

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
E GOVERNANÇA PÚBLICA**

VAGNER LUIZ KAUFMANN

**IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA
AGRÁRIA NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DE MUNICÍPIOS
PARANAENSES: ESTUDO DE CASO**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2021

VAGNER LUIZ KAUFMANN

**IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA
AGRÁRIA NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DE MUNICÍPIOS
PARANAENSES: ESTUDO DE CASO**

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

Orientador: Dr. Ivan Carlos Vicentin.

CURITIBA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Kaufmann, Vagner Luiz

Impactos das políticas públicas acessórias da reforma agrária no desenvolvimento socioeconômico de municípios paranaenses [recurso eletrônico]: estudo de caso / Vagner Luiz Kaufmann. -- 2020.
1 arquivo eletrônico (147 f.): PDF; 2,82 MB.

Modo de acesso: World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento, Curitiba, 2020.
Bibliografia: f. 140-147.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Reforma agrária - Política governamental - Avaliação. 3. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociais - Paraná - Estudo de casos. 4. Assentamentos humanos - Paraná. 5. Paraná - Municípios - Indicadores. 6. Créditos - Avaliação. 7. Impostos - Arrecadação. 8. Economia agrícola. 9. Vendas - Comércio. 10. Governança pública. 11. Política pública. I. Vicentin, Ivan Carlos, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 -- 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 119

A Dissertação de Mestrado intitulada **IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA AGRÁRIA NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DE MUNICÍPIOS PARANAENSES: ESTUDO DE CASO**, defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **Vagner Luiz Kaufmann**, no dia 13 de março de 2020, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ivan Carlos Vicentin UTFPR (Presidente)
Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira – UTFPR
Prof. Dr. José Ricardo Vagas Faria - UFPR

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 13 de março de 2020

RESUMO

O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ganhou impulso principalmente após a redemocratização do país em 1985, inicialmente o PNRA previa somente o assentamento da família na propriedade, entretanto principalmente a partir da década 90, começaram a ser incorporadas políticas públicas com o objetivo de promover a fixação do beneficiário na parcela rural. Objetivou-se neste estudo avaliar se as políticas públicas acessórias da reforma agrária estão gerando impactos socioeconômicos, relacionando-os com os indicadores socioeconômicos dos municípios nas seguintes dimensões: melhoria nas receitas municipais, geração de empregos formais, melhoria no desempenho da produção agrícola e melhoria nos indicadores de vendas do comércio. Tratou-se de uma pesquisa tipo estudo de caso documental retrospectivo e quantitativo. Foram selecionadas para o estudo as políticas públicas de: crédito apoio inicial, créditos de construção de habitação e créditos de reforma habitacional. Os indicadores utilizados para o estudo foram obtidos por meio do BDEweb do IPARDES, enquanto os investimentos realizados pelas políticas públicas foram obtidos por meio do Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA). Para seleção dos quinze municípios paranaenses considerou-se aqueles onde existe apenas um projeto de assentamento e, ao mesmo tempo possuem, o maior número de famílias assentadas. Para a avaliação de impacto foi utilizado o método de diferença em diferença, tendo como comparativo os municípios presentes na mesma microrregião geográfica e que possuem números semelhantes de habitantes nos municípios selecionados para o estudo. A comprovação das semelhanças dos municípios foi realizada por meio do teste t de *Student*, procurando avaliar a existência de igualdade entre as taxas de crescimento nos indicadores dos municípios estudados e a taxa de crescimento média dos municípios presentes no contrafactual. Para a análise dos dados recorreu-se a uma abordagem quantitativa com vistas a verificar: o incremento nas receitas municipais, o aumento populacional, o número de empregos gerados e o aumento do valor bruto de produção agropecuária. Ao final, o estudo avaliou os impactos gerados para cada uma das políticas públicas selecionadas no estudo conforme os indicadores dos municípios estudados. Dentre as avaliações realizadas, a geração de empregos demonstrou ter impactos positivos para as políticas públicas de construção de habitações e reforma habitacional na maioria dos municípios avaliados, enquanto as vendas no comércio, a arrecadação municipal e a produção agropecuária obtiveram melhoria nos indicadores analisados no período da execução das políticas públicas na maioria dos municípios analisados.

