



**MARINA BASTOS SOARES**

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

**LAVRAS-MG**

**2022**

**MARINA BASTOS SOARES**

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

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para obtenção do título de Bacharel

**Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli**

**Orientador**

## LAVRAS-MG

2022

### AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me guiar e iluminar sempre no caminho da sabedoria e perseverança.

Aos meus pais por todo apoio emocional, financeiro e pelos valores de humildade e busca pelo conhecimento ao qual me guiou durante toda minha caminhada. Agradeço também a oportunidade de poder seguir meus próprios caminhos.

Aos meus irmãos que são meus exemplos de dedicação e autenticidade.

Ao meu namorado pelo carinho, apoio, paciência e por ajudar a tornar o caminho mais leve.

Agradeço aos amigos que fiz e levarei pelo resto da vida, em especial, a Bruna, Leticia, Gabriel, Tainá, Tamyres, Raissa e Gaby, por todos os momentos que vivemos e por fazerem da minha graduação ainda mais especial.

Agradeço aos meus familiares, em especial, aos meus avós, que mesmo de longe estavam torcendo e rezando por mim.

Aos amigos que encontrei na UFLA, em especial, Larissa, Paula e Júlia por tudo que me ensinaram e por tornarem meus dias mais leves. Aos meus amigos de Viçosa que mesmo de longe torceram pelas minhas conquistas.

Agradeço ao meu professor orientador, Dany Tonelli, por ser um exemplo de dedicação e comprometimento com um ensino de qualidade, pela paciência e ensinamentos para que fosse possível concluir este trabalho.

Aos demais mestres que também fizeram parte desta caminhada, em especial Daniela Meirelles, Renato Silvério e Nathalia Joaquim, por todo aprendizado dentro e fora da sala de aula, pelos conselhos, pelas oportunidades e por serem meus grandes exemplos de professores e servidores públicos.

Por fim, agradeço a UFLA por me proporcionar participar de atividades de Ensino, Pesquisa e extensão, em especial agradeço a Alfa Pública Júnior, ao NIESP, ao PETI e as oportunidades de pesquisa, por tudo que aprendi e desenvolvi e pelos amigos que lá criei.

## RESUMO

Remedia-se um problema público por intermédio de uma política pública, sendo estas exemplificadas por leis, decretos, impostos, ordens judiciais, dentre outras ações conduzidas pelos entes de estado. Nesse escopo, o Imposto Territorial Rural (ITR) pode ser compreendido como elemento integrante da política pública de tributação. Para que seja possível compreender a eficiência de sua aplicação, é necessário observar critérios de avaliação que vão além da análise econômica, perpassando pela criação de valor público, a qual remete a aspectos de subjetividade acerca de como os cidadãos percebem a importância e a relevância das ações do estado na defesa dos interesses sociais. Diante disso, explorou-se a possibilidade de criação de valor público a partir da aplicação do ITR. Como locus da pesquisa, definiu-se a interface entre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o ITR. O objetivo geral foi entender o processo de criação de valor para o ITR a partir da introdução do CAR na aferição de montantes devidos, em especial considerando como os sujeitos incluem a percepção de valor público agregado. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que busca interpretar os discursos dos sujeitos que são atores chave do processo, como programadores e usuários. Além de entrevistas, o estudo valeu-se de análise documental. Os textos transcritos das entrevistas e extraídos dos documentos constituíram o corpus de análise que foi submetido à análise de conteúdo. Para análise de conteúdo, foram utilizadas as seguintes 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 no interesse dos indivíduos. No entanto, também ficou evidenciada a dificuldade de participação da população no processo, a falta de transparência e as avaliações desfavoráveis decorrentes da dificuldade de compreensão acerca de como o pagamento de impostos pode criar valor ao cidadão. Em que pese a sua relevância no estímulo à preservação ambiental, com possibilidade de redução de impostos para proprietários de áreas mais preservadas, a utilização do CAR ainda não refletiu, na visão dos entrevistados, melhora da percepção criação de valor público. Isso aponta para a possibilidade de realização de ações governamentais de forma mais aberta, a fim de contribuir para a melhoria da percepção dos proprietários acerca dos benefícios da preservação ambiental.

