

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

FÁTIMA MOTTIN

**SISTEMATIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS ESTADUAIS DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA-
PARTE DO ICMS: UM OLHAR TÉCNICO E DE GOVERNANÇA**

CURITIBA

2022

FÁTIMA MOTTIN

**SISTEMATIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS ESTADUAIS DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA-
PARTE DO ICMS: UM OLHAR TÉCNICO E DE GOVERNANÇA**

**Systematization of state criteria for the distribution of the ICMS: a technical
and governance look**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
Planejamento e Governança Pública (PPGGP) da
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
(UTFPR).

Orientador: Prof. Dr. Inácio Andruski Guimarães.

CURITIBA

2022



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.



FATIMA MOTTIN

SISTEMATIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS ESTADUAIS DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS: UM OLHAR TÉCNICO E DE GOVERNANÇA

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestra Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 29 de Agosto de 2022

Dr. Inacio Andruski Guimaraes, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Antonio Goncalves De Oliveira, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Paulo De Martino Jannuzzi, Doutorado - Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 29/08/2022.

A conclusão deste trabalho resume-se na dedicação à finalização de mais uma etapa. Um sonho que foi perseguido e alcançado. Dedico a todos que de alguma forma contribuíram.

Não existe outra forma medir os avanços ou retrocessos de uma sociedade, se não por meio de indicadores.

(Jannuzzi, 2009).

RESUMO

Entre as principais transferências governamentais, destaca-se a cota-parte do ICMS, um imposto estadual que compõe de forma significativa as receitas municipais. Este imposto é transferido aos municípios de forma fracionada, como determina o Art. 158 da Constituição Federal, sendo a primeira parte proporcional ao que o município gera de imposto ao estado e a segunda definida por critérios como dispor de lei estadual. E, nesta segunda parte, os estados brasileiros utilizam-se de diversos critérios, relacionados a várias áreas da gestão pública para determinar um índice de distribuição do ICMS, o que fomenta a utilização de indicadores. Neste sentido, o presente estudo tem como objetivo sistematizar os critérios utilizados pelos 26 estados brasileiros na distribuição da cota-parte do ICMS, identificando as áreas que recebem maior atenção dos estados e se tecnicamente existe uma preocupação com a elaboração destes critérios. Além disso, o fato de os estados definirem critérios para distribuição da cota-parte do ICMS, vem a convergir com a função da governança de direcionar e monitorar as ações da gestão, para que possam entregar valor público à sociedade. Assim, pretende-se, também, entender se os critérios utilizados podem, além de servir como base da redistribuição do imposto, direcionar e monitorar áreas que entregam valor público à sociedade. Para o alcance destes objetivos, este trabalho utilizou-se de metodologia de análise de pesquisa bibliográfica e documental, na qual a primeira trouxe referencial teórico para a definição das áreas e para a construção da Ficha de Qualificação de Critérios e, a segunda, com uma abordagem de Análise de Conteúdo Temático-Categorial, permitiu uma análise quantitativa dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS. Os pressupostos deste trabalho são dois, sendo primeiro que os critérios na sua composição técnica podem conter qualificações que impactam mais no seu rigor técnico, o que foi confirmado com a análise de Regressão Logística de Firth, que apontou as qualificações técnicas de sensibilidade e de simplicidade como significativas, sendo as que mais impactam nos critérios não atenderem totalmente a Ficha de Qualificação de Critérios; e o segundo pressuposto, que na maioria das áreas encontram-se critérios que podem ser considerados como uma ferramenta de governança, também foi confirmado, pois os critérios mostraram-se como direcionadores da gestão para melhores desempenhos e redução de desigualdades sociais e territoriais.

Palavras-chave: Indicador; Valor público; Transferências Governamentais.

ABSTRACT

Among the main governmental transfers, the share of the ICMS, a state tax that significantly contributes to municipal revenues, stands out. This tax is transferred to the municipalities in a fractioned manner, as determined by Article 158 of the Federal Constitution, with the first part being proportional to what the municipality generates as tax to the state, and the second defined by criteria such as having state law. And, in this second part, Brazilian states use several criteria, related to various areas of public management, to determine an ICMS distribution index. In this sense, the present study aims to systematize the criteria used by the 26 Brazilian states in the distribution of the ICMS share, identifying the areas that receive greater attention from the states and if technically there is a concern with the elaboration of these criteria. In addition, the fact that the states define criteria for the distribution of the ICMS share converges with the function of governance to direct and monitor management actions, so that they can deliver public value to society. Thus, it is also intended to understand whether the criteria used can, in addition to serving as a basis for redistributing the tax, direct and monitor areas that deliver public value to society. To reach these objectives, this work used a bibliographic and documental research analysis methodology, in which the former brought theoretical references for the definition of the areas and for the construction of the Criteria Qualification Form, and the latter, with a Thematic-Categorical Content Analysis approach, allowed a quantitative analysis of the criteria for the distribution of the ICMS share. The assumptions of this work are two, being first that the criteria in their technical composition may contain qualifications that impact more on their technical rigor, which was confirmed with the Firth Logistic Regression analysis, which pointed out the technical qualifications of sensitivity and simplicity as significant, being the ones that impact most on the criteria not fully meet the Criteria Qualification Sheet; and the second assumption that in most areas there are criteria that can be considered as a governance tool was also confirmed, since the criteria showed themselves as management drivers for better performance and reduction of social and territorial inequalities.

Keywords: Indicator; Public Value; Government Transfers.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Relação entre Governança e Gestão	16
Figura 2 – Evolução do tratamento de dados.....	36
Figura 3 – Conceitualização dos 3Es	45
Figura 4 – Comparação entre os 3Es e Valor Público.....	46
Figura 5 – Constituição Federal como base da geração de valor	58
Figura 6 – Número de critérios por estado	60
Figura 7 – Áreas enfatizadas com maior distribuição de recurso em cada estado....	69
Figura 8 – Distribuição dos critérios para análise.....	71
Gráfico 1 – Categorização dos critérios do ICMS em áreas.....	62
Gráfico 2 – Áreas presentes nos estados	65
Gráfico 3 – Percentual de repasse pelo critério VAF nos estados brasileiros	67
Gráfico 4 – Representatividade dos repasses por área no Brasil.....	70
Gráfico 5 – Percentual de critérios por faixa de atendimento a FQC	124
Gráfico 6 – Percentual de municípios que receberam a cota-parte do ICMS no PR nos critérios da área ambiental	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorização dos critérios por estado	66
Tabela 2 – Percentual de repasse em cada área estados brasileiros	68
Tabela 3 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área social	72
Tabela 4 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área social	74
Tabela 5 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área da proteção ambiental	76
Tabela 6 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para os indicadores dos estados de RS, CE, SP, RO, PE, MT e PI	78
Tabela 7 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de MG e AC	81
Tabela 8 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de AL	83
Tabela 9 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de AP e MS	84
Tabela 10 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de GO	86
Tabela 11 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de PE	887
Tabela 12 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice do PR	888
Tabela 13 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de PI	89
Tabela 14 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de TO	90
Tabela 15 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de RJ	93
Tabela 16 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice do PA	96
Tabela 17 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área da população	97
Tabela 18 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área da população	97
Tabela 19 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área territorial	98
Tabela 20 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do território	99

Tabela 21 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação	100
Tabela 22 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados de MG e AP	100
Tabela 23 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação	102
Tabela 24 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados do CE e ES	103
Tabela 25 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados do SE e PE	105
Tabela 26 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área Receita Própria	108
Tabela 27 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área Receita Própria	108
Tabela 28 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área Saúde	110
Tabela 29 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área Saúde	111
Tabela 30 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área Agricultura	112
Tabela 31 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área Agricultura	114
Tabela 32 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área de patrimônio cultural	115
Tabela 33 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do patrimônio cultural de MG	116
Tabela 34 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do patrimônio cultural de AP	117
Tabela 35 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área do turismo	118
Tabela 36 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do turismo em Tocantins	119
Tabela 37 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área do turismo em MG	120
Tabela 38 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do Esporte em MG	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Propriedades dos indicadores	37
Quadro 2 – Atributos dos indicadores	40
Quadro 3 – Requisitos dos indicadores.....	41
Quadro 4 – Fases da pesquisa	51
Quadro 5 – Ficha de Qualificação de Critérios (FQC).....	53
Quadro 6 – Categorias de avaliação das qualificações da FQC	54
Quadro 7 – Formulário de avaliação da FQC (FormFQC)	55
Quadro 8 – Descrição das áreas categorizadas.....	63
Quadro 9 – Exemplo de Avaliação dos critérios com base a FormFQC	73
Quadro 10 – Documentação obrigatória para as ações de combate e redução do desmatamento, com a devida fiscalização e comprovação da efetiva recuperação de áreas degradadas – reflorestamento.....	85
Quadro 11 – Geração de Valor dos critérios utilizados na distribuição da cota-parte do ICMS	126

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CE	Ceará
CF	Constituição Federal do Brasil
EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
FQC	Ficha de Qualificação de Critérios
FormFQC	Formulário de avaliação da FQC
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
GO	Goiás
M&A	Monitoramento e Avaliação
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PR	Paraná

RCL	Receita Corrente Líquida
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SP	São Paulo
TO	Tocantins
VAF	Valor Adicionado Fiscal
UF	Unidade de Federação
3Es	Eficiência, Eficácia e Efetividade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	17
1.1.1	Pressupostos	18
1.2	OBJETIVOS	18
1.2.1	Objetivo geral	18
1.2.2	Objetivos específicos	18
1.3	JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA	19
1.3.1	Contribuições da pesquisa	20
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1	GOVERNANÇA, CAPACIDADE ESTATAL E VALOR PÚBLICO	22
2.1.1	Governança	22
2.1.2	Capacidade estatal	26
2.1.3	Valor público	27
2.2	TRIBUTOS, FINANCIAMENTO PÚBLICO E ICMS	29
2.2.1	Tributos e financiamento da política pública	29
2.2.2	ICMS	30
2.3	INDICADORES E INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE RESULTADO	33
2.3.1	Indicadores	33
2.3.2	Indicadores de avaliação de resultado	42
3	METODOLOGIA	48
3.1	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	48
3.2	MÉTODO	48
3.3	DELINEAMENTO	48
3.4	TRATAMENTO DOS CRITÉRIOS	49
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	59
4.1	SISTEMATIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS	59
4.2	CLASSIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS	61
4.3	ÁREAS DESTAQUES	64
4.4	ANÁLISE DAS PROPRIEDADES TÉCNICAS DOS CRITÉRIOS	70
4.4.1	Área social	71
4.4.2	Área da proteção ambiental	76
4.4.3	Área da população	96
4.4.4	Área do território	98

4.4.5	Área da educação.....	99
4.4.6	Área da receita própria	107
4.4.7	Área da saúde	109
4.4.8	Área da agricultura	111
4.4.9	Área do patrimônio cultural	115
4.4.10	Área do turismo	118
4.4.11	Área do esporte	120
4.4.12	Resumo do rigor técnico dos critérios.....	123
4.4.13	Análise de Regressão Logística pelo Método de Firth (logistf).....	124
4.5	GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	125
5	CONSIDERAÇÕES E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS	134
5.1	SUGESTÃO PARA NOVOS ESTUDOS	137
	REFERÊNCIAS	138
	APÊNDICE A – Pacotes e saídas do <i>Software R</i>.....	153
	ANEXO A – Análise de Adequabilidade dos Indicadores.....	154
	ANEXO B – Exemplo de Formulário para a análise de adequabilidade do indicador.....	155
	ANEXO C – Exemplo de grupos de perguntas nos diversos temas abordados no formulário de TO que analisa o Índice de Proteção Ambiental	156
	ANEXO D – Exemplo da pontuação Programa de Integração Tributária – PIT	157

1 INTRODUÇÃO

A cobrança social para que as instituições tenham administrações mais transparentes, proporcionem serviços eficientes e melhora social na vida dos cidadãos existe não só no Brasil, mas no mundo. Este posicionamento social tem impulsionado mudanças nas formas de administração, tanto na área pública como na privada.

Em meados dos anos 1980, ganhou força nos Estados Unidos da América a governança corporativa, que foi reconhecida nesta época como uma mudança na forma de administrar empresas. Apesar das práticas de governança existirem há muitos anos, ela despontou após escândalos contábeis ocorridos no país, enfatizando a necessidade de administrações mais transparentes na área privada (BORGES; SERRÃO, 2005).

A governança é entendida na área privada como um bom governo, sendo um marco de ruptura da administração centralizadora e autoritária (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008) e vem sendo adaptada à área pública, na qual o Estado, regido pelos princípios da governança, passa a ser um executor consistente das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010), visto que a sociedade a cada dia exige maior transparência, participação, ética, responsabilidade e critérios claros de gestão (DE BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

Em uma conceitualização mais ampla, a governança pública ainda pode ser entendida como uma prática que deve gerar valor público, ou seja, direcionadora de um conjunto de expectativas da sociedade que permeiam a satisfação, a percepção de qualidade ou ainda os valores civis (MARTINS; MARINI, 2014).

Sendo assim, baseada em princípios que convergem com uma gestão efetiva, a governança pública vem sendo incentivada por várias instituições brasileiras. Como exemplo, no Referencial Básico de Governança Organizacional, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020a) reafirma que o Estado deve ter estruturas voltadas a atender às necessidades da sociedade, com o cuidado de reduzir os custos e focadas a entregar melhores resultados, primando pelo bem comum (BRASIL, 2020a).

Também, se faz necessário trazer a visão de Matthews (2012 apud PIRES; GOMIDE, 2018), que caracteriza o Estado como um agente, capacitado ou não, destinado a alcançar os objetivos a que se designa. Tais objetivos devem ter reflexos na efetividade de serviços públicos – formulação, execução e entrega de resultados –

que embasa uma geração de estudos designada como a capacidade estatal, que se relaciona com o conceito de governança (PIRES; GOMIDE, 2018), dando a ela “uma estratégia analítica para investigar o funcionamento do Estado” (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 12).

Por outro lado, a entrega da efetividade buscada pela sociedade, enfatizada na governança, deve orientar-se para direcionar demandas, avaliar e monitorar serviços, programas, projetos e políticas públicas, ou seja, faz-se necessário acompanhar e medir as ações do Estado e, para tanto, segundo Jannuzzi (2009), isso só é possível por meio de indicadores que possibilitem avaliar os resultados sociais, avanços ou retrocessos do desenvolvimento de uma sociedade.

Segundo Garcia (2001) e Jannuzzi (2002), o campo de uso de indicadores é crescente e seu uso foi ampliado com a carência de maior precisão de programas e projetos, além do aprimoramento do controle social e da necessidade de informações bem estruturadas para ampliar o desenvolvimento social e regional.

Assim também, os indicadores desempenham um papel essencial na governança, que segundo Oliveira e Pisa (2015), necessita-se da existência e disponibilização de indicadores, organizados em séries históricas para acompanhar a evolução das políticas públicas e assim avaliar o nível de governança.

Nesta discussão sobre a efetividade buscada na área pública, a Constituição Federal do Brasil (CF) fundamenta as responsabilidades garantidas por ela que perpassam por direitos sociais, garantia de igualdade ou ainda de desenvolvimento. Também busca, com seus artigos, determinar a necessidade de eficácia e eficiência no planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. E, recentemente, a Emenda Constitucional – EC nº 108, de 26 de agosto de 2020 designou a transferência de recursos de um determinado imposto estadual aos seus municípios baseada na observância de melhoria de resultados de aprendizagem e equidade na educação.

As transferências são partilhas entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios de determinados tributos arrecadados (BRASIL, 2021a). A transferência vinculada na CF a resultados de melhoria na educação recai sobre o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) tratado na CF no seu Art. 158, inciso IV (BRASIL, 1988). O ICMS que está sob competência dos estados é disposto pela Lei complementar nº 87, de 1996, e citado

na CF no Art. 82 como um imposto a ser criado para financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital (BRASIL, 1988; 1996). Conforme determinava o Inciso IV do Art. 158 da CF, 25% do total arrecadado com ICMS nos estados, deveria ser partilhado entre os respectivos municípios, cuja parcela de receita pertencente aos municípios deveria ser creditada conforme os critérios de 75% do Valor Adicionado Fiscal (VAF) das operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios, enquanto 25% seriam distribuídos conforme legislação estadual (BRASIL, 1988).

A nova EC nº 108, de 27 de agosto de 2020, altera o VAF de 75% para 65% e aumenta a parcela sob legislação estadual de 25% para 35%, sendo que destes 35%, obrigatoriamente, 10% devem ser distribuídos com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem (BRASIL, 2020b).

No Brasil o indicador que mede os resultados da educação brasileira é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este índice é formado por dois indicadores, a média padronizada de notas em língua portuguesa e matemática, obtida pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), aplicado a cada dois anos nas escolas brasileiras; e o indicador de rendimento, dado pela aprovação escolar medida anualmente pelo Censo Escolar. As duas avaliações são realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2007).

A série histórica do Ideb mostra que o Brasil tem avanços modestos em algumas etapas, como no ensino fundamental e amarga resultados abaixo da meta no Ensino Médio (BRASIL, 2020d). Neste cenário, o trecho da EC nº 108 que determina o repasse do ICMS, com base em “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (BRASIL, 2020b), assume um papel importante de direcionamento de recursos, atribuída à melhoria na educação, elevando a discussão de distribuição da cota-parte do ICMS ao patamar de governança.

Antes mesmo deste marco constitucional de direcionamento da cota-parte do ICMS por resultados, entre os anos de 2007 e 2008 com efeitos financeiros em 2009, o Estado do Ceará adotou critério semelhante (PAIVA, 2019) e foi um dos primeiros estados no Brasil a redistribuir os 25% referentes à cota-parte do ICMS com critérios de transferência equitativa e de efetividade baseado em indicadores de educação, saúde e meio ambiente. Segundo Holanda *et al.* (2007), o objetivo do Estado do Ceará

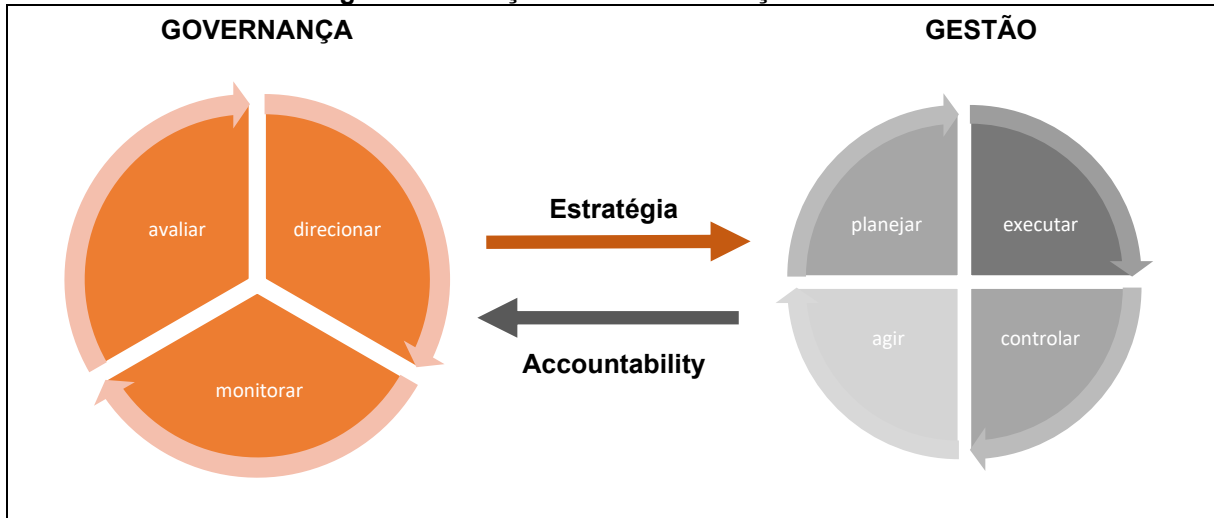
consistia em criar um mecanismo de recompensa aos municípios que se comprometessem a obter efetivamente melhores indicadores sociais. Esta distribuição do ICMS no Estado do Ceará veio como base de uma política de incentivos que se propõe a avaliar o desempenho dos municípios em áreas de grande importância, como educação, saúde e meio ambiente (HOLANDA *et al.*, 2007), com o objetivo de avaliar a efetividade das políticas públicas.

Este mecanismo de recompensa, atrelado a indicadores de efetividade, ganhou força nos estados brasileiros, de modo que vários passaram a adotar critérios para a distribuição da cota-parte do ICMS não fixada no VAF (PRADO, 2007 apud MARINI, 2019),

No que se refere às legislações estaduais, várias são as funções de governo quantificadas e atreladas a diversos critérios para a transferência da cota-parte do ICMS, tais como: relação de percentual entre a população do município e a população total do estado (ALAGOAS, 2020a); produção agrícola (PARANÁ, 2020); gasto com saúde (MINAS GERAIS, 2009); entre outros.

Desta forma, cabe ao estado legislar sobre a distribuição e critérios compostos por vários indicadores que avaliam e monitoram políticas públicas, passando a ser não apenas uma forma de transferência constitucional, mas uma ferramenta de governança e coloca o estado como um ente que exerce as funções de governança, direcionando, avaliando e monitorando a gestão dos seus municípios que, por sua vez, planejam e executam as políticas públicas em seus territórios buscando efetividade na entrega de serviços. Esse paralelo traçado entre estado e município é observado na relação entre governança e gestão na 2ª versão do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014), como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Relação entre Governança e Gestão



Fonte: Brasil (2014, p. 32)

Observando a Figura 1, percebe-se que o estado, no seu papel estratégico de legislar sobre a distribuição da cota-parte do ICMS, assume um nível de governança sobre os municípios, enquanto estes, no papel de gestores de políticas públicas (executores das capacidades estatais), passam a prestar contas de suas ações para alcançarem valores financeiros maiores na distribuição da cota-parte do ICMS.

Como consequência, apresenta-se um cenário de oportunidade ao estado de legislar com base na governança, buscando melhorar a capacidade de entrega do estado, direcionando e avaliando políticas públicas sob a gestão dos municípios, gerando valor público à sociedade. Ao mesmo tempo, tal cenário apresenta-se como um desafio, considerando a necessidade de estar atento às questões técnicas que envolvem a definição de bons indicadores para retratar e avaliar a realidade social.

Diante deste cenário e convergindo ao alerta que Jannuzzi (2002) faz sobre o uso indiscriminado de indicadores e a necessidade de que tais indicadores tenham propriedades consistentes e retratem a política a que se propõem a medir, faz-se necessária uma análise aprofundada no que diz respeito aos critérios utilizados para a distribuição da cota-parte do ICMS, a fim de identificar se os referidos critérios atendem minimamente às propriedades técnicas para medir as políticas públicas nas áreas a que se propõem (social, saúde, educação, etc.) e que tais critérios não sejam caracterizados como um “mau uso e abuso dos indicadores” (JANNUZZI, 2002) nas legislações estaduais.

Sendo assim, este trabalho sistematiza tecnicamente os vários indicadores que compõem as fórmulas de distribuição da cota-parte do ICMS dos estados brasileiros, observando suas propriedades técnicas e possibilidades de ser uma ferramenta de governança. Também é importante ressaltar o ineditismo deste trabalho, considerando que, embora a literatura disponível seja dedicada à efetividade que tais indicadores trazem nas políticas estaduais, nota-se uma avaliação apenas pontual deles em diferentes estados.

Autores como Silva *et al.* (2017), avaliam os critérios de Sergipe e afirmam que os critérios sociais funcionam como mecanismos de diminuição das desigualdades distributivas entre os municípios sergipanos; Sousa, Nakajima e Oliveira (2010), avaliam o ICMS ecológico do Paraná como um meio de gestão ambiental; enquanto Brandão (2014) aponta indícios de que o ICMS educacional do Ceará trouxe impactos positivos na educação do estado; dentre outros. Porém, nenhum trabalho até hoje discutiu tecnicamente os diferentes indicadores que compõem as fórmulas de distribuição da cota-parte do ICMS dos estados brasileiros, propondo uma sistematização e uma análise como ferramenta de governança e geração de valor à sociedade.

1.1 Delimitação do problema

No contexto exposto de priorizar os interesses da sociedade e garantir a aplicabilidade da CF, sendo que para isto é necessário o uso de indicadores, o presente estudo tem como questão norteadora: de que forma a análise do rigor técnico dos critérios da cota-parte do ICMS contribui para eles se tornarem ferramenta de governança?

A pesquisa foi realizada tendo como delimitação de tempo as leis estaduais vigentes no ano de 2021 em todo o território nacional (26 estados), sistematizando a legislação que faz referência aos critérios utilizados para a distribuição da cota-parte do ICMS de cada estado, analisando-os com base em critérios técnicos elaborados a partir da bibliografia referencial deste trabalho.

1.1.1 Pressupostos

Segundo Holanda *et al.* (2007), a mudança dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS tem como objetivos buscar efetividade, eficiência e equidade nas políticas públicas, devendo ser utilizados como um incentivo para estimular o direcionamento dos recursos públicos a uma melhor gestão em áreas de grande interesse social como educação, saúde e meio ambiente.

Assim, este estudo parte de dois pressupostos: (1) que os critérios na sua composição podem conter qualificações que impactam mais do que outras no rigor técnico; (2) que na maioria das áreas encontram-se critérios que geram valor público, direcionam a gestão a melhores desempenhos e reduzem desigualdades sociais e territoriais, podendo ser considerados uma ferramenta de governança.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Sistematizar os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS utilizados nos 26 estados brasileiros, para verificação do rigor técnico e uso como ferramenta de governança.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Classificar os critérios em áreas ou funções de governo (educação, saúde, ambiental, etc.);
- b) Verificar as áreas ou funções de governo que são mais representativas, quantitativamente e no repasse do recurso, em nível nacional e em cada estado;
- c) Verificar se os indicadores que compõem os critérios atendem às propriedades técnicas indicadas na literatura;
- d) Apontar se os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS podem ser considerados uma ferramenta de governança.

1.3 Justificativa, relevância e aderência ao escopo do programa

Um estudo elaborado por Holanda *et al.* (2007) propôs a mudança dos critérios de repasse no Governo do Estado do Ceará por entender que estes não abrangiam áreas de interesse social, além de apresentarem pouca variação na distribuição dos recursos repassados a cada ano, destacando que este fato implicava na inexistência de incentivos ao bom uso dos recursos repassados.

No referido estudo foi proposta a redistribuição com base em índices nas funções de saúde, educação e meio ambiente, o que, segundo simulações, permitiu que houvesse uma constante variação no rateio dos recursos, gerando uma preocupação dos gestores municipais no sentido de melhorar as condições de vida nos municípios a fim de obter maiores recursos para investimento. Desta forma, a inclusão de critérios de outras áreas na distribuição da cota-parte do ICMS traz aos municípios a possibilidade de “competir” por mais recursos, não se limitando apenas aos que são recebidos por transferências de caráter devolutivo, o que, em muitos casos, ocorre de forma não representativa dada a baixa arrecadação própria.

Além do impacto econômico na receita dos municípios, os critérios de repasse da cota-parte do ICMS focados em algumas áreas como saúde e educação, por exemplo, têm um papel fundamental no monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas. Neste sentido, o M&A deve ser realizado com base em indicadores que retratem a área e o interesse social pretendido. Segundo Jannuzzi (2005, p. 141), “um bom indicador aponta, indica, aproxima e traduz em termos operacionais as dimensões de interesse”, acrescentando que “para seu emprego na pesquisa acadêmica ou na formulação e avaliação de políticas públicas, o indicador social deve gozar de uma série de propriedades”. Ainda mais, Sano e Montenegro Filho (2013, p. 37) apontam que existe “falta de clareza quanto aos indicadores de desempenho no setor público” e que muitos gestores não estão totalmente comprometidos com a eficiência, a eficácia e a efetividade (3Es).

Outra questão, apontada por Jannuzzi (2002), é a de que a seleção de indicadores é considerada delicada, pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. Desta forma, deve-se questionar minimamente o rigor técnico dos critérios utilizados pelos estados na distribuição da cota-parte do ICMS.

Além disso, o trabalho propõe olhar esses critérios da cota-parte do ICMS como uma ferramenta de governança, como destaca Cavalcante e Pires (2018), que trazem a governança com uma perspectiva analítica, apoiada por ferramentas que estimulem os agentes públicos a entregas mais efetivas à sociedade.

Para atender o objetivo proposto, este trabalho foi estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro deles esta introdução, que apresenta o problema, os objetivos e a justificativa para a pesquisa. No segundo capítulo tem-se o referencial teórico para o trabalho que aborda a governança com um conceito associado à geração de valor público, a história do ICMS e a distribuição da cota-parte, tendo como ponto inicial um breve relato da tributação e do papel desta no financiamento de políticas públicas e a apresentação da discussão técnica de autores sobre as características importantes dos indicadores. Finalizando o referencial teórico, a conceitualização de efetividade, eficácia e eficiência que embasam as avaliações de resultado. No terceiro capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos. No quarto capítulo, apresentam-se as análises e discussões sobre os resultados alcançados. Finalmente, no capítulo 5, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

1.3.1 Contribuições da pesquisa

Pretende-se com a elaboração deste estudo contribuir tecnicamente para o aproveitamento da distribuição da cota-parte do ICMS como uma, dentre outras várias possíveis, ferramenta de governança, de modo a contribuir com uma discussão técnica dos critérios atualmente utilizados nos estados, a fim de permitir a disseminação de boas iniciativas estaduais em nível nacional de geração de valor público.

Tratando-se de um mestrado profissional, justifica-se a relevância na linha de pesquisa de Governança Pública e Desenvolvimento, destacando a importância da utilização da CF como base de direcionamento dada pelo sistema de governança à gestão pública como apoio para desenvolvimento social. Pretende-se que o trabalho contribua para a ampliação da visão intelectual, nos aspectos práticos e teóricos, da importância dos indicadores como ferramentas essenciais na gestão pública e acompanhamento dos avanços sociais estabelecidos na CF.

Além disso, aos olhos da sociedade, fator gerador do ICMS, pretende-se mostrar a relação do retorno deste tributo, observando também a convergência dos critérios e a garantia de princípios constitucionais.

E, por fim, espera-se que este estudo estimule a elaboração de trabalhos futuros que se debrucem nas constituições estaduais e analisem a convergência dos critérios utilizados em cada estado, otimizando a distribuição da cota-parte do ICMS como garantia do interesse da sociedade sobre seu território.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança, capacidade estatal e valor público

De acordo com Martins e Marini (2014), aparentemente a governança na área pública deve ter profundidade e amplitude no seu processo de construção e renovação, não deve se resumir a uma forma de governar, mas ter um olhar mais amplo de um processo que gera valor público. Nesta perspectiva de olhar a governança de forma mais ampla, inicia-se abordando o conceito de governança passando por algumas classificações e na sequência apresenta-se o conceito de capacidade estatal que embasa a geração de valor público.

2.1.1 Governança

Os primeiros relatos que enfatizavam o tema de governança foram registrados nos EUA, em meados dos anos 1980, após escândalos financeiros que mobilizaram investidores institucionais contra a forma irregular como algumas instituições eram administradas (BORGES; SERRÃO, 2005), buscando assim mais transparência no modo de administrar as instituições.

A governança é conceituada por diversos autores, mas traz no seu princípio a condução de uma organização que foca em preservar os interesses das partes envolvidas, com transparência e dentro da legalidade.

Segundo Borges e Serrão (2005), a governança na área privada (governança corporativa) está diretamente relacionada à gestão de conflitos entre as partes de interesse e leva em consideração a relação entre a pessoa jurídica e as demais partes interessadas (clientes, funcionários, fornecedores, comunidade, entre outros).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2016) aponta que a governança corporativa pode ser entendida como um sistema que direciona, monitora e incentiva as partes de interesse:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2016, p. 20).

O IBGC (2016) ainda complementa que o sistema de governança corporativo instituído tem a função de converter os princípios básicos de gestão em recomendações objetivas para minimizar irregularidades e ações que prejudiquem a perenidade das instituições:

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (IBGC, 2016, p. 20).

Com o mesmo conceito, mas definida de forma diferenciada, trazendo o objetivo de proteção de interesses, a governança corporativa é vista pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) como um conjunto de práticas que protege todas as partes interessadas da instituição, ou, mais especificamente:

Conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas (CVM, 2002, p. 1).

Adicionalmente, segundo Mello (2006), a governança corporativa é vista pelos administradores como uma prática para tratar de itens de gerenciamento e controle. Neste contexto, a governança corporativa é norteadada por quatro princípios: transparência; equidade; prestação de contas; e responsabilidade corporativa ou legalidade (MELLO, 2006; IBGC, 2016), que, segundo Branco e Cruz (2013), são totalmente aplicáveis no setor público, direcionando as instituições públicas aos interesses dos cidadãos e criando a chamada governança pública:

Governança corporativa no setor público é o poder (ou capacidade) para maximizar a probabilidade de que o comportamento (as ações) dos altos administradores seja dirigido para o atendimento aos interesses dos cidadãos e da sociedade brasileira (na forma de serviços públicos adequados) (BRANCO; CRUZ, 2013, p. 22).

Merece destaque a visão de Matias-Pereira (2010, p. 66), apoiada nos conceitos da ciência política sobre governança pública, colocando esta como uma “mudança na gestão política, orientada para autogestão nos campos social, econômico, político e ambiental, a partir de uma imposição de novos modelos de gestão”. O mesmo autor traz o Estado como um agente da governança, enfatizando que as bases normativas da governança pública se definem por um novo entendimento do Estado como agente de governança.

Ainda segundo Matias-Pereira (2010), a incapacidade da administração pública gera a necessidade de buscar os princípios de governança para melhorar o atendimento de serviços públicos, entendendo administração pública como um instrumento para executar os serviços públicos.

A baixa capacidade da administração pública de atender de forma tempestiva às demandas da sociedade surge nesse contexto como o principal fator motivador para fomentar a exigência de mudanças na governança do setor público que viabilizem a melhoria da qualidade dos serviços públicos, com maior transparência e ética nas suas ações (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 36).

Para Matias-Pereira (2010), a aplicação da governança no setor público busca o uso eficiente de recursos e aumenta a responsabilidade na prestação de contas, aperfeiçoando assim a entrega dos serviços. Além disso, Jesus e Dalongaro (2018) afirmam que a governança pública se retroalimenta de uma governança bem executada, ou seja, a partir do momento no qual se direciona e coordena os atores (governo e sociedade, por exemplo), a rede de colaboração entre esses atores aumenta e, conseqüentemente, alcança-se níveis mais elevados de prática da governança pública.

Cabe acrescentar o conceito de governança pública adotado pelo TCU, que enfatiza a adoção de práticas para que, ao final, possa-se obter uma mudança social por meio da entrega de bons resultados aos cidadãos:

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (BRASIL, 2020a, p. 15).

Também deve-se pontuar a governança social, ou *governança societal*, que tem como objetivo integrar as dimensões política, social e econômica, originada na mudança nas capacidades do Estado e na comunicação deste com a sociedade e o mercado (BARDDAL, 2018), ou seja, uma mudança na relação do estado com a sociedade que pode ter um enfoque mais gerencial na descentralização e compartilhamento das responsabilidades, ou da perspectiva de participação social no ciclo de políticas públicas (KNOPP, 2011).

As definições que categorizam esses três tipos de governança (corporativa, pública ou societal), acabam convergindo no propósito de direcionar a gestão nas demandas dos maiores interessados, extinguindo a gestão autoritária ou centralizadora, com o objetivo final de entregar efetividade nas ações desenvolvidas pelas instituições e isso se torna ainda mais importante quando observado que ao contrário da área privada, na área pública existe o ciclo eleitoral, o que fortalece a necessidade da adoção de um conceito de governança voltado para a capacidade do Estado em alcançar objetivos comuns, com maior diálogo com a sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Acrescenta-se a definição e governança, os seus princípios norteadores indicados pelo TCU: capacidade de resposta – entendimento das demandas da sociedade; integridade – comportamento do ente público; transparência – sociedade com acesso a informações; equidade e participação – considerar direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas com um tratamento justo a todos; *accountability* – prestação de contas dos recursos investidos; confiabilidade – gerar o sentimento de confiança na sociedade; e melhoria regulatória – desenvolvimento de atos normativos de forma transparente e baseado em evidências (BRASIL, 2020a).

Os princípios enfatizam um comportamento que deve ser inerente ao setor público, gerando a boa governança, definida com 15 diretrizes a serem alcançada pelas instituições (BRASIL, 2020a), dentre elas traz fortes traços de transparência e integridade, reforçando o papel de responsabilidade das instâncias de apoio e de processo decisório voltado ao interesse público e enfatizando a necessidade de lideranças com experiência e capacidade para gerir, monitorar e avaliar de forma eficiente e eficaz os recursos.

Nesse sentido, acrescenta-se também a contribuição reflexiva de Cavalcante e Pires (2018) sobre a boa governança e a governança com uma perspectiva mais analítica. Segundo os autores, o termo “boa governança” é usado para definir ações

das instituições que atendem um conjunto de requisitos funcionais que supostamente podem levar a um governo mais efetivo, enquanto a governança precisa ter um olhar mais amplo, com uma estratégia analítica, que não olhe apenas para o comportamento institucional formal, mas sim, para os processos que envolvam assuntos de interesse público.

Assim, a existência de governança pode assumir diferentes perspectivas teóricas, porém todas com a ideia clara da necessidade do alcance da efetividade pretendida que, no caso, deve ser norteada não apenas pelos seus princípios que reforçam o que é inerente à área, mas alinhada na convergência do estado de potencializar a sua capacidade de garantir os interesses sociais, principalmente os pautados na CF.

2.1.2 Capacidade estatal

No sentido de entender a complexidade do estado, insere-se o conceito de capacidade estatal, que, segundo Gomide e Pires (2018), relaciona-se com a governança, ou, conforme Cingolani (2013 apud AGUIAR; LIMA, 2019), com a “boa governança” que sugere que a capacidade estatal vem adquirindo a centralidade da análise de efetividade do Estado.

