



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

RELATO TÉCNICO

**O VALOR PÚBLICO NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
ESTUDO DA POLÍTICA DE TRIBUTAÇÃO DE PROPRIEDADES
RURAIS**

MARINA BASTOS SOARES, DANY FLÁVIO TONELLI,

**GRUPO TEMÁTICO: 07 Inovação e Empreendedorismo na
Gestão Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

O VALOR PÚBLICO NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DA POLÍTICA DE TRIBUTAÇÃO DE PROPRIEDADES RURAIS

RESUMO

O Imposto Territorial Rural (ITR) é elemento integrante da política pública, sua eficiência é estritamente relacionada ao valor público, a qual remete as percepções da sociedade. O objetivo geral foi entender o processo de criação de valor para o ITR a partir da introdução do CAR. É uma pesquisa qualitativa que busca interpretar discursos dos sujeitos, por intermédio de entrevistas e documentos, sendo estes submetidos a análise de conteúdo. Para análise de conteúdo, foram utilizadas as categorias: *grau de participação do cidadão, interesse dos indivíduos, capacidade de operacionalização, informações aos cidadãos e percepção dos indivíduos*. Foi possível perceber melhorias na capacidade de operacionalização e o interesse dos indivíduos. Também ficou evidenciada a dificuldade de participação da população e a falta de transparência. Além disso, o CAR ainda não refletiu, segundo os entrevistados, na criação de valor público.

Palavras-chave: Valor público. Inovação. Imposto Territorial Rural. Cadastro Ambiental Rural. Política Pública.

1 INTRODUÇÃO

Quando uma determinada questão é nociva a um número considerável de pessoas, remedia-se a situação por intermédio das políticas públicas (Secchi, 2013). A política pública é tratamento para o enfrentamento de uma enfermidade social. Neste caso, o remédio se materializa por meio de leis, decretos, campanhas, ordens judiciais, impostos, obras, prestação de serviços, dentre outros (Secchi, 2020).

Um dos exemplos de políticas públicas e foco deste estudo é a redução de impostos a agricultores. Diante disso, para aplicação do ITR surgiu o CAR, que é um instrumento capaz cruzar dados relativos às áreas de preservação ambiental e a respectiva base de dados do ITR, dificultando a fraude na isenção de (Lenti e Silva, 2016). Assim sendo, através do CAR é possível observar as áreas que deveriam ser preservadas e não estão em consonância com os impostos pagos através do ITR.

Diante da necessidade de aumentar a eficiência das políticas públicas, a Nova Gestão Pública (NGP) busca proporcionar métricas estatísticas para respaldar as decisões dos gestores (Inamini, Erdmann, March, 2012). Porém, o grau de complexidade dos problemas públicos traz questionamentos sobre este instrumento de avaliação (Inamini, Erdmann, March, 2012). Melhor explicando, a avaliação das políticas perpassa por valores subjetivos que constituem os valores públicos (Batista e Domingos, 2017). A subjetividade é inerente à capacidade do indivíduo de perceber a importância de algo,

sendo essa importância influenciada por sentimentos, emoções, distância e proximidade com valores próprios de cada indivíduo. A constituição de valor público perpassa por um processo de transição dos valores individuais para valores coletivos, constituindo intersubjetividades.

Marke Moore retrata três processos fundamentais para a construção deste valor: (1) ambiente autorizador, explicado como o envolvimento das pessoas e instituições, (2) construção de capacidade operacional, referente às condições ideais de trabalho (3) propósitos valiosos, ou seja, que atendam aos anseios sociais (Faria, 2015). Em síntese, este novo formato de avaliação tem como intuito incentivar a participação social, tornando as decisões mais democráticas.

Neste contexto, um dos meios de se criar instrumentos para a tomada de decisão é a inovação social, que busca solucionar problemas com alto grau de complexidade (Zurbriggen e Lago). Além da inovação social, a inovação no setor público tem como característica fundamental a busca pela melhoria dos serviços e esses avanços são capazes de propiciar valor público (Crosby, Hart e Torfing, 2016).