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

## **ABSTRACT**

A public problem is remedied through a public policy, which is exemplified by laws, decrees, taxes, and court orders, among other actions, carried out by state entities. In this scope, the Rural Land Tax (ITR) can be understood as an integral element of the public taxation policy. In order to understand the efficiency of its application, it is necessary to observe evaluation criteria that go beyond economic analysis, passing through the creation of public value, which refers to aspects of subjectivity about how citizens perceive the importance and relevance of State actions in defense of social interests. In view of this, the possibility of creating public value from the application of the ITR was explored. As the locus of the research, the interface between the Rural Environmental Registry System (CAR) and the ITR was defined. The general objective was to understand the value creation process for the ITR from the introduction of the CAR in the measurement of amounts owed, especially considering how the subjects include the perception of added public value. This is a qualitative research that seeks to interpret the speeches of subjects who are key actors in the process, such as programmers and users. In addition to interviews, the study made use of document analysis. The texts transcribed from the interviews and extracted from the documents constituted the corpus of analysis that was submitted to content analysis. For content analysis, the following categories were used: degree of citizen participation, interest of individuals, operationalization capacity, information to citizens and perception of individuals. It was possible to notice improvements in the operationalization capacity and in the interest of individuals. However, it was also evidenced the difficulty of the population's participation in the process, the lack of transparency, and the unfavorable evaluations resulting from the difficulty of understanding how the payment of taxes can create value for the citizen. Despite its relevance in stimulating environmental preservation, with the possibility of reducing taxes for owners of more preserved areas, the use of CAR has not yet reflected, in the view of the interviewees, an improvement in the perception of public value creation. This points to the possibility of carrying out government actions in a more open way, in order to contribute to the improvement of the owners' perception of the benefits of environmental preservation.

Keywords: Public value. Innovation. Rural Land Tax. Rural Environmental Registry. Public policy.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1. Informações dos entrevistados:</b> .....	17
<b>Tabela 2. Documentos analisados:</b> .....	17
<b>Tabela 3. Aferindo valor público e inovação</b> .....	18
<b>Tabela 4. O CAR ao longo da história:</b> .....	19

## **LISTA DE SIGLAS**

CAR Cadastro Ambiental Rural

ITR Imposto Territorial Rural

NGP Nova Gestão Pública

SICAR Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. A política pública e o Imposto Territorial Rural.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Valor público e caminhos para seu alcance.....</b>	<b>13</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>16</b>
<b>4 DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>18</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>24</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política pública se respalda sob um problema público. Quando uma determinada questão é nociva a um número considerável de pessoas, remedia-se a situação por intermédio das políticas públicas (Secchi, 2013). Em síntese, enquanto o problema público é comparado à doença, a política pública é tratamento para o enfrentamento de tal 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).

Nesse sentido, um dos exemplos de políticas públicas e foco deste estudo é a redução de impostos a agricultores. Segundo Silva (2021), o Imposto Territorial Rural (ITR) é um meio de arrecadação de tributos da União. Além disso, essa política possui a capacidade de estimular ou desestimular certos comportamentos. Exemplo disso está no desestímulo à existência de propriedades improdutivas e o incentivo à preservação ambiental e equidade social produzidos pela obrigação de pagar o referido imposto.

A partir da década de 1980, diante da necessidade de aumentar a eficiência das políticas públicas, surgiu a Nova Gestão Pública (NGP), do inglês New Public Management (NPM). Tendo como base a economia de recursos públicos, a NGP buscou proporcionar métricas e valores estatísticos para respaldar as tomadas de decisão (Inamini, Erdmann, March, 2012). No entanto, o grau de complexidade dos problemas públicos traz à tona questionamentos sobre este instrumento de avaliação (Inamini, Erdmann, March, 2012). Melhor explicando, a avaliação das políticas públicas perpassa por valores subjetivos dos indivíduos e suas percepções, elementos que auxiliam no maior grau de profundidade das avaliações (Batista e Domingos, 2017).

O conceito de valor público ganhou notoriedade nas duas últimas décadas através dos estudos relativos à gestão pública (AL-HUJIRAN et al., 2015). A Escola Kennedy de Governo, da Universidade de Harvard, foi a pioneira nos estudos sobre valor público (Lopes, Luciano e Macadar, 2018). Marke Moore retrata três processos fundamentais para a construção deste valor: (1) ambiente autorizador, explicado como o envolvimento das pessoas e instituições fundamentais para a existência do valor público, (2) construção de capacidade operacional, referente às condições ideias de trabalho e criação de meios de

avaliação para se ter resultados e (3) propósitos valiosos, ou seja, que atendam aos anseios sociais (Faria, 2015).