A capacidade estatal tem longa história nas Ciências Sociais, em estudos da área de sociologia e economia política e pode ser entendida de uma forma mais ampla como a manutenção da ordem em um território ou, de uma forma mais específica, na capacidade de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações com efetividade na entrega (PIRES; GOMIDE, 2018).

Em um estudo mais aprofundado sobre a capacidade estatal no Brasil, Aguiar e Lima (2019) reuniram as diversas dimensões da referida capacidade, considerando pontos de vistas de diferentes autores e concluíram que, por mais variadas que sejam as dimensões citadas, elas convergem, além de pontuar que alguns autores expõem dimensões mais amplas que englobam aspectos mais especificados citados por outros.

Não faz parte do trabalho detalhar as dimensões que as capacidades estatais podem assumir. Entretanto, algumas devem ser enfatizadas neste trabalho, a fim de estabelecer a ligação entre governança e capacidade estatal. São elas: a dimensão

Fiscal, que traz a capacidade do Estado de fornecer bens coletivos aumentando a receita; a dimensão Política e Relacional, que traz a ideia de prioridades, inovação e garantia de implementação efetiva das políticas; e a dimensão Administrativa, legal e burocrática, que traz a capacidade do Estado de planejar e executar políticas públicas e aplicar as leis de forma limpa e transparente sem corrupção (AGUIAR; LIMA, 2019, p. 11-13).

O ângulo proposto de análise da capacidade estatal por meio destas três dimensões destacadas, traça um paralelo com a governança. Percebe-se que os conceitos se relacionam de certa forma na questão da efetividade da política pública, no foco da eficiência e eficácia dos recursos, gerados e aplicados e no atendimento das demandas da sociedade. A governança com direcionamentos mais objetivos originários da área privada. A capacidade estatal mais complexa nas relações e no entendimento do que o estado é capaz (ou não) de fornecer (GOMIDE; PIRES, 2018). Termos que se relacionam e, de certa forma, se completam, pois entender as capacidades inerentes do estado é essencial para a geração do valor público.

2.1.3 Valor público

Uma definição mais ampla de governança na área pública é apresentada por Martins e Marini (2014), relacionando-a com dimensões que se sobrepõem e são orgânicas: desenvolvimento de qualidades e capacidades institucionais; formação de redes colaborativas; gestão do desempenho e valor público. Construindo o que os autores chamam de uma cadeia de governança, exigindo que esses pontos sejam pensados conjuntamente, dando outra perspectiva de definição à governança pública incluindo o conceito de valor público como o objetivo da governança:

Governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho (MARTINS; MARINI, 2014, p. 44).

Os mesmos autores acrescentam que valor público indica “o que deve ser gerado, para que e para quem”. Também apresentam duas definições, uma atribuída a Moore (1994; 1995 apud MARTINS; MARINI, 2014) nos anos 1990, que coloca o valor público como um entendimento do retorno percebido (serviços), em relação ao

investimento feito (impostos pagos). A outra, também atribuída a Moore *et al.* (2011 apud MARTINS; MARINI, 2014), traz outras visões para a definição, tais como valores cívicos, percepção de satisfação e qualidade e o resultado de políticas públicas, por exemplo.

É importante destacar que o autor Moore traz uma provocação do que é o valor público quando escreve sobre parcerias públicas e privadas. O autor comenta que até cidadãos e servidores públicos não tem certeza do que realmente constitui o valor público, imagina como terceiros podem aplicá-lo (MOORE, 2007). Neste raciocínio, ele provoca uma reflexão afirmando que valor público une uma questão pessoal de necessidade pública, mas que pode ser expandida ao coletivo e ainda gerada pelo estado:

Valor público pode ser o que nós fazemos em prol das condições públicas que gostaríamos de habitar e o que podemos, coletivamente, concordar que gostaríamos de alcançar usando os poderes do Estado (MOORE, 2007, p. 161).

Das definições trazidas por Moore, uma delas particularmente chama a atenção por entender o valor público como um propósito a ser perseguido pelos governantes, diante do que lhes é designado na legislação, tendo como foco nesta, a visão da coletividade, do que seria para a sociedade algo bom (MOORE, 2007).

Tais reflexões e definições tornam o conceito de valor público mais amplo e completo, ou seja, “uma combinação equilibrada de meios e fins, esforços e resultados, requisitos e aspirações, racionalidade instrumental e substantiva” (MARTINS; MARINI, 2014, p. 49), focado na coletividade, no bem para a sociedade, ou, como exemplo, o valor público pode ser identificado na CF, em normas, nos planos e em tantos outros documentos que tratam de direitos da sociedade (JANNUZZI, 2021).

A CF destaca claramente em seus artigos o que pode ser entendido como valores públicos que devem ser perseguidos pelos governantes. Pode-se citar inicialmente no Título I, dos princípios fundamentais, valores como dignidade, sociedade justa e solidária, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, uma sociedade sem preconceitos e com direitos sociais que englobam educação, saúde, trabalho, renda e outros (BRASIL, 1988). Portanto, o valor público pode direcionar e dar legitimidade à governança na área pública, possibilitando que a sociedade não

seja ludibriada com estratégias e caminhos que não sejam convergentes com o que lhe é garantido constitucionalmente.

2.2 Tributos, financiamento público e ICMS

O sistema tributário do Brasil será brevemente abordado nesta seção, com o objetivo de fundamentar a origem do financiamento público e a importância do ICMS. Em primeiro lugar serão tratados os tributos e o financiamento público, mostrando a representatividade do ICMS aos cofres públicos e, na sequência e de forma mais detalhada, será abordada a história do ICMS, até o ponto focal do trabalho que é a cota-parte do ICMS.

2.2.1 Tributos e financiamento da política pública

Os tributos incidem em diversas bases, tais como renda, bens e serviços, patrimônio e movimentação financeira, cada uma com suas especificidades (BREGMAN, 2011). No Brasil, o sistema tributário é formado por impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios, que são responsáveis pelo desenvolvimento socioeconômico do país, uma vez que a arrecadação tributária acompanha o declínio ou o aumento das atividades econômicas (COELHO, 2017).

Merece destaque a posição que o Estado ocupa no controle dos recursos financeiros do país. Segundo Modesto (2000), ele controla uma parte expressiva do Produto Interno Bruto, a exemplo em 2019, em que a carga tributária do Brasil chegou a 32,5% do Produto interno Bruto (FGV, 2021) e, segundo Orair (2016), diferentemente dos países desenvolvidos, a carga tributária do Brasil concentra-se quase que na metade sobre bens e serviços. Modesto (2000) acrescenta ainda que o Estado é o único que possibilita a imposição de limites no interesse privado e se responsabiliza pelo financiamento das políticas públicas.

No Brasil, a arrecadação tributária tem grande disparidade econômica entre os municípios, estados e regiões, o que gera maior dependência das transferências legais e constitucionais para a maior parte dos municípios. Como extremos desta dependência das transferências constitucionais, observa-se que nas capitais as

transferências representam 52% das receitas, enquanto na maioria dos municípios, as mesmas transferências representam 80% das receitas (ORAIR, 2016). Este cenário não mudou em 2021, considerando os dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), que mostram que aproximadamente 75% dos municípios têm a geração própria de recursos (tributos municipais) representando menos de 20% da sua Receita Corrente.

De uma forma mais simples, as transferências podem ser entendidas como a arrecadação de um governo superior devolvida para o nível de governo inferior e este governo superior promove a redistribuição de receitas entre as esferas de governo (BARATTO; COSTAMILAN, 2007). No Brasil existe uma forte característica de descentralização das competências, “delegando ao sistema de transferências a função de promover uma redistribuição expressiva de receitas” (ORAIR, 2016, p. 244). Ou seja, o governo superior tenta garantir com as transferências que o setor público ofereça determinados serviços de maneira uniforme (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

Entre os tipos de transferências, destacam-se para este trabalho dois tipos: devolutivas e redistributivas. As do primeiro tipo estão diretamente ligadas com o poder de arrecadação do município, enquanto as do segundo tipo não têm qualquer relação com a arrecadação e ocorrem com o objetivo de reduzir as desigualdades (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

Entre as transferências com características devolutivas e redistributivas, destaca-se a cota-parte do ICMS, uma das fontes mais expressiva de recursos municipais (BARATTO; COSTAMILAN, 2007), que no ano de 2021 somou 17,8% da Receita Corrente dos municípios brasileiros, sendo maior que o Fundo de Participação dos Municípios, que representou 15,2% (SICONFI, 2021), o que faz da cota-parte do ICMS um grande recurso financiador de políticas públicas.

2.2.2 ICMS

O primeiro registro de tributação no Brasil se deu por volta de 1922 com a Lei Federal de nº 4.625, inspirada por exemplos estrangeiros. Esta lei instituiu o Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM) cujo tributo, com a vigência da nova CF em 1934, deixou de incidir somente sobre operações de compra e venda para recair sobre as

operações de consignação, passando a ser conhecido como Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) (YAMAQ, 2014).

Após uma reforma tributária em 1965, foi editada a EC nº 18, que trazia as alterações da nova fase tributária nacional, culminando, com algumas adaptações, na CF de 1967 e no Código Tributário Nacional, alterando e criando limitações à incidência do IVC e convertendo este imposto num Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM) (YAMAQ, 2014).

Esta mesma reforma tributária de 1967, que alterou o nome do imposto de ICV para ICM, instituiu a cota-parte, que é um percentual do total de arrecadação do estado destinado aos municípios. O primeiro percentual estabelecido foi de 20% da arrecadação do imposto estadual sendo distribuído aos municípios proporcionalmente ao valor produzido no território do município, entrando em vigor em 1972, com a edição do Decreto-Lei nº 1.216 (BREGMAN, 2011).

Segundo Garcia (2002), este sistema de transferência do ICMS já começou a sofrer críticas na década de 1970, pois beneficiava municípios com maior base econômica, além de gerar uma competição para instalação de Distritos Industriais.

Finalmente, em 1988, a atual CF fez com que o ICM fosse convertido em Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), denominado tecnicamente como Imposto de Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (YAMAQ, 2014).

Ainda na CF de 1967, a EC nº 17 alterou a transferência para estabelecer-se outros parâmetros para o Índice de Participação dos Municípios (IPM). Este índice manteria, no mínimo, 75% do Valor Adicionado, conforme determinava a legislação anterior e estabeleceu que 25% seriam distribuídos conforme legislação estadual (GARCIA, 2002), o que se manteve na nova CF. A parcela de 25% da receita, chamada cota-parte, até julho de 2020, segundo o Art. 158 CF deveria ser distribuída conforme critérios definidos por leis estaduais (BRASIL, 1988).

Em 27 de agosto de 2020 foi publicada uma nova redação do Art. 158, dada pela EC nº 108, a qual alterou a transferência da cota-parte do ICMS. A nova redação estabelece no Art. 158, parágrafo único, no seu inciso I a alteração de 75% do VAF para 65%, ou seja, os municípios passam a receber 65% proporcionalmente ao valor das operações de ICMS em seus territórios e no inciso II a nova redação traz princípios de efetividade da política pública determinando que até 35%, que são dispostos por

legislação estadual, no mínimo 10% sejam distribuídos com base em melhoria de indicadores de aprendizagem e aumento de equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (BRASIL, 2020b).

O prazo dado pelo Governo Federal aos estados para se adaptarem a esta alteração foi de dois anos, contado da data de promulgação para aprovação da lei estadual prevista no inciso II do Art. 158 (BRASIL, 2020b). Holanda *et al.* (2007) já colocavam na pauta a utilização da cota-parte do ICMS como um instrumento para incentivar os municípios na melhor aplicação deste recurso:

Os atuais critérios de rateio concentram os recursos nos municípios maiores e mais ricos. Além do mais, há pouco ou nenhum incentivo para que os municípios utilizem tais recursos de maneira efetiva, de modo gerar impactos sociais positivos (HOLANDA *et al.*, 2007, p. 15).

E foi neste contexto que a alteração do Art. 158 da CF trouxe para a discussão em nível nacional, e não mais estadual, os critérios da distribuição da cota-parte do ICMS como instrumentos direcionadores das políticas públicas municipais.

Segundo Paiva (2019), na perspectiva do Estado do Ceará, a educação é considerada uma das áreas estratégicas da gestão pública. Por este motivo, o estado tem na sua transferência do ICMS 18% destinados ao Índice de Qualidade Educacional (IQE). Assim, a EC nº 108 também pontuou a educação como uma área estratégica.

Porém, o Estado do Ceará não se limita a incentivar e premiar uma boa gestão somente na educação, como também destina percentuais para outros índices na transferência do ICMS, o Índice de Qualidade na Saúde e Índice de Qualidade no Meio Ambiente (PAIVA, 2019). O cálculo destes índices e a estimativa da cota-parte do ICMS no Ceará ficam a cargo do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Um ponto importante nesta estrutura de distribuição da cota-parte do ICMS é que nada se altera na autonomia dos municípios na execução orçamentária. Entretanto, pode-se entender o direcionamento como um mecanismo de incentivo para os municípios se desenvolverem em uma área específica. Em suma, a alocação eficiente dos recursos públicos pode ser alcançada por meio de incentivos que priorizem melhorias sociais (SOARES, 2011).

2.3 Indicadores e indicadores de avaliação de resultado

A literatura sobre indicadores é vasta e flexível, porém dispõe de bases técnicas que são seguidas neste trabalho. Primeiramente, aborda-se de maneira breve a história dos indicadores e o conceito técnico, distanciando qualquer dúvida conceitual que possa diferenciar um indicador de um índice, pois este último é uma tipologia de indicador, também conhecida como indicador composto, ou seja, índice é um indicador composto. Na sequência são abordados os indicadores de avaliação de resultado, outra tipologia de indicadores no critério de avaliação, formado por indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

2.3.1 Indicadores

O surgimento dos indicadores sociais ocorreu em meados dos anos 1960 nos Estados Unidos e foi marcada pela publicação do livro *Social Indicators* sobre o seminário *Social Indicator*, organizado pela *American Academy of Arts and Science*. Na referida obra o autor, o professor e pesquisador *Raymond Bauer*, forneceu a base para os conceitos que envolvem os indicadores sociais, possibilitando que a temática alcançasse outros países (SIMÕES; ALKMIN; SANTOS, 2017).

Nesta época, os Estados Unidos passavam por fatos importantes e a análise econômica já não respondia ao “paradoxo entre o crescimento econômico e as reivindicações sociais não atendidas”, quando sociólogos passaram a estudar os conflitos sociais (SANTAGADA, 2007, p. 117).

Segundo Simões, Alkmin e Santos (2017), o impacto, ainda maior, que gerou influência em outros países e mostrou a lacuna que havia na observância da parte social, foi um relatório encomendado por órgãos do governo estadunidense:

O desdobramento direto do seminário e do livro editado por Bauer foi o seminal *Toward a Social Report*, encomendado pelo U.S. Department of Health, Education and Welfare, publicado em 1969. O considerado primeiro “relatório de indicadores sociais”, foi na verdade um apontamento para a necessidade de produção de informações sociais para o monitoramento de temas sociais considerados relevantes: saúde; mobilidade social; meio ambiente; pobreza e renda; ordem pública e segurança; conhecimento, ciência e arte; participação e alienação (SIMÕES; ALKMIN; SANTOS, 2017, p. 19).

Já nos anos 1970, várias instituições passaram a dedicar esforços para avaliar indicadores sociais e o conhecimento sobre o tema passou a ser criado em diversas partes do mundo, como na Alemanha, Inglaterra e França, conforme Santagada (2007). Este mesmo autor acrescenta ainda na história dos indicadores sociais uma fase de estagnação por volta dos anos 1980, associada a governos pontuais dos Estados Unidos e uma revitalização nos anos 1990 até a atualidade.

Muito do movimento positivo ocorrido no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 se deve, segundo Santagada (2007), a organizações que passaram a monitorar os indicadores elaborados, como a Organização das Nações Unidas e entidades da sociedade civil que passaram a acompanhar a qualidade de vida no mundo por meio de indicadores sociais e que permanece até a atualidade. Sua importância é reconhecida por ser um recurso utilizado para nortear o planejamento público, definir programas, monitorar ações e políticas públicas (JANNUZZI, 2002), possibilitando que a gestão possa avaliar o desenvolvimento regional por vários aspectos sociais. Isso se deve pela sua própria definição de indicador social que, segundo Jannuzzi (2002), é uma medida quantitativa dotada de significância social que permite substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito. Costa (1975) complementa a definição de indicador de forma mais subjetiva, apontando que um indicador deve efetivamente simbolizar o conceito a que ele se preza a mensurar. Sendo assim, o indicador traz a possibilidade de quantificar ou qualificar um fenômeno, dando a ele uma interpretação não mais subjetiva, e sim, ponderada de alguma forma, como exemplifica Rua (2004):

Indicadores não são simplesmente dados, mas uma balança que nos permite 'pesar' os dados ou uma régua, que nos permite 'aferir' os dados em termos de qualidade, resultado, impacto, etc., dos processos e dos objetivos dos eventos (RUA, 2004, p. 2)

Entretanto, de acordo com Mendonça e Souto de Oliveira (2001, p. 95 apud GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004), existe uma “operacionalização do fenômeno”, que gera uma inversão de valores, fazendo com que o indicador acabe ocupando o lugar do conceito. Neste sentido, vê-se um grande uso de indicadores. Porém, como ressaltam Guimarães e Jannuzzi (2005), tais indicadores são pouco pesquisados, explicados ou até mesmo entendidos nas universidades. Em resumo, existe a demanda, mas ela perpassa em muitos casos o rigor técnico que envolve a escolha de um indicador para retratar o tema:

Uma das áreas de pesquisa interdisciplinar nas Ciências Sociais Aplicadas que vem merecendo atenção crescente nas universidades, centros de pesquisa e agências estatísticas é o campo de estudos em Indicadores Sociais e Políticas Públicas (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005, p. 73).

Esta necessidade de aprofundamento na pesquisa sobre os indicadores sociais traz principalmente como justificativa a transformação pela qual a área pública vem passando nos últimos anos, o que indica uma maior necessidade de uma gestão focada no desenvolvimento regional, como destacam Guimarães e Jannuzzi (2004):

A reforma do Estado em curso, o avanço dos processos de descentralização e a maior pressão social oriunda de sucessivas crises econômicas e o conseqüente acúmulo de demandas locais, vem fomentando, cada vez mais, o poder municipal a assumir um papel empreendedorismo no sentido de criar novas vertentes de desenvolvimento e geração de recursos para o atendimento dessas demandas (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004, p. 13).

Paralelamente a esta necessidade de maior produção científica, o aumento da demanda na utilização dos indicadores aponta um problema que Jannuzzi (2002) trata como “mau uso e abuso dos indicadores”, enfatizando o uso inadequado e falta de rigor técnico, ou “marco metodológico mais abrangente e apropriado para a utilização dos indicadores”, gerando possíveis falsas análises no monitoramento e percepção do fenômeno que se deseja acompanhar e o que se pode considerar ainda mais problemático, prejudicando a forma de medir o impacto efetivo que se espera de tal fenômeno.

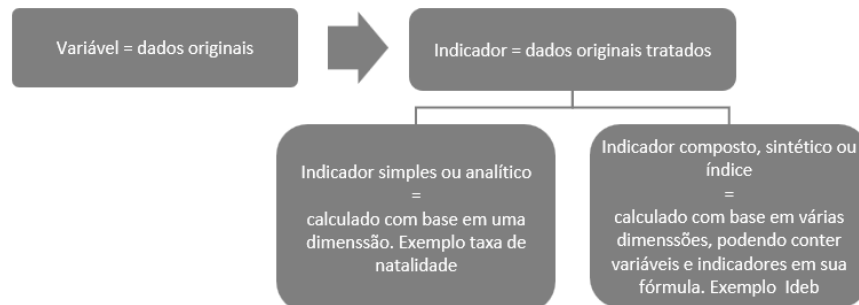
O uso indiscriminado de indicadores mostra problemas de desconhecimento técnico já na forma como são chamados. Conforme Siche *et al.* (2007), muitos pesquisadores utilizam indicador e índice como se fossem iguais: “Poucas são as referências que utilizam corretamente, sendo o índice considerado como um ‘nível superior ao do indicador’, ou seja, o índice é a ‘sintetização de indicadores’” (Siche *et al.*, 2007, p. 143).

Conforme Siche *et al.* (2007), o índice só pode ser chamado como tal se, na sua expressão matemática de cálculo, tiver um indicador na composição.

Já o indicador deve ser usado como um pré-tratamento dos dados originais, segundo Gomes *et al.* (2000 apud SICHE *et al.*, 2007), ou seja, variáveis só se tornam indicadores quando são tratados por expressões matemáticas que os ponderam.

Torna-se importante definir variáveis para a total compreensão e distinção dos termos. Segundo Gil (2002), variável é tudo aquilo que pode assumir diferentes valores ou diferentes aspectos, segundo os casos particulares ou as circunstâncias. O indicador pode, em uma de suas tipologias mais importantes que o classifica conforme o cálculo, ser simples ou analítico (calculado a partir de uma variável específica de uma dimensão social), podendo ser, também, um indicador composto, sintético ou, ainda, um índice (quando calculado com variáveis de várias dimensões sociais). A Figura 2 apresenta um resumo da evolução do tratamento de dados.

Figura 2 – Evolução do tratamento de dados



Fonte: Autoria própria (2021)

Segundo Rua (2004, p. 3), deve-se lembrar que “indicadores sempre são variáveis, pois podem assumir valores, porém nem todas as variáveis são indicadores”, ou seja, o indicador é uma medida e não um dado, o que lhe agrega a sua principal função que é medir um fenômeno.

Reforçando a diferença entre índice e indicador, segundo Sicche *et al.* (2007), apesar de terem o mesmo significado, deve-se enfatizar que o índice é o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo e pode ser composto tanto de variáveis como de indicadores. De forma mais clara:

Um índice pode servir como um instrumento de tomada de decisão e previsão e é considerado um nível superior da junção de um jogo de indicadores ou variáveis. O termo indicador é um parâmetro selecionado e considerado isoladamente ou em combinação com outros para refletir sobre as condições do sistema em análise. Normalmente um indicador é utilizado como um pré-tratamento aos dados originais (SICCHE *et al.*, 2007, p. 140).

Apesar da distinção metodológica entre indicador e índice, espera-se de ambos o mesmo papel: retratar com fidedignidade a realidade que medem. Sendo

assim, acrescenta-se uma discussão mais profunda, o rigor técnico da escola de um indicador. Para tanto, abordam-se três autores que qualificam os indicadores conforme as características que eles devem apresentar.

Primeiro Jannuzzi (2002), trazendo algumas propriedades dos indicadores, que apesar de serem pouco observadas são essenciais para garantir a sua função de retratar o conceito. O Quadro 1 destaca sete propriedades, que vão desde a cobertura populacional adequada à importância da especificidade no que se destina a medir.

Quadro 1 – Propriedades dos indicadores

Propriedade	Descrição
Ter cobertura	Deve proporcionar cobertura populacional adequada ao propósito.
Ser sensível	Necessita ser sensível a ponto de ser impactado na implementação de políticas.
Ser específico	Ser específico a efeitos e programas setoriais.
Transparência metodológica	Procedimentos de cálculos claros e transparentes.
Ser desagregável	Deve possibilitar desagregação em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos.
Ser comparável	Possibilitar uma série histórica para compreensão.
Periodicidade	Possibilitar o levantamento com regularidade.
Ser compreendido	Os agentes públicos devem compreender o indicador e as variáveis que o compõem.
Ter custos razoáveis	Deve ser atualizável a custos razoáveis.

Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2002; 2005)

Refletindo sobre a importância dessas propriedades, pode-se considerar uma ordem lógica de construção de uma boa medida, não considerando uma mais necessária ou importante que a outra, mas sim criando um processo de construção técnica para um indicador.

Primeiramente, é indispensável para um indicador a cobertura populacional correta ao propósito que ele se propõe a medir. Essa cobertura delimita a coleta de dados para a referência de cálculo do indicador. É imprescindível definir o espaço de forma clara e coerente com o fenômeno, para que conclusões errôneas não sejam

tomadas diante de ponderações populacionais não coerentes ao impacto que o fenômeno a ser estudado se propõem a causar.

Logo após e, tão essencial quanto, a sensibilidade do indicador é fato determinante para sua utilidade. Se um indicador existe com o propósito de medir algo, não se deve discutir a necessidade de ser sensível a alterações descrevendo a trajetória positiva ou negativa do fenômeno.

Também com uma importância indiscutível, a especificidade citada por Jannuzzi (2005) traz a relevância de observar se a medida é específica ao fenômeno, ou se ela pode ser sensível a outros fenômenos paralelos que ocorrem na cobertura em que atua. Ou seja, um indicador deve ser sensível e específico, possibilitando maior confiança na avaliação dos efeitos:

Sensibilidade e especificidade são propriedades que também devem ser avaliadas quando da escolha de indicadores para a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação de programas públicos. Afinal, é importante dispor de medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos (ou não efeitos) de determinada intervenção (JANNUZZI, 2005, p. 141).

Estas três propriedades fundamentadas dão origem à quarta propriedade, a transparência metodológica, que, de acordo com Jannuzzi (2005), é um atributo fundamental para garantir legitimidade técnica e científica a um indicador.

As duas propriedades, comparabilidade e periodicidade, são essenciais para garantir o acompanhamento e a avaliação de tempos em tempos, dos avanços alcançados do que se está medindo. Um indicador medido uma vez no tempo, ou sem uma regularidade acaba não cumprindo seu papel avaliativo.

Em relação a esta propriedade, Jannuzzi (2005) alerta que existe o desafio da regularidade nos sistemas estatísticos do Brasil e de outros países. O autor comenta que muitos indicadores a níveis municipais só são avaliados a cada 10 anos, muitas vezes pelo descomprometimento da gestão pública em manter os cadastros populacionais atualizados e isso afeta diretamente a avaliação dos efeitos de uma política pública (JANNUZZI, 2005).

Para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais implementados, corrigir eventuais distorções de implementação, é necessário que se disponha de indicadores levantados com certa regularidade (JANNUZZI, 2005, p. 141-142).

Um outro ponto técnico que pode ser avaliado na construção do indicador é a possibilidade de ele ser desagregável, ou seja, permitir, quando necessário, as avaliações a níveis menores, como exemplo, ao calcular um indicador para um estado, é desejável que este indicador possa também ser calculado, a nível municipal. Jannuzzi (2002) traz essa propriedade como uma necessidade ao medir impactos de políticas públicas, devendo os indicadores serem desagregáveis em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos.

A propriedade sugerida de ter custos razoáveis para a coleta e tratamento dos dados até a obtenção do indicador é outra propriedade sugerida por Jannuzzi (2002). Dados que necessitem de muito tempo e recursos para a coleta, acabam muitas vezes sendo inviáveis. A análise do custo pode causar impacto negativo na adoção de alguns indicadores. Porém, esta é uma análise que não impacta tecnicamente o indicador, ou seja, é mais uma análise administrativa das condições de obtenção, do que necessariamente algo que penalize tecnicamente o indicador. Por fim, a compreensão do público que irá usufruir de suas contribuições avaliativas é essencial para possibilitar o uso dos indicadores.

Com uma análise muito próxima da proposta por Jannuzzi (2002; 2005), Rua (2004) apresenta uma lista de atributos para os indicadores. No Quadro 2, apresentam-se estes atributos, que trazem algumas similaridades citadas por Jannuzzi (2002), acrescentando os atributos de rastreabilidade e praticidade.

Quadro 2 – Atributos dos indicadores

Atributos	Descrição
Adaptabilidade	Capacidade de resposta as mudanças e caso isso mude ao longo do tempo, estes devem ser imediatamente substituídos por outros de maior utilidade.
Representatividade	Captação das etapas mais importantes e críticas dos processos, no local certo, para que seja suficientemente representativo e abrangente.
Simplicidade	Facilidade de ser compreendido e aplicado tanto pelos executores quanto – e principalmente – pelos que receberão seus resultados.
Rastreabilidade	Facilidade para identificação da origem dos dados, seu registro e manutenção. Sempre que possível, deve-se transformar os resultados em gráficos para um acompanhamento mais preciso, o que permite a comparação com desempenhos anteriores.
Disponibilidade	Facilidade de acesso para coleta, estando disponível a tempo, para as pessoas certas e sem distorções, servindo de base para que decisões sejam tomadas.
Economia	Não deve ser gasto tempo demais procurando dados, muito menos pesquisando ou aguardando novos métodos de coleta. Os benefícios trazidos com os indicadores devem ser maiores que os custos incorridos na medição.
Praticidade	Garantia de que realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais.
Estabilidade	Garantia de que é gerado em rotinas de processo e permanece ao longo do tempo, permitindo a formação de série histórica.

Fonte: Adaptado de Rua (2004)

Comparando o olhar técnico de Jannuzzi (2002; 2005) e Rua (2004), tem-se as similaridades identificadas como sendo:

- cobertura e especificidade/representatividade;
- sensibilidade/adaptabilidade;
- compreensão/simplicidade;
- comparabilidade/estabilidade;
- periodicidade/disponibilidade;
- custos baixos/economia.

Distingue-se em Rua (2004) os atributos de rastreabilidade e de praticidade. A rastreabilidade é apresentada como a necessidade de identificar os dados de origem e poderia ser facilmente comparada com a transparência metodológica citada por Jannuzzi (2005). Por outro lado, Rua (2004), traz a rastreabilidade como a forma de disponibilizar a apresentação do indicador, sugerindo que ele seja apreciado em gráficos para facilitar o entendimento e comparação.

No que diz respeito à praticidade, o autor associa a utilização do indicador para tomada de decisão, considerando que este deve permitir ao gestor não só que o

compreenda, mas que possibilite o planejamento de ações que possam potencializar os resultados esperados (RUA, 2004).

Por fim, citam-se os requisitos dos indicadores segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007), que ratificam alguns itens, porém de forma mais detalhada, como exemplo, pode-se trazer os requisitos de verificáveis, auditáveis e fórmulas de cálculo expressas matematicamente e o aspecto de fontes de informação claras, estas citadas pelo autor podem fazer parte da propriedade de transparência metodológica de Jannuzzi (2002; 2005).

Quadro 3 – Requisitos dos indicadores

Classificação	Descrição
Requisitos	Denominação clara, precisa e autoexplicativa. Devem ser entendidos por todos, sem ambiguidade.
	Mensuráveis.
	Válidos, pertinentes e adequados.
	Verificáveis e auditáveis.
	Relevantes ao que se destinam medir.
	Obtidos a custos razoáveis.
Aspectos	Fórmulas de cálculo expressas matematicamente.
	Comparável para dois anos anteriores (quando possível) e previsões para os quatro anos seguintes.
	Fontes de informação.

Fonte: Adaptado de Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007)

Para Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007) é importante que o indicador seja expresso por meio de sua fórmula matemática. Desta forma, além de oferecer maior transparência metodológica, evita-se o erro de chamar de indicador, o que na sua essência é um índice. Além disso, ele contribui indicando a necessidade de fontes de dados confiáveis, detalhando itens que compõem a transparência metodológica. A existência de fontes impacta diretamente nos custos de levantamento e pode ser visto também como um ganho de rastreabilidade.

Assim sendo, os autores Rua (2004), Jannuzzi (2002; 2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007) trazem muitas características semelhantes para os indicadores, que mostram convergência técnica nas qualificações necessárias para definição de um bom indicador e que podem garantir a simbologia do conceito, que é expressar a realidade que se mede.

Condensando os resultados dos trabalhos dos autores supracitados, o Manual de indicadores do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 traz como sugestão uma ficha de qualificação de indicadores que avalia a utilidade, a validade, a confiabilidade, a disponibilidade, a simplicidade, a estabilidade, a tempestividade, a periodicidade de aferição e, por fim, a publicidade que pode ser vista no Anexo A e ainda um formulário de análise de adequabilidade, para garantir que avaliadores distintos do indicador possam chegar a mesma conclusão, que também pode ser vista no Anexo B (BRASIL, 2020c). Além disso, o Manual de indicadores do PPA 2020-2023 traz fortemente a questão da efetividade. Ou seja, ele se propõe a medir a eficácia e a eficiência, mas coloca como primordial a efetividade que está diretamente ligada ao impacto dos resultados das ações de governo, considerando-a ainda como uma missão a ser cumprida.

“Fomentar e induzir a utilização de indicadores para aprimorar a governança de programas e ações, considerando os aspectos de eficiência, eficácia e, principalmente, de efetividade” (BRASIL, 2020c, p. 11).

Por meio de uma abordagem construtiva, o manual indica que a função de um indicador não está apenas em avaliar as políticas, ações e projeto, mas ele é essencial no monitoramento e para orientar as tomadas de decisão intermediárias que podem alterar significativamente os resultados (BRASIL, 2020c, p. 16). Sendo assim, apesar do foco deste trabalho tratar os indicadores no âmbito de avaliação, estes assumem papel fundamental em todo o ciclo da política pública.

2.3.2 Indicadores de avaliação de resultado

Na teoria dos indicadores existem várias tipologias que podem ser atribuídas a eles, como, por exemplo, indicadores simples e compostos (JANNUZZI, 2017). Os primeiros referem-se ao cálculo baseado em um dado específico, enquanto os do segundo tipo referem-se à junção de vários dados e até mesmo de outros indicadores,

para formar um índice. Como exemplo, pode-se citar o Índice de Desenvolvimento Educacional do Brasil (IDEB), composto por dois indicadores: média padronizada de notas em língua portuguesa e matemática e o indicador de rendimento escolar.

Também é possível atribuir tipologias de indicadores operacionais, que medem insumo, processo, produto, resultado e impacto e, também, a tipologia referente à avaliação de políticas públicas, que os classificam como indicadores de eficácia, eficiência e efetividade (JANNUZZI, 2017).

Especificamente para este trabalho, o foco é dado para os indicadores de efetividade, considerando que estão diretamente ligados à geração de valor público. Porém, antes de entrar especificamente no tema, é oportuno entender a importância da tipologia de avaliação nas políticas públicas, pois segundo Sano e Montenegro Filho (2013, p. 37), não só a necessidade de eficiência, mas dizem ser crucial ao Estado mostrar “mais eficiência, eficácia e efetividade (3Es) nas ações governamentais”, o que está diretamente ligado ao melhor investimento do recurso público.

A avaliação de políticas públicas possibilita a correção da ação, ou seja, oportuniza a melhora nas ações e programas existentes ou a descontinuação caso os resultados ou impactos não tenham sido alcançados, tornando-se assim a “fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”, de acordo com Frey (2022, p. 229). Assim, quando se fala dos 3Es, é necessário entender os marcos legais da presença destes na administração pública e conceitualizá-los.

Primeiramente, segundo Castro (2006), a aprovação da EC nº 19, de 04 de junho de 1998, foi o maior êxito da reforma administrativa, a qual estabeleceu o Princípio da Eficiência na administração pública brasileira. Anteriormente, a CF já determinava no seu Art. 74, inciso II, a necessidade de avaliar a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos financeiros (BRASIL, 1988).

Mais recentemente, compondo a presença do último dos 3Es, a efetividade teve seu marco legal na EC nº 108, em 27 de agosto de 2020, já mencionada neste trabalho, a qual se refere à melhoria nos resultados de desempenho educacional com redução das desigualdades. Deste modo, a avaliação da gestão pública ganha espaço legal no Brasil.

Como exemplo ainda mais recente do enfoque dado à efetividade, o Manual de indicadores do Plano Plurianual 2020-2023 do Governo Federal, traz entre seus

objetivos incentivar aos gestores em uma maior utilização de indicadores, tanto nos processos de diagnóstico, como na avaliação das mudanças na realidade da sociedade (BRASIL, 2020), ou seja, no impacto que as políticas geram na vida do cidadão. Neste sentido, os conceitos dos 3Es se fazem essenciais para distinguir a efetividade, termo mais moderno utilizado na avaliação das políticas públicas, dos termos de eficiência e eficácia, amplamente já utilizados.

Primeiramente, Martins e Marini (2014) esclarecem que eficiência, eficácia e efetividade são as dimensões de resultado de ações, projetos, programas ou políticas públicas, compondo a avaliação nos três aspectos de resultados possíveis.

A importância dos 3Es no processo de avaliação é reforçada por Castro (2006), trazendo a distinção entre eles. A eficiência, em primeiro lugar, que ele trata como o modo de fazer e, em seguida, a eficácia em fazer o que deve ser feito:

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização (CASTRO, 2006, p. 3).

Além deste breve entendimento sobre eficiência e eficácia, segundo Castro (2006), inclui-se na discussão um terceiro conceito, a efetividade na administração pública que trata da mudança que a ação da gestão pública causa na sociedade, ou seja, o impacto social:

A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada (CASTRO, 2006, p. 5).

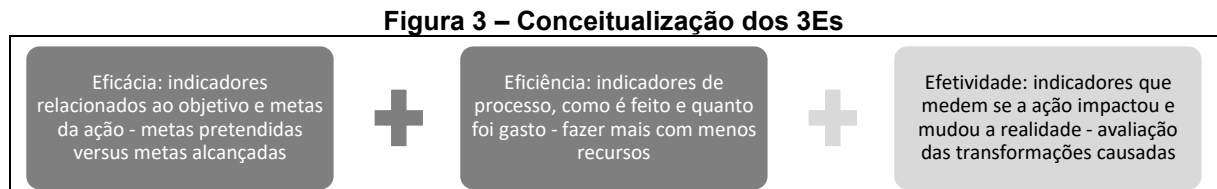
O estudo de Sulbrandt (1993 apud SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 39), apresenta as avaliações dos 3Es como sendo: “a) avaliação de metas (eficácia); b) avaliação de impacto (efetividade); e c) avaliação do processo (eficiência)”.

Outro autor que corrobora essas conceitualizações é Souza (2008), que traz também para os 3Es o entendimento de processo, meta e impacto, sendo a efetividade entendida como fazer o que tem que ser feito; a eficácia com sendo fazer

a coisa certa; e, por fim, a eficiência entendida como fazer algo corretamente (SOUZA, 2008).

