído o estudo das etapas do ciclo de política pública referente ao PROUNI, passa-se a reunir todas as informações construídas ao longo desse estudo no quadro de referência de política pública (BUCCI, 2015), visando à realização de um panorama de seus principais elementos:

QUADRO 5 - QUADRO DE REFERÊNCIA DO PROUNI	
Nome	Programa Universidade para Todos (PROUNI)
Responsáveis pela gestão governamental	Criado e gerido pelo Poder Executivo federal através do MEC. Sua criação se opera em um contexto de expansão da educação superior privada
Base normativa	Lei nº 11.096/05
Desenho jurídico institucional	É uma política pública federal, cujo objetivo é a redução das desigualdades por meio do desenvolvimento do direito à educação através da concessão de bolsas para estudantes à nível de graduação. Concedem-se benefícios fiscais para as universidades que aderem ao programa para o oferecimento dessas bolsas
Agentes oficiais	A gestão do PROUNI é efetuada pelo MEC
Agentes não oficiais	Universidades privadas e estudantes beneficiados pelas bolsas. Atribui-se o destaque para os atores mencionados na etapa de formulação
Mecanismos jurídicos de articulação entre os agentes	Em se tratando de uma implementação concentrada no MEC é interessante o destaque

	aos pontos de intersecção com outras políticas educacionais, como o FIES e o SINAES. Há ainda importante articulação em relação a outros entes públicos, especialmente pelo dever de publicidade e prestação de contas
Escala e público alvo	Instituições privadas de ensino superior, bem como estudantes brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até um salário-mínimo e meio (bolsas integrais) ou até três salários mínimos (bolsas parciais)
Dimensão econômico-financeira	Em 2019, cerca de 2 bilhões de reais
Estratégia de implementação	A implementação é feita em âmbito federal por meio de critérios econômicos e de mérito relativos às bolsas estudantis. Há também critérios específicos relacionados às universidades a serem beneficiadas por essa política pública, a qual envolve a renúncia de valores relativos à arrecadação de IRPJ, CSLL, COFINS e contribuição ao PIS/PASEP
Principais mecanismos de avaliação destacados para a compreensão do funcionamento da política pública	Controle interno: MEC, CGU e RFB Controle externo: TCU Estudos acadêmicos

Fonte: Elaborado pelo autor com base na proposta de Maria Paula Dallari Bucci (2015)¹⁴¹.

Com base nas informações reunidas, propõe-se, então, o desenvolvimento maior dos itens 11 e 12 da proposta do quadro de referência (BUCCI, 2015). Assim, com o intuito de realizar uma avaliação dos sucessos do PROUNI como política pública, utiliza-se novamente os critérios trazidos por Leonardo Secchi (2013, p. 63).

¹⁴¹ Nesse sentido, confira o tópico 1.2.6. *in fine*, da presente dissertação.

No que toca à equidade, com base nos estudos construídos verifica-se que há uma distribuição homogênea dos benefícios entre os seus contemplados. Embora haja a necessidade de preenchimento de requisitos tanto para os estudantes, quanto para as universidades, uma vez atendidos esses requisitos, o estudante faz jus a concessão dos benefícios regulados pelo programa, na medida de suas vagas.

Em relação à eficiência administrativa do PROUNI, conforme destacado do TC nº 004.379/2009-9 (BRASIL, 2010b, p. 58-59), embora haja mecanismos para sua realização, foram encontrados problemas relativos à existência de fraudes resultantes de déficits de monitoramento.

O interessante é que foram tomadas medidas para a melhora da implementação do PROUNI¹⁴², conforme se verifica do RA 01188420196, relatório destinado à uma análise do FIES, do qual constatou-se o seguinte (BRASIL, 2018d):

105. Por fim, cita que processo de monitoramento procedido pelo TCU em 2013 (TC 000.997/2013- 7) teria identificado avanços na gestão do ProUni e do Fies que, dentre outros aspectos, proporcionaram economia de R\$ 325 milhões ao erário. Tal redução de despesas foi decorrente da exclusão de bolsistas irregulares do ProUni, economia de R\$ 25,3 milhões, e alterações na legislação do ProUni que fizeram com que a isenção fiscal recebida pelas instituições de ensino superior passasse a ser proporcional ao número de bolsas efetivamente ocupadas, representando economia de R\$ 303,5 milhões.

Desse modo, se vislumbra que há uma preocupação em corrigir eventuais desvios percebidos na condução da presente política pública, fato que atesta em favor da gestão administrativa executada pelo MEC.

No que toca à eficácia do PROUNI, verifica-se que o programa obteve amplos sucessos. Um primeiro êxito, como visto, foi justamente a regulamentação das isenções já previstas na Constituição Federal, oportunidade em que se regulamentou tais renúncias fiscais e passou-se a exigir contrapartidas das universidades para que gozassem de seus benefícios.

Na perspectiva quanto ao desenvolvimento do seu principal objetivo, a promoção do direito à educação por meio do acesso ao ensino superior, há de se destacar os êxitos do programa. Não obstante o alto número de bolsas concedidas (BRASIL, 2018c, p. 33) e o cumprimento das metas já citadas (BRASIL, 2018a, p. 150-151), os números do programa são extremamente favoráveis.

¹⁴² Entretanto, conforme registrado por relatório da CGU, posterior ao TC destacado na passagem, ainda persiste o problema de vagas ociosas (BRASIL, 2015c, p. 8, 31 e 59-60).