Palavras-chave: Governança pública. Reforma Agrária, Políticas públicas

ABSTRACT

The National Agrarian Reform Program gained momentum mainly after the country's re-democratization in 1985, initially the PNRA provided only for the family to settle on the property, however mainly after the 90s, public policies began to be incorporated with the objective of promote the settlement of the beneficiary in the rural parcel. The aim of this study was to evaluate whether public policies that are ancillary to agrarian reform are generating socioeconomic impacts, seeking to relate them to socioeconomic indicators in the municipalities such as: improvement in municipal revenues, generation of formal jobs, improvement in the performance of agricultural production and improvement in indicators of agricultural production. trade sales. It was a case study, retrospective and quantitative document. Initial support credit policies, housing construction credits and housing reform credits were selected for the study. The indicators used for the study were obtained through IPARDES 'BDEweb, while investments made by public policies were obtained through SIPRA (Agrarian Reform Project Information System). For the selection of the fifteen municipalities in Paraná, it was considered those where there is only one settlement project and at the same time has the largest number of settled families. For the impact assessment, the method of differences in differences was used, using as a comparison the municipalities present within the same geographic micro-region and which have a similar number of inhabitants to the municipalities selected for the study. The confirmation of the similarities of the municipalities was carried out through the Student's t test, seeking to assess the existence of equality between the growth rates in the indicators of the studied cities and the average growth rate of the municipalities present in the counterfactual. For the analysis of the data, a quantitative approach was used seeking to verify the increase in municipal revenues, population increase, number of jobs generated and increase in the gross value of agricultural production. At the end, the study evaluated the impacts generated for each of the public policies selected in the study on the indicators of the cities studied. Among the evaluations carried out, the generation of jobs demonstrated to have positive impacts for the public policies of housing construction and housing reform in most of the evaluated municipalities, while sales in commerce, municipal collection and agricultural production improved in the indicators analyzed during the period. execution of public policies for most of the municipalities analyzed.

Keywords: Public governance. Land reform, Public policies

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida, por iluminar minhas escolhas e por me dar sabedoria;

Aos meus pais pelo apoio e incentivo aos estudos ao longo de minha vida;

À minha noiva e futura esposa, Gisele Weissheimer, pelo amor, compreensão e companheirismo em todo este período;

Ao meu orientador, Ivan Carlos Vicentin, por toda a paciência e contribuições que possibilitaram a conclusão deste trabalho;

Ao INCRA, por custear o mestrado e disponibilizar tempo para realização das disciplinas;

A todos os meus colegas de curso que proporcionaram bons momentos de discussões e de crescimento.

*“A dor passa, a ferida fecha, a cicatriz fica,
para você lembrar do que a vida te ensinou!”*

Marcilene Dumont

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de formulação de políticas públicas	29
Figura 2 – Processos do ciclo de formulação de políticas públicas.....	30
Figura 3 – Modelo de formação de agenda Kingdon.....	31
Figura 4 – Sequência para aprofundamento na avaliação da política pública	36
Figura 5 – Metodologia de diferenças em diferenças.....	37
Figura 6 – Processo para criação de assentamentos	40
Figura 7 – Ciclo inicial da política pública da Reforma Agrária.....	41
Figura 8 – Fluxograma da aplicação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária- infraestrutura básica, instalação, produção e assistência técnica	42
Figura 9 – Fluxograma da aplicação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária.....	52
Figura 10 – Fluxograma das etapas metodológicas da pesquisa.....	59
Figura 11 – Esquema da apresentação dos resultados	72

LISTA DE SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
CCU – Contrato de Concessão de Uso
EMATER – Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Rural
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Assistência Rural
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPG-M – Índice Geral de Preços do Mercado
IPM – Índice de Participação dos Municípios
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Impostos Sobre a Transmissão de Bens Imóveis
PA – Projeto de Assentamento
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária
PPA – Plano Plurianual
PROCERA – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
SEFA – Secretaria de Estado da Fazenda
UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
VAF – Valor Adicionado Fiscal
VBP – Valor Bruto Nominal da Produção Agropecuária