Além disso, a principal função deste mecanismo de avaliação é gerar soluções que sejam colaborativas, concentrando-se nas demandas dos cidadãos (Cordella e Bonina, 2012). Assim, suas métricas seriam feitas pelas pessoas e para as pessoas, de modo a compreender o problema coletivamente (O' Flynn, 2007). 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 tanto no setor público como privado (Zurbriggen e Lago). Vale ressaltar que a inovação no setor público tem como característica fundamental a busca pela melhoria dos serviços prestados e, esses avanços são capazes de propiciar valor público (Crosby, Hart e Torfing, 2016).

Neste sentido, o cadastro ambiental rural (CAR) foi criado com o objetivo de melhorar os serviços prestados pela gestão a partir de uma base de dados capaz de monitorar as áreas de preservação ambiental. Para tal feito, o CAR, compulsivamente, cria um registro a todos os imóveis rurais e os monitoram via satélite. Vale ressaltar que tais dados são disponibilizados a toda a população que pode obter informações de áreas de preservação ambiental, reservas legais, as áreas de uso restritos e as florestas nativas, com objetivo de viabilizar a aplicação do código florestal de 1965 (Borges et. al, 2014).

Diante disso, o CAR seria capaz cruzar dados relativos às áreas reais de preservação ambiental e a respectiva base de dados do ITR, dificultando a fraude de inserção de impostos em áreas que não estão em consonância com a lei, enfatizando, assim, o viés extrafiscal do ITR (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.

Considerando a necessidade de expandir a abrangência dos modelos avaliativos de políticas públicas e verificar se há incorporação de aspectos multifatoriais que vão além das métricas quantificáveis, tem-se a seguinte questão norteadora da pesquisa: como

ocorre avaliação da política pública de tributação de propriedades rurais a partir do Cadastro ambiental rural (CAR)? O objetivo geral é entender o processo de criação de valor a partir do CAR, em especial considerando como os avaliadores incluem a percepção de valor público agregado. 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 por meio de forma inovadora, incorporando elementos que vão além da eficiência econômica.

A importância social deste estudo pode ser observada pela relevância das políticas públicas para o cidadão e a necessidade de se compreender a dimensão das demandas sociais e seus anseios por melhorias. Como justificativa acadêmica, observa-se a importância de ampliar os estudos de valor público nas mais diversas políticas públicas com o intuito de melhorar a compreensão sobre o tema, além disso, o foco em métricas inovadoras é um tema debatido no cenário atual que necessita ser mais explorado.

Este trabalho é dividido em seis partes, contando com esta introdução. O referencial teórico é composto por três partes: A política pública de redução das taxas de impostos aos produtores rurais e o valor público e a inovação como possibilidade na avaliação de uma política. Em seguida, será detalhada a metodologia utilizada na pesquisa e as categorias de análise do valor público. Posteriormente encontram-se as análises da política escolhida e suas considerações acerca do valor público e inovação, em seguida, encontra-se a discussão acerca da política do CAR e, por fim, observa-se as considerações finais deste trabalho.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. A política pública e o Imposto Territorial Rural**

As políticas públicas, comumente, podem ser compreendidas por perspectivas distintas, a depender da linha científica pela qual se está estudando. Além disso, não raro, é atribuído um conceito genérico sobre o tema (Fonte, 2015). Assim sendo, a definição do termo 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 linhas gerais, os diversos conceitos formam o que se entende sobre políticas públicas (Gianezini, 2017). Em síntese, elas são uma estratégia de ação do governo que reflete na realidade (Amabile, 2012), seu principal objetivo é a resolução de um problema coletivo (Fonte, 2015). Assim, através de mecanismos judiciais e atos administrativos, busca-se, por meio de etapas complexas, que engloba inúmeros atores, realizar determinadas atividades para suprir uma demanda social (Fonte, 2015).