Conforme se verifica do Censo da Educação Superior elaborado pelo INEP referente ao ano de 2018, constatou-se que 337.727 estudantes se matricularam em universidades privadas em razão do PROUNI no ano de 2009. Em 2018, esse número cresceu para 575.099, um crescimento considerável (BRASL, 2019d, p. 31).

Ademais, esse número precisa ser contextualizado em relação à taxa de evasão dos estudantes beneficiados. Conforme se verifica do mesmo censo, em 2016, último ano apurado, analisou-se as taxas de desistência acumulada, de conclusão acumulada e de permanência de alunos contemplados pelo PROUNI e pagantes. Os dados contemplam o seguinte: houve uma taxa de desistência acumulada de 62,1% de alunos sem o PROUNI contra 40,9% de alunos do programa; uma taxa de conclusão acumulada de 34,8% dos alunos sem o PROUNI contra 56% de alunos do programa; e, finalmente, uma taxa de permanência acumulada de 3% dos alunos sem o PROUNI contra 3,1% dos alunos do programa (BRASIL, 2019d, p. 57).

Com o destaque para esses méritos do programa, uma análise de sua eficiência econômica fica mais simplificada. Isso ocorre porque, diferente da ZFM, o PROUNI não tem por objetivo direto a produção de riquezas, mas, sim, a democratização do acesso à educação. Assim, de um ponto de vista de custo e benefício do programa, parece ser necessária a observação e cumprimento de metas, o que o programa vem alcançando ano após ano.

Ademais, de um ponto de vista estritamente de recursos, é importante destacar que antes do PROUNI, 85%¹⁴³ das universidades do setor privado já gozavam de isenções fiscais sem a necessidade de atribuir contrapartida por força dos mencionados dispositivos constitucionais. Desse modo, a regulamentação dessas renúncias fiscais pelo PROUNI passa a garantir que os recursos não arrecadados sejam convertidos em bolsas estudantis, promovendo uma melhor destinação para valores que já eram renunciados.

Desse modo, os valores dispendidos pelo programa, especialmente considerando o cenário anterior de isenções não regulamentadas, parecem estar bem direcionados, sendo justificadas suas renúncias, ainda que o programa possa ser melhorado com o aperfeiçoamento das medidas de monitoramento.

Por fim, ainda como maneira de pensar o sucesso do programa, importa retomar um raciocínio exposto quando da construção do PROUNI como uma política

¹⁴³ Confira a nota de rodapé nº 132.

destinada à categoria de dependentes, com base no texto de Schneider e Ingram (1993). Como visto, esse tipo de política costuma estigmatizar os seus destinatários, uma vez que exige a demonstração de requisitos que permitam sua inclusão nesses programas, especialmente sua vulnerabilidade socioeconômica.

É justamente nessa senda que se destaca o trabalho desenvolvido por Fontele e Crisóstomo (2016), que reconhecendo a necessidade de incluir elementos avaliativos outros além de metas e número (2016, p. 740-741), buscaram também uma análise pela perspectiva dos próprios beneficiados¹⁴⁴. Nesse sentido, especificamente sobre a questão da possível ocorrência de estigma acerca da condição de bolsista do PROUNI, foi constatado que 30% dos entrevistados afirmam ter sofrido algum tipo discriminação em razão da sua condição socioeconômica, tanto por professores, quanto por colegas (FONTELE; CRISÓSTOMO, 2016, p. 756-757).

Em que pese essa constatação, observa-se que os autores (2016, p. 758-760) encontraram uma aceitação quase absoluta do programa, de maneira que 92% dos entrevistados aprovaram totalmente o programa, ao passo que os 8% restantes, embora aprovando o programa, constataram que esse precisa ser melhorado.

Logo, o que se verifica é que o PROUNI, apesar dos evidentes sucessos em seu desenvolvimento, além do aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento, verifica-se que o programa, pela maneira que é estruturado, apresenta alguns problemas de estigmatização de seus beneficiários. Embora não se negue que essa questão talvez esteja fora da alçada dos agentes implementadores da política, é algo a ser pensado, buscando uma melhor inclusão social.

Independentemente dessa constatação verifica-se que o PROUNI representa um conjunto de renúncias fiscais que se sustenta mesmo em um cenário de escassez de recursos.

Assim, encerra-se esse terceiro capítulo, oportunidade em que a dissertação passa a tecer algumas conclusões acerca do trabalho desenvolvido, buscando a síntese de suas principais ideias.

¹⁴⁴ Para a pesquisa, foram entrevistados 50 bolsistas, nos seguintes questionamentos: “a) Por que você escolheu a formação acadêmica em curso? b) Você está enfrentando dificuldades para levar a termo sua formação superior (Se sua resposta foi sim, dê detalhes dessas dificuldades)? c) Como beneficiário do PROUNI, você se sente discriminado no ambiente universitário? d) Como você avalia o PROUNI?” (FONTELE; CRISÓSTEMO, 2016, p. 747-748).

CONCLUSÃO

Nesse momento em que se chega ao fim dessa dissertação, são muitas as conclusões retiradas do trabalho desenvolvido. Observado o método de abordagem que norteou toda a pesquisa parece pertinente a demonstração das principais assertivas que restaram formuladas no decorrer de cada um dos capítulos.