Um resumo dos conceitos supracitados é apresentado por Frasson (2001), que considera que a efetividade é a capacidade da política pública de mudar a situação atual; eficácia associa-se ao cumprimento de objetivos e metas; e, por fim, a eficiência, também definida por este autor como a medição de recursos financeiros e materiais.

Resumindo estas conceitualizações, a Figura 3 apresenta os conceitos adotados para este trabalho no que se diz respeito aos 3Es:



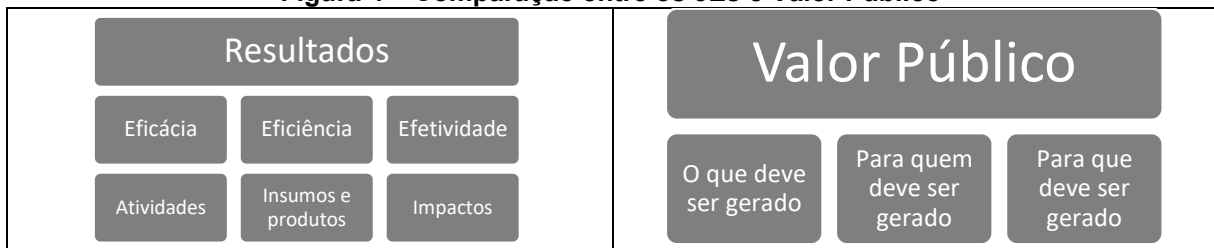
Fonte: Adaptado de Sano e Montenegro Filho (2013, p. 39)

Para um entendimento mais profundo dos conceitos, Maximiano (2000) explica que a eficiência é mais que uma simples medida de desempenho. Ela é um princípio relacionado aos recursos da administração e sua antítese é o desperdício. Acrescenta, ainda, que para medir eficiência deve-se considerar a produtividade e a qualidade. No que diz respeito à eficácia, o autor cita de forma genérica e, como exemplo, os museus, espaços repletos de histórias de eficiência, retratando as empresas de máquinas de escrever, de discos de vinil e outras que produziam resultados de eficiência, mas que atualmente não resolveriam problemas. Ou seja, não adianta produzir resultados eficientes, se não forem os resultados corretos (MAXIMIANO, 2000). Deixando claro que fazer o que deve ser feito é tão importante quanto ser eficiente no processo. Matias-Pereira (2010, p. 96) acrescenta que para dimensionar a efetividade, as avaliações de desempenho devem observar a otimização de recursos e o alcance de objetivos e metas, ou seja, devem levar em consideração a eficiência e a eficácia e ainda comenta que “a avaliação dos indicadores e dos processos irão permitir avançar de forma contínua na melhoria da qualidade dos serviços públicos.”

Além disso, o trabalho de Matias-Pereira (2010) apresenta um paralelo entre boa governança e os indicadores de resultado, destacando que boa governança está

relacionada a entregar serviços com qualidade, atendendo prazos e conforme orçamentos e que gera ao final usuários satisfeitos, menores tempos de espera e maior produtividade, convergindo para a ideia da cadeia de governança exposta por Martins e Martini (2014), de que deve gerar ao final o valor público que, por sua vez, pode ser entendido como um resultado esperado da área pública, um resultado amplo que engloba os 3Es como mostra a Figura 4.

Figura 4 – Comparação entre os 3Es e Valor Público



Fonte: Adaptado de Martins e Marini (2014, p. 48; 50)

A figura remete a uma análise, segundo a qual, no valor público a preocupação “do que deve ser gerado” pode ser entendido como eficácia; “para quem deve ser gerado” remete a eficiência; e, por fim, “para que deve ser gerado” traz a perspectiva do resultado ou impacto. E ainda, citando a Figura 1 deste trabalho, a governança na definição do TCU traz implicitamente também a eficácia no direcionar; a eficiência no monitorar; e a efetividade no avaliar. Portanto, apesar das abordagens distintas, governança, 3Es e valor público têm relações e convergem no que se refere à geração de resultado e, principalmente, ao impacto que as ações, projetos e políticas públicas promovem na sociedade.

Embora sejam estudos recentes, já se inclui nos roteiros de avaliação conceitos além dos 3Es, que incluem: relevância e sustentabilidade. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), “a avaliação é um processo posterior de identificação e reflexão sobre os efeitos do que foi executado e de apreciação do seu valor”, por isso ocorre de forma mais esporádica que o monitoramento e “devem preocupar-se com a relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade da intervenção” (2014, p. 10). Estes dois termos recentes utilizados em avaliações, segundo a OCDE (2014), são definidos no contexto como: a relevância é vista como uma análise que vai do micro (expectativa dos usuários) ao macro (prioridades globais), passando pela análise das necessidades do país e pelas

políticas de parceiros e doadores; e a sustentabilidade se relaciona com medir o quanto os resultados vão se manter no local da intervenção da política pública.

Tanto a relevância como a sustentabilidade, apesar de não serem temas deste trabalho diretamente, compõem o contexto da importância da avaliação como um propósito maior, às vezes restringidos pela palavra resultados, mas que ganham força quando pensadas em geração de valor público e fundamentadas por princípios constitucionais.

3 METODOLOGIA

3.1 Delimitação do estudo

A pesquisa desenvolvida neste trabalho tem como objeto de estudo as legislações estaduais que definem os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, vigente no ano de 2021. Qualquer alteração programada para 2022 ou, com efeitos em 2022, não será considerada para análise.

3.2 Método

O método utilizado para a pesquisa é indutivo, que é definido sendo “um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal” (MARCONI; LAKATOS, 2003). Registre-se que, nas palavras dos autores, este método de pesquisa passa por três etapas: observação dos fatos; relação do fato com a teoria; e generalização, que é a classificação do fato em relação à teoria. Converging com o método necessário para a pesquisa: observação dos critérios das legislações estaduais; relação dos critérios com base na literatura sobre indicadores; e classificação dos critérios em relação à literatura.

3.3 Delineamento

O delineamento da pesquisa foi realizado com base em dois procedimentos. O primeiro por meio de pesquisa bibliográfica, que originou a base para a construção de um formulário de qualificação dos critérios utilizados nas leis estaduais a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos (GIL, 2008), de modo a permitir a organização da teoria existente sobre o tema. E o segundo por intermédio de pesquisa documental, para a coleta dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS nas leis estaduais. Este delineamento é utilizado para fontes de dados que não receberam ainda um tratamento analítico (GIL, 2008), que era o caso das leis estaduais referentes à distribuição da cota-parte do ICMS.

Tanto na pesquisa documental como na pesquisa bibliográfica, segundo Godoy (1995), deve-se dar atenção especial a três aspectos: a escolha dos documentos, o seu acesso e a sua análise.

Considerando estes aspectos, observou-se que: na pesquisa documental, a escolha do acesso aos documentos necessários foi de fácil obtenção por se tratar de leis estaduais vigentes e publicizadas; enquanto, na pesquisa bibliográfica para a definição do formulário de qualificação dos indicadores, a escolha dos referenciais teóricos foi ampla. Não obstante, tendo em vista o escopo deste projeto, optou-se por autores brasileiros referenciados em publicações de instituições/Órgãos públicos, como exemplo não exaustivo: TCU e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), haja vista considerar-se que o estado, no momento de legislar, baseia-se nas fontes originadas por estas instituições.

3.4 Tratamento dos critérios

Os resultados foram alcançados por meio da análise de conteúdo que, segundo Sampaio e Lycarião (2021), permite a inferência sobre conteúdos e interpretações sobre o tema.

Análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021, p. 6).

A análise de conteúdo é usada para análise de texto e vem ampliando o seu campo de aplicação em diversas outras áreas, tais como Ciências Sociais; Ciência da Informação; Ciências Contábeis; Psicologia e Serviço Social, entre outras (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

O principal cuidado na análise de conteúdo, segundo Oliveira (2008), é que a referida análise deve ser verificável, repetível e comprovados aos olhos e análise de outro pesquisador.

Para tanto, as unidades decompostas da mensagem, as categorias que servem para classificá-las, devem ser definidas com tal clareza e precisão

que outros, a partir dos critérios indicados, possam fazer a mesma decomposição, operar a mesma classificação (OLIVEIRA, 2008, p. 571).

Adicionalmente, Oliveira (2008) sugere critérios na construção de categorias que possam ser objetivas e únicas, facilitando assim a verificação:

Características das boas categorias: homogeneidade (não se misturam alhos com bugalhos); exaustividade (esgotam a totalidade do texto); exclusividade (um mesmo elemento não pode ser classificado em duas categorias diferentes); objetividade (codificadores diferentes devem chegar a resultados iguais); adequação ou pertinência (adaptadas ao conteúdo e ao objetivo do estudo) (OLLIVEIRA, 2008, p. 573).

Segundo Bardin (2016), a técnica de análise de conteúdo deve ser desenvolvida considerando um método com as seguintes fases: (1) pré-análise e exploração do material; (2) codificação quantitativa ou qualitativa; (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A autora ainda sugere várias técnicas de análise de conteúdo, sendo que para este trabalho foi utilizada a Análise de Conteúdo Temático-Categorial. A mesma autora destaca que esta forma de análise é a técnica mais antiga e a mais utilizada, pois desmembra o conteúdo analisado em categorias para agrupamentos, ou em temáticas para análise.

A abordagem da pesquisa foi quantitativa, justificada por Sampaio e Lycarião (2021), que afirmam que a análise de conteúdo quando apresenta dados, frequências, proporções ou percentagem são consideradas pesquisas de abordagem quantitativa. Neste trabalho, foram utilizados percentuais para identificação das áreas ou funções de governo que mais são utilizadas nos critérios do ICMS e, ainda, um resumo final que sistematizou o quanto os critérios utilizados atendem às qualificações definidas na pesquisa bibliográfica.

O percurso metodológico da pesquisa, apresentado no Quadro 4, iniciou na fase (1) com a pré-análise e exploração do conteúdo das legislações; na fase (2) a codificação das áreas abordadas e das propriedades atendidas pelos critérios geraram dados quantitativos que foram o foco de análise da pesquisa; e, por fim, na fase (3) análise e interpretações dos resultados obtidos.

É importante compreender que a análise de conteúdo, quando quantitativa, baseia-se em três etapas, quando se refere na fase (2) de codificação, sendo elas: primeira aplicação de códigos, que gerou a codificação do conteúdo, logo em seguida,

a codificação permitiu a formação de categorias que compartilham as mesmas características e na terceira que gerou conhecimento sobre o tema de estudo (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Os códigos que geram a codificação e a categorização são essencialmente relevantes na análise de conteúdo, pois “código é um rótulo ou uma etiqueta que usamos para classificar, qualificar, registrar partes do conteúdo de acordo com os objetivos da pesquisa” (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021, p. 45).

Quadro 4 – Fases da pesquisa

Fases	Objetivo e as fases da análise de conteúdo	Etapas
Fase 1	Sistematizar os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS nos estados brasileiros.	Etapa 1: Buscar as leis estaduais para a transferência da cota-parte do ICMS vigentes para o ano de 2021.
Fase 2	<p>a) Classificar os critérios nas áreas ou funções de governo (educação, saúde, ambiental, etc.);</p> <p>b) Verificar as áreas ou funções de governo que são mais representativas, quantitativamente e no repasse do recurso, a nível nacional e em cada estado;</p>	Etapa 2: Criar um quadro para quantificar os critérios abordados em grandes grupos de funções de governo e analisar os repasses destinados a cada área ou função.
Fase 3	<p>c) Verificar se os indicadores que compõem os critérios atendem propriedades técnicas indicadas na literatura;</p> <p>d) Apontar se os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS podem ser considerados uma ferramenta de governança.</p>	<p>Etapa 3: Qualificar os critérios conforme propriedades técnicas.</p> <p>Etapa 4: Avaliar se os critérios utilizados geram valor público.</p> <p>Etapa 5: Interpretações dos resultados.</p>

Fonte: Adaptado de Oliveira (2008); Bardin (2016); Sampaio e Lycarião (2021)

Fazendo um paralelo das etapas do projeto com as fases da análise de conteúdo, na etapa 1 se utilizará de pesquisa documental para buscar as leis e, logo em seguida, para as etapas 2, 3 e 4 será utilizada uma abordagem quantitativa seguindo a metodologia da “Análise de Conteúdo Temático-Categorial” (OLIVEIRA, 2008), e, por fim, na etapa 5 fecha-se a análise com a interpretação dos resultados.

Na etapa 2, para codificação dos critérios abordados na distribuição da cota-parte do ICMS dos estados brasileiros, tem-se duas referências como base para a criação das categorias. Primeiro, a Portaria nº 2.520, de 21 de março de 2022, do

Ministério da Economia/Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento/Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2022), que discrimina as despesas dos governos por funções macros, ou seja, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa do setor público. Esta tem 28 divisões, sendo elas: Legislativa; Judiciária; Essencial à Justiça; Administração; Defesa Nacional; Segurança Pública; Relações Exteriores; Assistência Social; Previdência Social; Saúde; Trabalho; Educação; Cultura; Direitos da Cidadania; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Agricultura; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Transporte; Desporto e Lazer; e Encargos Especiais.

Como segunda referência na categorização da temática abordada pelos critérios, tem-se a Classificação por Função de Governo (COFOG – Classification of Functions of Government), desenvolvida em parceria pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) (BRASIL, 2021b).

A COFOG apresenta 10 funções, sendo elas: serviços públicos em geral; defesa; ordem pública e segurança; assuntos econômicos; proteção ambiental; habitação e serviços comunitários; saúde; lazer, cultura e religião; educação; e proteção social. Esta classificação tem sido bastante usada para aplicações analíticas (BRASIL, 2021b).

As duas referências são utilizadas como base, tendo sempre como foco resumir o máximo possível o número de área ou funções das quais os critérios se baseiam, mas com o cuidado de preservar sua característica original do que se propõem a medir.

A partir da conclusão da etapa 2, a etapa 3 toma-se como base para a análise dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS as referências analisadas dos autores Jannuzzi (2002), Rua (2004), Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2007) e Brasil (2020c).

As referências foram resumidas na Ficha de Qualificação de Critérios (FQC) apresentadas no Quadro 5, no qual formatou-se a sugestão de qualificação com foco específico no tema proposto neste trabalho, observando-se o contexto de distribuição da cota-parte do ICMS.

Neste sentido, o Quadro 5 evidencia cinco itens verificados nos critérios encontrados nas leis estaduais que permitiram avaliar se os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS levam em consideração rigor técnico na sua composição.

Quadro 5 – Ficha de Qualificação de Critérios (FQC)

Qualificação		Entendido	O que será avaliado
1	Sensibilidade	Deve ser sensível as variações do fenômeno que mede.	Possibilidade de medir
2	Simplicidade	Deve ser simples, de fácil entendimento, tanto para os que calculam como para os que recebem os resultados, para possibilitar planejamento.	Fácil entendimento e permitindo planejar e traçar metas
3	Economia	A economia traz dois aspectos o de custos e o de tempo, o indicador deve além de ter custos razoáveis de coleta ele deve tomar o menor tempo possível para ser calculado.	Custo e tempo de obtenção
4	Verificável	É necessário que os que recebem o resultado possam verificar e rastrear os dados que originaram os resultados, estando estes disponíveis para auditorias.	Acesso aos dados
5	Estabilidade	Possibilidade de ser acompanhado ao longo do tempo, possibilitando comparações e análises de avanço e retrocessos.	Frequência anual

Fonte: A autoria própria (2022)

Comentando a FQC, que será a base formal para a Análise de Conteúdo Temático-Categorial dos critérios da cota-parte do ICMS, primeiramente traz a sensibilidade como uma propriedade essencial a um indicador: sem esta propriedade, o indicador perde a razão de existir, pois não é sensível ao tema a que se propõem a medir. Assim, espera-se que os critérios propostos pelos estados para a distribuição da cota-parte do ICMS sejam relevantes e coerentes com as áreas ou funções de governo que se propõem a medir.

Como uma segunda propriedade esperada listou-se a simplicidade, que, apesar de poder ser entendida como não essencial no contexto da cota-parte do ICMS, é utilizada por uma grande gama de atores públicos, necessitando, por este motivo, ser de fácil compreensão. Secretários municipais, prefeitos e executores de políticas públicas municipais devem entendê-lo para conseguir acompanhar os resultados e traçar estratégias para melhorar o desempenho. Caso o critério não permita este entendimento e esse planejamento dos atores públicos, o sentido de monitorar e alcançar o desenvolvimento regional se perde, não sendo necessária a existência do critério.

A simplicidade FQC traz também o entendimento de Rua (2004) no atributo de praticidade, que traz a importância de que o indicador seja utilizado em tomadas de decisão, permitindo que o gestor o conheça. Este item faz também referência ao Manual de Indicadores do PPA, que traz o termo de utilidade para enfatizar a

necessidade de o indicador possibilitar decisões, seja no nível operacional, tático ou estratégico.

Também se destacou a economia de obtenção do indicador como algo essencial, devido à necessidade de medição anual. Critérios com indicadores com custo alto, seja de investimento financeiro ou de tempo, acabam não sendo viáveis para serem mensurados anualmente como necessitam os critérios da cota-parte do ICMS.

Outra propriedade destacada, a dos critérios serem verificáveis, ou seja, é necessário que haja transparência na sua obtenção e no seu cálculo. Esta transparência permite que os envolvidos nas políticas públicas possam acompanhar não somente a evolução do indicador, mas também acompanhar o registro das variáveis que o compõem permitindo maior rigor no monitoramento e confiabilidade na fonte dos dados.

A última propriedade listada é a estabilidade, ou seja, a possibilidade de construir uma série histórica e, neste caso específico de critérios da cota-parte do ICMS, é imprescindível que os critérios possam ser medidos anualmente, pois trabalhar com indicadores verificáveis por um período maior prejudica e desmotiva a performance dos municípios.

As cinco qualificações da FQC são avaliadas em três categorias, sendo elas:

Quadro 6 – Categorias de avaliação das qualificações da FQC

Avaliação	Representação
Atende totalmente	2
Atende parcialmente	1
Não atende	0

Fonte: Autoria própria (2021)

Para garantir o entendimento de cada qualificação e a correta análise de cada critério, montou-se um formulário de perguntas e respostas que correspondem a cada categoria da avaliação, apresentada no Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 – Formulário de avaliação da FQC (FormFQC)

Qualificação	Pergunta	Nota	Resposta
1 Sensibilidade	Mede a realidade da área?	0	Não mede a área
		1	Mede a execução (eficácia – é feito ou não é feito; ou eficiência – quanto gastou, quanto tempo, etc.).
		2	Mede algum resultado ou impacto da área (desempenho, atendimento, qualidade, etc.).
2 Simplicidade	Permite o entendimento e o planejamento para melhorar a área?	0	Não permite: é de cálculo ou formulação complexa E não possibilita planejamento para melhorias.
		1	É de fácil entendimento OU permite planejamento e estabelecimento de metas no nível operacional, tático ou estratégico.
		2	É de fácil entendimento E permite planejamento no nível operacional, tático ou estratégico.
3 Economia	Como é o custo de coleta considerando tempo e recursos disponibilizados ?	0	Dados primários: a coleta é feita por questionários ou formulários e necessita de intervenção humana para coleta (pesquisadores) e/ou tem aspectos qualitativos e/ou tem aspectos censitários, realizada especificamente para o cálculo do índice.
		1	Dados primários: a coleta é feita por questionários ou formulários, respondidos pelo respondente especificamente para o cálculo do índice.
		2	Dados secundários: a coleta dos dados é feita em bases secundárias utilizadas para outros fins, em processos já estabelecidos em outras secretarias, órgãos ou instituições públicas ou sem fins lucrativos.
4 Verificável	A fonte dos dados é confiável e permite a verificação?	0	Dados primários: são dados originários de questionários formados por perguntas de percepções consultados apenas pelos participantes.
		1	Dados primários: são dados originários de questionários formados por perguntas categóricas (sim/não) ou quantitativas consultados apenas pelos participantes.
		2	Dados secundários: são dados abertos de bases secundárias utilizadas para outros fins, em processos já estabelecidos em outras secretarias, órgãos ou instituições públicas ou sem fins lucrativos.
5 Estabilidade	É possível calcular o indicador anualmente e acompanhar sua evolução?	0	Não permite cálculo anual.
		1	Cálculo anual, mas sem possibilidade de evolução do indicador, ou seja, originários de respostas categóricas ou de formulários.
		2	Cálculo anual com possibilidade de evolução do indicador.

Nota: Entende-se por área os 11 grupos de análise: agricultura; educação; esporte; patrimônio cultural; população; proteção ambiental; receita própria; saúde; social; território e turismo.

Fonte: Autoria própria (2021)

Essa distinção em três categorias permite uma análise mais ampla da FQC, já que o formulário (FormFQC) permite uma reflexão sobre os critérios e uma padronização da avaliação, dado que para cada qualificação fica claro o que se analisa no critério. Este método de análise permitiu obter o rigor técnicos dos critérios,

ou seja, o percentual de atendimento do critério na FQC, lembrando que o fato de um indicador não atender 100% da FQC não o desqualifica, pois o critério pode ser usado por diversos motivos que justifiquem, por exemplo, uma análise bianual para priorizar a economia. Essas situações podem acontecer e foram apontadas neste relatório como uma reflexão técnica.

Cada critério pode atingir nota máxima 10, ou seja, ganhar nota 2 em cada quesito da FQC e, ao final atender em 100% o rigor técnico, ou ainda, variar sua nota nos quesitos entre 0 e 1 e atingir o mínimo de rigor técnico (0%), podendo então o rigor técnico variar de 0% a 100%.

E, para responder o pressuposto que os critérios na sua composição técnica podem conter qualificações que se destacam no seu rigor técnico, aproveitou-se das notas alcançadas com a FQC pela Análise de Conteúdo Temático-Categorial e utilizou-se para aprofundamento da análise a técnica estatística de Regressão Logística, que são modelos para análise de variáveis binárias. Estes modelos permitem relacionar a probabilidade de sucesso ou de insucesso de um determinado evento com outras variáveis, possibilitando responder um dos pressupostos deste trabalho.

Para este trabalho utilizou-se um modelo de regressão logística para dados desbalanceados, ou seja, uma função específica para quando a amostra é pequena, ou ainda, para quando ocorrem muitos casos de sucesso, comparado com os de insucesso, ou o contrário. O método utilizado foi desenvolvido por David Firth em 1993 (HUAYANAY, 2019), e todo o cálculo foi realizado no software R, com o pacote *logistf*.

O modelo de regressão logística pelo método de redução de viés de Firth pode ser escrito pela equação:

$$U^*(\beta_j) = \sum_{i=1}^n (y_i - \mu_i) x_{ij} + \sum_{i=1}^n h_i (0,5 - \mu_i) x_{ij} = 0, \quad j = 1, \dots, p$$

em que:

- $U^*(\beta)$ é a função a função de score modificada para que a solução resulte um estimador com viés menor;
- h_i é o i – ésimo elemento diagonal de $H = W^{\frac{1}{2}} X (X^T W X)^{-1} X^T W^T W^{\frac{1}{2}}$;
- $W = \text{diag}\{\hat{\mu}_i (1 - \hat{\mu}_i)\}$

e, por fim, os coeficientes estimados dos coeficientes logísticos corrigidos $\hat{\beta}$ são obtidos iterativamente (HUAYANAY, 2019, p. 24).

Como variável dependente binária foi utilizado o resultado do somatório das notas das cinco qualificações que variam de 0 a 10, chamada de rigor. Considerou-se o critério que alcança nota máxima (nota 2) em todas as qualificações técnicas como um caso de sucesso, recebendo (1); caso, em pelo menos uma das qualificações ele recebesse nota 1 ou 0, seria um caso de insucesso e recebe, neste caso (0), dando origem a variável binária para análise. As variáveis independentes (sensibilidade, simplicidade, economia, verificável e estabilidade) assumiram valores 0, 1 e 2, não sendo consideradas como fatores.

Expõem-se também, que o conjunto de dados pequeno impossibilitou o uso de outras técnicas como a regressão polinomial ou a análise de fatorial. Na primeira, a convergência não ocorria, nem utilizando-se de expressões específicas para dados desbalanceados e, na segunda, os pressupostos para aplicação da análise de fatorial não foram atendidos.

É importante destacar que não é objetivo deste trabalho apontar critérios melhores ou piores, como comenta Oliveira e Pisa (2015, p. 1279) “que a adoção de indicadores não é livre de críticas, haja vista suas limitações naturais”, então, pelo contrário, a sistematização traz como objetivo entender a tecnicidade dos critérios utilizados para distribuição da cota-parte do ICMS, neste sentido, buscou não pelos casos de sucesso, e sim de insucesso, entendendo quais qualificações técnicas tem maior probabilidade de não acontecer, dando assim ênfase no aperfeiçoamento técnico do critério dentro das condições definidas neste trabalho na FQC e no FormFQC.

Finalmente, na etapa 4, avaliou-se os critérios como uma ferramenta de governança com base na visão de Martins e Marini (2014), que colocam como principal objetivo da governança o valor público, definido por Moore (2007) como algo para o indivíduo que possa ser expandido ao coletivo e fornecido pelo estado, que neste contexto converge com o olhar de Jannuzzi (2021), que o valor público pode ser encontrado na CF, ou seja, a percepção de geração de valor deve ser balizado pela CF, lei máxima que fundamenta e rege o país, servindo como garantia de direitos a sociedade, buscando assim, responder o segundo pressuposto deste trabalho.

A geração de valor público parte do princípio de que, a partir de ações em programas, em projetos e nas políticas públicas, sejam garantidos os direitos

constitucionais da sociedade e que estados e municípios atuem de forma a fazer valer a constituição. De forma ilustrativa, a Figura 5 traz a centralidade tanto da governança como da gestão na geração de valor públicos, tendo como base a CF.

Figura 5 – Constituição Federal como base da geração de valor



Fonte: Adaptado de Moore (2007); Martins e Marini (2014); Jannuzzi (2021)

Desta forma, na última etapa da análise, os conjuntos de critérios foram examinados tendo como referência princípios e direitos garantidos pela CF, ou seja, buscando identificar se tais critérios distributivos estão alinhados a artigos constitucionais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo são apresentados os resultados e discussões do trabalho. Para tanto, ele será dividido em subseções que segue o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho, que também foram base para a elaboração das etapas metodológicas. Na primeira subseção, apresenta-se a sistematização dos critérios, dando base para alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos. A segunda subseção, atende o primeiro objetivo específico (a), de classificar os critérios em áreas ou funções de governo. Na terceira subseção, aborda-se a análise das áreas que são destaques da distribuição da cota-parte do ICMS, tanto quantitativa como proporcionalmente no montante da distribuição do recurso (b). Em seguida, são analisados os critérios em relação às propriedades técnicas (c). Finalmente, contemplando o objetivo específico (d), são analisados os critérios supracitados como geração de valor público, sendo apresentada a discussão destes como ferramentas de governança.

4.1 Sistematização dos critérios

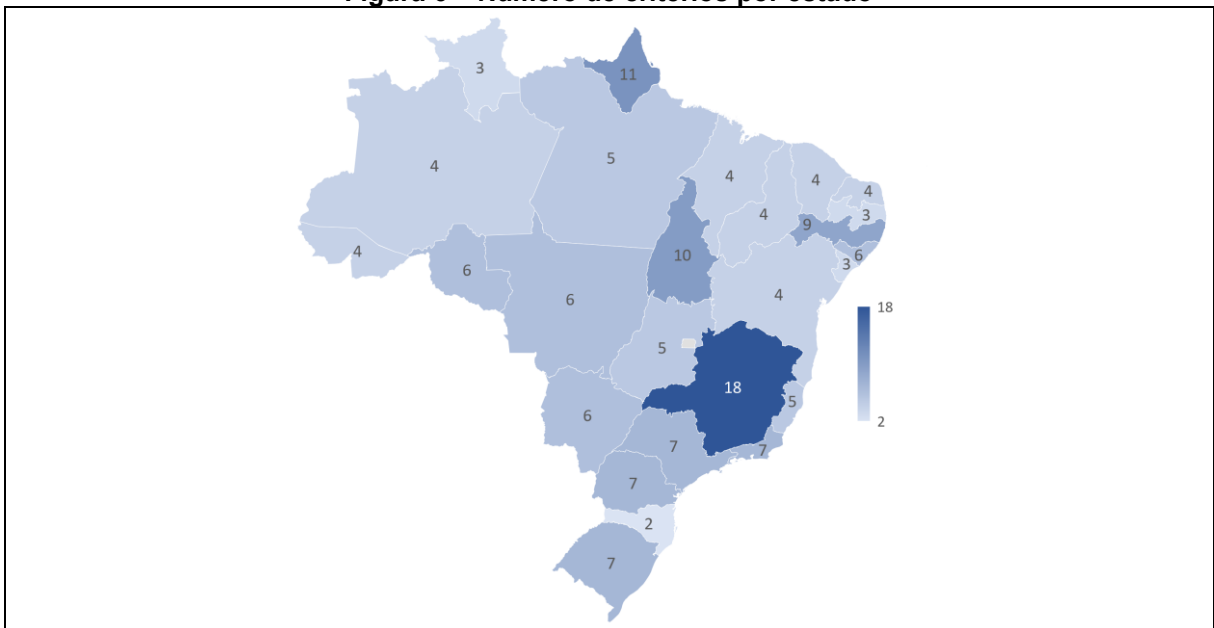
Como etapa principal deste trabalho, a sistematização dos critérios estabelecidos pelas legislações estaduais foi o primeiro passo e trouxe uma diversidade de critérios utilizados nos 26 estados. Ao todo foram identificados um total de 154 critérios, com o critério VAF, que é imprescindível em todos os estados. Os critérios sistematizados foram obtidos a partir da análise de várias leis, decretos e manuais estaduais, sendo eles: Acre (2019; 2020); Alagoas (2020a; 2020b); Amazonas (2002); Amapá (1996; 2019); Bahia (1997); Ceará (2020); Espírito Santo (2020; 2021); Goiás (1989; 2011; 2021); Maranhão (1992; 2021); Mato Grosso do Sul (1991); Mato Grosso (2004); Minas Gerais (2009); Pará (2012; 2020); Paraíba (1998); Paraná (2021); Pernambuco (1990; 2019a; 2019b); Piauí (2014; 2021); Rio Grande do Sul (1997); Rio de Janeiro (1996; 2007); Rio Grande do Norte (2009); Rondônia (2005); Roraima (2020); Santa Catarina (1989); São Paulo (1993); Sergipe (2019; 2020); e Tocantins (2015; 2017).

Como mostra a Figura 6, o estado com menor número de critérios foi Santa Catarina, com apenas dois critérios, sendo um deles o VAF e o outro rateio em partes

iguais entre os municípios. Até dezembro de 2021, Santa Catarina não havia atualizado a legislação estadual para incluir o critério de educação, como designou a EC nº 108, de agosto de 2020. Essa estrutura de distribuição da cota-parte do ICMS de SC gera pouca variação no repasse entre os municípios, o oposto do que sugere Holanda *et al.* (2007), quando o Ceará propôs mais critérios e relacionados a resultados, na distribuição da cota-parte do ICMS do estado.

O estado com o maior número de critérios foi Minas Gerais com 18 critérios: VAF; área geográfica; população; população dos 50 municípios mais populosos; educação; produção de alimentos; patrimônio cultural; meio ambiente; saúde; receita própria; cota mínima; municípios mineradores; recursos hídricos; municípios sede de estabelecimentos penitenciários; esportes; turismo; ICMS solidário; e mínimo per capita.

Figura 6 – Número de critérios por estado



Fonte: Autoria própria (2022)

A lei estadual de Minas Gerais, que determina os critérios da distribuição da cota-parte do ICMS, conhecida como Lei Robin Hood, entrou em vigor em 28 de dezembro de 1995 (Lei nº 12.040) e foi elaborada após um diagnóstico do Decreto-Lei nº 32.771, de julho de 1991. Este diagnóstico revelou que os três critérios do decreto geravam grande concentração de recursos nos municípios mais ativos economicamente, sendo estes também os que dispõem de maior volume de VAF, motivando o surgimento da nova lei que veio com o propósito de descentralizar a

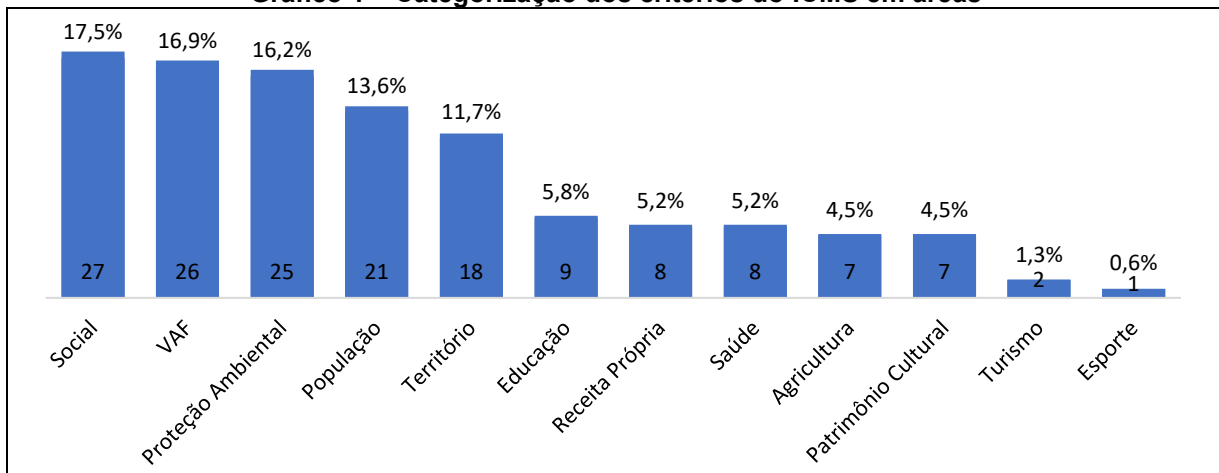
distribuição da cota-parte (FJP, 2010). Atualmente, a lei em vigor no Estado de Minas Gerais é a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que tem os seus 18 critérios analisados adiante.

4.2 Classificação dos critérios

Passando para a categorização dos 154 critérios utilizados pelos estados, tendo como norte as áreas da COFOG e as funções de despesa dos governos do Ministério do Planejamento, foram categorizadas 11 áreas mais o VAF, sendo que alguns critérios pertencem a duas áreas. Estes critérios traziam em meio ao critério ambiental indicadores que se referenciavam a terras indígenas, as quais têm um valor histórico e cultural no Brasil preservado constitucionalmente no Capítulo VIII da CF, que trata especificamente dos povos indígenas.

O Gráfico 1 mostra a distribuição dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS por área, sendo elas: Agricultura; Educação; Esporte; Patrimônio Cultural; População; Proteção Ambiental; Receita Própria; Saúde; Social; Território; Turismo; e VAF. Apesar do Brasil ter 26 estados, percebe-se rapidamente que a área social é utilizada mais de uma vez em pelo menos um estado como critério, ou seja, dentro de um estado havia dois critérios da área social com percentuais distintos de destinação da cota-parte do ICMS e dado por indicadores específicos em cada critério na mesma área.

Retirando a categoria do VAF, tem-se que aproximadamente 59% dos critérios se concentram em quatro categorias: Social (17,5%); Proteção ambiental (16,2%); População (13,6%); e Território (11,7%).

Gráfico 1 – Categorização dos critérios do ICMS em áreas

Fonte: Autoria própria (2022)

O Quadro 8 apresenta o que cada área categorizada engloba, mostrando de forma ampla neste primeiro momento os critérios que compõem cada área, lembrando que a lista de áreas foi construída com base na Portaria nº 2.520, de 21 de março de 2022, do Ministério da Economia/Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento/Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2022) e COFOG e na Classificação por Função de Governo (COFOG – Classification of Functions of Government), desenvolvida em parceria pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) (BRASIL, 2021b).

Quadro 8 – Descrição das áreas categorizadas

Áreas categorizadas	Descrição
Agricultura	Critérios referentes à produtividade agropecuária.
Educação	Critérios de desempenho, de atendimento e de equidade relacionados à educação.
Esporte	Critérios que avaliam quantidade de atividades esportivas ofertadas nos municípios e a existência de Conselho de Esportes.
Patrimônio Cultural	Critérios que avaliam o índice de patrimônio cultural do Município e a existência de terras indígenas.
População	Critérios referentes à proporção populacional dos municípios, sejam da área total ou especificamente da área rural.
Proteção Ambiental	Critérios referentes à área de conservação, recursos hídricos e outros.
Receita Própria	Critérios relacionados à geração de receitas, sendo estas em algumas vezes tributária própria do Município ou ainda relacionadas à geração do ICMS.
Saúde	Critérios que falam de qualidade de atendimento, funcionamento de programas, gasto com educação e outros.
Social	Critérios que traziam em sua característica a distribuição de renda, ou ainda privilegiavam municípios com situações sociais específicas.
Território	Critérios que avaliam a representatividade da área dos municípios no estado e quantitativo de propriedades rurais.
Turismo	Critérios que avaliam investimento em turismo, a existência de políticas municipais e a manutenção do Conselho Municipal do Turismo.
VAF	Critérios que distribuem recurso proporcionalmente ao que o município produz.

Fonte: Autoria própria (2022)

Das categorias apresentadas, duas necessitam de comentários complementares: O VAF foi trazido para a discussão porque observou-se que alguns estados consideram uma distribuição maior do que a lei sugere como mínimo, saindo do padrão encontrado no Brasil; a área do território inclui o quantitativo de propriedades rurais, que foi considerado mais convergente com a característica do território, do que com a área da agricultura. Detalhando a divisão, a área referente ao território não está presente na Portaria nº 2.520 e nem na COFOG, porém traz uma característica distinta diante das grandes diferenças demográficas, geográficas e sociais deste país com dimensões continentais, o que traz a estados e municípios o enfrentamento de desafios distintos na oferta de serviços; e, na agricultura, concentrou-se critérios referentes a características relacionadas ao incentivo da produtividade agropecuária, como expõem a Lei Robin Hood (MG, 2009).