Em questões práticas, políticas públicas não devem ser amplamente classificadas como atividades governamentais, uma vez que, uma simples compra de papel ou uma mudança no tráfego de trânsito não caracteriza uma política pública (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 principalmente a partir da constituição de 1988 e pela elevada carga tributária existente no país, que tem como intuito subsidiar demandas sociais 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 visem regular o uso das terras é uma política fundamental para a promoção do desenvolvimento (Leão et. al, 2016), assim, o governo federal aplica o Imposto Territorial Rural sob o uso de terras não urbanas (Campos e Júnior, 2015).

A função do tributo não é apenas arrecadar recursos, ou seja, questões extrafiscais, de desenvolvimento econômico, social e sustentável também fazem parte dos seus objetivos (Leão et. al, 2016). Diante disso, segundo a constituição federal de 1988, no artigo 153, VI e §4º dispõe que tal imposto será de caráter progressivo e terá como intuito desestimular terras improdutivas. Ainda segundo a constituição, não será incidido o imposto a pequenos proprietários rurais que não possuem outros imóveis, promovendo assim, o incentivo a 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). Assim, o incentivo à preservação ambiental e o estímulo a propriedades que

favoreçam o meio ambiente, também pode ser considerado um dos objetivos extrafiscais deste tributo (Silva, 2021).

No entanto, o ITR é o imposto de menor adesão, o que o coloca em uma situação emblemática para a efetivação da política, além disso, não há estudos relativos a geopolítica de todo o território brasileiro, fazendo com que o tributo seja incidido sobre um território desconhecido e sem um estudo sobre seus reais alcances (Leão, 2015). Outro fator a ser considerado é o baixo custo do imposto, impedindo a promoção de seu caráter extrafiscal de desestímulo a terras improdutivas (Silva, 2021).

Ademais, outro elemento que impede a efetivação e o bom funcionamento desta política é o fato de que não há nenhuma punição a partir do ITR para o não cumprimento da legislação, melhor explicando, caso uma terra desmate mais do que o permitido em lei, nenhum ato de punição será aplicado sob o ITR (Silva, 2021).

Diante dessa realidade, para compreender a lógica do ITR, com o objetivo de que a política pública exerça de fato seu valor social, de forma eficiente e eficaz, é preciso levarmos em consideração o valor público que elas exercem na sociedade. Ou seja, as percepções de cada indivíduo sobre a política, o que possui papel fundamental para a sua aplicabilidade (Batista e Domingos, 2017). Assim sendo, 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**

Na efetivação das políticas públicas, não apenas regras e conceitos institucionais são fundamentais para a sua eficiência, fatores culturais também devem ser reconhecidos como importante elemento para o ajuste de políticas sociais (Cabana, et. All, 2020). Assim sendo, 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 entender causas e consequências geradas pela gestão, a fim de melhorar políticas (Santos, Amaral e Silva, 2020).

Diante disso, o valor é um termo usado em diferentes abordagens, seja no marketing, economia, finanças, dentre outros. Na administração pública, o conceito de valor surgiu readaptado como valor público (Al-Hujran et al., 2015). No Brasil, o caminho

traçado para a discussão do tema foi a gestão pública gerencial, em que buscava meios menos burocráticos para a resolução dos problemas (Bresser Pereira, 1997).

Assim, a partir de 1990 não se poupavam esforços para criar mecanismos que garantissem melhor eficiência dos gastos públicos, redução de gastos e geração de resultado (Inamini, 2012). Porém, devido ao alto grau de complexidade dos problemas públicos, apenas a readaptação de elementos advindos da gestão privada não seria suficiente, fazendo emergir o conceito de valor público (Cordella e Bonina, 2012). Melhor explicando, dados quantificáveis, fiscais e econômicos não seriam satisfatórios para a criação de boas soluções públicas (O'Flynn, 2007).

Destarte, valor público é o conceito mais próximo a que se refere o interesse do cidadão, ou seja, coloca o interesse dos indivíduos no centro de uma decisão política (Inamini, 2012). Para Kelly et. Al., 2002, a medida do valor público envolve uma visão ampla de métricas que visam medir o desempenho do governo, medida essa pautada nas percepções dos indivíduos. Assim, valor público transcende o desempenho monetário dos governos e desloca o foco para métricas relativas às percepções dos indivíduos (Paz, 2014) e o que levaria o indivíduo a adotar tais políticas (Gilbert et al., 2004). Além disso, o valor público leva em consideração o nível de confiança que os cidadãos têm em relação aos governos e às políticas, sendo esse fundamental para o seu bom desempenho (Lopes, 2016).