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de crescimento do indicador VBP e impactos estimados na produção agropecuária para a política pública de crédito apoio inicial	75
Gráfico 2 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito apoio inicial na produção agropecuária nos municípios.....	77
Gráfico 3 - Impactos produção agropecuária gerados pela política pública de crédito apoio inicial para o município de Jardim Alegre	78
Gráfico 4 - Impacto para a produção agropecuária gerado pela política pública de crédito apoio inicial no município de Mauá da Serra	79
Gráfico 5 - Impacto para a produção agropecuária gerado pela política pública de crédito apoio inicial no município de Diamante D'Oeste	80
Gráfico 6 - Taxa de crescimento do indicador VBP e impactos estimados na produção agropecuária para a política pública de crédito construção de habitação.....	81
Gráfico 7 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito construção de habitações na produção agropecuária	82
Gráfico 8 - Impacto para o indicador VBP gerado pela política pública de crédito habitacional no município de Jardim Alegre.....	83
Gráfico 9 - Impacto para o indicador VBP gerado pela política pública de crédito habitacional no município de Mariluz	84
Gráfico 10 - Impacto para o indicador VBP gerado pela política pública de crédito habitacional no município de Jardim Olinda.....	85
Gráfico 11 - Taxa de crescimento do indicador VBP e impactos estimados na produção agropecuária para a política pública de crédito reforma de habitação.....	86
Gráfico 12 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito reforma de habitações na produção agropecuária	87
Gráfico 13 - Impacto na produção agropecuária gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de São Pedro do Iguaçu	89
Gráfico 14 - Impacto na produção agropecuária gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de Santa Mônica.....	89

Gráfico 15 - Taxa de crescimento do indicador VAF no comércio e em serviços e impactos estimados no comércio para a política pública de crédito apoio inicial	93
Gráfico 16 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito apoio inicial no indicador VAF comércio e serviços	94
Gráfico 17 - Impacto para o indicador VAF comércio e serviços gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de Santa Mônica	95
Gráfico 18 - Taxa de crescimento do indicador VAF no comércio e em serviços e impactos estimados no comércio para a política pública de crédito construção de habitações	96
Gráfico 19 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito habitacional no indicador VAF comércio e serviços	98
Gráfico 20 - Impacto para o indicador VAF comércio e serviços gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de Jardim Alegre	99
Gráfico 21 - Impacto para o indicador VAF comércio e serviços gerado pela política pública de crédito habitacional no município de São Pedro do Iguaçu	100
Gráfico 22 - Taxa de crescimento do indicador VAF no comércio e em serviços e impactos estimados no comércio para a política pública de crédito reforma habitacional.....	101
Gráfico 23 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito reforma habitacional no comércio dos municípios.....	102
Gráfico 24 - Impacto para o indicador VAF no comércio e em serviços gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de Santa Mônica	103
Gráfico 25 - Impacto para o indicador VAF no comércio e em serviços gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de São João do Caiá	104
Gráfico 26 - Taxa de crescimento do indicador empregos e os impactos estimados na geração de empregos para a política pública de crédito apoio inicial	107

Gráfico 27 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito apoio inicial na geração de empregos (RAIS).....	109
Gráfico 28 - Impacto para o indicador Empregos (RAIS) gerado pela política pública de crédito apoio inicial no município de Centenário do Sul	110
Gráfico 29 - Impacto para o indicador Empregos (RAIS) gerado pela política pública de crédito apoio inicial no município de Manoel Ribas	111
Gráfico 30 - Taxa de crescimento do indicador empregos e os impactos estimados na geração de empregos para a política pública de crédito construção de habitações	112
Gráfico 31 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito habitacional na geração de empregos	113
Gráfico 32 - Impacto para o indicador Empregos (RAIS) gerado pela política pública de crédito habitacional no município de Ipiranga.....	115
Gráfico 33 - Impacto para o indicador Empregos (RAIS) gerado pela política pública de crédito habitacional no município de Jardim Alegre.....	116
Gráfico 34 - Taxa de crescimento do indicador empregos e os impactos estimados na geração de empregos para a política pública de crédito reforma habitacional	117
Gráfico 35 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito reforma habitacional no indicador empregos (RAIS).....	118
Gráfico 36 - Impacto para o indicador Empregos (RAIS) gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de Alvorada do Sul Fonte: elaborado pelo autor (2019).....	119
Gráfico 37 - Impacto para o indicador Empregos (RAIS) gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de São Pedro do Iguaçu	120
Gráfico 38 - Taxa de crescimento do indicador VAF total e os impactos estimados na arrecadação municipal para a política pública de crédito apoio inicial	123
Gráfico 39 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito apoio inicial no indicador VAF total	125