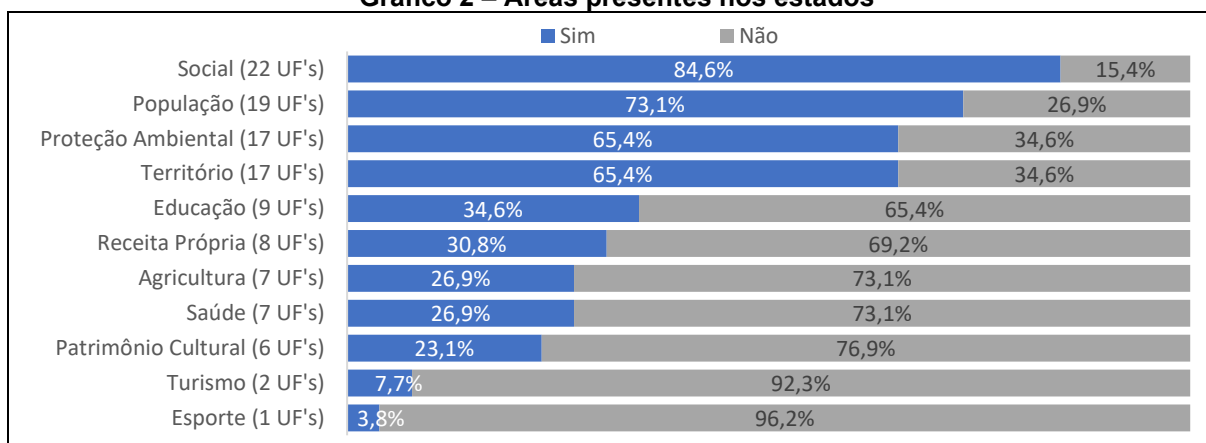
4.3 Áreas destaques

Desconsiderando-se a categoria VAF, exigida legalmente nos estados para transferência devolutiva vinculada à geração do ICMS, o Gráfico 2 mostra a presença de cada área a nível nacional. Destacando a área social como a mais presente (84,6%), ou seja, em 22 dos 26 estados, um dos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS tem pelo menos um critério social, buscando uma distribuição mais justa e igualitária de recursos entre os seus municípios, reforçando a característica redistributiva da presença deste critério na cota-parte do ICMS, um outro tipo de transferência com o objetivo de reduzir desigualdades, como aborda Baratto e Costamilan (2007).

Em seguida, seguem-se critérios referentes à área da população, existentes em 73,1% dos estados. E, empatados, os critérios relacionados à área de proteção ambiental e da área de território, cada um presente em 17 dos 26 estados (65,4%).

A área de proteção ambiental mostra a preocupação em premiar os municípios que, por questões ambientais, acabam tendo mais restrições para atividades econômicas e, conseqüentemente, geram menos ICMS. Essa característica é enfatizada por Sousa, Nakajima e Oliveira (2010), quando analisam o ICMS Ecológico do Paraná.

E, em segundo, a área de território que traz o olhar da dimensão das terras sobre gestão do município, reforçando mais uma área com caráter de transferência redistributiva, compreendendo a complexidade de desigualdades que podem existir em territórios maiores.

Gráfico 2 – Áreas presentes nos estados

Fonte: Autoria própria (2022)

Ressalta-se, também, no Gráfico 2, que a área de educação até dezembro de 2021 era um dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS em apenas 9 dos 26 estados, sendo eles: Acre; Alagoas; Amapá; Ceará; Espírito Santo; Goiás; Minas Gerais; Pernambuco; e Sergipe.

A Tabela 1 mantém a exclusão da categoria VAF para que seja possível analisar em cada estado as categorias sobressalentes. Com isso, tem-se como destaque: Roraima e Santa Catarina enfatizam na sua legislação critérios sociais, representando 100% dos critérios (além do VAF); Sergipe divide-se em critérios de educação e saúde; já a Paraíba se divide em critérios de população e sociais; e destaque para Tocantins, com seis áreas e concentra 56% dos critérios referentes à proteção ambiental.

Em relação aos outros estados, ainda pode-se acrescentar que seis estados – Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte – dividem seus critérios em três categorias; Espírito Santo, Goiás e Pará distribuem a cota-parte em quatro critérios, sendo que Pará utiliza o critérios mais recorrentes entre os estados (população, proteção ambiental, social e território); Alagoas, Paraná, Rondônia, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro têm cinco critérios, sendo que os três últimos estados são cinco critérios nas mesmas áreas (população, proteção ambiental; receita própria, social e território); Pernambuco tem critérios que abordam seis áreas; Rio Grande do Sul aborda sete áreas no seu índice de distribuição da cota-parte do ICMS; Amapá, que tem critérios em nove das 11 áreas; e, por fim, Minas Gerais com critérios nas 11 áreas, com maior concentração de critérios na área social 24%.

Tabela 1 – Categorização dos critérios por estado

Estados	Agricultura	Educação	Esporte	Patrimônio Cultural	População	Proteção Ambiental	Receita Própria	Saúde	Social	Território	Turismo	Total de critérios sem VAF
Acre		33%				33%			33%			3
Alagoas		20%			20%	20%			20%	20%		5
Amazonas					33%				33%	33%		3
Amapá	10%	10%		10%	20%	10%	10%	10%	10%	10%		10
Bahia					33%				33%	33%		3
Ceará		33%				33%		33%				3
Espírito Santo	25%	25%						25%		25%		4
Goiás		25%				25%		25%	25%			4
Maranhão					33%				33%	33%		3
Minas Gerais	6%	6%	6%	12%	12%	18%	6%	6%	24%	6%	6%	17
Mato Grosso do Sul					20%	20%	20%		20%	20%		5
Mato Grosso					20%	20%	20%		20%	20%		5
Pará					25%	25%			25%	25%		4
Paraíba					50%				50%			2
Pernambuco		13%			13%	25%	13%	25%	13%			8
Piauí					33%	33%				33%		3
Paraná	17%				17%	17%			17%	33%		6
Rio de Janeiro					17%	17%	17%		33%	17%		6
Rio Grande do Norte					33%				33%	33%		3
Rondônia	20%				20%	20%			20%	20%		5
Roraima									100%			2
Rio Grande do Sul	17%			17%	17%	17%	17%		17%	17%		6
Santa Catarina									100%			1
Sergipe		50%						50%				2
São Paulo	17%				17%	33%	17%		17%			6
Tocantins				11%	11%	56%			11%	11%	11%	9
Total	5%	6%	1%	1%	14%	16%	5%	5%	18%	12%	1%	128

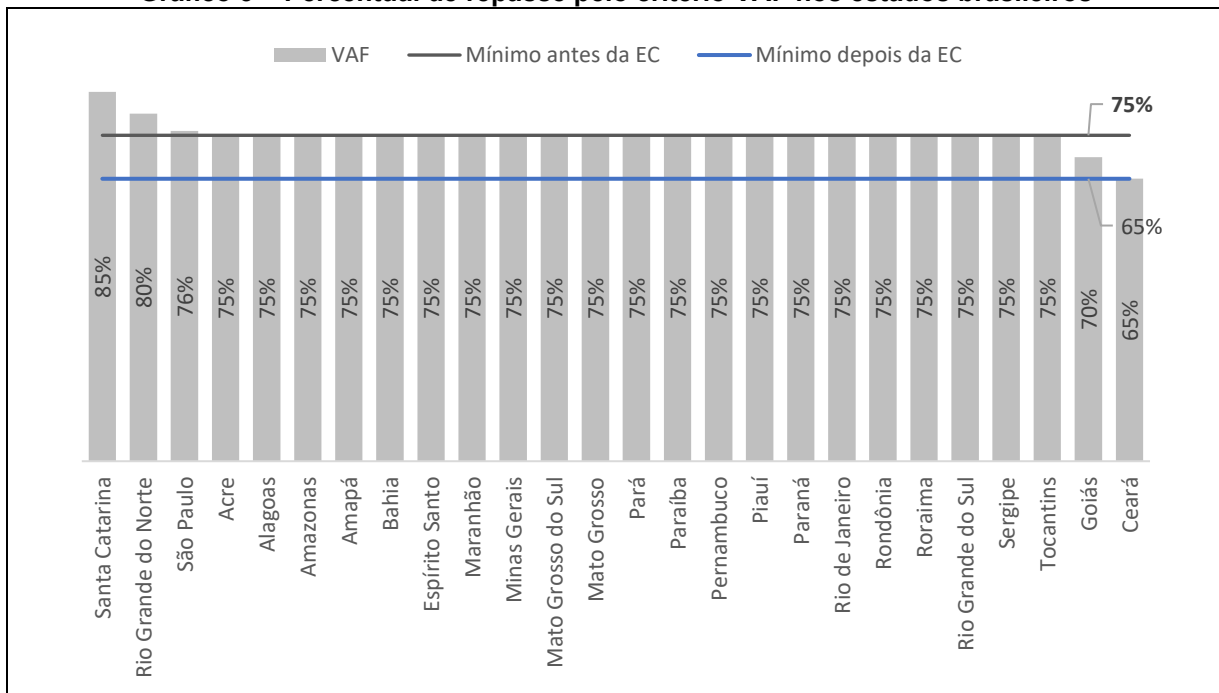
Fonte: Autoria própria (2022)

Em resumo, em nível nacional a área social se mostrou a mais preponderante entre o número de critérios de distribuição do ICMS no Brasil, sendo que os estados

de Roraima e Santa Catarina apresentam critérios apenas nesta área. Em seguida, pode-se destacar os estados de Tocantins, com ênfase na área da proteção ambiental; Sergipe (2019), na área da educação e saúde; e Paraíba, enfatizando a área social e com critérios referentes à população.

A análise anterior foi com base na quantidade de critérios, porém é possível perceber que cada um recebe um peso no repasse da cota-parte do ICMS. Começando pelo VAF, apresentado separadamente no Gráfico 3, tem-se que a maioria, 21 dos 26 estados repassam 75%, que era o mínimo estipulado pelo Art. 153 da CF antes da EC nº 108, de 26 de agosto de 2020. Três estados repassavam mais do que o mínimo estipulado na CF, são eles: Santa Catarina (85%); Rio Grande do Norte (80%); e São Paulo (76%); apenas um estado, Ceará, distribui 65%.

Gráfico 3 – Percentual de repasse pelo critério VAF nos estados brasileiros



Fonte: Autoria própria (2022)

Quando observada a área por percentual de repasse, a Tabela 2 aponta alguns grupos de estados: Amazonas, Paraíba e Roraima, que têm mais de 20% do repasse condicionado à área social; Acre, Ceará, Espírito Santo, Goiás e Sergipe, que são os únicos até o momento com mais de 10% do repasse condicionado a critérios da área da educação; Ceará, que é o estado que mais repassa na área da proteção ambiental (15%); Paraná é o que mais repassa na área da agricultura (8%); e Sergipe, que tem o maior repasse para a saúde (7%).

Tabela 2 – Percentual de repasse em cada área estados brasileiros

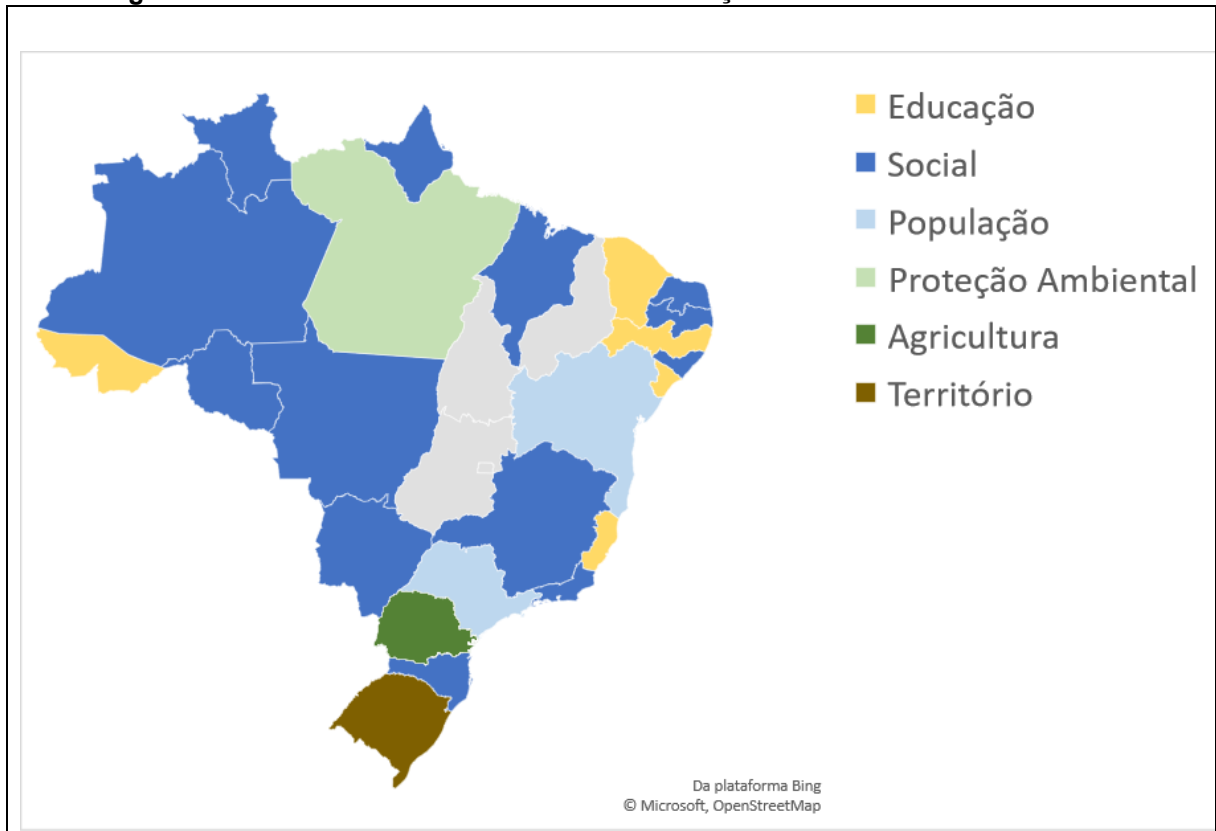
Estados	Agricultura	Educação	Esporte	Patrimônio Cultural	População	Proteção Ambiental	Receita Própria	Saúde	Social	Território	Turismo	Total
Acre		14,0%				2,5%			8,5%			25%
Alagoas		5,0%			2,0%	3,0%			10,0%	5,0%		25%
Amazonas					0,7%				24,0%	0,3%		25%
Amapá	1,4%	2,6%		1,4%	4,9%	1,4%	2,6%	2,6%	7,0%	1,1%		25%
Bahia					10,0%				7,5%	7,5%		25%
Ceará		18,0%				15,0%		2,0%				35%
Espírito Santo	6,0%	12,5%						3,0%		3,5%		25%
Goiás		10,0%						5,0%	10,0%			30%
Maranhão					5,0%				15,0%	5,0%		25%
Minas Gerais	1,0%	2,0%	0,1%	1,0%	4,7%	1,4%	1,9%	2,0%	9,8%	1,0%	0,1%	25%
Mato Grosso do Sul					5,0%	5,0%	3,0%		7,0%	5,0%		25%
Mato Grosso					4,0%	5,0%	4,0%		11,0%	1,0%		25%
Pará					5,0%	8,0%			7,0%	5,0%		25%
Paraíba					5,0%				20,0%			25%
Pernambuco		8,0%			6,0%	2,5%	6,0%	2,0%	0,5%			25%
Piauí					10,0%	5,0%				10,0%		25%
Paraná	8,0%				6,0%	5,0%			2,0%	4,0%		25%
Rio de Janeiro					5,8%	2,5%	0,4%		9,9%	6,4%		25%
Rio Grande do Norte					5,0%				15,0%	5,0%		25%
Rondônia	5,0%				0,5%	5,0%			14,0%	0,5%		2%
Roraima									25,0%			25%
Rio Grande do Sul	3,5%				7,0%		0,5%		2,0%	12,0%		25%
Santa Catarina									15,0%			15%
Sergipe		18,0%						7,0%				25%
São Paulo	3,0%				13,0%	1,0%	5,0%		2,0%			24%
Tocantins				4,0%	2,0%	8,0%			8,0%	2,0%	1,0%	25%

Fonte: Autoria própria (2022)

Resumidamente, considerando o maior percentual de repasse em cada estado, pode-se classificá-los tendo foco nas seguintes áreas apresentadas na Figura

7, destacando-se a cobertura mais frequente da área social na Região Norte e Centro-Oeste do Brasil. A Região Norte também foi a única região que apresentou dois estados com maior repasse na área da proteção ambiental. Já na região Sul, destaca-se o Rio Grande do Sul como único estado que repassa mais por critérios de território e o Paraná por critérios da área da agricultura. Já o Sudeste e o Nordeste têm seus estados enfatizando em critérios referentes a Educação, Social e População.

Figura 7 – Áreas enfatizadas com maior distribuição de recurso em cada estado



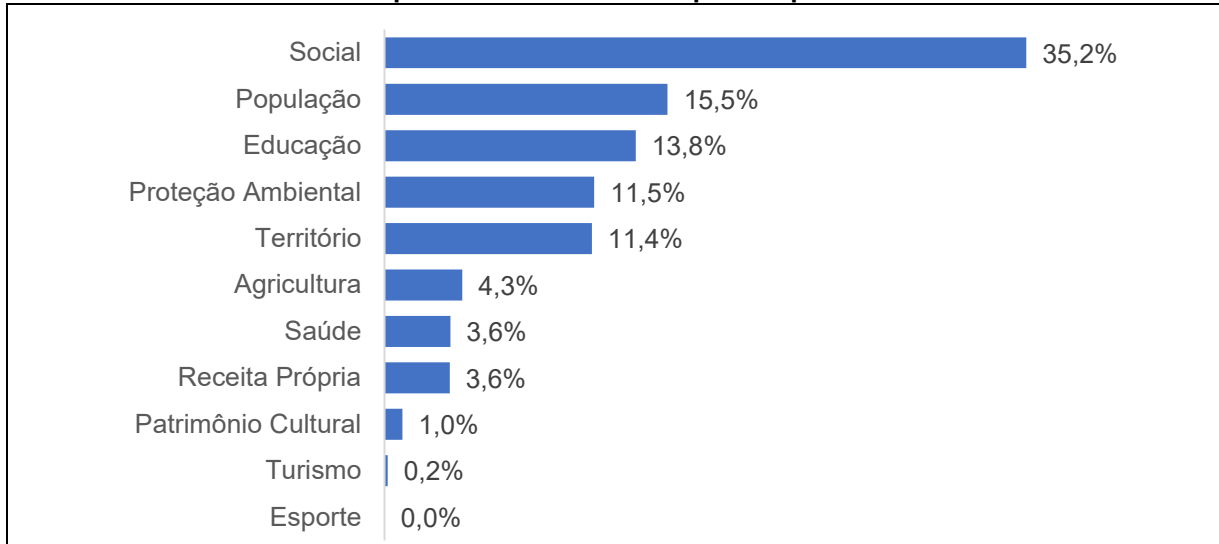
Fonte: Autoria própria (2022)

Goiás, Tocantins e Piauí não foram representados na Figura 6, pois têm para duas áreas percentual equivalente como sendo o maior entre todos os critérios considerados no estado: Goiás (Educação e Social ambas com 10% de repasse cada); Tocantins (Proteção Ambiental e Social ambas com 10% de repasse cada); e Piauí (População e Social, ambas também com 10% de repasse cada).

O Gráfico 4 a seguir resume os repasses a nível Brasil apontando que no total dos recursos da cota-parte do ICMS, 35,2% são distribuídos pelos estados aos seus municípios por critérios na área social, destacando-a como a principal direcionadora

da transferência constitucional dentro da cota-parte do ICMS, após o critério obrigatório do VAF.

Gráfico 4 – Representatividade dos repasses por área no Brasil



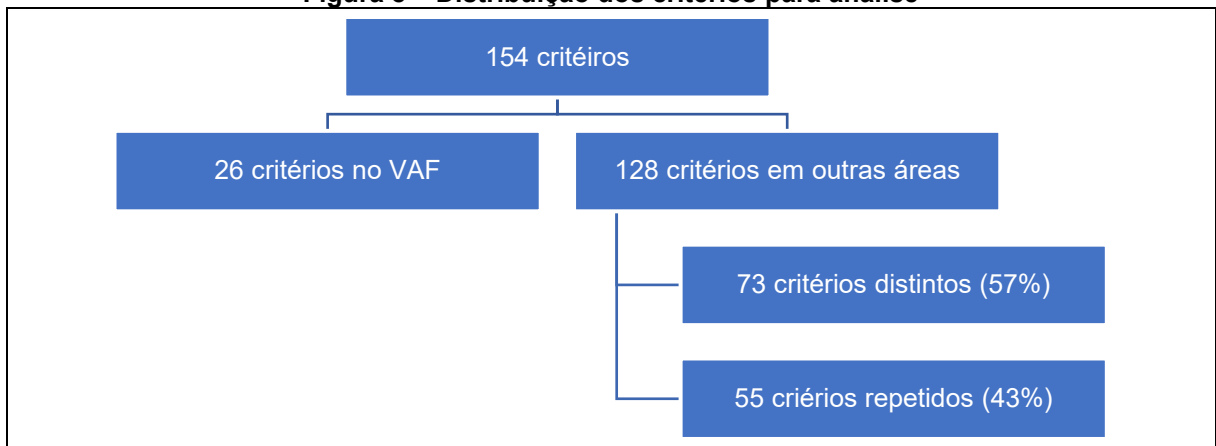
Fonte: Autoria própria (2022)

4.4 Análise das propriedades técnicas dos critérios

Antes de iniciar a análise, é importante destacar que muitas vezes os critérios são compostos por indicadores simples ou compostos (índices), que no momento da análise das propriedades técnicas os índices foram decompostos, quando possível, para melhor entendimento.

Outro fato que foi levado em consideração para análise dos critérios foi uma etapa de padronização dos textos das leis, pois apesar de muitos critérios terem cálculos idênticos, os textos das leis foram redigidos de formas distintas. Como exemplo, coloca-se o que foi definido neste trabalho como “Percentual igualitário entre os municípios”, presente em diversos estados com as seguintes redações: em Goiás, definido como “distribuído em quotas iguais entre todos os Municípios”; em São Paulo “divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado”; ou ainda, em Santa Catarina como “rateio em partes iguais entre todos os municípios do Estado”.

Essa padronização reduziu o número de critérios de 128 para 73 critérios distintos, ou seja, do total dos 128 critérios, 43% se repetem e 57% são distintos, como mostra a Figura 8 a seguir.

Figura 8 – Distribuição dos critérios para análise

Fonte: Autoria própria (2022)

Assim, tendo os 73 critérios distintos, prosseguiu-se a análise que foi apresentada por área para facilitar a comparabilidade de composição dos critérios e sua avaliação técnica dentro das mesmas áreas.

4.4.1 Área social

Seguindo a ordem de área mais predominante entre os critérios utilizados pelos estados brasileiros, iniciou-se a análise das propriedades técnicas dos critérios da área social, identificados como regra distributiva em 22 estados (Gráfico 2). A Tabela 3 mostra os 27 critérios padronizados em 11 metodologias distintas de cálculo. Um dos critérios, o percentual igualitário entre os municípios, representa (59,3%) dos critérios utilizados na área social nos estados brasileiros.

Tabela 3 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área social

N	Critério	Quant.	%
1	Percentual igualitário entre os municípios*.	16	59,3%
2	Inverso do VAF per capita de cada município (AC e RS).	2	7,4%
3	Percentual igualitário entre os municípios que não alcançarem um mínimo estipulado (BA).	1	3,7%
4	Municípios sede de estabelecimentos penitenciários (MG).	1	3,7%
5	Participação relativa do Município no número total de detentos do Estado (PE).	1	3,7%
6	Relação do inverso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada Município e a soma do inverso do IDH de todos os Municípios (MT).	1	3,7%
7	Relação percentual entre a população de cada um dos Municípios com índice de ICMS per capita inferior a 1/3 do Estado e a população total desses Municípios (MG).	1	3,7%
8	Relação percentual entre a população de cada um dos Municípios com menor índice de ICMS per capita (conforme critérios específicos) e a população total desses Municípios (MG).	1	3,7%
9	Soma inversa dos índices de VAF de cada município, da área e da população em relação ao total da região (RJ).	1	3,7%
10	Percentual igualitário entre os municípios com Produto Interno Bruto (PIB) per capita igual ou inferior ao do estado (RR)	1	3,7%
11	Percentual igualitário entre os municípios com Produto Interno Bruto (PIB) per capita superior ao do estado (RR).	1	3,7%
	Total	27	100%

Nota: *Estado com o critério: AL, AM, AP, GO, MG, MS, PA, PB, PR, RJ, RO, TO, SP, SC, MA e RN.

Fonte: Autoria própria (2022)

Listando os 11 critérios distintos, a Tabela 4 apresenta a aplicação da FQC, amparada na análise pelo FormFQC – as perguntas foram base para a avaliação de todos os critérios. Para exemplificar o formato de análise, apresenta-se a aplicação do FormFQC em dois critérios no Quadro 9.

Como exemplos, o critério “Participação relativa do município no número total de detentos do estado” avaliado como atendendo 100% da ficha de qualificação e critério “Inverso do VAF per capita de cada município” que atendeu 90%.

Quadro 9 – Exemplo de Avaliação dos critérios com base a FormFQC

Qualificação	Critérios	
	Participação relativa do município no número total de detentos do estado	Inverso do VAF per capita de cada município
Sensibilidade	O critério recebe a pontuação de 2 (atende totalmente), pois além do critério trazer o olhar de participação ao tema, traz também a questão participação no estado, o que enfatiza um resultado perante à execução da política no estado.	O critério recebe a pontuação de 2 (atende totalmente), pois retrata em resultados a participação do município no VAF, trazendo a importância relativa de cada município na geração do imposto.
Simplicidade	Este critério recebe pontuação 2, pois possibilita que o município possa analisar a compensação financeira em relação à disponibilização de vagas em penitenciárias, possibilitando o planejamento para galgar melhores posições nos repasses anuais.	Este critério recebe avaliação 1 devido à questão de que trata do inverso da participação do VAF e, neste caso, apesar de ter o objetivo de compensar uma perda de repasse ao que geram menos impostos, ele não permite um planejamento, pois o foco em melhorar a arrecadação deixaria de ganhar neste critério e se planejar para arrecadar menos não é o objetivo da gestão. Então o critério é de fácil entendimento, mas não é passivo de planejamento.
Economia	Os dados para obtenção do critério são secundários, sem custos de coleta e de fácil obtenção, atendendo totalmente o quesito.	Os dados para obtenção do critério são secundários, sem custos de coleta e de fácil obtenção, atendendo totalmente o quesito.
Verificável	Os dados para obtenção do critério são secundários e podem ser facilmente consultados, atendendo totalmente o quesito.	Os dados para obtenção do critério são secundários e podem ser facilmente consultados, atendendo totalmente o quesito.
Estabilidade	O cálculo é anual, com variação na série histórica que possibilita acompanhar a evolução do critério, atendendo totalmente o quesito.	O cálculo é anual, com variação na série histórica que possibilita acompanhar a evolução do critério, atendendo totalmente o quesito.

Fonte: Autoria própria (2022)

Neste formato de análise, fazendo as perguntas para cada critério, foi possível destacar os critérios em relação às suas qualificações técnicas. Assim, a área social teve o critério “Participação relativa do município no número total de detentos do estado” atendendo 100% das qualificações técnicas definidas na metodologia deste trabalho como mínimas necessárias para compor a distribuição da cota-parte do ICMS; outros seis critérios atendendo 90% do rigor técnico da FQC; e outros quatro critérios atendendo 80% ou menos da FQC.

Tabela 4 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área social

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
PE	Participação relativa do município no número total de detentos do estado.	2	2	2	2	2	100%
AC e RS	Inverso do VAF per capita de cada município.	2	1	2	2	2	90%
BA	Percentual igualitário entre os municípios que não alcançarem um mínimo estipulado.	2	1	2	2	2	90%
MG	Relação percentual entre a população de cada um dos municípios com índice de ICMS per capita inferior a 1/3 do Estado e a população total desses municípios.	2	1	2	2	2	90%
RR	Percentual igualitário entre os municípios com Produto Interno Bruto (PIB) per capita igual ou inferior ao do estado.	2	1	2	2	2	90%
RR	Percentual igualitário entre os municípios com Produto Interno Bruto (PIB) per capita superior ao do estado.	1	2	2	2	2	90%
RJ	Soma inversa dos índices de VAF de cada município, da área e da população em relação ao total da região.	2	1	2	2	2	90%
MG	Municípios sede de estabelecimentos penitenciários.	1	2	2	2	1	80%
MG	Relação percentual entre a população de cada um dos municípios com menor índice de ICMS per capita (conforme critérios específicos) e a população total desses municípios.	0	1	2	2	2	70%
MT	Relação do inverso do IDH de cada município e a soma do inverso do IDH de todos os municípios.	2	1	0	2	0	50%
Vários*	Percentual igualitário entre os municípios.	0	1	2	2	0	50%

Nota. *AL, AM, AP, GO, MG, MS, PA, PB, PR, RJ, RO, TO, SP, SC, MA e RN.

Fonte: Autoria própria (2022)

Primeiramente, enfatiza-se a análise da simplicidade dos critérios, aspecto determinante na área para que muitos critérios não atendessem 100% da FQC. A simplicidade foi categorizada conforme a revisão bibliográfica como uma propriedade que deve permitir, além do fácil entendimento, a possibilidade de planejamento e o estabelecimento de metas (FormFQC – Quadro 7). O fato de muitos critérios nesta área terem como referência de cálculo a distribuição igualitária, ou priorizar municípios com menores índices (inverso do VAF, menor ICMS per capita e menor PIB per capita), faz com que não sejam critérios que estimulem o planejamento, ou mesmo, necessitem de ações ou estratégia para melhores ganhos de repasse da cota-parte do ICMS, pelo contrário, são critérios que trazem fortemente a questão redistributiva, tentando minimizar a grande disparidade da arrecadação tributária entre os municípios. Como comentado na revisão bibliográfica pelos vários autores citados, um

indicador não precisa ter todas as propriedades técnicas, mas o máximo possível, atendendo sempre a função de medir o que se propõem (sensibilidade), que é o caso destes indicadores, que não permitem planejamento, mas atendem com excelência a proposta de minimizar as disparidades sociais.

O critério que atende 100% da FQC mede a participação do município no número total de detentos do estado. Destaca-se aqui justamente a simplicidade, que além do indicador ser de fácil entendimento, permite que os gestores públicos possam direcionar ações em relação a este tema dentro de seus municípios.

A “Relação percentual entre a população de cada um dos municípios com menor índice de ICMS per capita (conforme critérios específicos) e a população total destes municípios” é um critério do estado de Minas Gerais conhecido como “Mínimo per capita” e foi considerado sem a propriedade de sensibilidade, pelo fato de que a regra de corte para o indicador é tão baixa que poucos, ou nenhum, dos municípios atendem o critério. Inclusive destaca-se que a própria Lei Robin Hood (2009) traz outro direcionamento do percentual destinado a este critério, no caso de não haver município que atenda às condições exigidas para participar do “Mínimo per capita”. Isso enfatiza a falta da propriedade de sensibilidade do indicador tão essencial para que este seja mensurado e acompanhado. Não minimizando a importância das outras qualificações, a sensibilidade tem seu papel fundamental, já que quando esta não é percebida a existência do indicador pode ser questionada.

O outro critério que atendeu apenas 50% da FQC foi “Relação do inverso do IDH de cada Município e a soma do inverso do IDH de todos os Municípios” do estado do Mato Grosso. Este critério leva em consideração o IDH, um índice calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que teve suas edições em 1991, 2000 e 2010 o que mostra, primeiramente, a falta de estabilidade e, conseqüentemente, por ser medido a cada 10 anos, impacta também no planejamento e estabelecimento de metas que possam mostrar resultados a serem alcançados por uma gestão municipal de quatro anos. Além disso, a simplicidade também é afetada pela avaliação do entendimento do índice composto por três dimensões – saúde, educação e renda – que se utilizam de cálculos de expectativa de vida, média de anos de educação de adultos, expectativa de anos de escolaridade para crianças e outros (PNUD) de matemática complexa e dependentes de coletas de dados custosas tanto no investimento financeiro como no tempo dispensado (censos demográficos), fazendo com que este critério tenha o menor atendimento da FQC na área. Além

disso, o IDH é apontado com limitações metodológicas, segundo Jannuzzi, Barreto e Souza (2013), pois sua base de construção está muito mais sensível ao crescimento econômico do que a mudanças sociais na educação ou saúde.

4.4.2 Área da proteção ambiental

A área de proteção ambiental é a segunda mais adotada entre os estados brasileiros. Tem-se que 17 dos 26 estados assumem critérios nesta área para distribuição da cota-parte do ICMS. Estes estados somam 25 critérios, sendo que a maioria deles trabalha com índices em suas mensurações. O estado do Tocantins, por exemplo, trabalha cinco critérios, cada um sendo um índice na área ambiental relacionados aos temas: política ambiental, controle de queimadas e combate aos incêndios; conservação de terras indígenas; saneamento e conservação de águas; e conservação e manejo do solo.

A Tabela 5 mostra que dentre os 25 critérios utilizados, 9 deles (36%) são indicadores diretos sobre temas específicos ligados a proteção ambiental como área protegidas, área usada para abastecimento e outros; o restante (64%) são índices.

Tabela 5 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área da proteção ambiental

(continua)

N	Critério	Quant.	%
1	Índice de Proteção Ambiental	16	64%
2	Relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas e a área calculada do Estado (RS).	1	4%
3	Relação das áreas de conservação do município em relação ao estado, sendo que cada tipo de unidade de conservação é ponderado por um peso (SP).	1	4%
4	Município com Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado (CE).	1	4%
5	Relação entre a área total, em quilômetros quadrados, das unidades de conservação do município e a área total das unidades de conservação do estado (RO).	1	4%
6	Participação de cada município na arrecadação do Imposto Único sobre Minerais em 1988 (MG).	1	4%
7	Relação entre a área dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica do município e a área total dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica do estado (SP).	1	4%

Tabela 6 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área da proteção ambiental (conclusão)

N	Critério	Quant.	%
8	Relação da pontuação da usina de cada município sobre a soma total das pontuações do estado, sendo que a pontuação de cada município é obtida encontrando-se o valor adicionado das operações de geração de energia elétrica de cada usina vezes a área da usina no município, sobre duas vezes a área total da usina (MG).	1	4%
9	Municípios que tenham, no mínimo, licença prévia de projeto, junto à CPRH, de sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos, mediante, respectivamente, unidade de compostagem ou de aterro sanitário, proporcionalmente à população do Município e ao estágio de evolução do processo de implantação dos sistemas (PE).	1	4%
10	Relação entre o índice de unidade de conservação/terra indígena do município e o total do índice de unidade de conservação/terra indígena do estado (MT).	1	4%
Total		25	100%

Nota: *TO, PR, PA, AC, AP, PE, GO, AL, RJ, MG, PI e MS

Fonte: Autoria própria (2022)

Para a análise da FQC, subdividem-se os estados. Começou-se com a Tabela 6 que traz a análise da FQC dos 10 indicadores utilizados como critérios da área de proteção ambiental. Percebe-se três grupos de direcionamentos na análise ambiental: áreas protegidas (2, 3, 5 e 10); áreas utilizadas para abastecimento ou geração de energia (7 e 8); e gerenciamento de resíduos sólidos (4 e 9). Todos os indicadores simples e objetivos que apontam diretamente ao pretendido. O grupo que teve uma pontuação média foi o relacionado a resíduos sólidos. Apenas a existência do sistema ou planejamento para tal, não implica no atendimento, na melhoria das questões ambientais e na evolução da política na área que é necessária. Cabe nestes indicadores avaliar questões de resultados da política e não apenas de eficácia (fazer).

Um outro indicador do estado de Minas Gerais, que atua como um critério distinto do Índice de Proteção Ambiental do estado, é o critério de compensação dada a municípios mineradores (6). Este indicador é baseado na arrecadação de 1988, época em que existia o Imposto Único sobre Minerais (IUM), um imposto especial para municípios minerados. Porém, os volumes de extração e as descobertas de novas jazidas atualmente destoam do cenário de arrecadação dos municípios em 1988 (CARVALHO *et al.*, 2012), o que sugere uma revisão do indicador para que ele possa ser realmente utilizado como um *input* de planejamento e melhorias na área que se propõem a medir. Por estes motivos de desatualização, falta de oportunidade de gestão e sem estabilidade, o indicador teve o menor alcance na FQC.

Tabela 7 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para os indicadores dos estados de RS, CE, SP, RO, PE, MT e PI

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
SP	Relação das áreas de conservação do município em relação ao estado, sendo que cada tipo de unidade de conservação é ponderado por um peso.	2	2	2	2	2	100%
MG	Relação da pontuação da usina de cada município sobre a soma total das pontuações do estado, sendo que a pontuação de cada município é obtida encontrando-se o valor adicionado das operações de geração de energia elétrica de cada usina vezes a área da usina no município, sobre duas vezes a área total da usina.	2	2	2	2	2	100%
MT	Relação entre o índice de unidade de conservação/terra indígena do município e o total do índice de unidade de conservação/terra indígena do estado.	2	2	2	2	2	100%
RS	Relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas e a área calculada do Estado.	1	2	2	2	2	90%
RO	Relação entre a área total, em quilômetros quadrados, das unidades de conservação do município e a área total das unidades de conservação do estado.	1	2	2	2	2	90%
SP	Relação entre a área dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica do município e a área total dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica do estado.	1	2	2	2	2	90%
PE	Municípios que tenham, no mínimo, licença prévia de projeto, junto à CPRH, de sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos, mediante, respectivamente, unidade de compostagem ou de aterro sanitário, proporcionalmente à população do Município e ao estágio de evolução do processo de implantação dos sistemas.	1	2	2	2	2	90%
CE	Município com Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado.	1	1	2	2	1	70%
MG	Participação de cada município na arrecadação do Imposto Único sobre Minerais em 1988.	0	0	2	2	0	40%

Fonte: Autoria própria (2022)

Abordando os índices, começando por Minas Gerais, para dar sequência a análise dos critérios utilizados no estado, nota-se que o critério ambiental é muito bem estruturado, considerando as unidades de conservação e a qualidade delas. Também coloca uma meta de entendimento na questão do índice de saneamento e ainda trata a ocorrência de mata seca, para contemplar também municípios com estas características. A sua obtenção é descrita com processos mais quantitativos do que qualitativos, como nos outros critérios, e a estrutura de cálculo pondera situações que

possam destoar da realidade, no caso do saneamento básico. Estes motivos levam a ter um critério que atende 100% da FQC.