Considerando a necessidade de expandir os modelos avaliativos de políticas e verificar se há incorporação de aspectos que vão além das métricas quantificáveis, tem-se a seguinte questão norteadora da pesquisa: como ocorre avaliação da política pública do ITR – Imposto Territorial Rural – a partir da adoção do CAR – Cadastro Ambiental Rural? O objetivo geral é entender o processo de criação de valor público a partir da adoção do CAR na aferição do ITR, considerando formuladores e usuários do sistema. Especificamente pretende-se: (1) entender se o CAR teve como uma de suas preocupações a criação de valor público e (2) compreender se esta avaliação se deu de forma inovadora.

Este trabalho é dividido em seis partes, contando com esta introdução. O referencial teórico: A política pública e o ITR e o valor público e caminhos para o seu alcance. Em seguida, será detalhada a metodologia e as categorias de análise. Posteriormente encontram-se as análises da política escolhida e suas considerações acerca do valor público e inovação, em seguida, encontra-se a discussão e, por fim, observa-se as considerações finais deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A política pública e o Imposto Territorial Rural

A definição de política pública compreende alto grau de complexidade, por tratar de conceitos dinâmicos e envolver uma gama de atores como: governos, cidadãos, comunidades e indústrias (Furtado, Sakowski E Tóvolli, 2015). Em síntese, seu principal objetivo é a resolução de um problema coletivo (Fonte, 2015). Melhor explicando, políticas públicas é um conceito abstrato que se concretiza através de instrumentos como: decretos, leis, subsídios, programas e impostos (Secchi, 2020).

No Brasil, o tema ganha notoriedade a partir da constituição de 1988 e pela elevada carga tributária existente, que tem como intuito subsidiar demandas por melhorias (Fonte, 2015). Assim sendo, o Imposto Territorial Rural pode ser compreendido como um exemplo de política pública. Considerando o Brasil um país prioritariamente agrário, criar mecanismos que regulam o uso das terras é uma fundamental para a promoção do desenvolvimento (Leão et. al, 2016), assim, o governo aplica o Imposto Territorial Rural sob o uso de terras não urbanas (Campos e Júnior, 2015).

Assim sendo, a função do tributo não é apenas arrecadar recursos, há questões extrafiscais, de desenvolvimento econômico, social e sustentável (Leão et. al, 2016). A constituição federal de 1988, no artigo 153, VI e §4º dispõe que tal imposto terá como intuito desestimular terras improdutivas e incentivar pequenos agricultores familiares. Além disso, exclui-se da área tributável as reservas legais, o que seria um importante instrumento para o estímulo à proteção de ecossistemas (Melo e Paulsen, 2012).

No entanto, o ITR é o imposto de menor adesão arrecadação, o que o coloca em uma situação emblemática para a efetivação da política, além disso, não haviam estudos relativos a geopolítica de todo o território brasileiro, fazendo com que o tributo seja incidido sobre um território desconhecido (Leão, 2015). Ademais, o fato de não existir punição para o não cumprimento da legislação, impede a efetivação desta política (Silva, 2021).

Diante dessa realidade, para compreender a lógica do ITR, com o objetivo de que a política pública seja eficiente, é preciso levarmos em consideração o valor público, ou seja, as percepções de cada indivíduo sobre a política (Batista e Domingos, 2017). Assim,

no próximo tópico do referencial teórico será abordado sobre o valor público e mecanismo de concretização de políticas públicas, de forma a garantir a eficiência das mesmas.

2.2 Valor público e caminhos para seu alcance

Estudar sobre o valor de uma política para a sociedade é um dos meios de se compreender e melhorar as atividades exercidas pelos governos, nesse sentido, a criação dessas métricas possibilitam melhorar políticas públicas (Santos, Amaral e Silva, 2020). Assim, valor público transcende o desempenho monetário dos governos e desloca o foco para métricas relativas às percepções (Paz, 2014).

Assim sendo, a ideia central de criar esses novos parâmetros é sobretudo tornar governos mais democráticos (Blaug et al., 2006). Outrossim, a função de um gestor público é criar esses valores (Moore, 1994). Cabe ressaltar, que tais valores não correspondem a interesses individuais, há sempre uma gama de ideias que representam o coletivo, e é sobre essas que as decisões políticas devem ser tomadas (Alford e Hudges, 2008).