Ademais, o valor público é fruto daquele que faz uso das políticas, não daquele que a produz (Cordella e Willcocks, 2012). Outrossim, é importante compreender que ele é extraído da coletividade, assim, ele pode ou não ser produzido pelo setor público (Lopes, 2016). Para Karkin e Janssen (2014), o valor público não é estático, ele muda de acordo com o local, circunstâncias e governos. Além disso, ele não deve ser confundido com interesse público, pois este é menos palpável e refere-se ao longo prazo, não sendo eficiente para balizar políticas públicas (Jordão, 2013).

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), não existindo objetivos mais importantes dentro da gestão (Jorgensen e Bozeman, 2007). 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).

Por fim, ressalta-se que, apesar da necessidade de respaldar-se por métricas, a criação do valor público é talvez 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 pela política (Inamine, 2010).

Como é possível perceber, problemas públicos possuem alto grau de complexidade pois envolvem elementos de difícil compreensão e não apenas dados quantificáveis, esses elementos são importantes à medida que auxiliam as políticas na concretização das soluções propostas, de forma a atender o interesse da sociedade (Inamini, 2012). 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 existentes na atualidade (Lago, 2015). Ademais, a inovação social é uma das responsáveis por gerar valor público, ela busca, de forma colaborativa, uma solução concreta para problemas sociais, focados na melhoria da condição da própria sociedade (Lago, 2015). Somado a isso, Mulgan, 2007, afirma que para uma ideia ser inovadora ela deve ser completamente nova e devem ser verificados impactos na geração de valor.

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, criando assim, novos meios de se fazer políticas, novas ideias e novos processos (Hilgers e Piller, 2011). Essa construção de soluções de forma colaborativa são importantes elementos para garantir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas (Torres, 2004).

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). A inovação social deve ter um motivo ou aspiração que garante a visibilidade de um problema, além disso, deve estimular a existência de novas soluções e criar soluções que não sejam tomadas de forma arbitrária. Dessa forma, a inovação social tem forte impacto na criação de valor público (Zurbriggen e Lago, 2008)

### **3 METODOLOGIA**

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, isso porque, busca compreender os discursos dos sujeitos (Knechtel, 2014). Quanto aos procedimentos, refere-se a uma pesquisa de campo pois interessa compreender dada realidade social em prol de proporcionar impacto para a própria sociedade (Gil, 2008). É caracterizada como uma pesquisa interpretativista, à medida que busca interpretar dada realidade a partir de acontecimentos (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 na tabela 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 a depender dos apontamentos feitos pelo próprio entrevistado (Laville e Dionne, 2008). A amostra usada para a pesquisa será os representantes que vislumbram e aplicam o sistema CAR. Além disso, foram analisados documentos do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), detalhado na tabela dois, que se encontra ao final desta metodologia. Por fim, foram entrevistados produtores rurais.

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:**

<b>Entrevistado</b>	<b>Função</b>
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:

**Tabela 2. Documentos analisados:**

Boletim informativo 2022 (Plataforma do Sistema de Cadastro Ambiental Rural)
Relatórios do CAR (Plataforma do Sistema de Cadastro Ambiental Rural)
Consulta Pública (Plataforma do Sistema de Cadastro Ambiental Rural)
O que é o CAR (Plataforma do Sistema de Cadastro Ambiental Rural)

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos analisados.

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 expresso no esquema um a que se segue:

**Tabela 3. 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 trabalho, capacidades técnicas.	Faria, 2015	Entrevista
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**

A criação do termo “reserva legal” se deu através da lei 7.803/1989, com o objetivo de indicar a porcentagem de propriedades rurais privadas que deveriam ser protegidas. Através de tal lei, impôs-se a obrigatoriedade de averbação da quantidade a ser preservada na inscrição do imóvel. 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 entende por reserva legal uma área situada no interior de uma propriedade rural cujo a função é assegurar o uso sustentável dos recursos e promover a reabilitação dos ecossistemas. Assim sendo, este é um importante instrumento para a garantia da manutenção da qualidade de vida. Para tal feito, o novo código florestal, em seu artigo 18, estabeleceu a necessidade do registro da reserva legal no cadastro ambiental rural.