No estado do Acre, para a área ambiental, o critério é composto de dois indicadores, um simples e outro composto. O simples considera a área de conservação ambiental do município, incluindo as terras indígenas, sobre o total da área dos municípios. Um indicador direto, fácil de acompanhar e atualizar, o que gera um FQC de 90% de atendimento aos quesitos. Não atinge 100%, pois traz apenas a quantidade de área, e não a qualificação do estado dessas áreas de proteção ambiental.

No indicador composto (índice), chamado de Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM), no quesito ambiental, o cálculo é obtido por meio de uma parceria firmada entre o Tribunal de Contas do Estado do Acre e o Instituto Rui Barbosa (IRB) e os Tribunais de Contas do Brasil participantes (TCE/AC). O índice é composto por mais de 20 itens, em formato de perguntas, que podem ser vistas na Tabela 7, que são respondidas pelo município para posterior apuração do índice. Não foram encontrados documentos que mostrassem na metodologia de cálculo ou algo além da aplicação do questionário. Entendeu-se então que o município responde o questionário e, após esta coleta de dados, o índice é calculado sem uma comprovação como ocorre no estado de Minas Gerais, onde os municípios devem enviar documentos comprobatórios. Logo, caracterizando a obtenção com origem de dados primários.

Apenas em três indicadores (percentual da população do município abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada; percentual da população do município abrangida pelo serviço de coleta de esgotamento sanitário; e percentual de tratamento do esgotamento sanitário), a pontuação atingiu nota máxima por similar a outros estados, onde existem instituições voltadas ao tema que podem fornecer os dados secundários para o cálculo e acompanhamento destes indicadores.

Além disso, aponta-se os itens “Estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais” e “Apresenta alguma estrutura organizacional para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente Municipal”, que são questões de percepção e podem ter compreensões diferentes se respondidas por pessoas distintas. Apesar das questões pontuais, o fato de o estado ter pouco municípios permite uma gestão mais qualitativa

do índice sem tanto custo. Em resumo, a nota do critério ficou com 78% da FCQ atendida.

Tabela 8 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de MG e AC

(continua)

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
MG	Índice de Proteção Ambiental	2	2	2	2	2	100%
	Fator de conservação (Peso de 45,45%)	2	2	2	2	2	100%
	Relação percentual entre a área da unidade de conservação em cada município sobre a área total do mesmo município, multiplicado por tabela de Fator de Qualificação.	2	2	2	2	2	100%
	Conservação da unidade de conservação do município em relação ao total do estado.	2	2	2	2	2	100%
	Fator de qualidade da unidade de conservação do município em relação ao total do estado.	2	2	2	2	2	100%
	Índice de Saneamento (Peso de 45,45%)	2	2	2	2	2	100%
	Atender no mínimo 50% da população com coleta de lixo.	2	2	2	2	2	100%
Atender no mínimo 50% da população com esgoto.	2	2	2	2	2	100%	
Relação percentual entre a área de ocorrência de mata seca em cada município sobre a área total do mesmo município (Peso de 9,10%).	2	2	2	2	2	100%	
AC	Índice de Proteção Ambiental	1,1	2,0	1,6	1,6	1,6	78%
	Relação entre a área ocupada por unidades de conservação ambiental e terras indígenas no município e a área geográfica do respectivo município.	1	2	2	2	2	90%
	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) por cada município, nos quesitos relativos ao meio ambiente	1,2	1,9	1,2	1,2	1,2	65%
	Situação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.	1	2	1	1	1	60%
	Realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos.	1	2	1	1	1	60%
	Tem Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens tais como coleta, transporte e destinação final.	1	2	1	1	1	60%
	Adota na rede escolar municipal algum programa ou ação de educação ambiental.	1	2	1	1	1	60%
	Estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais.	1	1	1	1	1	50%
	Tem ou participa de algum programa ou ação que promovam a melhoria contínua da qualidade ambiental no município.	1	2	1	1	1	60%

Tabela 9 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de MG e AC

							(conclusão)
UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
	Tem alguma estrutura organizacional para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente Municipal.	1	1	1	1	1	50%
	Participou de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares.	1	2	1	1	1	60%
	Tem seu Plano Municipal de Saneamento Básico - Informe os instrumentos normativos.	1	2	1	1	1	60%
	Percentual da população do município abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada?	2	2	2	2	2	100%
	Percentual da população do município abrangida pelo serviço de coleta de esgotamento sanitário.	2	2	2	2	2	100%
	Percentual de tratamento do esgotamento sanitário.	2	2	2	2	2	100%
	Existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem.	1	2	1	1	1	60%
	Existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino.	1	2	1	1	1	60%
	Existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde.	1	2	1	1	1	60%
	Tem plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso.	1	2	1	1	1	60%
	Participa de programa estadual ou regional de gestão ambiental.	1	2	1	1	1	60%
	Está habilitado junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente, para licenciar os empreendimentos de impacto local.	1	2	1	1	1	60%
	Tem Plano de Resíduos da Construção Civil implantado.	1	2	1	1	1	60%
	Participa de alguma instância de planejamento e gestão regional.	1	2	1	1	1	60%

Fonte: Autoria própria (2022)

No estado de Alagoas, quatro indicadores compõem o Índice de Proteção Ambiental. O primeiro indicador “tem unidades de conservação” traz as questões já comentadas de apenas indicar a existência, sem uma avaliação, limitando o planejamento e a evolução histórica do indicador. Já a questão de economia e verificação, ambas recebem análise máxima por se tratar de um indicador de base secundária e de fácil acesso.

Em segundo e terceiro, têm-se os indicadores “de existência e efetivação da coleta seletiva de material reciclável” e “comprovação da disposição adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários regulares”. Ambos recebem nota máxima na sensibilidade, pois existe em ambos a questão de impacto nas atividades e da simplicidade, uma vez que a partir do momento em que tais indicadores não são alcançados, possibilita que o município se organize para melhorá-los. Já quando avaliado se eles são econômicos, verificáveis e estáveis, nos três quesitos a avaliação é parcial, pois necessitam de coleta e análise de documentação para comprovação da efetivação e do manejo correto; os dados são obtidos por meio de coleta nos municípios; e, por fim, a estabilidade que pode ser prejudicada na série histórica por oscilações de entendimento da efetivação e da disposição adequada conforme legislações vigentes.

Por último, o indicador que menos atende à FQC é “existência de Plano Municipal de Saneamento”, por ser apenas um indicador categórico (apresenta ou não o plano) se torna um indicador de eficácia (faz a coisa certa), permite um planejamento no sentido de que se não tiver, passa a ter, mas não permite avaliação comprometendo a economia e a verificação, por se tratar de um indicador que necessita de coleta por meio de questionários ou de documentação para sua validação.

Tabela 10 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de AL

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
AL	Índice de Proteção Ambiental	1,5	1,8	1,3	1,3	1	68%
	Municípios que têm unidades de conservação.	1	1	2	2	1	70%
	Municípios que comprovarem a existência e a efetivação de coleta seletiva de material reciclável realizada por cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis.	2	2	1	1	1	70%
	Municípios que comprovarem a disposição adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários regulares.	2	2	1	1	1	70%
	Municípios que comprovarem em a existência de Plano Municipal de Saneamento.	1	2	1	1	1	60%

Fonte: Autoria própria (2022)

No Amapá, o índice traz a ponderação por tipo de área de conservação, o que estimula os municípios a serem mais criteriosos nas especificações das áreas de conservação, proporcionando planejamento e evolução ambientais em cada contexto. Além do mais, o peso para cada tipo de unidade reforça a preocupação com os resultados ambientais que cada área proporciona, sendo possível ver a sensibilidade do índice explicitamente. Por fim, destaca a questão de economia e verificação, por serem dados já monitorados a nível Brasil, a obtenção é econômica e a questão de verificação acaba sendo também facilitada pelas questões claras que definem cada tipo de unidade e seu peso. O índice do Amapá avalia no total 11 tipos de unidades de conservação.

O índice do Mato Grosso do Sul é composto por dois rateios, um entre os municípios que têm unidades de conservação e terras indígenas e outro entre os municípios que dispõem de plano municipal de gestão de resíduos sólidos, disposição final ambientalmente adequada para resíduos sólidos e existência de coleta seletiva. A questão de rateio desonera a possibilidade de acompanhamento do indicador na sua série histórica, impossibilitando verificar a evolução dos municípios, além disso a questão de sensibilidade, por se tratar de uma avaliação categórica (sim ou não), também não traz percepções de resultado ou impacto. Por fim, a questão de obtenção de dados por meio de coletas de documentos ou questionários impacta na economia e na questão de verificação. Sendo assim, o indicador atende apenas 60% da FQC.

Tabela 11 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de AP e MS

(continua)

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
AP	Índice de Proteção Ambiental	2	2	2	2	2	100%
	Somatório do fator de conservação de cada município em relação ao somatório total do fator de conservação do estado, sendo o fator de conservação uma nota dada a cada tipo de unidade de conservação (11 unidades de conservação avaliadas).	2	2	2	2	2	100%

Tabela 12 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de AP e MS

		(conclusão)					
UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
MS	Índice de Proteção Ambiental	1	2	1	1	1	60%
	Rateio entre os municípios que tenham em parte de seu território unidades de conservação da natureza, devidamente inscritas no CEUC e terras indígenas homologadas.	1	2	1	1	1	60%
	Rateio entre os municípios que têm:	1	2	1	1	1	60%
	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.	1	2	1	1	1	60%
	Disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares urbanos.	1	2	1	1	1	60%
	Existência de coleta seletiva.	1	2	1	1	1	60%

Fonte: Autoria própria (2022)

O Índice de Proteção Ambiental de Goiás segue o padrão do estado de Minas Gerais na complexidade, devido ao volume de documentação para obtenção. Segundo instrução normativa nº 03, de 30 de julho de 2019 (SEMAD/GO, 2019), os municípios devem preencher um sistema on-line disponibilizado no site da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Após a inclusão da documentação, esta é analisada para geração do índice. São nove ações ou programas, chamadas de providências pelo estado, que devem ser executados pelos municípios, sendo que o índice é dividido em três grupos: 3% para os municípios analisando as nove providências; 1,25% para os municípios que comprovarem ter colocado em prática pelo menos quatro providências; e 0,75% para os municípios que comprovarem ter colocado em prática pelo menos três providências.

Como exemplo das comprovações solicitadas nos critérios de Goiás, colocam-se as exigências das ações de combate e redução do desmatamento no Quadro 10.

Quadro 10 – Documentação obrigatória para as ações de combate e redução do desmatamento, com a devida fiscalização e comprovação da efetiva recuperação de áreas degradadas – reflorestamento

Apresentar o relatório ou parecer técnico, com os registros fotográficos, das ações de fiscalização (anexar cópias dos autos de infração, embargo, interdição, apreensão, advertência, etc.) juntamente das coordenadas UTM ou Geográficas e documento de exigência do Plano de Recuperação de área degradada (PRAD) conforme termo de referência para elaboração de PRAD emitido pela SEMAD. Obs.: Todos os documentos devem estar datados e assinados pelo Secretário de Meio Ambiente do município e/ou pelo analista/fiscal que lavrou os documentos pertinentes.

Fonte: SEMAD/GO (2019, p. 13)

Cabe reforçar que só são aptos ao índice municípios com unidades de conservação, ou que sejam diretamente influenciados por elas e municípios que têm mananciais, ou seja, caso o município não se enquadre neste quesito fica fora do rateio.

Por fim, a FQC dos critérios de Goiás estabeleceu um atendimento de mais de 80% nos quesitos, ponderado principalmente pelos critérios de economia, pela vasta exigência de documentação e comprovações para atender cada indicador, que permite ainda um ranqueamento dos municípios em relação às providências, possibilitando uma análise da evolução histórica individual dos municípios. Além disso, destaca-se: o indicador que determina se município participa ou não do ICMS ecológico do estado tem um caráter de filtro, e não de acompanhamento da política; os indicadores de atendimento de pelo menos quatro ou pelo menos três providências, são de rateio e categóricos, o que não permite uma análise de evolução histórica do indicador.

Tabela 13 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de GO

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
GO	Índice de Proteção Ambiental	1,8	2	1,3	1,3	1,3	75%
	Municípios que abrigam em seus territórios unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas ou, ainda, aqueles que tenham mananciais para abastecimentos.	1	2	2	2	1	80%
	Municípios que tenham gestão ambiental condizente com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais (3%), com a comprovação das seguintes providências:	2	2	1	1	2	80%
	Ações de gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar e resíduos da construção civil – coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos, aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem.	2	2	1	1	2	80%
	Ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada, instituídas por intermédio de lei municipal e/ou programas específicos.	2	2	1	1	2	80%
	Ações de combate e redução do desmatamento, com a devida fiscalização e comprovação da efetiva recuperação de áreas degradadas – reflorestamento.	2	2	1	1	2	80%
	Programas de redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade.	2	2	1	1	2	80%
	Programa de proteção de mananciais de abastecimento público.	2	2	1	1	2	80%
	Identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual e comprovação das medidas adotadas para a minimização dessas práticas.	2	2	1	1	2	80%
	Identificação das edificações irregulares, bem como a comprovação das medidas adotadas para sua adequação às normas de uso e ocupação do solo.	2	2	1	1	2	80%
	Programas de instituição e proteção das unidades de conservação ambiental.	2	2	1	1	2	80%
	Elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente, incluindo a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Fundo Municipal do Meio Ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto.	2	2	1	1	2	80%
	Municípios que já tenham regulamentado e colocado em prática, pelo menos quatro das providências listadas (1,25%).	2	2	1	1	1	70%
	Municípios que já tenham regulamentado e colocado em prática, pelo menos três das providências listadas (0,75%).	2	2	1	1	1	70%

Fonte: Autoria própria (2022)

Analisando o índice de Pernambuco, o qual é composto de menos itens, focando apenas na conservação e manejo de duas áreas, unidades de conservação e de corpos d'água, percebe-se que ambos são avaliados tanto na existência como também na conservação, além de serem ponderados pela área, fato este que traz o atendimento total do quesito sensibilidade. Como os parâmetros de conservação são explicitados em lei e seguem escalas, os índices atendem tanto a questão de simplicidade, quanto a de estabilidade, sendo insuficiente apenas na questão de economia e de verificação que, por tratarem de coleta de dados primários, segundo a FQC determina na metodologia, recebe 80% da pontuação.

Tabela 14 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de PE

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
PE	Índice de Proteção Ambiental	2	2	1	1	2	80%
	Percentual distribuído entre os Municípios que tenham unidades de conservação, com base no índice de conservação do respectivo Município, considerando a área da unidade de conservação, a área do Município, a categoria de manejo e o grau de conservação do ecossistema protegido.	2	2	1	1	2	80%
	Percentual distribuído entre os Municípios que tenham iniciativas de proteção e conservação de corpos d'água, com base no índice de conservação de mananciais do respectivo Município, de acordo com critérios estabelecidos em decreto.	2	2	1	1	2	80%

Fonte: Autoria própria (2022)

O estado do Paraná também tem um critério composto de apenas dois indicadores, que se comporta na FQC quase como o oposto de Pernambuco, pois no Paraná o rateio é a forma de distribuição sem avaliação de estado de conservação ou manejo das unidades de conservação, impossibilitando o acompanhamento histórico da série do indicador. Apesar de ser um indicador, simples, econômico e verificável, a questão de resultado e acompanhamento histórico não recebem a maior nota, conforme o FormFQC.

Tabela 15 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice do PR

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
PR	Índice de Proteção Ambiental	1	2	2	2	1	80%
	Rateio entre municípios que tenham em seu território Mananciais de Abastecimento, cuja água se destina ao abastecimento da população de outro município.	1	2	2	2	1	80%
	Rateio entre Municípios que tenham integrado em seu território Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Faxinais, Reservas Florestais Legais.	1	2	2	2	1	80%

Fonte: Autoria própria (2022)

No Piauí (2014) foi instituído um selo ambiental e a cota-parte do ICMS é distribuída conforme a categoria de selo alcançada pelos municípios. O questionário de avaliação para obtenção do selo está no Decreto do Estado nº 14.861, de junho de 2012. Tanto a elaboração do questionário como a auditoria de certificação são de responsabilidade exclusiva da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAR/PI), conduzida pela Comissão de Avaliação de Desempenho Ambiental (CADAM), que é composta por Auditores Fiscais Ambientais (PI, 2012). Importante acrescentar que, para estar habilitado em receber o selo, o município deve apresentar documentos que comprovem ter um conselho municipal na área ambiental e dispor de um plano diretor com ações específicas para o meio ambiente (PI, 2012).

O questionário é extenso, composto de nove blocos, 24 perguntas e ainda várias delas com subdivisões. Apenas um item do questionário faz referência a resultados da política ambiental, que é o índice de desmatamento monitorado por satélites e análise de imagens pelos sistemas. O restante, todos se baseiam na existência de leis, atas, relatórios, planos e ação e outros documentos que comprovem a eficácia de alguma atividade ligada ao tema, ou seja, comprove que foi feito algo no campo ambiental. Desta forma, o índice do Piauí acaba atingindo apenas 65% da FQC, pois quando passado pelo formulário, o fato da coleta ser massivamente por questionário, com muita comprovação documental, com respostas categóricas, que permitem o planejamento para inclusão dos itens na gestão municipal, mas pouca análise e possibilidade de evolução do tema, dado que não se monitora resultados e avanços na política.

Tabela 16 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de PI

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
PI	Índice de Proteção Ambiental	1,2	2	1,2	1,2	1,2	68%
	Gerenciamento de Resíduos Sólidos: formulário de oito perguntas que necessitam de documentação para comprovar a resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Educação Ambiental: formulário de três perguntas que necessitam de documentação para comprovar a resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Índice de Desmatamento: resultados efetivos de redução do índice de desmatamento no município (imagens geoprocessadas).	2	2	2	2	2	100%
	Risco de queimadas, conversação do solo, da água e da biodiversidade: formulário de duas perguntas macros divididas em sete itens de análise documental.	1	2	1	1	1	60%
	Proteção de Mananciais de Abastecimento Público: formulário de quatro perguntas que necessitam de documentação para comprovar a resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Identificação e Mitigação das Fontes de Poluição: comprovar a existência de lei com documentação.	1	2	1	1	1	60%
	Edificações Irregulares: formulário de duas perguntas que necessitam de documentação para comprovar a resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Unidades de Conservação: formulário de três perguntas que necessitam de documentação para comprovar a resposta.	1	2	1	1	1	60%

Fonte: Autoria própria (2022)

O critério ambiental do Tocantins (s.d.) é calculado com base em um formulário de aproximadamente 14 páginas que questiona inúmeros itens sobre cada tema, que leva à cada índice. É importante destacar que cada índice do Tocantins tem um percentual de destinação da cota-parte do ICMS distinta. A Tabela 14 resume a quantidade de perguntas que cada tema aborda e, para cada grupo de perguntas nos temas, buscou-se entender o quanto no contexto do grupo ela atendia à FQC.

Algumas observações gerais sobre os índices deve-se a um baixo atendimento na: economia, devido à extensão do formulário e às comprovações necessárias para pontuar; verificação, por ser um dado primário de pesquisa, a base não está disponível e inúmeras informações que poderiam ser de uso da sociedade acabam tendo essa única utilidade; estabilidade, pelo fato da obtenção ser alcançada totalmente por perguntas categóricas, que qualquer mudança, inclusão ou exclusão de pergunta afeta o acompanhado da evolução e outra série histórica se inicia.

A questão de simplicidade no entendimento no planejamento é atendida 100%. O formulário é formado por perguntas objetivas e claras, permite um preenchimento sem múltiplas percepções, podendo ser visto como um checklist de ações e comprovação de execução da política pelo município.

A sensibilidade foi analisada para cada índice e os que atingiram nota máxima no quesito apresentavam, além de perguntas categóricas, perguntas que avaliavam o atendimento, como, por exemplo, a avaliação do percentual de domicílios atendidos com rede coletora de esgoto. Este indicador, apesar de ser uma pergunta dividida em faixas de atendimento, permite que o município exponha sua capacidade de gerar valor a sociedade.

As qualificações de economia, verificáveis e estabilidade tiveram pontuação de atendimento parcial, levando em consideração a FormFQC, isso devido ao formato de coleta que afeta: a economia pelo tempo dispensado para preenchimento; a verificação que não é possível de consulta por todos os municípios; e a estabilidade, que é prejudicada quando alterado o questionário, ou até mesmo o respondente, penalizando o processo acompanhamento histórico.

Tabela 17 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de TO

(continua)

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
TO	Índice da Política Municipal de Meio Ambiente - IPAm ou PMMA	1,3	2	1	1	1	63%
	Política Municipal de Meio Ambiente: formado por três perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Conselho Municipal de Meio Ambiente: formado por três perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Fundo Municipal de Meio Ambiente: formado por quatro perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	2	2	1	1	1	70%
	Educação Ambiental: formado por três perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	2	2	1	1	1	70%
	Agenda 21 Local: formado por seis perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	1	2	1	1	1	60%

Tabela 18 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de TO

(conclusão)

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
	Capacitação e treinamento na área ambiental: formado por uma pergunta categórica sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Índice do Controle de Queimadas e Combate de Incêndios do Município - ICQM ou CCQ	1,7	2	1	1	1	67%
	Controle de Combate às Queimadas: Formado por três perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Atuação da Brigada Civil Municipal: Formado por cinco perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	2	2	1	1	1	70%
	Protocolo Municipal do Fogo: formado por três perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	2	2	1	1	1	70%
	Índice de Conservação da Biodiversidade e Terras Indígenas e Quilombolas do Município - ICBM ou UCTI	1,5	2	1	1	1	65%
	Unidades de Conservação: formado por três perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	2	2	1	1	1	70%
	Terras indígenas (TI): formado por quatro perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	1	2	1	1	1	60%
	Índice de Saneamento Básico e Conservação da Água – ISBAM SBCA – Saneamento Básico e Conservação da Água	2	2	1	1	1	70%
	Avaliação Qualitativa de Esgotamento Sanitário: formado por seis perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	2	2	1	1	1	70%
	Avaliação Qualitativa da Água: formado por seis perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	2	2	1	1	1	70%
	Índice de Conservação e Manejo do Solo do Município - ICSm ou CS	2	2	1	1	1	70%
	Avaliação Qualitativa do Sistema de Coleta e Destinação dos resíduos sólidos: formado por 12 perguntas categóricas sobre o tema que recebem pontuações que variam de 0 a 10 pontos, dependendo da resposta.	2	2	1	1	1	70%

Nota: Exemplos do formulário de TO estão no Anexo C.

Fonte: Autoria própria (2022)

O critério de repasse da cota-parte do ICMS no Rio de Janeiro na área de proteção ambiental é composto de um índice, formado por vários subíndices, que só são calculados para o município se ele cumprir alguns componentes que o habilitam ao recurso. Essa habilitação está associada à comprovação anual da existência e implantação de seu Sistema Ambiental Municipal (SMMA); conselho municipal do meio ambiente; fundo municipal do meio ambiente; órgão administrativo da política ambiental; e guarda ambiental.

Como um fator de incentivo, após o município ser habilitado, ele passa por uma avaliação (segunda etapa) referente ao cálculo do Índice de Qualidade do Sistema Municipal de Meio Ambiente (IQSMMA), que bonifica o município que apresentar resultado (parcialmente implementado ou totalmente implementado) em componentes específicos. O IQSMMA é aplicado a todos os subíndices do Índice de Proteção da Área Ambiental (chamado no estado do Rio Janeiro como Índice Final de Conservação Ambiental), como um valor adicional ao índice alcançado, ou seja, a cada subíndice apresentado na Tabela 15, soma-se ao valor do subíndice, mais o valor do mesmo subíndice vezes IQSMMA (Subíndice IrMA + [Subíndice IrMA x IQSMMA]). Essa bonificação, IQSMMA, é formada por seis indicadores, compostos de perguntas que avaliam se o município atende parcialmente ou totalmente (Tabela 15).

Cada subíndice que recebe a bonificação (IQSMMA) é detalhado na Tabela 15. Percebeu-se a abrangência de vários temas abordados no índice geral, por exemplo, o Índice relativo de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos que leva em consideração a destinação do lixo, a coleta seletiva, a coleta de óleo de soja e ainda a participação no consórcio. São várias frentes de análise que buscam atuar globalmente no tema que cada subíndice aborda.

Outra característica observada no índice do Rio de Janeiro é que ele é composto de muitos indicadores de atendimento, abrangência ou qualificação, que são categorizados em classe, por exemplo, o indicador relativo aos resíduos domiciliares urbanos encaminhados anualmente para reciclagem são classificados em categorias: se o percentual de reciclagem é menor que 1% do total dos resíduos domiciliares urbanos, o município recebe o valor 0 (zero), se o percentual de reciclagem é maior ou igual a 1% e menor que 3% do total dos resíduos domiciliares urbanos, recebe 1 (um); até, o percentual de reciclagem for acima de 20% do total dos resíduos domiciliares urbanos, ele recebe a nota máxima 5 (cinco). Deste modo ao

final, o padrão de posicionamento dos municípios se dá por meio das somas das pontuações (categorias) obtidas em cada tema, tornando o indicador simples de análise e planejamento. Assim, o índice é construído com muito detalhes, mas com características quantitativas que prezam resultados da política. A única parte qualitativa, que atende parcialmente a FQC, conforme definições metodológicas, fica concentrada na bonificação do IQSMMA, como mostra a Tabela 15.

Tabela 19 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de RJ

(continua)

Critério		Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
RJ	Índice de Proteção Ambiental	1,7	2	1,9	2	1,7	92%
	Valor Adicional do IQSMMA (Peso para todos os subíndices)	1	2	1	2	1	70%
	Tem Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos.	1	2	1	2	1	70%
	Tem Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica.	1	2	1	2	1	70%
	Tem Plano Municipal de o Saneamento Básico.	1	2	1	2	1	70%
	Tem Programa Municipal de Educação Ambiental.	1	2	1	2	1	70%
	Realiza Licenciamento Ambiental de impacto local.	1	2	1	2	1	70%
	Tem legislação específica de repasse de parcela do valor recebido do ICMS Ecológico no fundo municipal do meio ambiente.	1	2	1	2	1	70%
	IrMA = Índice relativo de Mananciais de Abastecimento	2	2	2	2	2	100%
	Percentual da área drenante inserida no município (Bacias).	2	2	2	2	2	100%
	IrTE = Índice relativo de Tratamento de Esgoto (soma)	2	2	2	2	2	100%
	Soma dos indicadores de relação de eficiência.	2	2	2	2	2	100%
	Indicador de Relação de Eficiência por nível (Primário; secundário; etc.).	2	2	2	2	2	100%
	Soma da relação de eficiência da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) por nível.	2	2	2	2	2	100%
	Contagem das estações de tratamento de esgoto por nível.	2	2	2	2	2	100%
	Soma dos índices de tratamento de esgoto.	2	2	2	2	2	100%
	Índice de Tratamento de Esgoto	2	2	2	2	2	100%
	Peso dado ao nível de tratamento de esgoto das estações.	2	2	2	2	2	100%
	Percentual da população urbana beneficiada.	2	2	2	2	2	100%

Tabela 20 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice de RJ

(conclusão)

Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
IrDL = Índice relativo de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos	2	2	2	2	2	92%
Índice de Destinação de resíduo sólido	2	2	2	2	2	95%
Índice de avaliação do aterro sanitário	2	2	2	2	2	97%
Percentual de destinação de resíduo sólido urbano em aterros sanitários.	2	2	2	2	2	100%
Fator de Aterro Sanitário licenciado.	2	2	2	2	2	100%
Fator de incremento gestão de aterro sanitário conforme faixas de capacidade de atendimento.	2	2	2	2	2	100%
Índice de Coleta Seletiva	1,7	2	2	2	1,7	93%
Categoria do percentual de resíduos domiciliares urbanos encaminhados anualmente para reciclagem, por meio da coleta seletiva porta a porta.	2	2	2	2	2	100%
Categoria do percentual de domicílios atendidos com coleta seletiva.	2	2	2	2	2	100%
Tem programa municipal de Coleta Seletiva Solidária consolidado.	1	2	2	2	1	80%
Participa do Consórcio (sim ou não).	1	2	2	2	1	80%
Percentual de Coleta de Óleo Vegetal.	2	2	2	2	2	100%
IrRV = Índice relativo de Remediação de Vazadouros	1	2	2	2	1	80%
Indicador da situação de remediação do vazadouro (não remediado = 0, em remediação = 2 e remediado = 3).	1	2	2	2	1	80%
IrAP = Índice relativo de Área Protegida	2	2	2	2	2	100%
Soma das ponderações das Parcelas de Áreas Protegidas (PAP) federais, estaduais, municipais e particulares	2	2	2	2	2	100%
Parcela de Área Protegida (PAP) federal, estadual, municipal e particular.	2	2	2	2	2	100%
Fator de Importância da Parcela.	2	2	2	2	2	100%
Grau de Implementação da Parcela.	2	2	2	2	2	100%
Grau de Conservação da parcela.	2	2	2	2	2	100%
IrAPM = Índice relativo de Áreas Protegidas Municipais em relação a todos os municípios do Estado	2	2	2	2	2	100%
Soma das ponderações das Parcelas de Áreas Protegidas (PAP) municipais.	2	2	2	2	2	100%
Parcela de Área Protegida (PAP) municipal.	2	2	2	2	2	100%
Fator de Importância da Parcela.	2	2	2	2	2	100%
Grau de Implementação da Parcela.	2	2	2	2	2	100%
Grau de Conservação da parcela.	2	2	2	2	2	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Por último, analisou-se o Índice de Proteção Ambiental do Pará (2020), composto na maioria por dados secundários obtidos pelo Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR/PA), base oficial do estado, sendo que as variáveis são ponderadas em relação à área do município, ou seja, considera a proporção do item avaliado na área total do município, com exceção da Área do Cadastro Ambiental Rural (CAR), calculada na proporção da área cadastrável de cada município. Estes indicadores são separadores em fatores, que agrupados ganham os pesos específicos para cada grupo (Tabela 16). As características de serem originais de bases secundárias, que medem o resultado no que se propõem, estão padronizados pela área do município e ainda vêm de sistema já consolidado de dados, o que dá aos três fatores formando por esses indicadores atendimento máximo na FQC (100%).

Apenas o Fator de Fortalecimento da Gestão ambiental Municipal é categórico e representado por 0 (quando o município não é habilitado na variável de gestão ambiental) ou 1 (quando o município está habilitado na variável de gestão ambiental) no cálculo final do índice. Mostrando que a avaliação não mede a capacidade municipal para realizar a gestão ambiental em seu território, apenas indica se está habilitada, tornando este fator o único com uma FQC de 50%.

A metodologia para análise no critério do Pará se diferencia de todos os critérios analisados, pois a atribuição de pesos das variáveis utiliza a técnica multivariada de interdependência, na qual todas variáveis são simultaneamente consideradas para a composição do índice, sendo os dados utilizados para a composição do peso as informações coletadas e armazenadas no banco da análise (SEMAS/PA, 2020). Sendo assim, a cada ano e a cada rodada, os itens avaliados têm um determinado peso, o que pode motivar o trabalho geral, mas pode dificultar o foco no planejamento.

No resumo dos fatores que compõem o critério, o Índice de Proteção Ambiental do Pará atendeu à FQC em 87,5%. Um índice formado nos Fatores 1, 2 e 3 bem estruturados e, apesar da complexidade analítica para gerar os pesos, os indicadores são de fácil planejamento e entendimento, facilitando a atuação da gestão ambiental.

Tabela 21 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de proteção ambiental para o índice do PA

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
PA	Índice de Proteção Ambiental	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	88%
	Fator de Regularização Ambiental	2	2	2	2	2	100%
	Área do Cadastro Ambiental Rural (CAR)	2	2	2	2	2	100%
	Área de Preservação Permanente (APP)	2	2	2	2	2	100%
	Área de Reserva Legal (ARL)	2	2	2	2	2	100%
	Área Degradada (AD)	2	2	2	2	2	100%
	Desflorestamento	2	2	2	2	2	100%
	Fator de Gestão Territorial	2	2	2	2	2	100%
	Áreas Protegidas de Uso Restrito (UR)	2	2	2	2	2	100%
	Áreas Protegidas de Uso Sustentável (US)	2	2	2	2	2	100%
	Desflorestamento em Área Protegida (DAP)	2	2	2	2	2	100%
	Fator de Estoque Florestal	2	2	2	2	2	100%
	Remanescente de Vegetação Nativa (RVN)	2	2	2	2	2	100%
	Fator de Fortalecimento da Gestão ambiental Municipal	1	1	1	1	1	50%
	Exercício da Gestão Ambiental (EGA)	1	1	1	1	1	50%

Fonte: Autoria própria (2022)

4.4.3 Área da população

Na área da população (Tabela 17), 19 estados têm 21 critérios relacionados a esta área, que se resumem em cinco metodologias diferentes de cálculo. Uma desta metodologias representa 81% de todos os critérios e se refere ao cálculo proporcional da população do município em relação ao estado.

Tabela 22 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área da população

	Critério	Quant.	%
1	Proporção da população do município na população total do estado*	17	81%
2	Proporção de eleitores do município no total de eleitores do estado (MS)	1	4,8%
3	Proporção da população rural do município na população rural total do estado (PR)	1	4,8%
4	Proporção da população dos três município mais populosos na população total destes (AP)	1	4,8%
5	Proporção da população dos 50 municípios mais populosos na população total destes (MG)	1	4,8%
Total		21	100%

Nota. *AL, AM, AP, BA, MG, MT, PA, PB, PI, RJ, RO, RS, TO, SP, MA, RN e PE

Fonte: Autoria própria (2022)

Aplicando a FQC, tem-se um indicador, a proporção de eleitores do município em relação ao estado, como o único critério da área que atende 100% da FQC. O número de eleitores é um dado que pode ser trabalhado pelas gestões municipais para ser o mais próximo da realidade do município. Planejamento em cima da conscientização dos adolescentes de 16 e 17 anos para fazerem o título e a troca de domicílio do título para que fique convergente com a residência do eleitor, são ações que podem ser continuamente trabalhadas para melhorar a performance.

Tabela 23 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área da população

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
Vários *	Proporção de eleitores do município no total de eleitores do estado	2	2	2	2	2	100%
MS	Proporção da população do município na população total do estado	2	1	2	2	0	70%
PR	Proporção da população rural do município na população rural total do estado	2	1	2	2	0	70%
AP	Proporção da população dos três município mais populosos na população total destes	2	1	2	2	0	70%
MG	Proporção da população dos 50 municípios mais populosos na população total destes	2	1	2	2	0	70%

Nota: *AL, AM, AP, BA, MG, MT, PA, PB, PI, RJ, RO, RS, TO, SP, MA, RN e PE

Fonte: Autoria própria (2022)

O restante dos critérios avaliados, que estão relacionados ao total populacional e que são penalizados na FQC no quesito de estabilidade, por serem dados que dependem de contagens populacionais, processo que não é realizado

anualmente de forma censitária; no quesito simplicidade, no sentido de planejamento, por mais que a gestão trabalhe em políticas de atração de investimento e de infraestrutura, que conseqüentemente pode tornar o município mais atrativo aos olhos de migrantes, a impossibilidade de acompanhamento não estimula o planejamento de ações e a possibilidade de acompanhamento.

Outro fato que pode ser levado em consideração em critérios da área da população é que estes estão correlacionados positivamente com o repasse da cota-parte do ICMS. Os dados do Siconfi (2021) mostram que a correlação entre o tamanho populacional e o valor de repasse da cota-parte do ICMS é de 0,93, ou seja, municípios mais populosos tendem a ter arrecadações maiores. O que traz ao critério de proporção populacional características mais devolutivas do que redistributivas na transferência.

4.4.4 Área do território

Entrando nos critérios relacionados a área do território, os 17 estados têm um total de 18 critérios que se dividem em apenas duas metodologias de cálculo, a primeira é a proporção de área do município em relação ao estado (83,3% dos critérios) e a outra na proporção de propriedades rurais pelo total de propriedades rurais do estado (16,7% dos critérios).

Tabela 24 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área territorial

	Critério	Quant.	%
1	Proporção da área do município em relação à área total do estado*	15	83,3%
2	Proporção do número de propriedades rurais do município em relação ao número de propriedades rurais do estado (ES, PR e RS)	3	16,7%
	Total	18	100%

Nota: *AL, AM, AP, BA, MG, MS, MT, PA, PR, PI, RJ, RO, TO, MA e RN

Fonte: Autoria própria (2022)

Na aplicação da FQC, um dos indicadores, o que se refere ao total de propriedades rurais cadastradas, atende 100% da FQC. O monitoramento do número de propriedades rurais pode impactar em diversos aspectos nas políticas públicas ligadas à agricultura familiar e à manutenção do homem no campo. Este indicador tem

como fonte o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que faz a gestão dos cadastros.