Apesar da necessidade de respaldar-se por métricas, a criação do valor é um dos maiores desafios para os gestores, devido à dificuldade de encontrar parâmetros que compreendam o subjetivo (Lopes, 2016). Ademais, é fundamental criar a capacidade de operacionalizar tais critérios subjetivos, através de ambientes de trabalho, capacidades técnicas (Faria, 2015) e tecnológicas que facilitem a avaliação dos resultados gerados (Inamine, 2010).

Considerando a complexidade dos problemas atuais, pensar e repensar soluções inovadoras que visam criar e avaliar políticas da melhor forma é um caminho para a resolução dos problemas públicos (Zurbriggen e Lago, 2015). Destarte, surgem novas formas que visam integrar e produzir de maneira colaborativa políticas que sejam inovadoras e que buscam solucionar os problemas (Lago, 2015).

Para Moutakis, 2010, práticas voltadas para a inovação de forma colaborativa contribuem para a criação de valor público. Assim, o cidadão passa a ser visto como usuário e participante da construção de políticas (Hilgers e Piller, 2011). Cabe mencionar que o critério para se considerar uma prática como inovadora perpassa pelos resultados

alcançados, eficiência das políticas, grau de participação social dos beneficiários e transparência de informações (Emmendoerfer, 2019).

3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, isso porque, busca compreender os discursos (Knechtel, 2014). Quanto aos procedimentos, refere-se a uma pesquisa de campo pois interessa compreender dada realidade social (Gil, 2008). É caracterizada como uma pesquisa interpretativista, à medida que busca interpretar dada realidade (Stake, 2016).

Para tal feito, primeiramente, foi realizado um levantamento bibliográfico, que tem por finalidade obter conhecimentos prévios sobre os temas abordados (Gil, 2008). O tema escolhido para o enfoque será o Imposto Territorial Rural a partir do sistema de cadastro ambiental rural, a escolha foi feita após a verificação de que tal temática refere-se a uma política pública e tem como um dos mecanismos de avaliação o CAR.

Em seguida, foi delimitado o lócus da pesquisa, no caso em questão, é o cadastro ambiental rural como meio de respaldar o ITR, tal recorte foi feito devido a necessidade de compreender como se deu o processo de avaliação da política. A partir disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com base no Esquema um, que se encontra ao final desta metodologia.

Vale ressaltar que entrevistas semiestruturadas são aquelas que possuem um roteiro pré-estabelecido e que garantem um grau de flexibilidade (Laville e Dionne, 2008). A amostra usada para a pesquisa será os representantes que vislumbram e aplicam o sistema CAR. Além disso, serão analisados documentos, ao qual são esquematizados na tabela 2 desta metodologia.

Assim, no dia 7 de abril de 2022 foram realizadas duas entrevistas com três representantes do SICAR, que estavam à frente da elaboração e aplicação do Sistema. Após as entrevistas, entre os dias 23 e 28 de maio de 2022 foram analisados e feitos questionamentos via portal da transparência sobre o funcionamento do CAR. Por último, dois produtores rurais foram convidados a relatar suas experiências. Destarte, esquematiza-se as entrevistas a partir da tabela a seguir:

Tabela 1. Informações dos entrevistados:

Entrevistado	Função
Entrevistado 1	Participante na elaboração do SICAR
Entrevistado 2	Participante na elaboração do SICAR
Entrevistado 3	Participante na elaboração do SICAR
Entrevistado 4	Produto Rural
Entrevistado 5	Produtora Rural

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas.

Além disso, foram realizadas análises documentais, com base nos seguintes documentos: Boletim informativo (2022), Plataforma CAR, Plataforma Serviço Florestal brasileiro, Plataforma SICAR. Para a análise dos dados foi feita uma análise de conteúdo e documental. Sendo a primeira relativa a análise das falas e a segunda referente aos documentos analisados (Bardin, 2011). Por fim, as categorias para análise foram criadas a partir dos elementos centrais para a existência de valor público e inovação, com base nos autores citados e exposto no esquema um a que se segue:

Tabela 2. Aferindo valor público e inovação

Categoria	Descrição teórica	Autor	Técnica de coleta
Grau de participação do cidadão	Uma prática inovadora leva em consideração o grau de participação social dos beneficiários.	Emmendoerfer, 2019	Entrevistas
Interesse dos indivíduos	O valor público coloca o interesse dos indivíduos no centro de uma decisão política.	Inamini, 2012	Entrevistas
Capacidade de operacionalização	É fundamental criar meios capazes de operacionalizar tais critérios subjetivos, através de ambientes de	Faria, 2015	Entrevista

	trabalho, capacidades técnicas.		
Informações aos cidadãos	A inovação pauta-se pelo grau de transparência das informações.	Emmendoerfer, 2019	Análise documental e entrevistas
Percepção dos indivíduos	Valor público envolve uma visão ampla de métricas que visam medir o desempenho do governo, medida essa pautada nas percepções dos indivíduos.	Kelly et. Al., 2002	Entrevistas

Fonte: elaboração própria com base nos autores citados (2022)

4 DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

Através de tal lei 7.803/1989, impôs-se a obrigatoriedade de averbação da quantidade do imóvel a ser preservado. Assim, para assegurar a averbação das terras preservadas, exigia-se uma série de documentos deveriam ser apresentados e aprovados pelo governo. No entanto, visando superar a ineficiência na aplicação e fiscalização da lei 7.803/1989, surge a Lei 12.651/2012, que estabeleceu, em seu artigo 18, a necessidade do registro da reserva legal no cadastro ambiental rural.

Assim sendo, o proprietário rural tem a obrigatoriedade de cadastrar o seu terreno, sendo essas informações levantadas e georreferenciadas a partir do cadastro ambiental rural, criando assim, um diagnóstico de todo território e os dados cadastrados pelo proprietário. A partir disso, é possível monitorar e regularizar as reservas ambientais, além disso, é por meio do CAR que se dispõe a base de cálculo e a fiscalização a respeito do Imposto Territorial Rural.

Em primeira análise, é importante compreender o **grau de participação do cidadão**, visto que uma decisão inovadora leva em conta o auxílio dos usuários beneficiados na construção de uma política pública (Emmendoerfer, 2019). Somado a isso, segundo Lago, 2015, o valor público é gerado de forma colaborativa. Para tal, com base na fala do entrevistado 1, entende-se que para a construção do CAR, esta prerrogativa foi atendida:

“Foram feitas inúmeras assembleias e reuniões para discutirmos o projeto”
(Entrevistado 1).

“A parceria com o serviço florestal brasileiro independente de qualquer governo que seja são uma política de Estado... o cadastro ambiental rural tem como objetivo auxiliar a aplicação da lei” (Entrevistado 1)

No entanto, apesar da abertura em participar do processo de elaboração do SICAR e a criação de uma política respaldada nas melhorias das condições sociais, de modo a proporcionar uma política de Estado, é possível observar que poucos produtores fizeram parte deste processo, segundo as seguintes falas:

“Em um primeiro momento nós tivemos muitos cadastros que foram colocados sem o proprietário imaginar ou sem os produtores imaginarem que aquilo ia passar por um pente fino por uma malha fina do órgão ambiental que contém o imposto de renda e fizeram cadastros... aos poucos os proprietários foram entendendo que aquilo era coisa séria” (Entrevistado 1).

“Não participei e nem tive conhecimento sobre esse processo de elaboração do CAR, a gente não teve acesso a nenhuma reunião ou consultoria com relação a formação do sistema, só tivemos acesso ao sistema quando teve que preencher” (Entrevistado 4).

Diante disso, para que uma política pública seja amplamente aceita e praticada, é preciso compreender os **interesses dos indivíduos**, que pode ser entendido como a necessidade de colocar a opinião da população no centro de uma decisão política (Inamini, 2012). Esse processo foi negligenciado, uma vez que tal decisão teve como base a melhoria de aplicação do Código Florestal, sem levar em conta o entendimento dos indivíduos, observe a partir da fala do entrevistado 1:

“O cadastro ambiental rural ele foi imaginado pelo código florestal, para aplicação do cadastro ambiental rural era necessário criar uma ferramenta tecnológica que pudesse utilizar um sistema de geologalização dos imóveis” (Entrevistado 1)

Apesar disso, a partir da fala do entrevistado 4, é possível observar o interesse para que tais políticas ambientais sejam colocadas em prática:

“É um começo para a regulamentação ambiental, que sofre a cada ano com o desmonte das políticas públicas de conservação, o fato da reserva legal ser um espaço para ter produção e preservação mútua é um incentivo para formas melhores de produção e para a verdadeira preservação” (Entrevistado 4).