Gráfico 40 - Impacto para o indicador Valor Adicionado Fiscal (total) gerado pela política pública de crédito apoio inicial no município de Jardim Alegre	126
Gráfico 41 - Taxa de crescimento do indicador VAF total e os impactos estimados na arrecadação municipal para a política pública de crédito construção de habitações	127
Gráfico 42 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito habitacional no indicador VAF total	128
Gráfico 43 - Impacto para o indicador Valor Adicionado Fiscal (total) gerado pela política pública de crédito construção de habitações no município de Ipiranga	130
Gráfico 44 - Taxa de crescimento do indicador VAF total e os impactos estimados na arrecadação municipal para a política pública de crédito reforma habitacional	131
Gráfico 45 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito reforma habitacional no indicador VAF total	132
Gráfico 46 - Impacto para o indicador Valor Adicionado Fiscal (total) gerado pela política pública de crédito construção de habitações no município de Jardim Olinda	133
Gráfico 47 - Taxa de crescimento do indicador FPM e os impactos estimados na arrecadação municipal para a política pública de crédito apoio inicial	136
Gráfico 48 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito apoio inicial no indicador FPM	137
Gráfico 49 - Taxa de crescimento do indicador FPM e os impactos estimados na arrecadação municipal para a política pública de construção de habitações	138
Gráfico 50 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito habitacional no indicador FPM	140
Gráfico 51 - Taxa de crescimento do indicador FPM e os impactos estimados na arrecadação municipal para a política pública de reforma habitacional	141

Gráfico 52 - Impactos percentuais gerados pela politica pública de crédito reforma
habitacional no indicador FPM142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Criação de assentamentos no Paraná até 2018	21
Quadro 2 - Busca de estudos sobre as políticas públicas de Reforma Agrária.....	24
Quadro 3 – Teorias para elaboração de políticas públicas	33
Quadro 4 - Valores e função dos créditos de instalação fornecidos até 1997.....	44
Quadro 5 - Valores e objetivos dos créditos de Instalação de 2005 até 2007.....	45
Quadro 6 - Valores e objetivos dos créditos de instalação do ano de 2009 a 2018	46
Quadro 7 - Valores e objetivos das Políticas Públicas de Instalação do Beneficiário.....	49
Quadro 8 – Modelo de distribuição do ICMS no estado do Paraná.....	57
Quadro 9 – Primeira seleção de municípios para este estudo	61
Quadro 10 - Municípios selecionados para o estudo na segunda tentativa	62
Quadro 11 - Número de municípios utilizados no contrafactual por microrregião geográfica.....	63
Quadro 12 – Pressupostos, objetivos deste estudo e indicadores socioeconômicos avaliados.	65
Quadro 13 - Indicadores utilizados para avaliação de impacto e alcance dos objetivos propostos	66
Quadro 14 - Investimentos realizados pelas políticas públicas acessórias da Reforma Agrária nos períodos estudados.....	72
Quadro 15 - Resultados teste t de <i>Student</i> para as taxas de crescimento de produção agropecuária dos municípios estudados e do contrafactual	74
Quadro 16 - Taxa de crescimento na produção agropecuária e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito apoio inicial	76
Quadro 17 - Taxa de crescimento na produção agropecuária e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito habitação	81
Quadro 18 - Taxa de crescimento da produção agropecuária nos períodos em foi aplicada a política pública de crédito reforma habitacional	86
Quadro 19 - Resultados teste de <i>Student</i> as taxas de crescimento do comércio dos municípios estudados e do contrafactual.....	91

Quadro 20 - Taxa de crescimento no indicador VAF comércio e serviços e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito apoio inicial.....	93
Quadro 21 - Taxa de crescimento no indicador VAF comércio e em serviços e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito habitação.....	97
Quadro 22 - Taxa de crescimento do VAF no comércio e em serviços nos períodos em foi aplicada a política pública de crédito reforma habitacional.....	101
Quadro 23 - Resultados teste de <i>Student</i> as taxas de crescimento de empregos dos municípios estudados e do contrafactual.....	106
Quadro 24 - Taxa de crescimento no indicador empregos (RAIS) o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito apoio inicial.....	108
Quadro 25 - Taxa de crescimento na geração de empregos e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito habitação.....	112
Quadro 27 - Taxa de crescimento do empregos (RAIS) nos períodos em foi aplicada a política pública de crédito reforma habitacional.....	117
Quadro 28 - Resultados teste de <i>Student</i> as taxas de crescimento de Valor Adicionado Fiscal Total dos municípios estudados e do contrafactual.....	122
Quadro 29 - Taxa de crescimento no indicador Valor Adicionado Fiscal total e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito apoio inicial.....	124
Quadro 30 - Taxa de crescimento no indicador VAF total e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito habitação.....	127
Quadro 31 - Taxa de crescimento do VAF total nos períodos em foi aplicada a política pública de crédito reforma habitacional.....	131
Quadro 32 - Resultados teste de <i>Student</i> as taxas de crescimento da arrecadação FPM.....	135
Quadro 33 - Taxa de crescimento no indicador FPM e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito apoio inicial.....	136