Já o outro indicador, proporção da área do município em relação à área total do estado, apresenta as mesmas características citadas anteriormente nos critérios da área populacional, a falta da estabilidade, principalmente, pois é um número fixo que não permite a avaliação da evolução do indicador, além da questão de gestão do critério, que por ser fixo e estável, não permitir planejamento.

Porém deve-se dar uma atenção a mais a este último indicador, que traz a municípios pequenos em população e arrecadação, mas grandes em extensão, a possibilidade de melhorar a receita para investimento necessários em políticas de transporte, manutenção de estradas e outras infraestruturas que necessitam ser capilarizadas em territórios de grande extensão. Então, reforça-se que por mais que o critério não atenda 100% da FQC, ele tem um aspecto importante na distribuição de recursos.

Tabela 25 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do território

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
ES, PR e RS	Proporção do número de propriedades rurais do município em relação ao número de propriedades rurais do total do estado	2	2	2	2	2	100%
Vários *	Proporção da área do município em relação à área total do estado	2	1	2	2	0	70%

Nota: *AL, AM, AP, BA, MG, MS, MT, PA, PR, PI, RJ, RO, TO, MA e RN

Fonte: Autoria própria (2022)

4.4.5 Área da educação

Na área de educação, nove estados até dezembro de 2021, tinham critérios para repasse da cota-parte do ICMS (Acre, Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco e Sergipe) e todos eles usavam índices educacionais para determinar a participação do município no montante destinado a área.

Tabela 26 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação

	Critério	Quant.	%
1	Índice Educacional (AC, AL, AP, CE, ES, GO, MG, PE e SE)	9	100%
	Total	9	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Começando a análise da FQC pelo índice de Minas Gerais e do Amapá (Tabela 22), que são iguais, teve-se apenas o quesito sensibilidade na questão de custo por aluno, considerado com atendimento parcial. Este indicador traz uma média simples entre distintas realidades de custos da educação nos municípios, o que poderia se questionar a sensibilidade total dele. Porém, como o FormFQC é claro em avaliar se o indicador está ligado ou não a sua área, concluiu-se na análise que ele mede a execução, mas não os resultados ou impactos, dada a fragilidade da sua composição de cálculo. Quando se aumenta o nível para o cálculo do índice, ele começa a trazer percepções de resultado (gasto x atendimento), balanceados na média estadual. Por fim, a relação do que poderia atender com o que realmente atende é a base para a construção dos posicionamentos dos municípios para recebimento da cota-parte do ICMS. Assim, o critério dos dois estados atendeu 96,7% da FQC estabelecida na metodologia.

Tabela 27 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados de MG e AP

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
	Índice Educacional	1,7	2	2	2	2	97%
AP e MG	Número total de matrículas dividido pela Capacidade mínima de atendimento	2	2	2	2	2	100%
	Capacidade mínima de atendimento = Relação entre a soma dos 25% da receita de impostos do Município mais as transferências constitucionais e o custo por aluno estimado pela Secretaria de Estado de Educação	2	2	2	2	2	100%
	Custo por aluno estimado = Soma dos 25% da receita própria dos municípios com as transferências constitucionais e divide pelo número de alunos matriculados no estado	1	2	2	2	2	90%

Fonte: Autoria própria (2022)

Entrando no critério de Goiás, apresentado na Tabela 23, o critério é formado por dois índices de rendimento (resultados) e dois indicadores de atendimento (eficiência). Os índices utilizados são os resultados do Ideb, indicador composto que mede os resultados da educação brasileira, já comentado neste trabalho. Este índice é formado por dois indicadores, a média das notas de aprendizagem em língua portuguesa e matemática padronizadas, obtida pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado a cada dois anos nas escolas brasileiras; e o indicador de rendimento, dado pela aprovação escolar medida anualmente pelo Censo Escolar. As duas avaliações são realizadas pelo Inep (2007).

Avaliando o Ideb em relação à FQC, tem-se apenas a questão de que a nota de aprendizagem é bianual, o que gera uma perda analítica no critério de repasse da cota-parte do ICMS, interferindo inclusive no indicador de fluxo escolar, que é anual, e poderia ser utilizado regularmente. Logo, apesar do Ideb ser consolidado em nível nacional, parece uma alternativa dividir a visualização dele para permitir que o acompanhamento bianual ocorra só nas notas de aprendizagem e o indicador de fluxo seja medido anualmente.

Os outros dois indicadores do estado de Goiás que se referem ao atendimento estão direcionados a medir a universalização do acesso e permanência na educação básica. Ambos podem ser medidos anualmente, são verificáveis e ainda, de fácil planejamento. Em resumo, o critério de Goiás atende à FQC em 95%.

Os critérios de Alagoas e Acre são muito parecidos com o de Goiás. Ambos são formados pelo Ideb e mais alguns indicadores. O estado de Alagoas, no lugar dos indicadores de atendimento, traz a evolução do desempenho escolar. A FQC fica com 90% de atendimento aos quesitos, pelo mesmo motivo apontado em Goiás, a mensuração do Ideb ocorre de forma bianual, nos dois indicadores utilizados para compor o índice do estado.

Já o Acre traz dois indicadores diferentes para compor seu índice, a relação inversa da taxa de abandono para premiar os menores indicadores e a taxa bruta, a qual passando pela FQC levanta a questão de ser uma taxa calculada sobre a população, que não é atualizada anualmente com contagens. Além disso, cálculos que dependam de coletas de nível censitários necessitam de investimentos altos e a falta de atualização das bases pode levar a análise equivocadas, o que levanta o questionamento do uso do indicador.

Tabela 28 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
GO	Índice Educacional	2	2	2	2	1,5	95%
	IDEB – rede pública – Ensino Fundamental (AI)	2	2	2	2	1	90%
	Média entre as notas de aprendizagem padronizadas em língua portuguesa e matemática.	2	2	2	2	0	80%
	Fluxo escolar (Taxa de aprovação).	2	2	2	2	2	100%
	IDEB – rede pública – Ensino Fundamental (AF)	2	2	2	2	1	90%
	Média entre as notas de aprendizagem padronizadas em língua portuguesa e matemática.	2	2	2	2	0	80%
	Fluxo escolar (Taxa de aprovação).	2	2	2	2	2	100%
	Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequentam a pré-escola no ano de referência (todas as redes).	2	2	2	2	2	100%
	Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentam a creche no ano de referência (todas as redes).	2	2	2	2	2	100%
AL	Índice Educacional	2	2	2	2	1	90%
	IDEB – rede pública – Ensino Fundamental (AI)	2	2	2	2	1	90%
	Média entre as notas de aprendizagem padronizadas em língua portuguesa e matemática.	2	2	2	2	0	80%
	Fluxo escolar (Taxa de aprovação).	2	2	2	2	2	100%
	Varição no últimos 2 (dois) anos do indicador do IDEB publicados até o último dia do ano base de apuração.	2	2	2	2	1	90%
AC	Índice Educacional	2	2	1,7	2	1,1	88%
	IDEB – rede pública – Ensino Fundamental (AI)	2	2	2	2	1,3	93%
	Média entre as notas de aprendizagem padronizadas em língua portuguesa e matemática.	2	2	2	2	0	80%
	Fluxo escolar (Taxa de aprovação).	2	2	2	2	2	100%
	Proporcional à diferença correspondente a 1 (um) menos a Taxa de Abandono do Ensino Fundamental.	2	2	2	2	2	100%
	Taxa de Matrícula Bruta do ensino fundamental dos municípios.	2	2	1	2	0	70%

Fonte: Autoria própria (2022)

Em seguida, analisou-se o índice do estado do Ceará, que virou *case* nacional e serviu de inspiração para outros estados. O índice do estado é bem balanceado e traz vários aspectos importantes na educação: alfabetização, aprendizagem, participação, evolução, aprovação e detalhes técnicos que captura desigualdade no desempenho escolar, nomeado na lei do município como “fator”.

O índice do Ceará, desenvolvido pelo IPECE, traz na análise da sua ficha de qualificação apenas a questão de economia como atendida parcialmente. Isto devido ao investimento do estado para aplicar a prova de forma universal nos municípios e, assim, avaliar a alfabetização e a aprendizagem. No restante da formação dos critérios, os indicadores sempre apontam para estruturas simplificadas, com possibilidade de planejamento e acompanhamento e, cabe ressaltar, que o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), implantado pelo Ceará por meio da Secretaria da Educação (SEDUC/CE), vem sendo aperfeiçoado desde 1992, sendo considerada uma base robusta de dados para compor o critério da cota-parte do ICMS.

Como já foi comentado, a metodologia de cálculo do critério do Ceará é identificada em outros estados, a exemplo o Espírito Santo tem o critério construindo igualmente, mudando o fator por índice. O critério do Espírito Santo é construído a partir de dados do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES) e recebe a mesma avaliação do critério do Ceará.

Tabela 29 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados do CE e ES

(continua)

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
CE e ES	Índice Educacional	2	2	1,7	2	2	97%
	Índice de Qualidade da Alfabetização	2	2	1,5	2	2	95%
	Média transformada padronizada	2	2	1	2	2	90%
	Média de alfabetização.	2	2	1	2	2	90%
	Fator de Universalização do Aprendizado do 5º Ano: pondera os grupos de "Muito crítico"; "Adequado" (CE) e Índice de Universalização do Aprendizado do 5º Ano: pondera os grupos de "% alunos abaixo do Básico"; "% alunos no Básico" (ES).	2	2	1	2	2	90%
	Percentual de alunos avaliados no 2º ano.	2	2	1	2	2	90%
Evolução da média transformada da alfabetização no 2º ano em relação ao ano anterior.	2	2	2	2	2	100%	

Tabela 30 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados do CE e ES

(conclusão)

Índice de Qualidade do Fundamental	2	2	1,5	2	2	95%
Média Transformada Língua Portuguesa	2	2	1,5	2	2	95%
Média Língua Portuguesa padronizada	2	2	1	2	2	90%
Resultado do município em Língua Portuguesa.	2	2	1	2	2	90%
Fator de Universalização do Aprendizado em Língua Portuguesa do 5º Ano: pondera os grupos de "Muito crítico"; "Adequado" (CE) e Índice de Universalização do Aprendizado em Língua Portuguesa do 5º Ano: pondera os grupos de "% alunos abaixo do Básico"; "soma dos percentuais de Proficiente e Avançado" (ES).	2	2	1	2	2	90%
Percentual de alunos avaliados no 5º ano.	2	2	1	2	2	90%
Evolução da melhoria da média transformada do 5º ano em relação ao ano anterior.	2	2	2	2	2	100%
Média Transformada Matemática	2	2	1,5	2	2	95%
Média Matemática padronizada	2	2	1	2	2	90%
Resultado do município em Matemática.	2	2	1	2	2	90%
Fator de Universalização do Aprendizado em Matemática do 5º Ano: pondera os grupos de "Muito crítico"; "Adequado" (CE) e Índice de Universalização do Aprendizado em Matemática do 5º Ano: pondera os grupos de "% alunos abaixo do Básico"; "soma dos percentuais de Proficiente e Avançado" (ES).	2	2	1	2	2	90%
Percentual de alunos avaliados no 5º ano.	2	2	1	2	2	90%
Evolução da melhoria da média transformada do 5º ano em relação ao ano anterior.	2	2	2	2	2	100%
Taxa média de aprovação do 1º ao 5º ano.	2	2	2	2	2	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Já os critérios de Sergipe (2020) e de Pernambuco (b2019) são muito parecidos com o critério do Ceará, a única diferença é que do Ceará inclui um indicador de evolução nas notas de aprendizagem, enquanto o estado de Sergipe não mensura evolução. Quanto ao estado de Pernambuco, a diferença está em não considerar a aprovação, e sim um índice de qualidade da educação nos anos finais, medindo o desempenho no 9º ano.

O critério de Sergipe com dados obtidos do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Sergipe (SAESE) e o de Pernambuco pelo Sistema de Avaliação de Educação de Pernambuco (SAEPE).

Tabela 31 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados do SE e PE

		(continua)					
UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
SE	Índice Educacional	2	2	1,3	2	2	93%
	Índice da média da Qualidade da Alfabetização padronizada	2	2	1	2	2	90%
	Média de alfabetização padronizada.	2	2	1	2	2	90%
	Índice de Universalização do Aprendizado do 5º Ano: pondera os grupos de "não alfabetizados", com "alfabetização incompleta" e com alfabetização "desejável".	2	2	1	2	2	90%
	Percentual de alunos avaliados no 2º ano.	2	2	1	2	2	90%
	Índice de Qualidade do Fundamental	2	2	1	2	2	90%
	Índice da nota padronizada de qualidade educacional em Língua Portuguesa.	2	2	1	2	2	90%
	Resultado do município em Língua Portuguesa.	2	2	1	2	2	90%
	Índice de Universalização do Aprendizado em Língua Portuguesa do 5º Ano: pondera os grupos de "Muito crítico"; "Adequado".	2	2	1	2	2	90%
	Percentual de alunos avaliados no 5º ano.	2	2	1	2	2	90%
	Índice da nota padronizada de qualidade educacional em Matemática	2	2	1	2	2	90%
	Resultado do município em Matemática.	2	2	1	2	2	90%
	Fator de Universalização do Aprendizado em Matemática do 5º Ano: pondera os grupos de "Muito crítico"; "Adequado".	2	2	1	2	2	90%
Percentual de alunos avaliados no 5º ano.	2	2	1	2	2	90%	
Taxa média de aprovação do 1º ao 5º ano.	2	2	2	2	2	100%	
PE	Índice Educacional	2	2	1,5	2	2	95%
	Índice de Qualidade da Alfabetização	2	2	1,5	2	2	95%
	Resultado padronizado da avaliação da alfabetização	2	2	1	2	2	90%
	Resultados de proficiência.	2	2	1	2	2	90%
	Índice de Universalização do Aprendizado do 5º Ano: pondera os grupos de "Elementar 1", com "Elementar 2" e com alfabetização "Desejável".	2	2	1	2	2	90%
Percentual de alunos avaliados no 2º ano.	2	2	1	2	2	90%	

Tabela 32 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados do SE e PE

(continua)

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
	Evolução dos resultados de proficiência no 2º ano em relação ao ano anterior.	2	2	2	2	2	100%
	Índice de Desenvolvimento dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2	2	1,5	2	2	95%
	Índice de qualidade educacional de Língua Portuguesa nos Anos Iniciais do município	2	2	1,5	2	2	95%
	Resultado padronizado em Língua Portuguesa Anos Iniciais	2	2	1	2	2	90%
	Resultado do município em Língua Portuguesa Anos Iniciais.	2	2	1	2	2	90%
	Índice de Universalização do Aprendizado em Língua Portuguesa do 5º Ano: pondera os grupos de “Elementar I” e “Desejável”.	2	2	1	2	2	90%
	Percentual de alunos avaliados no 5º ano.	2	2	1	2	2	90%
	Evolução do resultado do município em Língua Portuguesa do 5º ano em relação ao ano anterior.	2	2	2	2	2	100%
	Índice de qualidade educacional de Matemática nos Anos Iniciais do município	2	2	1,5	2	2	95%
	Resultado padronizado de Matemática Anos Iniciais	2	2	1	2	2	90%
	Resultado do município em Matemática Anos Iniciais.	2	2	1	2	2	90%
	Índice de Universalização do Aprendizado em Matemática do 5º Ano: pondera os grupos de “Elementar I” e “Desejável”.	2	2	1	2	2	90%
	Percentual de alunos avaliados no 5º ano.	2	2	1	2	2	90%
	Evolução do resultado do município em Matemática do 5º ano em relação ao ano anterior.	2	2	2	2	2	100%
	Índice de Desenvolvimento dos Anos Finais do Ensino Fundamental	2	2	1,5	2	2	95%
	Índice de qualidade educacional de Língua Portuguesa nos Anos Finais do município	2	2	1,5	2	2	95%
	Resultado padronizado em Língua Portuguesa Anos Finais	2	2	1	2	2	90%
	Resultado do município em Língua Portuguesa Anos Finais.	2	2	1	2	2	90%
	Índice de Universalização do Aprendizado em Língua Portuguesa do 9º Ano: pondera os grupos de “Elementar I” e “Desejável”.	2	2	1	2	2	90%
	Percentual de alunos avaliados no 9º ano.	2	2	1	2	2	90%
	Evolução do resultado do município em Língua Portuguesa do 9º ano em relação ao ano anterior.	2	2	2	2	2	100%

Tabela 33 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área de educação nos estados do SE e PE

UF	Critério						(conclusão)
		Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
	Índice de qualidade educacional de Matemática nos Anos Finais do município	2	2	1,5	2	2	95%
	Resultado padronizado de Matemática Anos Finais	2	2	1	2	2	90%
	Resultado do município em Matemática Anos Finais.	2	2	1	2	2	90%
	Índice de Universalização do Aprendizado em Matemática do 9º Ano: pondera os grupos de “Elementar I” e “Desejável”.	2	2	1	2	2	90%
	Percentual de alunos avaliados no 9º ano.	2	2	1	2	2	90%
	Evolução do resultado do município em Matemática do 9º ano em relação ao ano anterior.	2	2	2	2	2	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

4.4.6 Área da receita própria

Os critérios agrupados na área da receita própria utilizados em oito estados somaram oito critérios distribuídos em cinco metodologias distintas. Os critérios 1, 2 e 3 da Tabela 26 mostram que os estados trazem para a distribuição do ICMS o olhar voltado para a arrecadação própria dos municípios, que se apresenta como um critério de bonificação por uma boa arrecadação própria alta. Não diferente do objetivo, mas na forma de cálculo, o critério 4 de Pernambuco observa a evolução positiva na participação do índice do município. Já o Rio Grande do Sul, traz para a cota-parte do ICMS a avaliação da participação dos municípios em um programa de incentivo de arrecadação (critério 5).

Tabela 34 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área Receita Própria

	Critério	Quant.	%
1	Relação percentual entre o valor da receita tributária própria do município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios do Estado (MS, MT e SP).	3	37,5%
2	Relação percentual entre a receita própria do município e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município (AP e MG).	2	25%
3	Relação percentual entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no município (RJ).	1	12,5%
4	Participação relativa de cada município no somatório das diferenças positivas entre o índice percentual de participação vigente para cada município, no exercício anterior e o resultado da soma das percentagens (PE).	1	12,5%
5	Relação percentual entre a pontuação de cada município no Programa de Integração Tributária (PIT) e a soma da pontuação de todos os municípios (RS).	1	12,5%
Total		8	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Aplicando a FQC, com exceção do Critério 5, todos os outros atenderam 100% da ficha. Todos são critérios com base em dados secundários informados mensalmente para os tribunais de contas estaduais e para órgãos do governo federal, o que facilita a sua mensuração, além de poderem ser acompanhados e passíveis de ações, planejamento e estipulação de metas para melhora da performance.

Tabela 35 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área Receita Própria

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
MS, MT e SP	Relação percentual entre o valor da receita tributária própria do município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios do Estado.	2	2	2	2	2	100%
AP e MG	Relação percentual entre a receita própria do município e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município.	2	2	2	2	2	100%
RJ	Relação percentual entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no município.	2	2	2	2	2	100%
PE	Participação relativa de cada município no somatório das diferenças positivas entre o índice percentual de participação vigente para cada município, no exercício anterior e o resultado da soma das percentagens.	2	2	2	2	2	100%
RS	Relação percentual entre a pontuação de cada município no Programa de Integração Tributária (PIT) e a soma da pontuação de todos os municípios.	1	1	0	1	1	40%

Fonte: Autoria própria (2022)

Comentando agora sobre o critério com a menor avaliação, do Rio Grande do Sul, o qual mede a participação dos municípios no Programa de Integração Tributária (PIT). Este programa objetiva incentivar e avaliar as ações municipais de interesse mútuo dos municípios e do Estado no crescimento da arrecadação do ICMS (SEFAZ/RS, 2021). O programa prevê iniciativas em cinco grupos de atuação. Estas iniciativas são pontuadas gerando ao final uma nota para compor a pontuação total do município. O Anexo D traz um exemplo detalhado das ações avaliadas e da geração da pontuação.

Neste contexto, o critério em relação ao programa estadual do Rio Grande do Sul foi avaliado com pouco rigor técnico na FQC por três principais motivos: a sensibilidade não recebeu nota total, pois o PIT tem como objetivo aumentar a arrecadação do ICMS e em nenhum momento se observa algum indicador para compor índice do PIT que contemple a avaliação do objetivo do programa, o que é potencializado nos outros dois motivos, simplicidade e economia, pois existe da parte do município um investimento alto de tempo e recurso para participar do programa e do estado para compor o indicador, fiscalizando várias ações pontuais do município. Torna-se, assim, um índice exaustivo, que não possibilita um planejamento a longo prazo que permita um acompanhamento de indicadores, estipulação de metas, além das qualificações de fazer ou não fazer inseridas no formulário de mensuração (Anexo D).

4.4.7 Área da saúde

Na área da saúde, sete estados adotaram critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, dos quais quatro (50%) deles são indicadores compostos (índices), ou seja, que contemplam na sua fórmula mais de um indicador que será apresentado adiante. Um estado, Pernambuco, adotou dois indicadores, os quais cada um tem um percentual distinto de distribuição da cota-parte do ICMS, neste caso, considerou-se dois critérios na saúde distintos para o estado, e não a formação de um índice na área.

Tabela 36 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área Saúde

	Critério	Quant.	%
1	Índice de Qualidade na Saúde (CE, ES, MG e SE).	4	50%
2	Proporção do número de inscritos ativos no Cartão Nacional de Saúde – Cartão SUS no município em relação ao total do estado (GO).	1	12,5%
3	Relação entre os gastos de saúde per capita do município e o somatório dos gastos de saúde per capita de todos os municípios (AP).	1	12,5%
4	Relação entre quantidade de equipes no Programa Saúde na Família – PSF e a população do município (PE).	1	12,5%
5	Inverso da taxa de mortalidade infantil (PE).	1	12,5%
	Total	8	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Quando os critérios formados por índices foram detalhados e verificou-se na sua maioria a composição de indicadores amplamente conhecidos e facilmente acompanhados, isso se reverteu em uma FQC muito bem atendida nesta área. Apenas quatro indicadores colocam em questão a sensibilidade: número de cartões SUS pelo total populacional; percentual da população atendida pelo Programa Saúde da Família; gasto per capita com a saúde; gasto per capita com o saneamento. Estes indicadores têm algo em comum, avaliam uma quantidade sem uma definição de resultado ou qualidade. Dois deles têm um aspecto de capilaridade importante (número de cartões SUS pelo total populacional e percentual da população atendida pelo Programa Saúde da Família), porém mesmo assim o fato de existir não define se o atendimento é prestado. Nestes casos, a formação de um índice poderia compor outros indicadores que avaliem também indicadores de resultado ou impacto, citando como exemplo os indicadores utilizados em Sergipe. Os outros dois, relacionados a gasto, têm a mesma avaliação pelo FormFQC, medem eficiência, se o recurso está sendo devidamente aplicado, porém os resultados alcançados com o investimento não são pontuados, o que faz que a sensibilidade do indicador para avaliar a saúde da municipalidade não atinja nota máxima.

Tabela 37 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área Saúde

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
SE	Índice de Qualidade na Saúde	2	2	2	2	2	100%
	Taxa de Mortalidade Infantil.	2	2	2	2	2	100%
	Percentual de consulta mínimas de pré-natal realizadas pelas gestantes.	2	2	2	2	2	100%
MG	Índice de Qualidade na Saúde	1,5	2	2	2	2	95%
	Percentual da população com cobertura no Programa Saúde da Família.	2	2	2	2	2	100%
	Relação entre os gastos de saúde per capita do município e o somatório dos gastos de saúde per capita de todos os municípios (Peso 0,5 no índice final).	1	2	2	2	2	90%
CE	Índice de Qualidade na Saúde	2	2	2	2	2	100%
	Taxa de Mortalidade Infantil.	2	2	2	2	2	100%
	Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil.	2	2	2	2	2	100%
ES	Índice de Qualidade na Saúde	1	2	2	2	2	87%
	Percentual do gasto com saúde pública no total de gasto do município.	1	2	2	2	2	90%
	Percentual do gasto com saneamento no total de gasto do município.	1	2	2	2	2	90%
GO	Proporção do número de inscritos ativos no Cartão Nacional de Saúde – Cartão SUS no município em relação ao total do estado.	1	2	2	2	2	90%
AP	Relação entre os gastos de saúde per capita do município e o somatório dos gastos de saúde per capita de todos os municípios.	1	2	2	2	2	90%
PE	Relação entre quantidade de equipes no Programa Saúde na Família – PSF e a população do município.	2	2	2	2	2	100%
	Inverso da taxa de mortalidade infantil.	2	2	2	2	2	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

4.4.8 Área da agricultura

Na área agrícola, sete estados apresentam critérios, dos quais apenas um (14,3%) é um índice, os outros são indicadores que avaliam produção, área cultivada e comercialização agropecuária do município como mostra a Tabela 30 a seguir.

Tabela 38 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área Agricultura

	Critério	Quant.	%
1	Relação percentual entre a produção agropecuária do município e a total do estado (PR e RO).	2	28,6%
2	Relação percentual entre a área cultivada do município e a total do estado (AP e SP).	2	28,6%
3	Relação da produção primária do município em relação ao estado, ponderando a produção primária pelo número de quilômetros quadrados do município (RS).	1	14,3%
4	Participação da comercialização de produtos agrícolas, agropecuários e hortigranjeiros do município no total do estado (ES).	1	14,3%
5	Índice de Produção de Alimentos (MG).	1	14,3%
Total		7	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Quando aplicada à FQC (Tabela 31) para a agricultura, entendem-se o total atendimento desta nos indicadores dos estados do Amapá, Rio Grande do Sul, Rondônia, Espírito Santo, São Paulo e Paraná relacionados a produção, área e comercialização. Todos os indicadores baseados em dados secundários, de estrutura de obtenção formalizada, o que facilita o acompanhamento, planejamento e estruturação do tema em cada município. Claro que cada um foca em uma direção do tema, porém não cabe aqui a discussão dos objetivos de cada município, mas apenas a observância das características técnicas do que é usado para medir as políticas públicas.

Falando especificamente do indicador de Minas Gerais, que traz em toda a regra de cota-parte do ICMS uma grande parte qualitativa de coleta de dados, na área de agricultura não é diferente. Além de ter como base e, com grande peso, o indicador de produção, o estado acrescenta alguns indicadores. Comentando cada um deles e começando pelo indicador de número de pequenos agricultores, o que claramente mostra o incentivo a agricultura familiar, traz uma avaliação parcial no quesito sensibilidade, pois este indicador é ponderado pelo número total de pequenos agricultores do estado, o que poderia se mostrar mais efetivo ao objetivo ponderar pelo total de agricultores do município e depois disso avaliar a posição no estado, privilegiando assim os municípios que conseguem aumentar este número proporcionalmente no seu território.

O outro indicador se refere à observância da execução de programas agrícolas. Em 2021, foram avaliados cinco programas: Fundo Rotativo; Mecanização Agrícola; Sementes e Mudas Calcário; Fertilizante; e Apoio à Comercialização

(EMATER-MG). Proporcionalmente ao número de municípios do estado, o programa Fundo Rotativo atingiu 2,6% dos municípios; Mecanização Agrícola 80,4%; Sementes e Mudas 28,7%; Calcário e Fertilizante 16,6%; e Apoio à Comercialização 86,2% (EMATER-MG, 2021). Apesar de alguns programas serem amplamente utilizados, alguns como o fundo rotativo, se acompanhado historicamente não ultrapassa 10% de municípios que aderem. Diante desta análise, pode constatar que a contabilização de agricultores atingidos pelo programa, sobre o total de agricultores do município é uma medida concreta do alcance da política e permite a rastreabilidade e o planejamento municipal, porém novamente a questão da economia é afetada pelo denso trabalho de acompanhar e comprovar todos os programas e as características regionais ou dos programas podem afetar essa dinâmica de participação. Tirando algum fato específico que o indicador pretenda medir aqui não identificado, utilizar uma medida que não esteja habilitada para a maioria dos municípios que se beneficiam do quesito agrícola acaba não contribuindo com a potencialidade distributiva da cota-parte do ICMS.

Por último, comenta-se sobre a questão do conselho municipal na área agrícola. A simples existência e o funcionamento não indicam uma melhor gestão na área e toda a parte legal também impacta na economia do indicador. Mas ressalta-se que a existência dele na composição do índice com um peso menor é uma alternativa de estímulo à organização da sociedade cível no planejamento da política, neste sentido, acaba dando ao índice um caráter de estímulo à organização da gestão.

Tabela 39 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área Agricultura

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
PR e RO	Relação percentual entre a produção agropecuária do município e a total do estado.	2	2	2	2	2	100%
AP e SP	Relação percentual entre a área cultivada do município e a total do estado.	2	2	2	2	2	100%
RS	Relação da produção primária do município em relação ao estado, ponderando a produção primária pelo número de quilômetros quadrados do município.	2	2	2	2	2	100%
ES	Participação da comercialização de produtos agrícolas, agropecuários e hortigranjeiros do município no total do estado.	2	2	2	2	2	100%
MG	Índice de Produção de Alimentos	1,5	2	1,5	1,5	1,5	80%
	Relação percentual entre a área cultivada do município e a total do estado (Peso 35%).	2	2	2	2	2	100%
	Relação percentual entre o número de pequenos produtores agropecuários do município e o número de pequenos produtores agropecuários do estado (Peso 30%).	1	2	2	2	2	90%
	Percentual para municípios onde exista programa ou estrutura de apoio ou órgão de apoio à produção, ao desenvolvimento e à comercialização de produtos agropecuários, de acordo com a relação percentual entre o número de produtores agropecuários atendidos e o número total de produtores agropecuários existentes no município e no estado (Peso 30%).	2	2	1	1	1	70%
	Municípios onde exista Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, constituído e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) em execução (5%).	1	2	1	1	1	60%

Fonte: Autoria própria (2022)

O cálculo do Índice de Produção de Alimentos de Minas Gerais é realizado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER) e a coleta de dados é organizada pela própria instituição que utiliza dois procedimentos, sendo um para os municípios credenciados ao órgão, nestes o levantamento tem como base o conhecimento e os dados coletados pela equipe da Emater local do município, no caso de municípios não credenciados, os técnicos da Emater de outros municípios coletam dados nas Prefeituras e setores como Sindicatos Rurais, IBGE, Secretarias Municipais de Agricultura, etc. Todo este levantamento é feito por meio de preenchimento de questionários eletrônicos (EMATER-MG).

4.4.9 Área do patrimônio cultural

Na área do patrimônio cultural, dois estados, Amapá e Minas Gerais, apresentam diretamente indicadores nesta área, porém nos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Tocantins identificou-se que indiretamente os critérios ambientais dispõem de aspectos culturais ao considerarem em seus subcritérios recursos destinados a municípios com terras indígenas. Esse fato foi apontado na análise geral (Gráfico 1), porém nesta etapa da análise (para a aplicação da FQC) levou-se em consideração apenas os dois índices diretamente indicados como específicos da área de patrimônio cultural.

Tabela 40 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área de patrimônio cultural

	Critério	Quant.	%
1	Índice de Patrimônio Cultural (AP e MG)	2	28,6%
	Total	2	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Por se tratar de dois índices, compostos de vários subcritérios, apresentou-se separadamente ambos, primeiro o de Minas Gerais que é composto por um checklist de situações consideradas em prol do patrimônio cultural do estado, as quais são apresentadas na Tabela 33. Neste caso, a simplicidade e a objetividade do índice na parte de ações de proteção, que recebe para cada item peso distinto, permite total planejamento, controle e organização municipal para alcançar melhores posicionamentos, além de permitir o acompanhamento da evolução dos municípios ao tema e garantir a atenção ao patrimônio histórico do estado. Mas novamente se deve destacar o trabalho para o alcance do índice e a necessidade do preenchimento de questionários e envios de documentação. Vários são os documentos, relatórios técnicos, leis e as comprovações que devem ser perseguidas pelos municípios para o alcance deste repasse. Por este motivo, a questão de economia e simplicidade são questionáveis, pelo planejamento e o tempo dedicado para a obtenção de documentos que possibilitem a comprovação e obtenção dos dados para cálculo do índice. Além disso, a existência de conselho e políticas municipais não recebe pontuação máxima, pois a simples existência não mede um planejamento ou evolução na área. Acaba

sendo um item de sim ou não, sem medir algo efetivamente prejudicando a sensibilidade e a estabilidade do critério nos termos definidos na FQC.

Tabela 41 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do patrimônio cultural de MG

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
MG	Índice de Patrimônio Cultural	1,2	2	1,3	1,3	1,2	70%
	Ações de gestão	1	2	2	2	1	80%
	Política Municipal de Proteção ao Patrimônio e Outras Ações.	1	2	1	1	1	60%
	Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos.	1	2	2	2	2	90%
	Ações de proteção	2	2	1	1	2	80%
	Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural.	2	2	1	1	2	80%
	Processos de Tombamento de Bens Materiais, na esfera municipal.	2	2	1	1	2	80%
	Processos de Registro de Bens Imateriais, na esfera municipal.	2	2	1	1	2	80%
	Ações de Salvaguarda e promoção	1,2	2	1	1	1	62%
	Laudos técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos.	2	1	1	1	1	60%
	Relatórios do Implementação das Ações e Execução do Plano de Salvaguarda dos Bens Protegidos por Registro.	2	1	1	1	1	60%
	Programas de Educação para o Patrimônio, nas diversas Áreas de Desenvolvimento.	2	1	1	1	1	60%
	Difusão do Patrimônio Cultural.	2	1	1	1	1	60%

Fonte: Autoria própria (2022)

Cabe lembrar que, em Minas Gerais, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA, 2021) é o responsável por acompanhar e mensurar o índice referente a esta área, fonte da qual foi retirado detalhamento do ICMS para aplicar a FQC.

O índice do Amapá traz detalhadamente um diagnóstico do acervo do patrimônio cultural do estado, pontuando cada indicador com uma nota específica, que ao final traz a nota do município, a qual é comparada com o somatório das notas do estado, tornando o índice final bem ponderado para análise dos municípios que têm maior peso cultural no estado.

Na descrição da Lei nº 322, de 23 de dezembro de 1996, a obtenção do indicador é dada por duas fontes oficiais de dados secundários sobre o patrimônio histórico, uma pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e outra pela Fundação Estadual da Cultura, por meio da Relação de Bens Tombados no Estado do Amapá (AMAPÁ, 1996), o que facilita a obtenção dos indicadores acompanhados. A única questão do índice se reflete no indicador que acompanha a existência de planejamento. Como em outros estados, essas questões mais específicas de estruturas formais (conselhos, políticas e planos de ação) foram consideradas como um indicador que completa o índice, mas não traz efetivamente uma possível mudança na área pela simples existência, por este motivo, os quesitos sensibilidade e estabilidade não recebem a nota máxima.

Tabela 42 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do patrimônio cultural de AP

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
AP	Índice de Patrimônio Cultural	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	94%
	Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível federal ou estadual.	2	2	2	2	2	100%
	Somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados nas áreas urbanas ou rurais, tombados no nível federal ou estadual.	2	2	2	2	2	100%
	Bens imóveis tombados isoladamente no nível Federal ou estadual, incluídos os seus respectivos Acervos de bens móveis, quando houver.	2	2	2	2	2	100%
	Bens móveis tombados isoladamente no nível federal ou estadual.	2	2	2	2	2	100%
	Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal.	2	2	2	2	2	100%
	Somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal.	2	2	2	2	2	100%
	Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver.	2	2	2	2	2	100%
	Bens móveis tombados isoladamente no nível Municipal.	2	2	2	2	2	100%
	Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural.	1	2	1	2	1	70%

Fonte: Autoria própria (2022)

Algo que deve ser apontado é o fato de que na oficina de repasse da cota-parte do ICMS para municípios do Amapá em 2019, apenas dois municípios atingiram pontuação nesta área (AMAPÁ, 2019), o que merece atenção do governo estadual na averiguação se este resultado é o esperado para a área, ou ainda não houve o devido comprometimento dos municípios para o alcance do índice.

Além disso, cabe ressaltar a diferença entre o índice de Minas Gerais, muito mais qualitativo, o que sobrecarrega a sua mensuração e o do Amapá, quase que totalmente quantitativo. Apesar de Minas Gerais também relacionar o patrimônio cultural de forma quantitativa como exposto na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, no Anexo II (MINAS GERAIS, 2019), a deliberação do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP) (MINAS GERAIS, 2017) traz o detalhamento qualitativo dos outros quesitos do critério.

4.4.10 Área do turismo

Na área do turismo, apenas dois estados (Tabela 35) têm critérios de repasse do ICMS, Minas Gerais e Tocantins, sendo que Minas Gerais elenca uma lista de subcritérios para o alcance do repasse, enquanto Tocantins determina que, para o município ser beneficiário do repasse, ele deve ser integrante do Mapa do Turismo Brasileiro.

Tabela 43 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área do turismo

	Critério	Quant.	%
1	Índice do Turismo (TO e MG)	2	100%
	Total	2	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Analisando primeiramente o critério de Tocantins, composto de apenas um indicador, tem-se que ele atende 100% da ficha de qualificação. Além de ser um indicador simples e que permite a gestão municipal, Tocantins fez uso de um indicador já existente, monitorado e supervisionado pelo Ministério do Turismo do Governo Federal (MTUR), que abrange vários critérios para que o município ou a região possa fazer parte do mapa.

Para o município participar do Mapa do Turismo Brasileiro, ele precisa atender à Portaria MTUR nº 41, de 24 de novembro de 2021: comprovar a existência de órgão ou entidade municipal responsável pela pasta de turismo; comprovar a existência de dotação orçamentária destinada ao turismo e Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) vigentes; ter, no mínimo, um prestador de serviço turístico, de cadastro obrigatório no Ministério do Turismo, em situação regular no Sistema de Cadastro (CADASTUR); comprovar a existência de conselho ou fórum municipal de Turismo ativo; apresentar “termo de compromisso”, conforme modelo disponibilizado pelo Ministério do Turismo, assinado pelo prefeito municipal e pelo dirigente responsável pela pasta de Turismo, aderindo, de forma espontânea e formal, ao Programa de Regionalização do Turismo (MTUR, 2021).