Por meio do primeiro capítulo, foi possível a percepção da importância de políticas públicas para a sociedade como um todo. Esse campo de estudo se revelou como um âmbito de conhecimento profundo, motivo pelo qual foram tão necessárias as colocações acerca de questões tão básicas, como seu próprio conceito. Nesse capítulo, optou-se, então, por uma construção da base teórica que nortearia o restante do trabalho, oportunidade em que se chegou à seguinte premissa: as políticas públicas são ações ou omissões governamentais conscientes pelas quais se enfrenta problemas coletivos e se promove o interesse público, sendo implementadas por agentes públicos com auxílio da sociedade civil.

Não se pretendeu a definição de um conceito unívoco para o que deve ser considerado como política pública, proposta que na ausência de uma definição institucional, se mostra como infrutífera. O que se buscou foi a formação de um conceito que se sustentasse com base nos diversos referenciais teóricos, especialmente aqueles da ciência política, campo de origem das políticas públicas. Nessa seara, acredita-se que a dissertação obteve sucesso.

Ademais, nesse estudo de política pública procurou-se extrair mecanismos que permitissem uma análise que fosse além de uma perspectiva somente normativa acerca das políticas públicas, no sentido de uma pesquisa restrita a textos legais e jurisprudenciais. Foi nesse contexto que se inseriu a análise do ciclo das políticas públicas e do quadro de referência de políticas públicas, ferramentas que possibilitaram uma análise mais aprofundada do principal objeto da pesquisa, medidas de renúncias de receita tributária como política pública.

No segundo capítulo buscou-se a demonstração da relevância da questão orçamentária para o desenvolvimento de políticas públicas. Essa opção mostrou-se interessante como maneira de atribuir a devida importância às renúncias de receita tributária. Em um contexto em que as restrições orçamentárias em tanto afetam a gestão pública, levando a situações de escolhas trágicas e reserva do possível, como

justificar medidas que impliquem a diminuição das fontes de arrecadação dos cofres públicos, ainda mais sua renúncia?

Desse modo, no primeiro capítulo foram delineadas as bases pelas quais o restante do trabalho pode se desenvolver, ao passo que no segundo capítulo foi desenvolvida a problemática envolvendo a gestão de recursos e a realização de políticas públicas. Pela junção das considerações desenvolvidas, a dissertação pode chegar ao seu principal objeto de pesquisa, as renúncias de receita tributária.

Como maneira de compreender essas medidas de renúncia, o trabalho, ao invés de tentar estudar essas medidas de uma perspectiva macro, simplesmente orçamentária, buscou compreender as renúncias de receita tributária como políticas públicas para, assim, aferir como são utilizados alguns desses recursos não arrecadados.

Então, buscou-se medidas de renúncia de receita tributária que se adequassem à premissa estabelecida no primeiro capítulo. Com a análise da Zona Franca de Manaus e do PROUNI, acredita-se que a presente dissertação tenha obtido êxito em demonstrar sua hipótese principal de trabalho: é possível que medidas de renúncia de receita tributária sejam compreendidas como políticas públicas.

Essa demonstração se operou por meio de raciocínio de premissas e deduções. A conceituação para política pública decorrente da pesquisa formulada no primeiro capítulo forneceu a premissa maior do silogismo, ao passo que a análise dessas medidas produziu a premissa menor. Resta exposto o raciocínio hipotético-dedutivo da seguinte maneira: TT = Renúncia de receita pode ser considerada como política pública; premissa maior = conceito de política pública; premissa menor = descrição da medida de renúncia de receita tributária. Assim, a TT poderia ser lida como a premissa menor é passível de subsunção pela premissa maior. Acredita-se que essa adequação restou amplamente demonstrada no trabalho, nos tópicos pertinentes.

Uma vez fundamentada a hipótese principal, a presente pesquisa procurou analisar essas políticas de renúncia de receita como políticas públicas com o intuito de desenvolver a sua hipótese auxiliar, a qual consiste na percepção dessas medidas de renúncia de receita pelos mecanismos do ciclo de políticas públicas e do quadro de referência de políticas públicas.

Por meio da utilização desses mecanismos, argumenta-se que houve uma análise profunda para a compreensão das políticas públicas de renúncia de receita

tributária escolhidas pela dissertação como objeto de estudo, de modo que o seu estudo buscou construir reflexões profundas que ultrapassassem somente ponderações acerca de seu texto legal.

Para a Zona Franca de Manaus, a partir dos delineamentos construídos em suas principais bases normativa, concluiu-se que o objetivo da política pública é a recuperação e melhora do desenvolvimento da região da Amazônia Ocidental. Uma medida que não busca somente um desenvolvimento de caráter econômico e industrial, mas também de viés socioeconômico por meio da geração de empregos e consequente realização do direito ao trabalho.

A conclusão que se retira da análise efetuada acerca do desenvolvimento da Zona Franca de Manaus é peculiar. Isso ocorre porque do estudo da política pública em questão parece razoável afirmar que esta atingiu o seu objetivo no sentido de que de fato auxilia no desenvolvimento da região. Entretanto, em que pese os intensos benefícios fiscais resultantes das renúncias de receita concedidas à área, o crescimento da região parece apenas se manter aos padrões nacionais, tanto de um ponto de vista econômico, como para a consecução do direito ao trabalho pela geração de empregos

Ademais, a maneira como é realizada a concessão de renúncias fiscais à área a tornou dependente destas. De modo que há de se questionar a efetividade dessa política pública, uma vez que promove um desenvolvimento não sustentável. Afinal, se com as grandes renúncias vigentes há apenas a equiparação da região com o restante do país, há de se pensar quais seriam os efeitos do fim dessa política para a região.