Quadro 34 - Taxa de crescimento no indicador FPM e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito habitação	139
Quadro 36 - Taxa de crescimento do FPM nos períodos em foi aplicada a política pública de crédito reforma habitacional	141

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
1.1	CONTEXTO E QUESTÃO DE PESQUISA.....	20
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA	23
1.2.1	Objetivo Geral	23
1.2.2	Objetivos Específicos	23
1.3	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO	24
1.4	ADERÊNCIA À LINHA DE PESQUISA DO PROGRAMA	27
2	REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS	28
2.1.1	Ciclo das políticas públicas	30
2.2	POLÍTICA PÚBLICA DA REFORMA AGRÁRIA	37
2.2.1	As Políticas Públicas Acessórias da Reforma Agrária	42
2.2.2	Panorama da aplicação das Políticas Públicas Acessórias no estado do Paraná	52
2.3	INDICADORES SOCIAIS	53
2.3.1	Arrecadações próprias dos municípios	56
2.3.2	Arrecadações estaduais repassadas aos municípios	56
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	59
3.1	TIPO DE PESQUISA	59
3.1.1	Seleção dos casos	60
3.2	ETAPAS DO ESTUDO DE CASO	63
3.2.1	Questão do estudo	63
3.2.2	Pressuposto	63
3.2.3	Unidades de análise	64
3.2.4	Lógica que une os dados ao pressuposto	65
3.2.5	Critérios para interpretar as constatações	65
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	71
4.1	VERIFICAÇÃO DO IMPACTO DOS INVESTIMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA REFORMA AGRÁRIA NA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA DOS MUNICÍPIOS.....	73

4.1.1	Impacto provocado pela política pública crédito <i>apoio inicial</i> na produção agropecuária dos municípios estudados	75
4.1.2	Impacto provocado pela política pública crédito <i>construção de habitação</i> na produção agropecuária	80
4.1.3	Impacto provocado pela política pública crédito <i>reforma habitacional</i> na produção agropecuária	85
4.1.4	Síntese dos impactos aferidos na produção agropecuária	90
4.2	IMPACTO PROVENIENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA AGRÁRIA NA ARRECADAÇÃO DO COMÉRCIO DOS MUNICÍPIOS	91
4.2.1	Impactos provocados pela política pública crédito <i>apoio inicial</i> na arrecadação do comércio dos municípios	92
4.2.2	Impactos provocados pela política pública crédito <i>construção de habitação</i> na arrecadação do comércio dos municípios	96
4.2.3	Impactos provocados pela política pública crédito <i>reforma habitacional</i> na arrecadação do comércio dos municípios	100
4.2.4	Síntese dos impactos aferidos na arrecadação do comércio dos municípios	104
4.3	IMPACTO NA GERAÇÃO DE EMPREGOS PROVENIENTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA AGRÁRIA	106
4.3.1	Impactos ocasionados pela política pública crédito <i>apoio inicial</i> na criação de empregos nos municípios	107
4.3.2	Impactos provocados pela política pública crédito <i>habitação</i> na criação de empregos dos municípios	111
4.3.3	Impactos provocados pela política pública crédito <i>reforma habitacional</i> na criação de empregos nos municípios	116
4.3.4	Síntese dos impactos aferidos na geração de empregos	120
4.4	IMPACTOS PROVOCADOS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA AGRÁRIA NA ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	121
4.4.1	Impacto da política pública de crédito <i>apoio inicial</i> na arrecadação dos municípios	123

4.4.2	Impacto da política pública de crédito <i>construção de habitação</i> na arrecadação dos municípios	127
4.4.3	Impacto da política pública de crédito <i>reforma habitacional</i> na arrecadação dos municípios	130
4.4.4	Síntese dos impactos aferidos na arrecadação do município	134
4.5	VALIDAÇÃO DAS AVALIAÇÕES POR CAUSALIDADE	135
4.5.1	Política pública crédito <i>apoio inicial</i>	136
4.5.2	Política pública crédito <i>habitação</i>	138
4.5.3	Política pública crédito <i>reforma habitacional</i>	141
4.5.4	Síntese do teste de causalidade	143
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
5.1	LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	144
5.2	CONCLUSÃO	145
5.3	RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS	149
	REFERÊNCIAS	150

1 INTRODUÇÃO

Apresenta-se neste capítulo o contexto e a questão de pesquisa, os objetivos gerais e específicos e a justificativa deste estudo.