Ademais, os mecanismos de inovação em prol da melhoria das políticas públicas são evidentes e, segundo Faria, 2015, a **capacidade de operacionalizar** políticas, de

modo a tornar possível a análise dos resultados através de condições técnicas é fundamental. A partir da fala do entrevistado um é possível observar que:

“Isso surgiu com um sistema de monitoramento de propriedades rurais que eram consideradas as maiores desmatadores da Amazônia brasileira...isso no ano de 2007 e viu que o negócio dava certo, a tecnologia está aí para auxiliar... pegaram essa ideia e implementaram no Brasil inteiro, era uma decisão ousada, mas era possível e tecnologia tem” (Entrevistado 1)

“O que nós tínhamos no código anterior era um sistema burocrático de adequação do imóvel rural que era vinculado a cartório, então nós deixamos aquele sistema...para um sistema técnico e especializado que é a plataforma do sistema de cadastro ambiental rural” (Entrevistado 1)

Diante disso, a aplicação do CAR é um exemplo de como as capacidades técnicas e operacionais são salutares para resolver problemas públicos de forma inovadora. Apesar de tal fato, a capacidade de operacionalizar uma política também deve levar em conta o interesse dos indivíduos.

Quando uma política pública é colocada em prática, para que seja possível observar o grau de inovação de uma política pública é fundamental levar em conta a capacidade de transparência de **informações aos cidadãos** (Emmendoerfer, 2019). Assim, com base na análise documental e nas falas dos entrevistados, é possível perceber que:

Não existem dados específicos sobre adesão do CAR e a dedução de créditos tributários (dados extraídos dos boletins informativos de 2022).

No site do CAR a única informação a que se refere a dedução de imposto rural está especificada no boletim informativo e apenas retrata que o produtor tem esse direito. (dados extraídos dos boletins informativos de 2022).

“Não é um sistema simples de operar, requer familiaridade com computador e principalmente conhecimento minucioso da propriedade, para repassar informações corretas” (Entrevistador 4)

A informação ao cidadão é fundamental para que seja possível garantir o nível de confiança de determinada política pública. Esse conceito pode ser entendido como a confiança que os cidadãos têm em relação a determinado governo, esses são fundamentais para a validação e eficiência de uma política (Lopes, 2016).

Quanto aos **resultados gerados**, a partir do processo de aplicação da política, é inegável o auxílio do CAR com relação a preservação do meio ambiente e a melhoria da vida rural, como é possível observar na fala do entrevistado 1:

“O objetivo da plataforma não é criminalizar as pessoas é fazer uma gestão ambiental sustentável” (Entrevistado 1)

A plataforma busca dar mais acesso aos produtores rurais a melhores condições de trabalho e até mesmo maior acesso às terras, que ele consiga produzir e ter meios para ir vender os alimentos com facilidade (Entrevistado 1)

Hoje já estamos com mais de sete milhões de imóveis rurais no Brasil que fizeram seu cadastro, então quer dizer que está amplamente sendo aderido a ele, ou seja, o país aderiu a ele amplamente” (Entrevistado 1)

No entanto, apesar do SICAR ser amplamente aderido e ser capaz proporcionar ferramentas que podem ser decisivas para o futuro do país, há inúmeros gargalos com relação a aplicação do sistema, vejamos a partir dos documentos:

"No Brasil, há aproximadamente sete milhões de cadastros ambientais feitos, no entanto, apenas um milhão e meio de cadastros foram analisados e 28.631 imóveis tiveram suas análises concluídas” (boletim do CAR de abril de 2022).

“Essas informações destinam-se a subsidiar políticas, programas, projetos e atividades de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento ilegal” (Plataforma CAR).