Essa alternativa utilizada por Tocantins gera um grande ganho de confiabilidade e economia, pois, além de fortalecer uma política federal, permite que os municípios tenham um direcionamento único na organização de regiões turísticas. Conforme Lei nº 3.319, de 22 de dezembro de 2017, Art. 3º, IV, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura, é a responsável pelo índice.

Tabela 44 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do turismo em Tocantins

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
TO	Município pertencente ao Mapa do Turismo Brasileiro	2	2	2	2	2	100%

Fonte: Autoria própria (2022)

Entrando no critério de Minas Gerais, que mantém o padrão dos outros critérios já analisados, o estado opta por uma construção de vários itens a serem cumpridos pelos municípios onerando a FQC no quesito de economia, mas sempre com vistas para itens simples e focados no objetivo do critério, o que os torna de fácil gestão, acompanhamento e planejamento. Destaca-se no índice a ponderação pelo peso da Receita Corrente Líquida, a qual pondera o resultado da avaliação da política conforme tabela predefinida pelo estado.

Tabela 45 – Critérios de distribuição da cota-parte do ICMS na área do turismo em MG

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
MG	Índice do Turismo	1,5	2	1,4	2	1,1	80%
	Peso da Receita Corrente Líquida - RCL per capita variando em números inteiros de 1 a 10, sendo 1 para municípios com RCL per capita acima de R\$ 3.000,00 e 10 para RCL per capita de R\$ 0,00 a R\$ 750,00.	2	2	2	2	2	100%
	Avaliação da execução da política na área do turismo	1	2	1,3	2	1	73%
	Ter participação no critério "patrimônio cultural" desta lei (art. 1º, VII).	1	2	2	2	1	80%
	Ter participação no critério "meio ambiente" desta lei (art. 1º, VIII).	1	2	2	2	1	80%
	Participar de um circuito turístico reconhecido pela Setur, nos termos do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais.	1	2	1	2	1	70%
	Ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo.	1	2	1	2	1	70%
	Ter Conselho Municipal de Turismo (Comtur), constituído e em funcionamento.	1	2	1	2	1	70%
	Ter Fundo Municipal de Turismo (Fumtur), constituído e em funcionamento.	1	2	1	2	1	70%

Fonte: Autoria própria (2022)

Entre os subcritérios estabelecidos por Minas Gerais, a questão de existência de conselhos e da dotação orçamentária para a pasta, também presentes no Mapa do Turismo Brasileiro, são adotados por Tocantins. Minas Gerais também acrescenta algumas leis estaduais no seu critério e como um diferencial tem-se o peso dado à participação no critério da área de patrimônio cultural e no critério de proteção ambiental. Esse olhar amplo na política pública do turismo, englobando cultura e meio ambiente, enfatiza a necessidade de a gestão pensar de forma integralizada as três áreas: turismo, meio ambiente e cultura. O desabono do índice fica por parte das questões categóricas que não possibilitam a evolução anual do índice e o grande trabalho de coleta por questionários.

4.4.11 Área do esporte

Com apenas um estado tendo critérios de distribuição da cota-parte do ICMS relacionados ao esporte, Minas Gerais criou um índice chamado de Índice do Esporte (IE), que tem a Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude do Estado de Minas

Gerais (SEEJ), responsável pela regulamentação e metodologia, definidas na Resolução SEEJ nº 13 /2013. Esta dispõe sobre os detalhes de coleta/fornecimento de dados primários, para posterior cálculo do índice.

O IE é calculado apenas para municípios que comprovem anualmente que têm e mantêm em pleno funcionamento o Conselho Comunitário de Esportes. Este é o ponto inicial do índice e somente os municípios que forem habilitados neste item são avaliados nos itens posteriores. Destaca-se que a habilitação é dada após envio pelo município de atas, normal, leis e outros documentos que comprovem a existência e o funcionamento do conselho no ano de apuração (SEEJ, 2013).

Habilitado neste quesito, o município participa da avaliação das atividades esportivas listadas na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que são: Projetos Socioeducacionais; Esporte para Pessoas com Deficiência; Jogos Escolares Municipais; Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais; Minas Olímpica Jogos Interior de Minas Gerais; Atividades Futebol Amador; Esporte Terceira Idade; Atividades de Lazer; Qualificação Agente Esportivo; Xadrez na Escola; Academia na Escola; Outros Programas / Projetos; e Instalação / Reforma / Equipamento Esportivo (SEEJ, 2013).

Para alcançar as pontuações, em duas das 13 atividades, a SEEJ tem controle dos dados, para as outras 11 atividades, os municípios precisam apresentar documentações que comprovem a realização das atividades (fotos, fichas de inscrição, reportagens em jornais, certificados, notas fiscais ou outros documentos). Após a coleta e envio documental realizada pelo município, a SEEJ analisa e habilita o município a receber ou não a pontuação (SEEJ, 2013).

Em resumo, a obtenção do indicador é um processo trabalhoso de registro de fatos e dados que comprovem a execução de ações e projetos na área do esporte e que necessitam de uma gestão municipal organizada e atuante para a manutenção e organização destas informações. Conseqüentemente à geração trabalhosa de dados, na sua primeira edição em 2011, apenas 94 municípios (11,2%) dos 853 de Minas Gerais foram contemplados com distribuição da cota-parte no critério do esporte. Em 2021, o número de municípios aumentou para 412 (48,3%) (FJP). Mesmo depois de 10 anos e, apesar de todo o incentivo do estado ao esporte, amarga-se mais de 50% dos municípios não habilitados no quesito.

Depois deste breve relato e com maior conhecimento para avaliar o índice, apresenta-se a Tabela 38 com a aplicação da FQC, a qual destaca alguns pontos

avaliativos importantes. Começando pela sensibilidade dos indicadores utilizados, a qual não pode ser considerada alta por dois fatos, primeiramente, a questão da existência de um conselho não implica na execução de políticas públicas, com certeza esperasse que, com a instituição consolidada, as políticas na área fossem fortalecidas, mas a não existência dela, que é o segundo ponto, não implica na não execução de atividades esportivas, o que faz com que a aplicação do filtro “ter ou não conselho”, como um item de habilitação do critério pode prejudicar municípios extremamente atuantes na política, mas que não têm conselhos.

Após este ponto, também se enfatiza a simplicidade e a economia para a obtenção do índice. São 853 municípios em Minas Gerais e se todos enviarem a documentação exigida de um conselho formalizado e de mais 11 atividades executadas, serão mais de 10 mil arquivos para serem avaliados qualitativamente para a determinação da pontuação de cada um dos municípios, o que nitidamente não pode ser considerado um indicador totalmente simples ou econômico para ser mensurado.

Por fim, se traz a verificação. Como a FQC determina que a obtenção realizada por questionários é parcialmente verificável, a maioria dos indicadores do IE recebe nota parcial neste quesito.

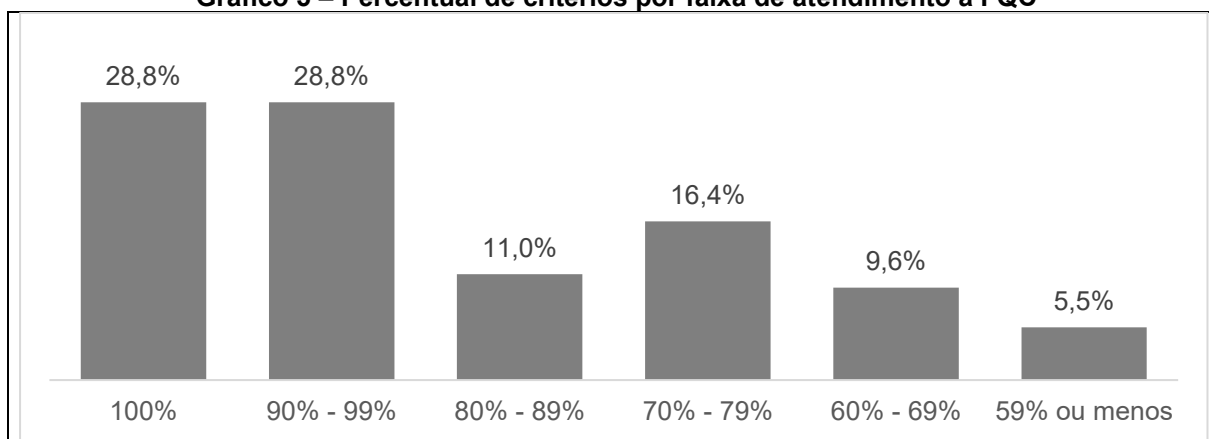
Tabela 46 – Aplicação da FQC nos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS na área do Esporte em MG

UF	Critério	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificável	Estabilidade	Rigor técnico na FQC
MG	Índice do esporte	1	1	1	2	2	64%
	Peso da Receita Corrente Líquida - RCL per capita variando em números inteiros de 1 a 10, sendo 1 para municípios com RCL per capita acima de R\$ 3.000,00 e 10 para RCL per capita de R\$ 0,00 a R\$ 750,00.	1	1	1	2	2	70%
	Avaliação da execução da política na área do esporte	1	1	1	1	1,8	58%
	Nota da atividade esportiva desenvolvida pelo município: Pontuação máxima de 10 sendo listada 13 atividades, recebendo notas variadas de (0,5), (1,0) e (1,5).	1	1	1	1	2	60%
	Número de modalidades esportivas de que o município participa em cada atividade esportiva, recebendo um número inteiro de 1 a 10 que é condicionado ao número de habitantes.	1	1	1	1	2	60%
	Número de atletas participantes em cada atividade esportiva, recebendo um número inteiro de 1 a 10 que é condicionado ao número de habitantes.	1	1	1	1	2	60%
Instalarem e mantiverem em pleno funcionamento o Conselho Comunitário de Esportes.	1	1	1	1	1	50%	

Fonte: Autoria própria (2022)

4.4.12 Resumo do rigor técnico dos critérios

A avaliação técnica dos indicadores, observando a metodologia deste trabalho que definiu a FQC e o FormFQC como base para análise, obteve quase 60% dos critérios atendendo 90% ou mais da FQC e, aproximadamente, 15% atendendo 69% ou menos da FQC, ou seja, resumidamente, a maioria dos critérios utilizados pelos estados brasileiros traz uma preocupação técnica na sua elaboração para compor a distribuição da cota-parte do ICMS.

Gráfico 5 – Percentual de critérios por faixa de atendimento a FQC

Fonte: Autoria própria (2022)

4.4.13 Análise de Regressão Logística pelo Método de Firth (logistf)

Apesar do grande atendimento técnico dos critérios em relação à FQC, é objetivo deste trabalho identificar entre as cinco qualificações (sensibilidade, simplicidade, economia, verificável e estabilidade) se alguma destas se destaca como maior significância para o não atendimento do rigor técnico. E, para tanto, utilizou-se da análise de Regressão Logística pelo Método de Firth (logistf), rodada no Software R.

Os comandos e saídas do Software R são apresentados no Apêndice A e apontaram como significativas para o insucesso do rigor técnico dos critérios da cota-parte do ICMS (Modelo Insucesso) as qualificações de sensibilidade e simplicidade, a um p-valor $< 0,00001$, ou seja, são estas duas qualificações técnicas que mais impactaram para o rigor técnico não atender 100% da FQC.

Além delas, a estabilidade e a economia também foram significativas, mas a um p-valor de $< 0,01$. A única qualificação que no conjunto de critérios da cota-parte do ICMS não impacta no insucesso foi a qualificação de verificável (p-valor $> 0,9$).

Em razão de chances, pode-se comparar ainda que a sensibilidade tem um impacto maior no rigor do que a simplicidade, ou seja, os critérios da cota-parte do ICMS tiveram maior chance (109 vezes) de não atender à qualificação de sensibilidade, considerando a o FormFQC deste projeto, do que a qualificação simplicidade (63 vezes).

Este resultado aponta que os critérios estão mais voltados para as qualificações técnica de economia, verificação e estabilidade, do que a questão de sensibilidade e de simplicidade.

Na sensibilidade, este resultado é devido principalmente pela condicional do FormFQC ter como objetivo medir resultado ou impacto na área e muitos critérios avaliavam apenas a eficácia ou a eficiência, ou seja, focavam em afirmar se algo era feito ou não na área em questão, ou ainda quanto se investia na área.

Na simplicidade, a área social¹ pode ter pesado na significância desta qualificação para o rigor técnico, pois a maioria dos critérios utilizados, não recebeu nota máxima (2), pelo fato de não permitir planejamento para melhorar os indicadores que compõem o critério. Como já comentado neste trabalho, a área social vem com um caráter redistributivo muito forte, tentando amenizar as grandes diferenças de arrecadação entre os municípios e beneficia município com menores índices sociais, fato esse que traz essa característica de ser um indicador apenas redistributivo e não de resultado para obtenção de maiores recursos da cota-parte do ICMS.

4.5 Geração de valor público

Este projeto já trouxe considerações sobre a importância da cota-parte do ICMS nos municípios e as diversas formas de repasses (154 critérios) classificados em 11 áreas de atuação da gestão municipal e agora pretende direcionar a análise em um contexto mais amplo no que se refere à questão da governança, vista como um sistema estratégico que direciona a gestão para alcance de valor público.

Basicamente, a distribuição da cota-parte do ICMS ocorre nos 26 estados brasileiros de formas diversas, com critérios e em áreas distintas, o que já mostra uma percepção da possibilidade de utilizar a cota-parte do ICMS como uma ferramenta de direcionamento de gestão, e não apenas o cumprimento de um artigo constitucional, o que já se alinha aos princípios da governança.

Neste contexto, trazer a governança como geração de valor público, fundamentada na garantia de direitos constitucionalmente permite comparar os estados à luz de uma única legislação.

¹ As áreas não entraram como fatores na análise de regressão, pois o número de critérios era muito baixo por área, impossibilitando a convergência da análise, mesmo utilizando-se do Método de Firth para dados desbalanceados.

Assim, dos 11 critérios analisados tem-se todos de alguma forma citados na CF, com direcionamentos distintos, responsabilidades únicas ou compartilhadas entre união, estados e municípios, de atuar, legislar ou promover a área em questão. Foram elencados os artigos que mais convergem com a área analisada para trazer a reflexão do direcionamento da política pública por meio da cota-parte do ICMS, como destaca o Quadro 11.

Quadro 11 – Geração de Valor dos critérios utilizados na distribuição da cota-parte do ICMS

Estado	Geração de valor	Quant. e % de estados com critério	Quant. e % de estados que geram valor público
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> Art. 3, inciso II coloca como objetivo garantir o desenvolvimento nacional. Art. 23, inciso VIII traz que todas as esferas, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. 	7 (26,9%)	7 (100%)
Educação	<ul style="list-style-type: none"> Art. 6 coloca a educação como um direito social. Art. 30, inciso VI traz a competência aos municípios por meio de cooperação financeira e técnica, o atendimento à educação infantil e ensino fundamental. Art. 158, Parágrafo Único, inciso II, repasse da cota-parte do ICMS com na base na melhora dos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade. 	9 (34,6%)	9 (100%)
Esporte	<ul style="list-style-type: none"> Art. 24, inciso IX traz que a legislação do desporto é competência da União e dos Estados. Art. 217 traz o dever do Estado em fomentar as práticas desportivas formais ou não-formais e ainda, dá ênfase no inciso II a obrigatoriedade de destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento. 	1 (3,8%)	1 (100%)
Patrimônio cultural	<ul style="list-style-type: none"> Art. 23, inciso III traz que todas as esferas, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem proteger o patrimônio cultura e histórico. Art. 24, inciso VII traz que a legislação da proteção cultural é competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. Art. 30 traz que os municípios devem observar as leis federais e estaduais e promover a proteção do patrimônio cultural. Art. 215 em seu § 1º faz referência que o estado de proteger as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras. Art. 231 traz toda proteção garantida às terras indígenas, além do caráter permanente, o usufruto 	6 (23,1%)	2 (100%) AP e MG 4 (50%) MS, MT, RS e TO

	exclusivo das riquezas nelas contidas e acrescenta que são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis.		
População	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 3, inciso III fala em redução das desigualdades sociais e regionais. 	19 (73,1%)	1 (5,3%)
Proteção ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 23, inciso VII traz que todas as esferas, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem preservar as florestas, a fauna e a flora. • Art. 231 traz toda proteção garantida às terras indígenas, além do caráter permanente, o usufruto exclusivo das riquezas nelas contidas e acrescenta que são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis. 	17 (65,4%)	17 (100%)
Receita própria	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 3, inciso II coloca como objetivo garantir o desenvolvimento nacional. • Art. 30, inciso III fala da competência dos municípios na arrecadação de tributos da sua competência. 	8 (30,8%)	8 (100%)
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 6 coloca a saúde como um direito social. • Art. 30, inciso VII traz a competência aos municípios por meio de cooperação financeira e técnica, o atendimento à saúde. 	7 (26,9%)	7 (100%)
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 3, inciso III fala em redução das desigualdades sociais e regionais. 	22 (84,6%)	22 (100%)
Território	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 30, inciso V traz a competência do estado em organizar e prestar serviços em seu território, inclusive de transporte coletivo. • Art. 30, inciso VIII promover o adequado ordenamento territorial, com planejamento e controle do uso do solo urbano. 	17 (65,4%)	17 (100%)
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 180 traz que todas as esferas, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. 	2 (7,7%)	2 (100%)

Fonte: Autoria própria (2022)

A área da agricultura é um meio de desenvolvimento econômico nacional. O Brasil se destaca no mundo com sua produção agrícola e, em 2021, o setor representou 27,4% do PIB brasileiro (CEPEA, 2022). A produção agrícola é isenta de ICMS, ou seja, não gera o imposto, o que acaba impactando os municípios mais agrícolas e menos industrializados na devolução da cota-parte. Sendo a cota-parte do ICMS uma das principais transferências para os municípios, alguns estados veem no critério agrícola uma forma de compensar este desbalanceamento devolutivo e ainda incentivar, como no caso de Minas Gerais, a produção familiar com critérios voltados aos pequenos agricultores.

O Art. 3, inciso II apontado no Quadro 11 traz o objetivo constitucional de garantir o desenvolvimento nacional, assim como o Art. 23 reforça que é de competência de todos os entes da federação, inclusive a União, em fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Acrescente-se que a agricultura em uma perspectiva mais abrangente, principalmente a familiar ou a do pequeno agricultor, vai além do quadro de desenvolvimento e impacta em questões de retenção do homem no campo, evita o inchaço dos grandes centros urbanos e outras situações que se inter-relacionam com questões sociais e de dignidade humana. Neste sentido, destacam-se os estados com critérios nesta área por gerar valor público nos dois sentidos, o de fomentar o desenvolvimento e minimizar as discrepâncias arrecadatórias nos seus municípios, gerando distribuições menos desiguais.

Após analisar a área da agricultura, começa-se a análise da área território. No Quadro 11, o artigo que mais traz relação em geração de valor percebido pela população na constituição é o Art. 30, nos seus incisos V e VIII, que falam de responsabilidades que são influenciadas pelo tamanho territorial, organização e prestação de serviço no território e ordenamento do solo urbano, respectivamente. Do total de estados, 18 distribuem recurso com critérios nesta área, sendo que 15 deles por critérios proporcionais ao tamanho e três deles proporcionais à quantidade de propriedades rurais. Ambos os critérios trazem uma geração de valor direta quando analisamos as questões práticas da gestão: proporcionar transporte público em municípios, distribuir serviços como educação, saúde e assistência social, manter estradas rurais, etc.; todos esses serviços são impactados diretamente pela dimensão territorial.

Um caso prático que pode exemplificar a importância de critérios como este diante da análise do estado e das discrepâncias que ocorrem entre os municípios é o estado do Pará que tem o maior município do país em seu território. Altamira (PA) tem aproximadamente 160 mil km², é 150 vezes maior que Belém (PA), a capital, que mede aproximadamente mil km². Comparando as receitas, Altamira (PA) tem uma receita 12 vezes menor que a capital e uma população aproximadamente 13 vezes menor que a capital. Essas relações mostram o desafio logístico da administração municipal para garantir o atendimento populacional, o que gera necessidades de investimento maiores se compararmos com Paragominas (PA), município do mesmo estado, com praticamente a mesma população de Altamira (PA) e mesma receita

municipal, mas de extensão oito vezes menor. Esses critérios, por mais simples que pareçam, trazem um impacto positivo, geram valor, reduzem desigualdades e, se bem geridos e aplicados no território, podem proporcionar resultados positivos na oferta de serviços para a sociedade.

A área de geração de receita própria, utilizada como critério por oito estados tem um papel importante, pois ela impacta tanto no desenvolvimento, quanto na competência municipal de otimizar a sua arrecadação e reduzir a dependência financeira das transferências. Na constituição, destacaram-se no Quadro 11 os Art. 3, inciso II, já comentado na agricultura, e o Art. 30, inciso III, direcionado à arrecadação de tributos da competência municipal. Indiscutivelmente, critérios nesse sentido direcionam a gestão municipal a olhar as ações que competem ao seu executivo, fomentando uma administração com práticas que possam incentivar investimentos locais, organização territorial e outras ações que impactam no desenvolvimento local.

Na área de critérios relacionados à população, basicamente se refere à proporção populacional ou, ainda, número de eleitores, que é o reflexo da população total se diferenciando apenas no estado do Paraná, sendo que a relação está focada na população rural.

Como já comentado neste trabalho, o tamanho populacional do município se correlaciona positivamente com o repasse da cota-parte do ICMS, ou seja, quanto maior o município, maior a arrecadação. Consequentemente, quando os critérios populacionais se destinam ao tamanho da população, ele acaba assumindo um caráter mais devolutivo do que redistributivo.

Como exemplo, utilizou-se o estado de Minas Gerais com 853 municípios, que distribui 5% da cota do ICMS para os 50 municípios mais populosos. Ranqueando a estimativa populacional do ano de 2021 (IBGE, 2018) e a Receita Corrente do mesmo ano (SICONFI, 2021), teve-se que dos 50 municípios mais populosos de Minas Gerais, 44 deles (88%) também estão entre os 50 municípios com as maiores Receitas Correntes, ou seja, o critério populacional quase que na sua totalidade é repassado similar ao VAF.

Diferentemente, o critério do estado do Paraná é calculado com base na população rural. Quando foi feita a mesma análise de correlação entre a representatividade da população rural no total populacional do município (IBGE, 2010) e correlacionou-se esta representatividade rural de cada município com suas Receitas Correntes (SICONFI, 2021), chegou-se a um coeficiente de correlação de (-0,21),

indicando a inexistência de correlação, ou seja, o tamanho da população rural não tem relação com a Receita Corrente, o que torna este critério uma forma de distribuição da cota-parte do ICMS que reduz desigualdades regionais e sociais e gera valor público.

Dos 18 estados que apresentam critério nesta área, considerando que o tamanho populacional está relacionado positivamente com a geração de impostos, 17 deles não geram valor público, colocando na pauta a discussão se o critério proporção populacional não é apenas uma extensão do VAF, em vez de ser um critério que permite gerar valor público como dado pelo artigo Art. 3, inciso III, que fala do objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

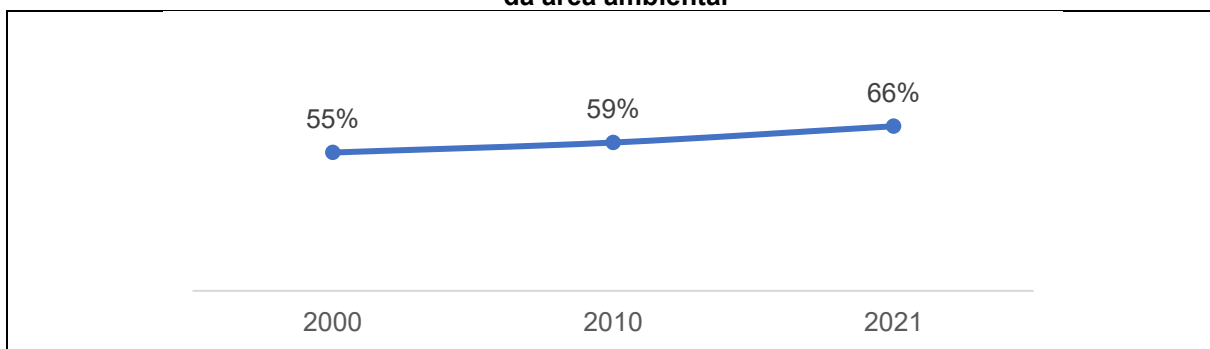
Sendo assim, no contexto deste trabalho, considerou-se que apenas o estado do Paraná gera valor público reduzindo desigualdades e distribuindo a cota-parte do ICMS na área populacional pelo critério segmentado na população rural.

Na área do patrimônio cultural, tem-se seis estados com critérios que se relacionam ao tema, mas apenas dois diretamente ligados ao patrimônio cultural, no sentido de analisar bens materiais e imateriais tombados (Amapá e Minas Gerais), o que acaba proporcionando de forma recorrente condições financeiras para que os municípios promovam a política na esfera municipal. Os outros quatro estados (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Tocantins) devem ser mencionados pelo valor cultural abordado por eles na área ambiental quando reconhecem as áreas indígenas como parte do repasse. A CF fala da preservação cultural destes povos e isso perpassa pelo reconhecimento e preservação dessas áreas. Porém estes estados compreendem as áreas indígenas no critério ambiental e não trazem ao seu índice aspectos do Art. 23, 24 e 30 da CF de forma mais direcionada como o Amapá e Minas Gerais.

Dando continuidade à análise de geração de valor, entra-se na área de proteção ambiental, muito utilizada com critérios de repasse. Os critérios desta área enfatizam a quantidade e a qualidade da proteção e do oferecimento de serviços voltados a este tema e, ainda, em alguns estados estendem a observância de terras indígenas e quilombolas, como já mencionado. A CF, o Art. 23, inciso VII, traz a competência de todos os entes em preservar as florestas, a fauna e a flora e, inclusive, o Art. 231 assinala a proteção garantida às terras indígenas, que além de ambiental tem seu aspecto cultural.

No contexto ambiental é indiscutível a geração de valor ao se observar critérios de repasse a essas áreas. Existem vários estudos, uns já citados neste trabalho, que focam na análise de critérios ambientais da cota-parte do ICMS e seus impactos positivos nas gestões municipais. A exemplo deste tema, apresenta-se o caso do estado do Paraná, o primeiro a adotar o ICMS Ecológico como critério de distribuição da cota-parte do ICMS aos seus Municípios, em 1991. Sousa, Nakajima e Oliveira (2010) destacaram a importância deste critério na melhor gestão ambiental dos municípios paranaenses e isto pode ser constatado com dados disponibilizados na Intranet da Secretaria da Fazenda (SEFANET), como mostra o Gráfico 4. Gradativamente, mais municípios conseguem se enquadrar no critério e receber repasses da cota-parte do ICMS no critério ambiental do Paraná, mostrando que o critério da legislação da cota-parte do ICMS assumiu um papel direcionado à gestão gerando valor na área ambiental e fomentando uma melhor gestão desta área nos municípios.

Gráfico 6 – Percentual de municípios que receberam a cota-parte do ICMS no PR nos critérios da área ambiental



Fonte: Autoria própria (2022)

Comentando sobre a área do esporte, enfatiza-se no Art. 217, inciso II, o dever do estado em fomentar e fornecer recursos para práticas esportivas. Porém, no Brasil, a área não tem um fundo para financiamento como tem a educação e a saúde, por exemplo, todo o recurso da área é enviado por meio de programas específicos captados pelos municípios, o que enfatiza a importância da ação destes quando destinam um repasse fixo a atividades desenvolvidas nas áreas, além de gerar o valor público, trazem a recorrência do recurso que pode ser aproveitado nos municípios para ações destinadas na área.

A mesma análise do esporte pode ser estendida ao turismo. Mais uma política que não dispõe de um fundo de financiamento e depende do comprometimento de

gestores para fomentar o desenvolvimento da área. Neste sentido, os estados de Minas Gerais e Tocantins se destacam por incentivarem a gestão municipal a gerar valor nesta área, proporcionando um repasse contínuo mediante a cota-parte do ICMS, reforçando o que o Art. 180 preconiza, promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Analisando a geração de valor na área da saúde, apesar de pouco utilizados entre os estados, os critérios nesta política estão fortemente ligados à geração de valor, explicitamente expostos na CF, Art. 6, como um direito social e, ainda, no Art. 30, inciso VII, que traz a competência aos municípios de prestação de serviço e atendimento por meio de cooperação financeira e técnica da União e dos estados.

Na área da educação, que teve a obrigatoriedade instituída pela Emenda constitucional nº 108 na distribuição da cota-parte do ICMS, inquestionavelmente sabe-se do valor público associado a ela. Não cabe a este trabalho discutir a capacidade do método de cálculo em atender às exigências da Emenda nº 108, mas enfatizar que, assim como a saúde, Art. 6, a educação também é um direito constitucional e tem sua execução detalhada no Art. 30, traz a competência aos municípios por meio de cooperação financeira e técnica, o atendimento à educação infantil e ensino fundamental.

Por fim, analisou-se a área social, que é uma área que pode ser impactada por todas as outras, quando estas têm um caráter redistributivo e não devolutivo. Especificamente, os critérios utilizados pelos 22 estados têm uma grande geração de valor aos olhos da CF. Em todos os estados, pelo menos um dos critérios traz a perspectivas de distribuição igualitária ou condicionada ao inverso de algum indicador que reordene os municípios para determinar a cota-parte de recebimento.

A área social é colocada na CF no Art. 3, inciso III, explicitando o compromisso com redução das desigualdades sociais e regionais, erradicação da pobreza e marginalização, principal objetivo das arrecadações. Quando as arrecadações não são igualitárias, o papel da União e dos estados em proporcionar transferências redistributivas se torna essencial, especificamente a transferência da cota-parte do ICMS, uma das principais fontes de receita dos municípios.

Inegavelmente, estados que não têm critérios específicos na área social como Ceará, Espírito Santo, Piauí e Sergipe, têm na sua fórmula de distribuição da cota-parte algum outro critério que gera valor social, seja na área de educação (Ceará, Espírito Santo e Sergipe), de saúde (Ceará, Espírito Santo e Sergipe) ou território

(Espírito Santo e Piauí). Claro que a abordagem nas áreas de educação e saúde se diferenciam, focam em premiar os bons desempenhos, mesmo assim, oportunizam que gestões mais eficientes se destaquem no índice da cota-parte do ICMS, independentemente da arrecadação no seu território.

Em suma, todos os estados brasileiros, de alguma forma, estrategicamente por meio da legislação de distribuição da cota-parte do ICMS, assumem um papel de governança e geram valor público, direcionando a gestão municipal a olhar e atuar com o mesmo objetivo, monitorando seus resultados para redistribuir recursos de forma mais efetiva, dando à legislação e aos critérios um caráter de governança, quando esta é associada a gerar valor público.

Assim sendo, destacam-se as legislações estaduais da cota-parte do ICMS como ferramenta de governança, apoiando-se no que Cavalcante e Pires (2018) sugerem da governança na área pública, algo mais analítico, apoiado por várias ferramentas que possam orientar os gestores públicos e agentes a entregarem maior efetividade à sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES E SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

As legislações estaduais que definem a distribuição da cota-parte do ICMS foram incorporadas no decorrer dos anos por diversos critérios. Estes critérios assumiram funções conforme o direcionamento dado a eles e tornaram-se em muitos estados alvos das gestões municipais para planejamento e alcance de mais recursos financeiros-orçamentários.

Neste contexto, o presente estudo teve como objetivo sistematizar estes critérios utilizados nos estados brasileiros para a distribuição da cota-parte do ICMS, para verificação do rigor técnico e uso como ferramenta de governança, entendendo governança como um sistema de direcionamento da gestão para geração de valor público.

Deste modo, consoante ao **objetivo de sistematizar os critérios** de distribuição da cota-parte do ICMS nos estados brasileiros, foram obtidos 154 critérios, distribuídos nos 26 estados, sendo que Santa Catarina é o estado com o menor número de critérios, apenas 1, e Minas Gerais o estado com o maior número de critérios, 18. Apesar da legislação até a EC nº 108 não determinar a quantidade ou quais critérios deveriam fazer parte da distribuição da cota-parte, Santa Catarina se mostrou na contramão dos outros estados, que na maioria buscaram incorporar critérios que permitissem gerar valor público em diversas funções e diversificar a forma de distribuição da cota-parte do ICMS.

A partir desta sistematização, os objetivos específicos foram alcançados, os quais permitiram compor a resposta à pergunta do estudo sobre a tecnicidade dos critérios da distribuição da cota-parte do ICMS frente à possibilidade de serem utilizados como uma ferramenta de governança.

Detalhando os resultados, iniciando com o **primeiro objetivo específico**, identificaram-se 12 áreas que caracterizaram os 154 critérios mapeados, sendo uma delas o VAF e as outras 11 áreas: social; proteção ambiental; população; território; educação; receita própria; saúde; agricultura; patrimônio cultural; turismo e esporte.

As áreas com mais estados adotando critérios foram: a área social (84,6%); área populacional (73,1%); área de proteção ambiental (65,4%); e área de território (65,4%). E, respondendo o **segundo objetivo específico**, a área social se destaca tanto quantitativa, em maior número de critérios representando 18% de todos os 154

critérios, como também a que mais repassa em recursos financeiros, um terço do total de recurso destinado à cota-parte do ICMS.

O enfoque dado à cota-parte do ICMS como um recurso que assume na sua maior parte um caráter redistributivo é evidenciado, o que gera valor público, pois converge com a nossa constituição no que diz respeito à redução de desigualdades.

O **terceiro objetivo específico**, verificar se os indicadores que compõem os critérios atendem às propriedades técnicas indicadas na literatura e adotadas neste projeto, mostrou que a grande maioria dos indicadores atendeu à FQC e, quando não atendem, as maiores chances estão em duas qualificações, a sensibilidade e a simplicidade, confirmando o **primeiro pressuposto** deste trabalho, que haveria qualificações que se destacariam ao rigor técnico de não atender 100% da FQC.

E, no **último objetivo específico**, de apontar se os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS podem ser considerados uma ferramenta de governança, o que o trabalho tinha como **segundo pressuposto** que a maioria sim, foi possível confirmar com base na nossa CF, que podem ser considerados como ferramentas de governança, o que reafirma a necessidade e o compromisso de maior conscientização dos governos estaduais na formulação destes critérios, observando suas qualificações técnicas e objetivos de repasse, redistributivos e por desempenho nas áreas.

Assim, é possível responder à pergunta principal do trabalho: **de que forma a análise do rigor técnico dos critérios da cota-parte do ICMS contribui para eles se tornarem ferramenta de governança?** Verificou-se que grande parte dos indicadores (quase 60%) atendem 90% ou mais da FQC e que estes critérios estão na maioria alinhados à nossa CF, ou seja, agem para atender princípios como redução de desigualdades, desenvolvimento, garantia de direitos, sejam eles sociais, educacionais ou de saúde, além de apontar para áreas como agricultura, turismo, meio ambiente e, até mesmo, a geração de receita dos municípios.

Porém, apesar do alto rigor técnico e dos direcionamentos alinhados à CF, a análise dos critérios apontou algumas qualificações com maior tendência para interferir na tecnicidade: a sensibilidade e a simplicidade. Qualificações estas que no paralelo entre indicadores de avaliação, governança e geração de valor público, são as mais impactantes para a sociedade.

A sensibilidade, que metodologicamente o trabalho trouxe a tipologia de indicadores de avaliação e buscou identificar os critérios que avaliavam efetividade – objetivo da governança e razão do valor público –, trouxe um refinamento no rigor

técnico e, conseqüentemente, diferenciou os critérios mais alinhados à eficácia (se é feito ou não) e os de eficiência (quanto é gasto ou produzido) a uma escala menor. Isso enfatiza a oportunidade de elevar alguns critérios da cota-parte do ICMS a um patamar de efetividade, potencializando a geração de valor e a totalidade da governança – direcionar, monitorar e avaliar.

Na qualificação de simplicidade, observa-se um apelo maior ao objetivo a que se propõem o critério, do que propriamente a necessidade de atender à qualificação, que enfatiza o planejamento da gestão. Como exemplo, identificado na sistematização dos critérios utilizados na área social e territorial, que vem com caráter redistributivo e não de incentivo ao melhor planejamento para obtenção de maiores recursos, o que sem sombra de dúvidas, gera valor público pela redução das desigualdades, apesar de não permitir planejamento e melhor gestão.

Ou seja, observa-se que, na questão de sensibilidade, o rigor técnico não atendido eleva a discussão para melhorar o critério, evoluindo da eficácia e da eficiência, para indicadores de efetividade e na simplicidade, quando não atendido empodera o critério ao seu objetivo maior, sem que ambos percam características de governança, ou seja, de defesa do interesse social ou geração de valor público.

Concluindo, a análise do rigor técnico oportuniza a conscientização dos critérios utilizados para avaliação, que já geram valor público com o seu direcionamento, mas podem ainda ser elaborados metodologicamente para medir efetividade nas áreas em que isto é possível, estimulando uma melhor gestão, o que é princípio da governança, ou, quando não existe a possibilidade de medir a efetividade, que o caráter redistributivo, que gera a redução de desigualdades sociais e arrecadações do Brasil seja priorizado, alinhando o critério à essência dos princípios constitucionais.

Por fim, é fato que a sistematização de todos os critérios utilizados nos estados brasileiros mostrou que essas iniciativas estaduais de incorporarem vários critérios de distribuição da cota-parte do ICMS em suas legislações mudaram o cenário dessa distribuição, passando de uma lei que descrevia formas de repasse para uma ferramenta de governança, com áreas a serem monitoradas e avaliadas e, ainda, com direcionamentos de necessidades das políticas, recompensas por bons desempenhos e geração de valor público, atos essenciais à sociedade e amplamente amparados pela nossa constituição.