Assim, essa dependência causa uma questão interessante para a Zona Franca de Manaus quando refletida na problemática de recursos finitos. De uma perspectiva, verifica-se que os valores dedicados à área são de grande monta e os resultados ainda assim não são melhores que o restante do país, porém, o fim dessa política, com o consequente aumento dos recursos destinados aos cofres públicos para outras políticas públicas, poderia representar a decadência da área.

Logo, tal dependência faz com que a descontinuação da política seja uma medida difícil de ser realizada. Dessa forma, parece que, por essa situação peculiar, bem como por manter a região comparável aos índices do restante do país, os valores destinados à política pública parecem ser validados, mesmo em um cenário de escassez de recursos.

Por outro lado, a análise do PROUNI parece oferecer conclusões para um cenário mais otimista, oportunidade em que se verificou um verdadeiro avanço na promoção do direito à educação por meio da utilização desse programa, o qual se encontra habilmente inserido dentro de um sistema de políticas educacionais complementares. Nesse sentido, merece destaque os números expostos quando da análise do programa que demonstram um sucesso considerável nas metas delineadas.

Assim, vislumbra-se que o que se propôs foi um estudo dessas medidas e não um trabalho para solucionar seus problemas de implementação. Em verdade, seguindo a essência do mecanismo de ciclo das políticas públicas, verifica-se que a análise dessas ações detém um caráter de aprendizado e seu estudo visa justamente à compreensão desses programas para o melhor desenvolvimento do campo. Nesse sentido, talvez a constatação desses problemas e as maneiras pelas quais tais políticas públicas podem ser melhoradas se refira justamente à conclusão do método hipotético-dedutivo adotado pela dissertação, no sentido da produção de um novo problema a ser abordado em nova pesquisa.

Em suma, crê-se que o trabalho logrou êxito em sua proposta, qual seja, comprovar que medidas de renúncia de receita tributária podem ser compreendidas como políticas públicas, bem como a demonstração que os mecanismos de análise desse campo fornecem ferramentas para uma análise profunda de seu desenvolvimento, de modo que por meio desses instrumentos se concluiu que mesmo em um cenário de escassez de recursos, as medidas de renúncia de receita tributária são justificáveis de uma perspectiva de política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A – OBRAS E ARTIGOS

ABMES. **Diagnóstico quantitativo**: A visão dos jovens brasileiros sobre os programas sociais do MEC - A importância do Fies, ProUni e Pronatec – Julho/2016. MDA Pesquisa. 2016. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/PESQUISA-ABMES-28-06-2016-Impressao.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, 17(1), 9-28, 2016. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9555>. Acesso em: 12 ago. 2020.

AFONSO, Sylvio César. Sistema constitucional tributário e as limitações ao poder de tributar. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, vol. 74/2007, p. 169-201 (versão *online*, paginação de 01-27), Maio – Jun., 2007.

ALEMANNI, Alberto; CARREÑO, Ignacio. 'Fat taxes' in Europe — A Legal and Policy Analysis under EU and WTO Law. **European Food and Feed Law Review**, 8(2), 97-112, 2013. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24325912>. Acesso em: 23 set. 2020.

ALLISON, Graham. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston, Mass: Little Brown, 1971.

ANDERSON, James E.. **Public Policymaking**: an introduction. 5ª ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 21 jul. 2020

BARROS, Gustavo. Herbert A. Simon and the concept of rationality: boundaries and procedures. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 455-472, Sept. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 abr. 2020.

BASSI, Nádia Solange Schmidt; SILVA, Christian Luiz da. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 15, p. 315-325, 2011. Disponível em:

<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/848/870>.

Acesso em: 14 ago. 2020.

BENNETT, Colin J.; HOWLETT, Michael. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. **Policy Sciences**, vol. 25, no. 3, pp. 275–294, 1992. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4532260>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BISPO, Jorge de Souza. **Zona franca de Manaus e suas riquezas**: uma abordagem contábil. 1ª ed., Curitiba: Appris, 2020.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 3ª ed., Nova York: Routledge, 2015.

BLUM JÚNIOR, João Conrado. A relevância da Advocacia Geral da União como instrumento para a satisfação do interesse público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 234, p. 289-312, out. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45160/44827>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário da política**. Tradução de Carmen C. Varriale e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOGOSSIAN, André. Levando o orçamento à sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, V. 5, n. 3, Jul.-Dez. 2015. Disponível em:

https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3283/pdf_1.

Acesso em: 23 abr. 2020

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir; PAYÃO, Jordana Viana. Direitos fundamentais na pós-modernidade sob a perspectiva da análise econômica do Direito. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 21, p. 203-224, 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/18098>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BOROTA DE OLIVEIRA, Luis Gustavo; LIPPI, Maria Clara. Judicialização e ativismo judicial sobre as demandas de saúde pública no Brasil. **Rev. Derecho Estado**, Bogotá, n. 45, p. 245-274, Apr. 2020. Disponível em:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932020000100245&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRIANEZI, Thaís; SORRENTINO, Marcos. A modernização ecológica conquistando hegemonia nos discursos ambientais: o caso da Zona Franca de Manaus. **Ambient. soc.** São Paulo, v. 15, n. 2, p. 51-71, Aug. 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari, et. al.. Direitos humanos e políticas públicas, **Cadernos Pólis 2 Direitos Humanos e Políticas**

Públicas, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, 2001, p. 5-16. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 set. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari; MELLO, Paula. Branco de. Democratização e acesso à educação superior. Parte I. **Cadernos Flacso**, v. N7, p. 1, 2013. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/GEA_OPINIAO_N07.pdf. Acesso em: 18 out. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (repblicado em **Colunistas Direito do Estado**), 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (Org.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. 1ed. São Paulo - SP: Blucher Open Access, p. 313-340, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista de Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Tradução de Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

BURKHEAD, Jesse; MINER, Jerry. **Public expenditure**. Londres: Palgrave Macmillan, 1971.