A partir de tais considerações supracitadas, o valor público é compreendido como a capacidade de medir o grau de satisfação, participação e resultados de uma política, tendo como referência o seu usuário (Cordella e Willcocks, 2012). Assim, com relação ao ITR e sua aplicação no CAR, a percepção **dos indivíduos** que, segundo Kelly et. All, 2002, representa as métricas geradas a partir da visão dos indivíduos sobre determinadas ações, são:

Ajudou a reconhecer as áreas de reserva, mas não tivemos abatimento de impostos mesmo com tudo certo” (Entrevistado 4).

“Claramente ela é ineficiente no ponto em que não existe fiscalização para as informações que estão ali colocadas. Tanto pode ter erros por

má fé, quanto por falta de precisão... é um bom começo, porém deve ser muito aprimorada” (Entrevistado 4).

Diante disso, como foi possível perceber a partir das análises, o SICAR é um sistema que foi amplamente discutido pelas autoridades, no entanto, a população não participou ativamente do processo de criação da política pública. Além disso, é inegável o potencial que tal sistema pode proporcionar ao futuro sustentável do país, no entanto, apesar da grande adesão ao sistema, são poucos os resultados concretos gerados pela política pública.

Ademais, quanto à inovação social observada pelo sistema, destaca-se a capacidade de tornar a cobrança do ITR mais transparente. Porém, para existir inovação social é preciso levar em conta o grau de participação social para a construção da política, que no caso específico não ocorreu. Por fim, como ponto positivo, é possível observar que a política pública tem como principal objetivo aumentar a eficiência de um sistema antes burocrático e moroso, porém ainda há de se aprimorar sua capacidade de gerar resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dessa pesquisa buscou-se entender como ocorreu o processo de criação de valor da política de tributação rural a partir do CAR, a fim de compreender a percepção dos usuários em relação à política e se seus anseios foram contemplados. Somado a isso, também buscou entender se a construção e implementação da política ocorreu de forma inovadora. Para tal, as seguintes categorias de análise foram usadas: grau de participação, interesse dos indivíduos, capacidade de operacionalização, informações ao cidadão e percepção dos indivíduos.

Com isso, entende-se que o grau de participação foi incipiente à medida que, apesar da abertura para a participação, havia pouco estímulo para tal, Apesar disso, há um claro interesse dos indivíduos em se beneficiar da política ao passo que existe uma compreensão de sua importância e uma significativa adesão ao sistema. Porém, o sistema foi baseado no Código Florestal, deixando de lado a opinião dos indivíduos.

Ao analisar a capacidade operacional, entende-se que o sistema foi essencial para tornar a cobrança do ITR mais técnica e menos burocrática, assim, através do uso de tecnologia e inovação a aplicação do ITR passou a ser muito mais coerente. Além disso,

o sistema permite um amplo acesso ao monitoramento dos satélites. No entanto, as informações das utilidades e funcionamento do sistema ainda são muito incipientes e pouco acessíveis.

Por fim, a percepção dos indivíduos indica a insatisfação do usuário por se tratar de uma política que não gerou resultados concretos no abatimento do ITR. Apesar disso, fica claro a visão dos cidadãos em acreditar que o sistema pode gerar inúmeros benefícios para o futuro da preservação ambiental do país.

Assim, apesar da política ter elementos de incorporação de tecnologia e melhoria da eficiência dos serviços públicos, traçados como prerrogativas para a inovação, há um claro afastamento entre a política pública e o cidadão, o que dificulta a criação de valor público pelo ITR. Não obstante, a própria população acredita ser um sistema com inúmeras possibilidades e, como qualquer outra política, deve ser aprimorada e analisada ao longo dos anos, levando em conta critérios do valor público.

Portanto, como contribuição teórica, compreende-se que o estudo das políticas públicas por meio de métricas subjetivas e firmadas em questões que ultrapassam valores meramente econômicos ainda são muito insipientes, assim, o estudo contribuiu para sanar tal carência. Além disso, permitiu compreender melhor o novo sistema de tributação por meio de métricas subjetivas.

Como contribuição social ao passo que o ITR é capaz de estimular ou desestimular certos comportamentos, estudar a inovação, o valor público e consequente eficiência desta política, é capaz de auxiliar nas melhorias necessárias para aplicação do ITR e suas consequentes contribuições extrafiscais.