5.1 Sugestão para novos estudos

Chegando ao fim do estudo proposto, a sistematização dos critérios possibilita que vários outros estudos complementares possam ser desenvolvidos e ampliem, não apenas o conhecimento, mas também o interesse pela distribuição da cota-parte do ICMS, uma das principais receitas municipais. Assim, sugere-se alguns temas:

- Avaliar os critérios com base nas constituições estaduais, verificando se estes geram valor público em seu território;
- Analisar o critério populacional em cada estado e verificar se existe sobreposição ao VAF ou ele apresentar caráter redistributivo;
- Aprofundar os estudos dos critérios por área ou por função de governo;
- Estudar a possibilidade de padronizar a divulgação metodológica destes critérios, possibilitando a criação de mecanismo de troca destes entre os estados;
- Propor um formato-padrão a ser adotado por todos os estados na divulgação dos índices;
- Estudar e propor mecanismos mais eficientes na obtenção de dados de áreas como turismo e esporte para construção de indicadores mais robustos;
- Aprofundar a qualificação da sensibilidade nos critérios, permitindo que estes evoluam da avaliação de eficácia e eficiência, para avaliação da efetividade.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019**. Dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios. Rio Branco, 2019. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=384492#:~:text=Art.,Comunica%C3%A7%C3%A3o%20%2D%20ICMS%20pertencente%20aos%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: 16 out. 2021.

ACRE. **Decreto nº 6.464, de 4 de agosto de 2020**. Regulamenta a apuração do Índice de Qualidade da Educação dos Municípios do Estado do Acre, previsto na Lei 3.532, de 30 de outubro de 2019, que dispõe sobre os critérios de distribuição do ICMS pertencente aos municípios. Rio Branco, 2020. Disponível em:

<http://sefaz.acre.gov.br/2021/wp-content/uploads/2021/06/Decreto-n-6.464-de-4-de-agosto-de-2020-IQE.pdf>. Acesso em: 16 out. 2021.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/199696/001100445.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 de mar. 2022.

ALAGOAS. **Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020**. Altera a Lei estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. Maceió, 2020a. Disponível em:

https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf. Acesso em: 16 out. 2021.

ALAGOAS. **Lei nº 8.232, de 10 de janeiro de 2020**. institui o programa de concessões e parcerias público-privadas do estado de Alagoas – PPP/AL, e dá outras providências. Maceió, 2020b. Disponível em:

https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1777/lei_no_8.232_de_10_de_janeiro_de_2020.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

AMAZONAS. **Lei nº 2.749, de 16 de setembro de 2002**. Dispõe sobre os critérios para o crédito das parcelas do produto da arrecadação dos impostos do Estado pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Manaus, 2002. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=119740>. Acesso em: 16 out. 2021.

AMAPÁ. **Lei nº 322, de 23 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal n.º 63/90, e dá outras providências. Macapá, 1996. Disponível em:

http://www.al.ap.leg.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=10398. Acesso em: 01 maio 2021.

AMAPÁ. **Cartilha do ICMS da cota-parte do ICMS – cálculo SEPLAN**. Macapá, 2019. Disponível em: https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/SEPLAN_1afd2f049de1688206aebd051b0598eb.pdf. Acesso em: 16 out. 2021.

BAHIA. **Lei Complementar nº 13 de 30 de dezembro de 1997**. Regulamenta o inciso II, do artigo 153, da Constituição do Estado. Salvador, 1997. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70106/lei-complementar-13-97>. Acesso em: 16 out. 2021.

BARATTO, G.; COSTAMILAN, P. M. B. **Transferências intergovernamentais na federação brasileira avaliação e alternativas de reforma**. 2007.

BARDDAL, F. M. E. **A capacidade participacionista dos conselhos municipais de Curitiba sob a abordagem da governança societal**: um estudo multicaso. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3912/1/CT_PPGPGP_M_Barddal%2c%20Fabiana%20Marissa%20Etzel_2018.pdf. Acesso em: 26 de mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União**. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União**. Edição 3 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020a.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do

Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) [...]. Brasília, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm#:~:text=Altera%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20para,disponibiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20dados%20cont%C3%A1beis%20pelos. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Manual de Indicadores do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-indicadores-ppa-2020-2023.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. **Resumo técnico resultados do índice de desenvolvimento da educação básica**. Brasília, 2020d. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. **Transferências constitucionais e legais**. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais>. Acesso em: 06 nov. 2021.

BRASIL. **Nota metodológica – despesa por função do governo central – classificação COFOG**. Brasília, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/classificacao-das-funcoes-de-governo-cofog/nota_metodologica_cofog_jul2021.pdf/view. Acesso em: 04 jan. 2021.

BRASIL. **Ministério da Economia/Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento/Secretaria de Orçamento Federal – SOF/SETO/ME**. 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-sof/me-n-2.520-de-21-de-marco-de-2022-387374808>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. B. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005.

BRANDÃO, J. B. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13149/Disserta%c3%a>

7%c3%a3o%20Julia%20Brand%c3%a3o%20vers%c3%a3o%20final%20site%20biblioteca.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRANCO, C. S. C.; CRUZ, C. S. A prática de governança corporativa no setor público federal. **Revista do TCU**, n. 127, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/85>. Acesso em: 27 dez. 2021.

BREGMAN, D. Reforma tributária e mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais. **Revista do BNDES**, n. 35, p. 229-282, jun. 2011. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/911>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CARVALHO, C. G. *et al.* A dependência da arrecadação do município de ouro preto do setor mineral. **Rem: Revista Escola de Minas** [online], v. 65, n. 3, p. 385-392, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0370-44672012000300016>. Acesso em: 04 maio 2022. ISSN 1807-0353. <https://doi.org/10.1590/S0370-44672012000300016>

CASTRO, R. B. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 30, 2006, Salvador. **Anais**. Rio de Janeiro, RJ: ANPAD, 2006. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_02.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

CEARÁ. **Lei nº 17.320, de 23 de outubro de 2020**. Fortaleza, 2020. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/09/Lei_Estadual_17.320_22.10.20_Modifica_Cota_Parte.pdf. Acesso em: 16 out. 2021.

CEPEA. **PIB-Agro/CEPEA**: PIB do agro cresce 8,36% em 2021; participação no PIB brasileiro chega a 27,4%. Piracicaba: CEPEA; Esalq; USP, 2022. Disponível em: [https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/pib-agro-cepea-pib-do-agro-cresce-8-36-em-2021-participacao-no-pib-brasileiro-chega-a-27-4.aspx#:~:text=Diante%20do%20bom%20desempenho%20do,52%2C63%25%2C%20respectivamente](https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/pib-agro-cepea-pib-do-agro-cresce-8-36-em-2021-participacao-no-pib-brasileiro-chega-a-27-4.aspx#:~:text=Diante%20do%20bom%20desempenho%20do,52%2C63%25%2C%20respectivamente.). Acesso em: 19 maio 2022.

COELHO, A. L. Um histórico sobre a tributação no Brasil. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, v. 3, n. 1-2, p. 29-49, 2017.

COSTA, T. C. N. A. Considerações teóricas sobre o conceito de Indicadores Sociais: uma proposta de trabalho (1975). *In*: SIMÕES, A.; ALKMIM, A, C.; SANTOS, C. **Passado, presente e futuro da produção e análise dos indicadores sociais no IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2021. p. 39-48.

CVM. Recomendações da Comissão de Valores Mobiliários sobre governança corporativa. 2022. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2021.

DE BENEDICTO, S. C.; RODRIGUES, A. C.; ABBUD, E. L. **Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público.** Encontro Nacional de Engenharia de Produção, v. 28, 2008.

EMATER-MG. ICMS solidário – produção de alimentos. Disponível em: https://www.emater.mg.gov.br/portal.do?flagweb=novosite_icms_solidario&grupo=945. Acesso em: 01 mai. 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências. Vitória, 2020. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112272020.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.378, de 31 de agosto de 2021.** Introduz alterações na Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020, que dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências. Vitória, 2021. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei113782021.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. (2007). **Como elaborar modelo lógico de programas: um roteiro básico.** Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5767>. Acesso em: 05 nov. 2021.

FGV. **Carga tributária no Brasil: 1990-2020.** 2021. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2020>. Acesso em: 20 mar. 2022.

FJP - Fundação João Pinheiro. **Índices de participação para os municípios mineiros.** 2021. Disponível em: http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/index.php/indices/index.php?option=com_jumi&fileid=14&Itemid=67. Acesso em: 24 abr. 2022.

FJP - Fundação João Pinheiro. **O Histórico da Lei Robin Hood.** 2010. Disponível em: <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/index.php/leirobinhood/historico>. Acesso em: 20 mar. 2022.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2022. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 07 nov. 2021.

FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/82184/175094.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 dez. 2021.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. 2001. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0776.pdf. Acesso em: 06 nov. 2001.

GARCIA, F. J. **A distribuição do ICMS aos municípios do espírito santo: concentração ou desconcentração?** 2002. 220 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades**. 2004. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1451/1416>. Acesso em: 25 nov. 2021.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. **IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas**. 2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/136/120>. Acesso em: 25 nov. 2021.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 dez. 2021.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Goiânia, 05 out. 1989. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103152/constituicao-estadual. Acesso em: 16 out. 2021.

GOIÁS. **Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011**. Regulamenta o disposto no inciso III do § 1º do art. 107 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências. Goiânia, 2011. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101077/lei-complementar-090. Acesso em: 16 out. 2021.

GOIÁS. **Emenda Constitucional nº 70, de 7 de dezembro de 2021**. Altera os dispositivos que especifica da Constituição do Estado de Goiás. Goiânia, 2021. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/104678/emenda-constitucional-70. Acesso em: 16 out. 2021.

HOLANDA, M. C.; BARBOSA, M. P.; COSTA, L. O.; NOGUEIRA, C. A. **Proposta de mudança no roteiro da cota-parte do ICMS entre os municípios cearenses**. Fortaleza: IPECE, 2007. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD-51.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2021.

IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. , 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo-caracteristicas-da-populacao-e-dos-domicilios>. Acesso em: 19 maio 2022.

IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>. Acesso em: 19 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 2016. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. 2007. Disponível em: https://www2.unifap.br/gpcem/files/2011/09/IDEB-_Texto_para_discuss%C3%A3o26.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>. Acesso em: 27 set. 2021.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. 2005. Disponível em: <http://www.conei.sp.gov.br/ind/ind-sociais-revista-serv-publico.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 2009. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/12232016095017-jannuzzi.2009.indicadores.socioeconomicos.na.gestao publica.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais do Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. Campina: Alínea, 2017.

JANNUZZI, P. M. **Avaliação de programas públicos no Brasil**: considerações sobre complexidade, valores públicos e critérios avaliativos. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/355163693_Avaliacao_de_programas_publicos_no_Brasil_consideracoes_sobre_complexidade_valores_publicos_e_criterios_a_valiativos Acesso em: 20 mar. 2021.

JANNUZZI, P. M.; BARRETO, R. S.; SOUZA, M. F. **Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano**: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social. 2013. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201305005/pdf/1598015026-5-60.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

JESUS, M. R.; DALONGARO, R. C. Governança corporativa na administração municipal: uma análise do resultado econômico da secretaria de Fazenda de Ijuí (RS) – Brasil. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, abr. 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/ver/oel/2018/04/ublicaciones-municipal-brasil.html/hdl.handle.net/20.500.11763/oel1804administracao-municipal-brasil>. Acesso em: 27 ago. 2021.

KNOPP, G. **Governança social, território e desenvolvimento**. 2011. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/916/615>. Acesso em: 23 mar. 2022.

PIT. **Manual de Prestação de Contas do PIT 2021/2**. 2021. Disponível em: <https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/14245/manual-de-prestacao-de-contas-do-pit-2021-2>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 157, de 20 de janeiro de 2004**. Estabelece normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS, e dá outras providências. Cuiabá, 2004. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E005567C5/250A3B130089C1CC042572ED0051D0A17DEDB9DE180B3E9A04256E220072D052#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20157%2C%20DE,o%20que%20disp%C3%B5e%20o%20art>. Acesso em: 16 out. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991**. Campo Grande, 1991. Dispõe sobre a regulamentação do artigo 153, parágrafo único, II, da Constituição do Estado. Disponível em: http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/LEI-COMPLEMENTAR-N%C2%BA-57-DE-04_01_1991.pdf. Acesso em: 16 out. 2021.

MARANHÃO. **Lei Estadual Nº 5.599 de 24 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a distribuição das parcelas do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal de Comunicações ICMS, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. São Luís, 1992. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/pdf?codigo=1477>. Acesso em: 16 out. 2021.

MARANHÃO. **Relatório de análise Índice de Participação dos Municípios - IPM. 2021.** Disponível em:
<https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=19355>. Acesso em: 16 out. 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINI, M. A. **O componente redistributivo da cota-parte do ICMS como condicionante na gestão municipal.** 2019. Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212540>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual.** 2014. Disponível em:
<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 26 mar. 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público.** São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no governo federal brasileiro.** 2006, 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/publico/governancacorporativanosetorpublicofederalbrasileiro.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, 2009. Disponível em:
http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.html. Acesso em: 30 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Deliberação normativa do conselho estadual do patrimônio cultural (CONEP) nº 01/2016 e nº 03/2017.** 2017. Disponível em:
http://iepha.mg.gov.br/images/Documentos/Programas/DN_01-2016_e_DN_03-2017_exerc_2018.pdf. Acesso em: 01 maio 2022.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i2.328. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 7 nov. 2021.

MOORE, M. H. **Criando valor público por meio de parcerias público-privadas.** 2007. Disponível em:
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1389/1/2007%20Vol.58%2cn.2%20Moore.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2022

MTUR. **Mapa do turismo brasileiro**. 2021. Disponível em: <http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/Perguntas%20e%20Respostas%20-%20atualizado%20cronograma%2024-01-22.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

OCDE. **Guia de avaliação**. 2014. Disponível em: https://www.oecd.org/derec/portugal/Guia_Avalia%C3%A7%C3%A3o_V01.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

OLIVEIRA, D. C. **Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização**. 2008. Disponível em: <http://files.bvs.br/upload/S/0104-3552/2008/v16n4/a569-576.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. GovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública** [online], v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KxTVtv4BGSZCLpYDP4b4wRR/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 01 jun. 2022.

ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. *In*: COSTA, M. A. **O estatuto da cidade e a habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 233-264.

PARÁ. **Lei nº 7.638, de 12 julho de 2012**. Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o § 2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará. Belém, 2012. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/legislacao/estadual/Lei_Estadual_no_7.638_ICMS_VERDE.pdf. Acesso em: 01 maio 2022.

PARÁ. **Decreto nº 1.064, de 28 de setembro de 2020**. Regulamenta a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, e dá outras providências. Belém, 2020. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/11896>. Acesso em: 01 maio 2022.

PAIVA, W. **Cota-parte do ICMS**: índice de qualidade na educação. 2019. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Apresentacao_ICMS_Baturite_Ago2018.pdf. Acesso em: 27 ago. 2020.

PARÁIBA. **Lei nº 6.700, de 28 de dezembro de 1998**. Altera o Art. 1º e os incisos I e III do Art. 2º, da Lei nº 4.295, de 06 de novembro de 1981 e adota outras providências. João Pessoa, 1998. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/64-leis/icms/648-lei-n-6-700-de-28-de-dezembro-de-1998>. Acesso em: 16 out. 2021.

PARANÁ. **Manual do Índice de Participação dos Municípios (IPM) 2021**. Disponível em: https://www.fazenda.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-02/Manual%20do%20IPM%20PR%202021_vf_0.pdf. Acesso em: 16 out. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990**. Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada. Recife, 1990. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pe/lei-ordinaria-n-10489-1990-pernambuco-dispoe-sobre-a-distribuicao-entre-os-municipios-da-parcela-do-icms-que-lhes-e-destinada>. Acesso em: 16 out. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019**. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios. Recife, 2019a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pe/lei-ordinaria-n-16616-2019-pernambuco-modifica-a-lei-n-10489-de-2-de-outubro-de-1990-relativamente-a-redefinicoes-de-criterios-de-distribuicao-de-parte-do-icms-que-cabe-aos-municipios>. Acesso em: 16 out. 2021.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 47.729, de 15 de julho de 2019**. Institui o Índice de Desenvolvimento da Educação - IDE. Recife, 2019b. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=46437>. Acesso em: 16 abr. 2022.

PIAUÍ. **Lei nº 6.581, de 23 de setembro de 2014**. Altera a Lei nº 5.813, de 03 de dezembro de 2008, que trata do repasse da parcela do ICMS Ecológico para os municípios que se destaquem na proteção do meio ambiente. Teresina, 2014. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=275046>. Acesso em: 16 out. 2021.

PIAUÍ. **Lei nº 7.540, de 29 de julho de 2021**. Altera a Lei nº 5.001, de 14 de janeiro de 1998. Teresina, 2021. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/5141>. Acesso em: 16 out. 2021.

PIRES, R. R. C. P; GOMIDE, A. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas**. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966>. Acesso em: 16 mar. 2022.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Porto Alegre, 1997. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=153691#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20parcela%20do,do%20Rio%20Grande%20do%20Sul>. Acesso em: 16 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigatio>

n-

renderer.jspx?_afLoop=75450931194687341&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC343781&_adf.ctrl-state=y1ac88qgd_9. Acesso em: 14 mar. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 5.100 de 04 de outubro de 2007**. Altera a Lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/navigation>

n-

renderer.jspx?_afLoop=55036342017300518&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC18802113000&_adf.ctrl-state=us4xu7ehu_117. Acesso em: 14 mar. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 9.277, de 30 de dezembro de 2009**. Altera a Lei 7.105, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre os critérios de distribuição do produto da arrecadação do ICMS (25%) pertencente aos Municípios e dá outras providências. Natal, 2009. Disponível em:

http://www.set.rn.gov.br/content/aplicacao/set_v2/legislacao/instrumentos/leis/indice_participacao_municipios/lei%209277-2009-ipm.pdf. Acesso em: 16 out. 2021.

RONDÔNIA. **Decreto nº 11.908, de 12 de dezembro 2005**. Disciplina a coleta de dados, a metodologia de cálculo do valor adicionado e demais fatores de agregação para fins de apuração dos índices de participação dos municípios rondonienses no produto da arrecadação do ICMS. Porto Velho, 2005. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=160463>. Acesso em: 16 out. 2021.

RORAIMA. **Lei Complementar nº 293 de 17 de agosto de 2020**. Dispõe sobre critérios de distribuição do produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS pertencente aos Municípios, revoga a Lei nº 010, de 11 de setembro de 1991, a Lei nº 046, de 15 de setembro de 1993, e dá outras providências. Boa Vista, 2020. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=400159>. Acesso em: 16 out. 2021.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2004.

Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/169446465/Desmistificando-o-problema-uma-rapida-introducao-ao-estudo-dos-indicadores-pdf>. Acesso em: 27 set. 2021.

SAMPAIO. R. C.; LYCARIÃO D. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. 2021. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6542/1/Analise_de_conteudo_categorial_final.pdf. Acesso em: 03 jan. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei nº 7.721, de 06 de setembro de 1989**. Dispõe sobre a distribuição do ICMS aos Municípios. Florianópolis, 1989. Disponível em:

http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1989/7721_1989_lei.html. Acesso em: 16 out. 2021.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013. DOI: 10.21527/2237-6453.2013.22.35-61. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 27 set. 2021.

SANTAGADA, S. **Indicadores sociais**: uma primeira abordagem social e histórica. 2007. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/06.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993**. Altera a Lei nº 3201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. São Paulo, 1993. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/cpla/2011/12/1993-Lei-8510.pdf>. Acesso em: 16 out. 2021.

SERGIPE. **Lei nº 8.628, de 05 de dezembro de 2019**. Cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios, e dá providências correlatas. Aracaju, 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=386925>. Acesso em: 16 out. 2021

SERGIPE. **Decreto nº 40.630, de 05 de setembro de 2020**. Altera os Decretos nºs 40.522, de 28 de janeiro de 2020, que regulamenta a Lei nº 8.597, de 07 de novembro de 2019, que institui o Programa Alfabetizar pra Valer, que estabelece as bases do Pacto Sergipano pela Alfabetização na Idade Certa, e dá providências correlatas; e 40.540, de 05 de março de 2020, que regulamenta o ICMS-Social, de que trata a Lei nº 8.628, de 05 de dezembro de 2019. Aracaju, 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=398575>. Acesso em: 16 out. 2021

SEDUC/CE. **Secretaria de Educação do Governo do Estado do Ceará**. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaece>. Acesso em: 10 maio 2022.

SEEJ. **Resolução SEEJ Nº 13 /2013**. Dispõe sobre o critério “Esportes” do ICMS Solidário-ICMS Esportivo, estabelecido pela Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 45.393, de 9 de junho de 2010. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <https://observatoriodoesporte.mg.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-SEEJ-n%C2%BA-13-2013-ICMS-Atualizada1.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2022.

SEFANET. **Intranet da Secretaria da Fazenda**. Disponível em: https://www.sefanet.pr.gov.br/FPM_DFC/Internet/frmConsultaIndFPM11.asp. Acesso em: 20 mai. 2022.

SEFAZ/RS. **Programa de Integração Tributária – PIT**. 2021. Disponível em: [https://receita.fazenda.rs.gov.br/lista/3059/pit-\(programa-de-integracao-tributaria\)](https://receita.fazenda.rs.gov.br/lista/3059/pit-(programa-de-integracao-tributaria)). Acesso em: 04 maio 2022.

SEMAD/GO. **Instrução normativa nº 03, de 30 de julho de 2019**. Disponível em: https://www.meioambiente.go.gov.br/files/INST_NORMATIVA/IN_03_2019_SEMAD.pdf. Acesso em: 04 maio 2022.

SEMAS/PA. **ICMS verde**. Disponível em: <https://icmsverde.semas.pa.gov.br/>. Acesso em: 04 maio 2022.

SICHE, R.; ORTEGA, E.; ROMEIRO, A. **Índices versus indicadores**: precisões conventuais na discussão de sustentabilidade de países. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a09v10n2.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

SICONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Anexo 03 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida**. 2021. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf. Acesso em: 27 mar. 2022.

SILVA, M. C. *et al.* Avaliação de funções de governos estaduais e do distrito federal na percepção dos contribuintes/usuários. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, PB, v. 4, n. 2, p. 1-19, 2014. Disponível em: <http://150.165.111.246/revistaadmin/index.php/uacc/article/view/153/pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

SIMÕES, A.; ALKMIM, A, C. Indicadores sociais: passado, presente e futuro. *In*: SIMÕES, A.; ALKMIM, A, C.; SANTOS, C. **Passado, presente e futuro da produção e análise dos indicadores sociais no IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021. p. 17-27.

SOARES, M.; GOMES, E. C. O.; TOLEDO FILHO, J. R. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da região metropolitana de Curitiba. **Revista de Administração Pública** [online], v. 45, n. 2, p. 459-481, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200008>. Acesso em: 27 set. 2021.

SOUZA, W. J. **Responsabilidade social corporativa e terceiro setor**. Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2008. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31619528/Responsabilidade_Social_\(final\)_EaD_modelo-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1636312442&Signature=Z2IbW4kINOS1WjEJvPFElmZ2SNbXUeU3mReefFIF-OMo68Vh1gOze~5h1h8xSo3~WBY9bz840Jhcbstf3bCuyw5fOn6ngEkMrvqAbupwV2NN-qEDb~i~VwjHvexpahx~t2IIIRcpSqv6Pd82vStzCUGAugBFS5ua6Ocf16k23lx1DYhED A-UtaHOM-Ct~M16WRZBcoDe2DUFwGG6RJgIRHX23aZ6wlyHZRpSXX8IlyKP3dDO9~bAjsCqI](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31619528/Responsabilidade_Social_(final)_EaD_modelo-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1636312442&Signature=Z2IbW4kINOS1WjEJvPFElmZ2SNbXUeU3mReefFIF-OMo68Vh1gOze~5h1h8xSo3~WBY9bz840Jhcbstf3bCuyw5fOn6ngEkMrvqAbupwV2NN-qEDb~i~VwjHvexpahx~t2IIIRcpSqv6Pd82vStzCUGAugBFS5ua6Ocf16k23lx1DYhED A-UtaHOM-Ct~M16WRZBcoDe2DUFwGG6RJgIRHX23aZ6wlyHZRpSXX8IlyKP3dDO9~bAjsCqI)

74B6nbB5do98H35~NdOZHQFZoulk2XPXK626kGr7L3lvAZpSb-7vKJW~miy61~pRnFxYqU3HiqiZz~Zu51luurxZvK0g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 07 nov. 2021.

SOUSA, R. M. C.; NAKAJIMA, N. Y.; OLIVEIRA, E. B. **ICMS ecológico**: instrumento de gestão ambiental. 2010. Disponível em: https://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/129_152.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

TCEAC. Tribunal de Contas do Estado do Acre. **Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM**. Disponível em: <https://tceac.tc.br/servicos/iegm-tceac/o-que-e-iegm>. Acesso em: 05 maio 2022.

TOCANTINS. **Lei nº 2.959, de 18 de junho de 2015**. Dispõe sobre critérios de distribuição das parcelas municipais do ICMS, e adota outras providências. Palmas, 2015. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei2.959.15.htm>. Acesso em: 16 out. 2021.

TOCANTINS. **Lei nº 3.319 de 22 de Dezembro de 2017**. Autógrafo de Lei 100, de 31 de outubro de 2017, que, vetado integralmente pelo Governador do Estado, foi mantido pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Altera a Lei 2.959, de 18 de junho de 2015, na parte que especifica. Palmas, 2017. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei3.319.17.htm>. Acesso em: 16 out. 2021.

TOCANTINS. **Política Municipal de Meio Ambiente (100 pts)**. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/329565/>. Acesso em: 15 maio 2022.

YAMAO, C. A história do imposto sobre circulação de mercadorias – do IVM ao ICMS. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 36, p. 40-53, dez. 2014. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/990/681>. Acesso em: 03 fev. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v3i36.990>

APÊNDICE A – Pacotes e saídas do Software R

Pacotes utilizados:

- `library(readxl)`
- `library(logistf)`
- `library(dplyr)`

Variável resposta condicionada como categórica:

- `dados$RigorTecnico<-factor(dados$RigorTecnico,levels=c(0,1))`

Variável resposta condicionada ao insucesso:

- `dados$RigorTecnico <-relevel(dados$RigorTecnico,ref="0")`

Modelo gerado:

- `ModeloInsucesso<-logistf(data=dados, factor(RigorTecnico)~
Sensibilidade+Simplicidade+Economia+Verificavel+Estabilidade, contro
l=logistf.control(maxstep=7))`
- `summary(ModeloInsucesso)`

Model fitted by Penalized ML

Coefficients:

	coef	se(coef)	lower 0.95	upper 0.95	Chisq	p	method
(Intercept)	-44.24374629	11.258244	-79.759334	-25.713461	5.963211e+01	1.143530e-14	2
Sensibilidade	6.99788187	1.997746	3.913023	12.758025	3.552539e+01	2.517478e-09	2
Simplicidade	6.45267338	2.018568	3.298574	12.229477	2.328224e+01	1.398859e-06	2
Economia	5.14402193	2.129489	1.351991	11.028577	6.555386e+00	1.045672e-02	2
Verificavel	-0.04646156	2.290193	-5.638231	5.527719	3.969384e-04	9.841045e-01	2
Estabilidade	5.60121770	2.022111	2.076195	11.469342	9.948304e+00	1.609976e-03	2

Method: 1-Wald, 2-Profile penalized log-likelihood, 3-None

Likelihood ratio test=78.35269 on 5 df, p=1.887379e-15, n=73

Wald test = 17.60779 on 5 df, p = 0.003480325

- `exp(coef(ModeloInsucesso))`

(Intercept)	Sensibilidade	Simplicidade	Economia	Verificavel	Estabilidade
6.097968e-20	1.094313e+03	6.343960e+02	1.714038e+02	9.546013e-01	2.707559e+02

ANEXO A – Análise de Adequabilidade dos Indicadores

Para fins de análise da adequabilidade dos indicadores do PPA 2020-2023, algumas propriedades (ou critérios) foram selecionadas.

- Utilidade: capacidade de suportar decisões seja no nível operacional, tático ou estratégico.
- Validade: os objetivos do programa ao qual o indicador se vincula devem almejar impactar a realidade medida pelo indicador. Assim, o indicador deve ter a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.
- Confiabilidade: a fonte e o método de cálculo do indicador devem ser confiáveis, ou seja, deve ser possível reproduzir seu cálculo e obter o mesmo resultado de forma independente.
- Disponibilidade: os dados para calcular o indicador devem ser de fácil obtenção, ou seja, não devem demandar interações excessivas entre órgãos ou consultas a muitas fontes de dados.
- Simplicidade: o indicador deve ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados, comunicando de forma adequada o que se espera mensurar. Assim, qualquer pessoa deve ser capaz de entender o indicador e tirar conclusões a partir de sua análise.
- Estabilidade: o indicador deve ter estabilidade temporal, ou seja, deve ser permanente no tempo e ser medido com uma periodicidade predefinida, permitindo a formação de série histórica. O indicador também deve ser estável metodologicamente, ou seja, suas variáveis, fórmula de cálculo e método de coleta de dados devem ser estáveis viabilizando comparações ao longo do tempo.
- Tempestividade: a apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão. Desse modo, o “delay” entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação não deve ser demasiado longo.
- Periodicidade de Aferição: a frequência com que o indicador é calculado não deve ser muito longa. Indicadores referentes a longos períodos dificultam a análise de séries históricas e comparações, além de muitas vezes encobrirem fatores como a sazonalidade e influências atípicas (outliers).
- Publicidade: o indicador deve ser público, isto é, conhecido e acessível a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública. Assim, deve haver facilidade de acesso às informações primárias, ao procedimento utilizado para o cálculo e à série histórica de aferição do indicador.

Fonte: Brasil (2020c, p. 17)

ANEXO B – Exemplo de Formulário para a análise de adequabilidade do indicador

Critérios	
Utilidade:	O indicador é capaz de suportar decisões, seja no nível operacional, tático ou estratégico? <input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM
Validade:	O indicador mede a realidade a ser impactada pelos objetivos do programa? <input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM
Confiabilidade:	<input type="checkbox"/> A fonte ou o método de cálculo do indicador não são confiáveis, tornando impossível reproduzir seu cálculo e obter o resultado de forma independente. <input type="checkbox"/> A fonte ou o método de cálculo do indicador não são confiáveis, mas existem outras fontes e métodos que tornariam possível reproduzir o cálculo do indicador e obter o resultado de forma independente. <input type="checkbox"/> A fonte e o método de cálculo do indicador são confiáveis, mas é necessária interação com outros órgãos para apurar o resultado. <input type="checkbox"/> A fonte e o método de cálculo do indicador são confiáveis, sendo possível reproduzir seu cálculo e obter o resultado de forma independente.
Disponibilidade:	<input type="checkbox"/> Os dados para calcular o indicador não podem ser obtidos. <input type="checkbox"/> É difícil obter os dados para calcular o indicador, pois são necessárias interações excessivas entre instituições ou consultas a muitas fontes de dados. <input type="checkbox"/> É fácil obter os dados para calcular o indicador, mesmo que sejam necessárias algumas interações entre instituições ou consultas a fontes de dados. <input type="checkbox"/> Os dados para calcular o indicador estão disponíveis, não necessitando de interações entre instituições ou consultas a muitas fontes de dados.
Simplicidade:	<input type="checkbox"/> O indicador não comunica de forma adequada o que se espera mensurar, sendo de difícil compreensão mesmo para especialistas no tema. <input type="checkbox"/> O indicador não comunica de forma adequada o que se espera mensurar, mas a partir de intensa análise é possível compreender seus resultados. <input type="checkbox"/> O indicador comunica de forma adequada o que se espera mensurar, mas necessita de alguma interpretação ou familiaridade com o tema para a compreensão de seus resultados. <input type="checkbox"/> Qualquer pessoa é capaz de entender o indicador e tirar conclusões a partir de sua análise.
Estabilidade:	<input type="checkbox"/> As variáveis, fórmula de cálculo ou método de coleta de dados do indicador variam frequentemente, impossibilitando comparações ao longo do tempo. <input type="checkbox"/> As variáveis, fórmula de cálculo ou método de coleta de dados do indicador variam ocasionalmente, dificultando comparações ao longo do tempo. <input type="checkbox"/> As variáveis, fórmula de cálculo ou método de coleta de dados do indicador variam raramente, não impactando diretamente comparações ao longo do tempo. <input type="checkbox"/> O indicador é estável, ou seja, suas variáveis, fórmula de cálculo e método de coleta de dados não variam, viabilizando comparações ao longo do tempo.
Tempestividade:	<input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é superior a 2 anos. <input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é de 1 a 2 anos. <input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é de 3 meses a 1 ano. <input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é inferior a 3 meses.

Critérios			
Simplicidade:	<input type="checkbox"/> O indicador não comunica de forma adequada o que se espera mensurar, sendo de difícil compreensão mesmo para especialistas no tema.	<input type="checkbox"/> O indicador não comunica de forma adequada o que se espera mensurar, mas a partir de intensa análise é possível compreender seus resultados.	<input type="checkbox"/> O indicador comunica de forma adequada o que se espera mensurar, mas necessita de alguma interpretação ou familiaridade com o tema para a compreensão de seus resultados.
Estabilidade:	<input type="checkbox"/> As variáveis, fórmula de cálculo ou método de coleta de dados do indicador variam frequentemente, impossibilitando comparações ao longo do tempo.	<input type="checkbox"/> As variáveis, fórmula de cálculo ou método de coleta de dados do indicador variam ocasionalmente, dificultando comparações ao longo do tempo.	<input type="checkbox"/> O indicador é estável, ou seja, suas variáveis, fórmula de cálculo e método de coleta de dados não variam, viabilizando comparações ao longo do tempo.
Tempestividade:	<input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é superior a 2 anos.	<input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é de 1 a 2 anos.	<input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é inferior a 3 meses.
Periodicidade de Aferição:	<input type="checkbox"/> A frequência com que o indicador é calculado é de 4 anos ou mais, fazendo com que ele seja ineficaz para comparações e análises ao longo do período do Plano Plurianual.	<input type="checkbox"/> A frequência com que o indicador é calculado é de 3 anos, dificultando comparações e análises ao longo do período do Plano Plurianual.	<input type="checkbox"/> A frequência com que o indicador é calculado é de 2 anos, sendo possível realizar algumas comparações e análises ao longo do período do Plano Plurianual.
Publicidade:	<input type="checkbox"/> As informações primárias, o procedimento utilizado para o cálculo ou a série histórica de aferição do indicador não são acessíveis nem à sociedade, nem aos entes da Administração Pública.	<input type="checkbox"/> As informações primárias, o procedimento utilizado para o cálculo ou a série histórica de aferição do indicador não são públicos, mas podem ser acessíveis através de sistemas de acesso restrito e solicitações a Órgãos Públicos.	<input type="checkbox"/> A série histórica do indicador é pública, mas as informações primárias e o procedimento utilizado para o cálculo e a série histórica de aferição do indicador são públicos, isto é, conhecidos e acessíveis a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da Administração Pública.

Fonte: Brasil (2020c, p. 21-22)

ANEXO D – Exemplo da pontuação Programa de Integração Tributária – PIT

Apuração de Pontos		
Voltar		
Município: (111) - SANTA VITÓRIA DO PALMAR		
PONTUAÇÃO INDIVIDUAL DEFINITIVA DO MUNICÍPIO		
Ações	Pontos	
	Máximo	Obtidos
<input type="checkbox"/> 1 - Grupo I - Programa de Educação Fiscal - PEF	20	20
1.01 - Realizar evento de sensibilização para implementação do programa		3
1.02 - Participar de cursos de educação fiscal		2
1.03 - Divulgar o programa, as ações ou os trabalhos realizados dentro do programa nos meios de comunicação		3
1.04 - Participar, com servidores municipais, de seminários municipais e regionais		3
1.05 - Elaborar, implementar e acompanhar a inserção dos temas e projetos pedagógicos do programa em escolas		5
1.06 - Divulgar os temas do programa por meio de cartazes, folders, cartilhas e outros		0
1.07 - Realizar seminário regional de educação fiscal		0
1.08 - Realizar concurso relativo ao programa comprovando por meio da apresentação do regulamento e dos resultados alcançados		5
1.09 - Atuar, funcionário municipal como tutor em cursos de educação fiscal		0
1.10 - Aprovar lei, decreto ou outro ato legal de implementação do programa de educação fiscal		0
1.11 - Inserir o tema Nota Fiscal Gaúcha com assessoria da Receita Estadual.		0
<input type="checkbox"/> 2 - Grupo II - Incentivo à emissão de documentos fiscais	40	40
2.01 - Sorteio premiação a consumidores - sistema próprio		0
2.02 - Sorteio utilizando a Plataforma da Programa Nota Fiscal Gaúcha (NFG)		30
2.03 - Realizar evento específico de divulgação do Programa NFG		5
2.04 - Divulgar as ações ou trabalhos de NFG nos meios de comunicação		5
2.05 - Participar do Programa NFG em eventos municipais, regionais ou estaduais		3
2.06 - Divulgar os temas do Programa NFG por meio de cartazes, folders, cartilhas e outros		5
3 - Grupo III - Comunicação de Verificação de Indícios - CVI	5	5
4 - Grupo IV - SITAGRO - Ficha Cadastral, Talões e Digitação de NFP	15	15
<input type="checkbox"/> 5 - Grupo V - Programa de Combate à Sonegação - TVM	20	19
5.01 - Comunicação de Verificação de Entradas - CVE		5
5.02 - Comunicação de Verificação de Saídas - CVS		5
5.03 - Registro de Passagem - RP		5
5.04 - Comunicação de Verificação de Passagem - CVP		4
TOTAL	100	99

Fonte: Manual PIT (2021, p. 6)