BURTON, Mark; SADIQ, Kerrie. **Tax expenditure management**: a critical assessment (Cambridge tax law series). Nova York: Cambridge University Press, 2013.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic choices**. Nova York: W.W. Norton & Company, 1978.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed., 11 reimp., Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008)**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas), 457 fls., UNICAMP: Campinas, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286357>. Acesso em: 28 out. 2020.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. São Paulo: Almedina, 2018.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D.. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, vol. 33, no. 4, p. 892-915, 1971. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2128415>. Acesso em: 17 abr. 2020.

COBB, Roger W.; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, vol. 70, no. 1, pp. 126–138, 1976. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1960328>. Acesso em: 19 abr. 2020.

COCHRAN, Clarke E., et. al.. **American public policy: an introduction**. 10^a ed., Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2006.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, vol. 17, no. 1, pp. 1–25, 1972. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2392088>. Acesso em: 17 abr. 2020.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do poder judiciário**. São Paulo: MP Ed., 2006.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias**. 2^a ed., São Paulo: Almedina, 2015.

CÔRTEZ, Pâmela de Rezende; LARA, Fabiano Teodoro de Rezende; OLIVEIRA, André Matos de Almeida. Políticas públicas baseadas em evidências comportamentais – reflexões a partir do projeto de lei 488/2017 do Senado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas (RBPP)**, v. 8, p. 429-454, 2018. Disponível em: <https://www.jus.uniceub.br/RBPP/article/view/5327/3987>. Acesso em: 11 abr. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 17^a ed., atual, e ampl. São Paulo: Saraiva, 1993.

DELEON, Peter; VOGENBECK, M. Danielle. The Policy Sciences at the Crossroads. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, p. 03-14, 2007.

DEPRÁ, Vinicius Oliveira Braz; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. Fiscalização do orçamento público: accountability e controle social da atividade financeira do Estado. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 3, p. 216-241, dez. 2017. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/28300/22688>. Acesso em: 11 ago. 2020.

DOTTA, Alexandre de Godoy; CABRAL, Rodrigo Maciel. Mínimo existencial na hermenêutica da jurisprudência brasileira referente às políticas públicas relativas ao direito à educação. **RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 10, p. 138-149, 2018. Disponível em:

<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/download/rechtd.2018.102.05/60746469>. Acesso em: 05 ago. 2020.

DYE, Thomas R.. **Understanding public policy**. 14ª ed., NJ: Pearson Education Inc., 2013.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

EASTON, David. Categorias para a análise de sistemas em política. *In*: EASTON, David (org.). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

ELMORE, Richard F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**, vol. 94, no. 4, pp. 601–616, 1979. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2149628>. Acesso em: 23 abr. 2020.

FISCHER, Octávio Campos. As espécies tributárias no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, dec. 1994. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/9379/6472>. Acesso em: 07 set. 2020.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

FONTELE, Tereza Lúcia Lima and CRISÓSTOMO, Vicente Lima. PROUNI - pontos controversos sob a análise de alunos bolsistas. **Avaliação (Campinas)**, vol.21, n.3, pp .739-766, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772016000300739&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 nov. 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 05 abr. 2020.

FROTA, Hidemberg Alves da. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no direito positivo comparado: expressão do interesse geral da sociedade e da soberania popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 45-66, jan. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44043>. Acesso em: 29 mar. 2020.

GERSTON, Larry. **Public policy making: process and principles**. 3ª ed. Nova York: Routledge, 2010.

GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 79 a 92, jan. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6528/5112>. Acesso em: 14 ago. 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14ª ed., ampl., rev. e atual. São Paulo, SP: Atlas, 2009.

GRIMM, Dieter. The role of fundamental rights after sixty-five years of constitutional jurisprudence in Germany. **International Journal of Constitutional Law**, v. 13, n. 1, p. 9–29, 2015. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/13/1/9/689880>. Acesso em: 21 jul. 2020.

GONÇALVES, Oksandro; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Os Incentivos Tributários na Zona Franca de Manaus e o Desequilíbrio Concorrencial no Setor de Refrigerantes. **Economic Analysis of Law Review**, v. 3, nº 1, p. 79-102, 2013. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/4%20EALR%2079>. Acesso em: 20 out. 2020.

GUIMARÃES, André Rodrigues; TEIXEIRA, Elenilda Alves; OLIVEIRA, Julia Milena da Paixão. O PROUNI e a expansão privada da educação superior brasileira: análise do grupo de trabalho política de educação superior da ANPED (2005-2015). In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob Chaves; AMARAL, Nelson Cardoso (orgs.). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas/SP: Mercado de Letras, p. 147-166, 2017.

HAAS, Celia Maria; PARDO, Rosangela da Silva. Programa Universidade para Todos (PROUNI): efeitos financeiros em uma instituição de educação superior privada. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 718-740, Dec. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000300718&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 out. 2020

HENDRIKS, Carolyn M.. Policy evaluation and public participation. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M; WU, Xun (eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Nova York: Routledge, p. 434-448, 2013.