Sugere-se novas pesquisas ao passo que a política pública seja aprimorada, visto que compreender os gargalos ao longo do amadurecimento do sistema é fundamental para torná-lo ainda mais eficiente. Além disso, o estudo de outras políticas a partir das variáveis inovação e valor público seria capaz de compreender as necessidades de melhorias dos serviços prestados pelo setor público.

REFERÊNCIAS

ALFORD, John; HUGHES, Owen. Public value pragmatism as the next phase of public management. **The American Review of Public Administration**, v. 38, n. 2, p. 130-148,

- 2008.Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236325742_Public_Value_Pragmatism_as_the_Next_Phase_of_Public_Management. Acesso em: 7 out. 2021.
- AL-HUJRAN, Omar et al. The imperative of influencing citizen attitude toward e-government adoption and use. **Computers in human Behavior**, v. 53, p. 189-203, 2015. Disponível em <https://knowledge4all.com/admin/Temp/Files/d4d98f68-6cc9-434f-977c-a042f01d4e40.pdf> . Acesso em: 2 set. 2021
- ARIZA, Mariana Guedes; SECCHI, Leonardo. Criatividade como alternativa para implementar as políticas públicas nos museus. **Políticas Culturais em Revista**, v. 6, n. 2, p.149-164,2013.Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/9439>. Acesso em: 23 nov. 2021.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Edições 70. **Lisboa. Portugal**, 2011. Disponível em: <https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso em: 7 Nov. 2021
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5ZNdYqMxxshpBCTzdKTYt5S/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 mar. 2022.
- BLAUG, Ricardo; HORNER, Louise; LEKHI, Rohit. Heritage, democracy and public value. https://www.researchgate.net/publication/314976428_Heritage_Democracy_and_Public_Value. Acesso em: 9 out. 2021.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, ENAP, v.48, n.1, p.5-25, 1997. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>. Acesso em: 4 nov. 2021.
- CABANA, Segundo R. et al. Influencia del control de gestión al valor público generado en servicios dependientes del ministerio de economía, fomento y turismo, Chile. **Información tecnológica**, v. 31, n. 2, p. 103-116, 2020. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S071807642020000200103&lng=pt&nrm=i.p&tlng=en. Acesso em: 7 out. 2021.
- CAMPOS, Marcio Gonçalves; JUNIOR, Osmar Delmanto. A estratégia de municipalização do Imposto Territorial Rural (itr): oportunidade de promover o desenvolvimento rural sustentável ou penalização aos municípios brasileiros?. In: **IV JORNACITEC**.2015.Disponível em: <http://www.jornacitec.fatecbt.edu.br/index.php/IVJTC/IVJTC/paper/view/211>. Acesso em: 23 set. 2021.
- CORDELLA, Antonio; WILLCOCKS, Leslie. Government policy, public value and IT outsourcing: The strategic case of ASPIRE. **The journal of strategic information systems**, v.21,n.4,p.295-307,2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257422160_Government_policy_public_value_and_IT_outsourcing_The_strategic_case_of_ASPIRE. Acesso em: 10 set. 2021.
- CROSBY, B. C.; HART, P.; TORFING, J. Public value creation through collaborative innovation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, specialissue, p. 655-669, Aug. 2016.Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2016.1192165>. Acesso em: 8 out. 2021.
- DA SILVA, PâmellaBrugognole Rodrigues. O caráter extrafiscal do ITR e o estímulo à adoção de boas práticas ambientais. **DIREITO ADMINISTRATIVO e MUNICIPAL**,

2021. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2016/julho/Jul.16.08%20pdf.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021

DE OLIVEIRA SANTOS, Andreia; AMARAL-HUDSON, Hudson Fernandes; SILVA-WENDEL, Wendel Alex Castro. Desenvolvendo um Indicador de Valor Público. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/32355>. Acesso em: 8 out. 2021. EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Inovação e empreendedorismo no setor público. 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6_Livro_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%ABlico.pdf Acesso em: 4 nov. 2021.