1.1 CONTEXTO E QUESTÃO DE PESQUISA

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado por meio do Decreto nº 1.100, de 9 de junho de 1970, é a autarquia responsável pela execução da política pública da Reforma Agrária, bem como algumas das políticas públicas acessórias, necessárias para o desenvolvimento do meio agrário.

Criado no período do governo militar, o INCRA tinha como objetivo promover a colonização de regiões antes não ocupadas, de forma a habitar regiões nas proximidades das fronteiras como parte de um plano segurança nacional (SALIS, 2014). Nessa época, portanto, não se buscava o assentamento¹ de pessoas com o intuito de desconcentrar as terras.

Posteriormente, com o advento da Constituição Federal de 1988, o direito à terra foi reconhecido como um direito social. Com esta mudança de paradigma, o objetivo institucional do INCRA passou a ser a promoção da Reforma Agrária, visando à desconcentração de terras para a redução da pobreza e da desigualdade social. O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) está diretamente relacionado ao desenvolvimento econômico e à melhoria da qualidade de vida dos beneficiários (LEITE; ÁVILA, 2007).

Em 1985 foi lançado o 1º PNRA (1985-1989), fato decorrente de pressões sociais do campo, as quais foram fortemente reprimidas nos governos anteriores. Entretanto, a forte crise financeira que o país atravessava naquele momento limitou a execução da política pública (BARONE *et.al*, 2016).

A partir de 1995, iniciou-se um assentamento maciço de famílias, chegando a mais de um milhão de famílias assentadas ao final de 2018 (INCRA, 2018). Assim, no período de 2003 a 2010, havia uma expectativa muito grande no aumento do assentamento de famílias. Neste período, priorizou-se uma política compensatória

¹ Conjunto de unidades agrícolas, independentes entre si, instaladas pelo INCRA onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário.

(políticas acessórias), deixando-se assim o assentamento de novas famílias em segundo plano (SOUZA, 2013).

No estado do Paraná, a maior parte das famílias foi assentada no período de 1995 a 2002, com um total 10.654 famílias beneficiárias, conforme se verifica no Quadro 1. No período de 2003 a 2010 foram assentadas 4.244 famílias. No período de 2011 até 2018, 483 famílias, evidenciando-se o menor índice de assentamento de famílias desde o período do governo militar (INCRA, 2019).

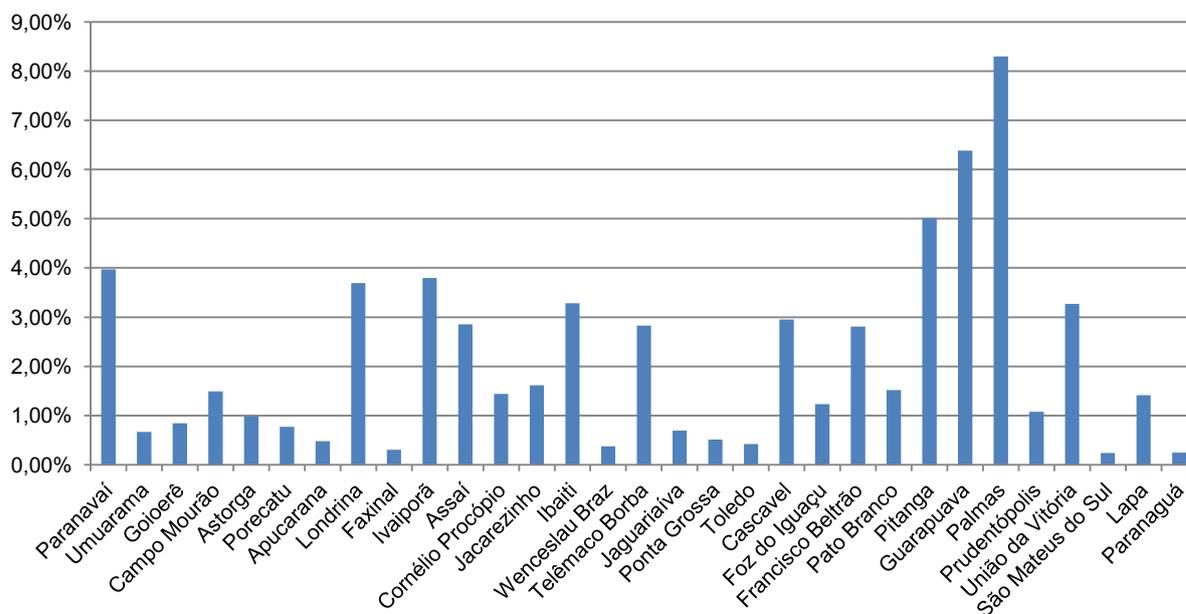
Quadro 1 - Criação de assentamentos no Paraná até 2018