HJERN, Benny. Implementation Research: The Link Gone Missing. **Journal of Public Policy**, vol. 2, no. 3, pp. 301–308, 1982. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3998186>. Acesso em: 24 abr. 2020.

HOFFMASTER, Barry; HOOKER, Cliff. Tragic Choices and Moral Compromise: The Ethics of Allocating Kidneys for Transplantation. **The Milbank Quarterly**, Vol. 91, No. 3, pp. 528–557, 2013. Disponível em: <https://www.uwo.ca/philosophy/img/TragicChoices.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. Nova York: W. W. Norton & Company Inc., 1999.

HOWLETT, Michael. A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, Vol. VI, nº 2, p. 167-186, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 abr. 2020.

HOWLETT, Michael, et. al.. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, Michael; GIEST, Sarah. The policy-making process. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M; WU, Xun (eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Nova York: Routledge, p. 17-28, 2013.

JENSEN, Laura S.. Government, the State, and Governance. **Polity**, vol. 40, no. 3, pp. 379–385, 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40213486>. Acesso em: 07 jul. 2020.

JOHNSON, Cathy M.; MEIER, Kenneth J.. The Wages of Sin: Taxing America's Legal Vices. **The Western Political Quarterly**, vol. 43, no. 3, pp. 577–595, 1990. Disponível em: www.jstor.org/stable/448705. Acesso em: 24 set. 2020.

KHALID, Rasheed O.. Fiscal Policy, Development Planning, and Annual Budgeting (Politique budgétaire, planification du développement et établissement du budget annuel) (Política fiscal, planificación del desarrollo, y presupuestos anuales). **Staff Papers (International Monetary Fund)**, Vol. 16, No. 1, Mar., pp. 53-84, 1969. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3866399?seq=1>. Acesso em: 27 ago. 2020.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, And Public Policies**. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.

LASSWELL, Harold Dwight. Politics: who gets what, when, how. *In* **The political writings of Harold D. Lasswell**. Glencoe: The Free Press, 1951.

LASSWELL, Harold Dwight; KAPLAN, Abraham. **Poder e Sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.

LEE, Robert D.; JOHNSON, Ronald W.; JOYCE, Philip G.. **Public Budgeting Systems**. 9ª ed., Burlington: Jones & Batlett Learning, 2013.

LeLOUP, Lance T. The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory. **Polity**, vol. 10, no. 4, pp. 488-509, 1978. Disponível em: www.jstor.org/stable/3234402. Acesso em: 29 ago. 2020.

LIMA, J. C.; VALLE, M. I. M. Espaços da globalização: Manaus e as fábricas na Amazônia. **Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 3, p. 73-88, 2013. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/119>. Acesso em: 18 out. 2020.

LINDBLOM, Charles E.. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, vol. 19, no. 2, pp. 79–88, 1959. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/973677>. Acesso em: 19 abr. 2020.

LINDBLOM, Charles E.. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madrid: Ministerio para las administraciones publicas Madrid, 1991.

LOWI, Theodore J.. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, vol. 16, no. 4, pp. 677-715, 1964. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2009452>. Acesso em: 31 ago. 2020.

LOWI, Theodore J.. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, Vol. 32, No. 4, jul/aug., p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990>. Acesso em: 10 abr. 2020.

LOWI, Theodore J.. The state in politics: the relation between policy and administration. In: NOLL, Roger (ed.), **Regulatory Policy and the Social Sciences**. Berkeley: University of California Press, pp. 67-110, 1985.

LOWRIE, S. Gale. The Proper Function of the State Budget. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 62, pp. 47-63, 1915. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1013128>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MACHADO, Gabriel Ducatti Lino. O direito fundamental a serviços de saúde no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 75-106, ago., 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/76705/73705>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MACIEL, Álvaro dos Santos.; SOUZA, Natasha Brasileiro de. A reserva do possível e a dignidade da pessoa humana como fonte de não retrocesso social. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 3, p. 1-23, 2008. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/46>. Acesso em: 26 jul. 2020.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena?: um estudo de formulação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 107-121, Mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 out. 2020.

MANSFELDOVÁ, Zdenka. Executive-Legislative Relations in the Budgeting Process in the Czech Republic **Sociologický Časopis / Czech Sociological Review**, vol. 41, no. 3, pp. 443-459, 2005. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41132159>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MARQUES ALVES, Bruna Alexandre; CARLOS DUARTE, Francisco. Aplicações da extrafiscalidade no direito brasileiro. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, 280-300, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/329>. Acesso em: 29 set. 2020.

MARTINS GUILLEN, Isabel Cristina. A batalha da borracha: propaganda política e migração nordestina para a Amazônia durante o Estado Novo. **Revista de Sociologia e Política**, [S.I.], n. 09, p. 95-102, dec. 1997. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39301/24120>. Acesso em: 10 out. 2020.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, M. D. S.. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, p. 113-134, 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio publico e outros interesses**. 29. ed. rev. amp. e atua.. São Paulo: Saraiva, 2016.

McCONNEL, Allan. Learning from success and failure. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M; WU, Xun (eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Nova York: Routledge, p. 484-494, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2015.