FARIA, Ernesto Martins. **Indicadores de qualidade na educação: aferição do valor público gerado pelas escolas com bons resultados**. 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15010>. Acesso em: 7 out. 2021.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. Saraiva Educação SA, 2017. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_e_direitos_fundamen.html?id=swNHEAAAQBAJ&redir_esc=y. Acesso em: 25 set. 2021

TÓVOLI, Marina Haddad Editora. Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas. 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=25860&Itemid=383. Acesso em: 7 out. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>

HILGERS, Dennis; PILLER F. T. A government 2.0: fostering public sector rethinking by open innovation. *Innovation Management*, v. 1, n. 2. p. 1-8, 2011. Disponível em: <https://innovationmanagement.se/wp-content/uploads/2011/02/A-Government-2.0-Fostering-Public-Sector-Rethinking-by-Open-Innovation.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, Jamur Johnas. Análisis del sistema electrónico de compras del gobierno federal brasileño desde la perspectiva de la creación de valor público. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0080-21072012000100010&lng=pt&nrm=iso&tlng=es

JACKSON, Peter et al. Public sector added value: can bureaucracy deliver?. *Public Administration*, v. 79, n. 1, p. 5-28, 2001. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00243>. Acesso em: 8 out. 2021.

KARKIN, Naci; JANSSEN, Marijn. Evaluating websites from a public value perspective: A review of Turkish local government websites. **International journal of information management**, v. 34, n. 3, p. 351-363, 2014. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/ininma/v34y2014i3p351-363.html>. Acesso em: 9 out. 2021.

KEARNS, Ian. Public value and e-government. London: Institute for Public Policy Research, 2004. Disponível em: https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/05/public_value_egovernment_1522.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

KELLY, Gavin; MULGAN, Geoff; MUERS, Stephen. Creating public value: An analytical framework for public service reform. **London: Strategy Unit, Cabinet Office**, 2002. Disponível em: https://www.academia.edu/23693003/Creating_Public_Value_An_analytical_framework_for_public_service_reform. Acesso em: 8 out. 2021.

KNECHTEL, Maria do Rosário. Metodologia da Pesquisa em Educação: Uma abordagem teórico-prática dialogada. **Intersaberes**, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/8846>. Acesso em: 11 mar. 2022.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. 1º ed. *Porto Alegre: Artmed*, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/287028/mod_resource/content/1/Laville%2C%20Christian%20%20Dionne%2C%20Jean_A%20Construcao%20do%20Saber%20%28completo%29.pdf

LEÃO, Celina Gontijo et al. ITR e IPTU: o contraste entre as finalidades sociais e a gestão praticada. 2015. Disponível em: <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/837>

LOPES, Karen Maria Gross et al. Fatores direcionadores para a criação de valor público na adoção de serviços eletrônicos pelo cidadão. 2016. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7216>. Acesso em: 25 set. 2021

MELO, José Eduardo Soares de; PAULSEN, Leandro. Impostos federais, estaduais e municipais. 7. ed. rev. e atual. –Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2013:000963370>. Acesso em: 4 nov. 2021.

MOORE, Mark H. Public Value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v.53,n.3,p.296-303,1994. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/markmoore/publications/public-value-focus-strategy>. Acesso em: 8 out. 2021.

O'FLYNN, Janine. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. **Australian journal of public administration**, v. 66, n. 3, p.353-366,2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>. Acesso em: 8 out. 2021.

PAZ, Enrique Conejero. Valor público: una aproximación conceptual. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/270816730_Valor_publico_Una_aproximacion_conceptual. Acesso em: 9 out. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/tBHF7JVDDLJwCLtD6sxKx9k/?lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2021

ZURBRIGGEN, Cristina; LAGO, Mariana González. Co-creando valor público. Desafíos pendientes para América Latina. **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS**, v. 10, n. 30, p. 143-171, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/924/92441742006.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

DE ALCÂNTARA LAUDARES, Sarita Soraia; DA SILVA, Kmila Gomes; BORGES, Luís Antônio Coimbra. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 31, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/39142>. Acesso em: 11 mar. 2022.

LENTI, Felipe Eduardo Brandão; SILVA, Ana Paula Moreira da. Repensando o Imposto Territorial Rural para fins de adequação ambiental. In: **Mudanças no Código Florestal Brasileiro: desafios para a implementação da nova lei**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28358. Acesso em: 10 mar. 2022.