Nesse sentido, o cadastro ambiental rural passou a substituir uma série de documentos antes exigidos. Assim, em 25 de maio de 2012 através da lei 12.651 ocorreu a criação do CAR, sendo regulamentado pelo Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. No entanto, apenas em maio de 2014 que o sistema foi implementado nacionalmente, estipulando o prazo de um ano para a adesão dos proprietários de imóveis.

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. Assim, é possível monitorar e regularizar as reservas ambientais, além disso, é por meio do CAR que se calcula o ITR e promove a fiscalização do Territorial Rural. Assim, através de mecanismos inovadores e tecnológicos, CAR e seus respectivos objetivos.

**Tabela 4. O CAR ao longo da história:**

Prerrogativas
<b>Lei 7.803/1989-</b> A criação do termo “reserva legal”, indicativo de porcentagem das propriedades rurais que devem ser preservadas e exigência de documentos referentes às terras.
<b>Lei 12.651/2012-</b> Criação do Cadastro ambiental rural, sistema de georeferenciamento das propriedades rurais.
<b>Decreto 7.830/2012-</b> Regulamentação do CAR e posterior prazo de obrigatoriedade para adesão em 2014.

Fonte: elaboração própria com base nas referências (2022)

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, em busca de

uma solução concreta focada na melhoria da condição da sociedade. 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... nós estamos dando cadastro ambiental rural tem como objetivo auxiliar a aplicação da lei e melhorar a eficiência de tal política pública” (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 e haviam poucas informações sobre a criação e execução do SICAR, 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 faça sentido para a população e com o objetivo de ela ser 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 a própria aplicação do ITR e 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. Não há um passo a passo de como é

feita a dedução, apenas um manual para cadastro no CAR (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 do imóvel rural do nosso país e cumprir a função social preconizada na constituição...a função é que a propriedade tem que ser produtiva, tem que respeitar as condições trabalhistas e cumprir a proteção ambiental” (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.

Além disso, quando tratamos de valor público há de se ressaltar a crença e a necessidade de tal política capaz de realizar tantos benefícios econômicos, ambientais e sociais. Assim, é imprescindível observar a potencialidade do sistema na resolução de problemas para além das questões econômicas. No entanto, como salientado nas entrevistas, a política tem se mostrado ineficiente quanto aos anseios da sociedade por melhorias.

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.

Cabe ressaltar que todas as dificuldades de implementação e eficiência de uma política pública são elementos a serem aprimorados, não significando a extinção de tal política e sim um mecanismo para melhorias constantes, visto todo potencial observado pelo SICAR na cobrança de impostos.

## **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, assim, uma pequena parcela de autoridades esteve presente no processo de criação do sistema. 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 inúmeros 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.
- 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.
- AMABILE. A. E. N. et al (Org.). Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena, EdUEMG, 2012.
- 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.

- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Edições 70. **Lisboa. Portugal**, 2011.
- 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.
- BLAUG, Ricardo; HORNER, Louise; LEKHI, Rohit. Heritage, democracy and public value.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, ENAP, v.48, n.1, p.5-25, 1997.
- 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.
- 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.
- CORDELLA, Antonio; BONINA, Carla M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. **Government information quarterly**, v. 29, n. 4, p. 512-520, 2012.
- 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.
- 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.
- DA SILVA, PâmellaBrugognole Rodrigues. O caráter extrafiscal do ITR e o estímulo à adoção de boas práticas ambientais. **DIREITO ADMINISTRATIVO e MUNICIPAL**, 2021.
- DE OLIVEIRA SANTOS, Andreia; AMARAL-HUDSON, Hudson Fernandes; SILVA-WENDEL, Wendel Alex Castro. Desenvolvendo um Indicador de Valor Público.
- EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Inovação e empreendedorismo no setor público. 2019.
- FARIA, Ernesto Martins. **Indicadores de qualidade na educação: aferição do valor público gerado pelas escolas com bons resultados**. 2015.
- FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. Saraiva Educação SA, 2017.
- FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia Alessandra Morita Editora; TÓVOLI, Marina Haddad Editora. Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas. 2015.

GIANEZINI, Kelly et al. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de políticas públicas**, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

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.

INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, JamurJohnas. 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.

JACKSON, Peter et al. Public sector added value: can bureaucracy deliver?. *Public Administration*, v. 79, n. 1, p. 5-28, 2001.

JØRGENSEN, Torben Beck; BOZEMAN, Barry. Public values: An inventory. **Administration & society**, v. 39, n. 3, p. 354-381, 2007.

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.

KEARNS, Ian. Public value and e-government. London: Institute for Public Policy Research, 2004.

KELLY, Gavin; MULGAN, Geoff; MUERS, Stephen. Creating public value: An analytical framework for public service reform. **London: Strategy Unit, Cabinet Office**, 2002.

KNECHTEL, Maria do Rosário. Metodologia da Pesquisa em Educação: Uma abordagem teórico-prática dialogada. **Intersaberes**, Curitiba, 2014.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. 1º ed. *Porto Alegre: Artmed*, 2008.

LEÃO, Celina Gontijo et al. ITR e IPTU: o contraste entre as finalidades sociais e a gestão praticada. 2015.

LOPES, Karen Maria Gross et al. Fatores direcionadores para a criação de valor público na adoção de serviços eletrônicos pelo cidadão. 2016.

LOPES, Karen Maria Gross; LUCIANO, EdimaraMezzomo; MACADAR, Marie Anne. Criando Valor Público em Serviços Digitais: uma proposta de conceito. **GESTÃO. Org**, v. 16, n. 7, p. 207-221, 2018.

MELO, José Eduardo Soares de; PAULSEN, Leandro. Impostos federais, estaduais e municipais. 7. ed. rev. e atual. –Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

MOORE, Mark H. Public Value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296-303, 1994.

MULGAN, Geoff et al. Social Innovation: what it is, why it matters, how it can be accelerated. 2007.

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.

PAZ, Enrique Conejero. Valor público: una aproximación conceptual. 2014.  
RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves et al. Gerencialismo e Valor Público: um debate atual e necessário. **IV Encontro de Administração Política, Vitória da Conquista, Bahia**, p. 05-07, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

TORRES, Marcelo Douglas de F. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

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.

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.

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**.

## **7 APÊNDICES**

### **7.1 Apêndice A - Questionário aplicado aos profissionais que atuaram no SICAR**

- 1- Como se deu o processo de criação do CAR? Quem foram os elaboradores e executores?
- 2- No processo de criação do CAR, a opinião dos indivíduos utilizadores do sistema foi considerada? Como isso foi feito?
- 3- Há transparência com relação aos dados coletados pelo CAR? Essas informações são acessíveis e há uma boa adesão e entendimento dos cidadãos com relação a elas?
- 4- Como surgiu a proposta do CAR ser utilizado na determinação do imposto devido por proprietários rurais?
- 5- No que a utilização do CAR contribui para melhorar a qualidade da tributação rural?
- 6- Quais dificuldades os agricultores têm na utilização do CAR para determinação da tributação rural?
- 7- Há dificuldades de operacionalização do sistema do CAR para tributação? Se sim, quais?
- 8- Quais foram os principais resultados já observados através do CAR para tributação rural? Como foi possível chegar a essas conclusões?
- 9- Em quais momentos a população fez parte da construção, execução e avaliação do uso do CAR para tributação rural?

### **7.2 Apêndice B – Questionário aplicado aos produtores rurais**

- 1- Tem conhecimento sobre o processo de elaboração do SICAR? Houve espaço para participar ativamente desse processo?

- 2- Sabe qual a finalidade do SICAR e quais os benefícios pode adquirir a partir dele?
- 3- Acredita que o sistema é simples, de fácil acesso e transparente?
- 4- Qual seu nível de confiança no CAR para o processo de tributação rural?  
Qual sua percepção sobre ele?
- 5- No que diz a utilização do CAR, o que contribui para melhorar a qualidade da tributação rural?
- 6- Quais dificuldades que os agricultores têm na utilização do CAR para determinação da tributação rural?
- 7- Sabe qual o objetivo do CAR no processo de tributação?
- 8- Há dificuldades de operacionalização do sistema do CAR para tributação?  
Se sim, quais?
- 9- Você está satisfeito com o sistema para o processo de tributação rural? Te ajudou a reconhecer áreas de reserva e abater impostos?