MENDONÇA, Maurício Brilhante de. **O Processo de Decisão Política e a Zona Franca de Manaus**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), 290 fls., Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10632/MAURICIO%20BRILHANTE%20MENDON%C7A%20TESE%20CDAPG.pdf;jsessionid=D424FED1C65ABFE79A9B33BB31D6F697?sequence=1>. Acesso em: 03 out. 2020.

MIRANDA, Ricardo Nunes de. **Zona franca de Manaus: Desafios e Vulnerabilidades**. Texto para Discussão 126. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/488852>. Acesso em: 14 out. 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NICHOLSON, Norman. Policy Choices and the Uses of State Power: The Work of Theodore J. Lowi. **Policy Sciences**, vol. 35, no. 2, pp. 163–177, 2002. Disponível em: www.jstor.org/stable/4532557. Acesso em: 07 out. 2020.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Uma ideia de Constituição. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 111-145, Jan. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392014000100111&lng=en&nrm=iso Acesso em 06 set. 2020.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai; PEREZ, José Roberto Rus. Psicologia e análise de implementação de políticas públicas: um diálogo interdisciplinar. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 612-629, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932013000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 ago. 2019.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo**. - 7. Ed. Ver. Atual. e Ampl. – Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado Editora, 2015.

PETERS, B. Guy. **American public policy**: promise and performance. 2ª ed., Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Education LTD., 1986.

POMMEREHN, Werner W.; HART, Albert; SCHNEIDER, Friedrich. Tragic Choices and Collective Decision-Making: An Empirical Study of Voter Preferences for Alternative Collective Decision-Making Mechanisms. **The Economic Journal**, vol. 107, no. 442, pp. 618–635, 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2957789>. Acesso em: 22 de julho de 2020.

POPPER, Karl Raimund. **Unended quest**: an intellectual autobiography. Nova York: Routledge, 2002.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. 16ª ed., São Paulo: 2008.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais e suas características. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (org.). **Teoria geral dos direitos humanos** (Coleção doutrinas essenciais; v.1). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 1033-1048, 2011.

S. AVANCI, Thiago Felipe. Uma nova tônica nos Direitos Fundamentais: acesso internacionalizado de um Direito Fundamental. **Opin. jurid. [online]**, vol.12, n.24, pp. 69-85, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-25302013000200005&script=sci_abstract&tlng=pt.. Acesso em: 22 jul. 2020.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. **Policy Analysis**, vol. 5, no. 4, pp. 481–504, 1979 Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/42783358>. Acesso em: 18 abr. 2020.

SABATIER, Paul. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, vol. 6, no. 1, pp. 21–48, 1986. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3998354>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, jul. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042/42965>. Acesso em: 18 ago. 2020

SALGADO, E. D.; GUIMARÃES, G. A.; MONTE-ALTO, E. V. L. C. Cotas de gênero na política: entre histórias, as urnas e o parlamento. **Gênero & Direito**, v. 4, n. 3, 23 dez. 2015. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/25973>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54 a 76, mai. 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549>. Acesso em: 09 ago. 2020.

SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 601-621, Sept., 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000300601&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 ago. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, Aug. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392016000200115&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 ago. 2020.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 08, no 4., p. 1644- 1689, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26034>. Acesso em: 04 ago. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil – Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. **Doações de direito público e direito financeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **The American Political Science Review**, vol. 87, no. 2, pp. 334–347, 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2939044>. Acesso em 23 mar. 2020.

SCHWABE, Jurgen. **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão**. MARTINS, Leonardo (org. int.), tradução de Beatriz Hennig e outros. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, oficina Uruguay, 2005.

SECCHI, Leonardo. Formação da Agenda: método de Policy Advocacy para ensino de Políticas Públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 1, p. 32-47, 18 set. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4046/2276>. Acesso em: 29 mar. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceito, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERAFICO, José; SERAFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 99-113, Aug. 2005. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 out. 2020.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e.. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SILVA, Viviane Petinelli e. Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 26, n. 68, p. 1-26, Dec. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782018000400001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 mar. 2020.

SIMEON, Richard. Studying Public Policy. **Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne De Science Politique**, vol. 9, no. 4, pp. 548–580, 1976. Disponível em: www.jstor.org/stable/3231089. Acesso em: 09 out. 2020.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 567-586, June, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 abr. 2020.

SIMON, Herbert Alexander. A Behavioral Model of Rational Choice. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 69, no. 1, pp. 99–118, 1955. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1884852>. Acesso em 15 abr. 2020.

SIMON, Herbert Alexander. **Administrative Behavior**: a study of decision-making process in administrative organizations. 4^a ed. Nova York: Free Press, 1997.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Direitos Humanos. *In*: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (org.). **Teoria geral dos direitos humanos** (Coleção doutrinas essenciais; v.1). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 823-855, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 set. 2019.

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando?. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 609-633, Sept. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362014000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 out. 2020.

STOURM, René. **The budget**. Tradução de Thaddeus Plazinski. Nova York: D. Appleton & Co. 1917.

SUNDFELD, Carlos Ari, et. al.. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866-890, Dec. 2017. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322017000300866&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 ago. 2020.

TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. Análise do PROUNI como política pública afirmativa. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 4, n. 41, p. 176 - 206, jan. 2016. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1392/941>. Acesso em: 25 out. 2020.

THOMAS, Harold. Towards a new higher education law in Lithuania: reflections on the process of policy formulation. **High Educ. Policy**, vol. 14, p. 213–223, 2001.

TORRES AVILA, Jheison. Los paradigmas del control de poder y el principio de división de poderes. **Justicia Juris**, Barranquilla, v. 10, n. 1, p. 87-101, Jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-85712014000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 jun. 2020.

TRAINA-CHACON, José-Marcelo; CALDERON, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Rev. iberoam. educ. super**, México, v. 6, n. 17, p. 78-100, dic. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722015000300078&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 14 nov. 2020.

TUPIASSU, Amílcar Alves. Estruturas e Processos Políticos relacionados com a ZFM. In: ANCIÃES, Adolpho Wanderley da Fonseca. (coord.). Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Avaliação da Zona Franca de Manaus - Subsídios para a Formulação de uma Política Tecnológica**. Brasília: CnPq., 162-211, 1979.

WANG, Daniel Wei L. et. al.. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, Oct., 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000500006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jul. 2020.

WOODSIDE, Kenneth. Policy Instruments and the Study of Public Policy. **Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne De Science Politique**, vol. 19, no. 4, pp. 775–793, 1986. Disponível em: www.jstor.org/stable/3227800. Acesso em: 07 out. 2020.

B – DIPLOMAS ESTRANGEIROS, DIPLOMAS NACIONAIS NÃO VIGENTES, PROJETOS DE LEI, JURISPRUDÊNCIAS E RELATÓRIOS TÉCNICOS¹⁴⁵

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.310/51**. Cria um porto franco na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas e dá outras providências. 1951. Disponível em:

¹⁴⁵ Textos pátrios citados foram organizados nessa sessão conforme o ano de publicação.

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1220464&filename=Dossie+-PL+1310/1951. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Lei 3.173/57**. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. 1957. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19501969/l3173.htm#:~:text=L3173&text=LEI%20No%203.173%2C%20DE%206%20DE%20JUNHO%20DE%201957.&text=Cria%20uma%20zona%20franca%20na,Amazonas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.348/DF**. Min. Rel. Marco Aurélio. Julgado em 07 dez. 2000. 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347557>. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF**. Exposição de motivos da Medida Provisória 213/04. Data da exposição: 10 set. 2004. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Exm/EMI-061-MEC-MF-04.htm. Acesso em: 22 de outubro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 747/2010 – Plenário**. Relatório de Levantamento. Ministro Relator Augusto Nardes. Data da Sessão: 15 abr. 2010. 2010a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1148121/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 004.379/2009-9**. Relatório de auditoria. 18 ago. 2010. 2010b. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/317295140/437920099/inteiro-teor-317295262>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE-AgR nº 639.337/SP**. Min. Rel. Celso de Mello. Julgado 23 ago. 2011. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3.330/DF**. Min. Rel. Ayres Britto. Julgado em 03 mai. 2012. 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3530112>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Superintendência da Zona Franca de Manaus. **Cartilha de incentivos fiscais**: um guia para quem deseja investir na Amazônia Ocidental. 2014. Disponível em: http://www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/cartilha_incentivos_fiscais_port_vf_04_10_2014.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 592.581/RS**. Min. Rel. Ricardo Lewandowski. Julgado 26 de agosto de 2015. 2015a. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/592581.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. Superintendência da Zona Franca de Manaus. **Indicadores de desempenho do polo industrial de Manaus: 2010-2015**. 2015b. Disponível em: http://www.suframa.gov.br/downloads/download/indicadores/RelIndDes_7_2015_julho.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 35 – Programa Universidade para Todos – PROUNI**. 2015c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2015/05/controladoria-conclui-relatorio-sobre-o-prouni>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República (2015)**. Ministro Relator José Múcio Monteiro. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2015.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 488/17**. Altera a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas. 2017a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7715228&ts=1567535526173&disposition=inline>. Acesso em: 19 de março de 2020. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 835.558/SP**. Min. Rel. Luiz Fux. Julgado em 09 fev. 2017. 2017b. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769650282/recurso-extraordinario-re-835558-sp-sao-paulo/inteiro-teor-769650292>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Superintendência da Zona Franca de Manaus. **Plano diretor industrial: diretrizes táticas para a área de atuação da Suframa (2017-2025)**. Coordenação: Ana Maria Oliveira de Souza. Manaus: SUFRAMA, 2017c. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/PlanoDiretorIndustrial2017_20125_Suframa.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2019**. 2018a. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf/view>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 028.469/2017-8**. Relatório de auditoria. Julgado em 16 mai. 2018. 2018b. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/582969420/relatorio-de-auditoria-ra-ra-2846920178/inteiro-teor-582969502>. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de gestão do MEC - 2018**. 2018c. Disponível em:

<https://www.ines.gov.br/images/dirge/2020/RELAT%C3%93RIO%20DE%20GEST%C3%83O%202018.pdf>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **RA 01188420169**. Relatório de auditoria. Julgado em 18 jul. 2018. 2018d. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/605851887/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1188420169/relatorio-605851976?ref=juris-tabs>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República (2019)**. Ministro Relator Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2019a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/Contas-do-Presidente-da-Republica-2019.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo (2019)**. Ministro Relator Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm>. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Amazonas – exercício 2018**. 2019c. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13323.pdf>. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **Censo da educação superior – 2018**. Set. 2019. 2019d. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/apresentacao_censo_superior2018.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

ESPANHA. **Ley 58/2003 (Ley General Tributaria)**. 2003. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>. Acesso em: 31 set. 2020.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 20 de julho 2020.

INGLATERRA. **Magna Carta**. 1215. Disponível em: <https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>. Acesso em: 06. jul de 2020.