Período	Famílias assentadas	Área de assentamento (hectares)
Até 1995	3.391	85.422,29
1995 a 2002	10.654	236.216,08
2003 a 2010	4.244	98.920,11
2011 a 2018	483	9.212,79

Fonte: INCRA (2018).

Com relação às áreas de assentamentos², apresenta-se no Gráfico 1 os territórios ocupados nas microrregiões paranaenses.

Gráfico 1 – Área ocupada conforme percentual da microrregião paranaense, por assentamentos.



Fonte: INCRA; IPARDES (2019).

² As áreas deste gráfico contemplam Projetos de Assentamento (PA), Projetos de Reassentamentos de Barragens e Projetos de Colonização.

As maiores áreas de assentamentos ocupadas estão nas regiões centro-sul, nas microrregiões de Palmas, Guarapuava e Pitanga, as quais possuem os maiores percentuais de ocupação de área por assentamento. Isso pode ser justificado pelo fato dessas regiões serem socialmente mais críticas, de acordo com estudos do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) de 2017.

Até o final de 2002 encontravam-se assentadas 14.045 famílias no estado do Paraná. No entanto, as políticas públicas existentes não eram capazes de promover a fixação dos beneficiários nos lotes. A partir de 2003, então, criou-se políticas públicas voltadas à fixação das famílias no lote. Nesse sentido, foram viabilizados alguns programas com o objetivo de subsidiar as famílias assentadas, possibilitando que as mesmas tivessem condições de permanecer na propriedade fornecida pelo Estado.

Os programas de fomento, por meio da concessão de créditos, visam subsidiar a permanência na parcela rural. Tais programas foram evoluindo ao longo dos anos. Com isso, atualmente, existem as seguintes linhas de crédito disponibilizadas pelo INCRA: *Apoio Inicial, Fomento, Fomento Mulher, Crédito Florestal, Recuperação Ambiental, Habitação e Reforma Habitacional*.

Da mesma forma, existem outras políticas voltadas ao desenvolvimento dos assentamentos, como: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Infraestrutura Básica, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), Terra Sol e Terra Forte.

Nesse sentido, os recursos disponibilizados aos beneficiários são utilizados no consumo de bens e serviços, podendo ocasionar impacto econômico na região de influência do assentamento. Mesmo com o incremento dessas políticas, não existem estudos que indiquem ao certo como elas impactam nos municípios. Desse modo, a inexistência de indicadores que meçam se os objetivos econômicos dos assentamentos foram alcançados dificulta o direcionamento de ações por parte dos gestores da Reforma Agrária.

O município paranaense com maior número de famílias assentadas é Rio Bonito do Iguaçu, localizado na microrregião de Guarapuava. Nesse município foi criado o Projeto de Assentamento Ireno Alves dos Santos no ano de 1997, com 934 famílias assentadas. Somente com a aplicação dos créditos na modalidade

habitação foram disponibilizados R\$ 2.335.000,00, os quais foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IPG-M) e atualmente equivalem a R\$ 11.340.048,92.

A partir disso, este estudo pretende contribuir com a verificação de quanto os recursos aplicados pelas políticas públicas acessórias da Reforma Agrária geraram: incremento nas receitas municipais, aumento na produção agropecuária, melhoria na arrecadação do comércio e aumento do número de empregos formais. A compreensão do impacto das políticas acessórias pode ofertar subsídios aos gestores da Reforma Agrária, para que possam aprimorar a execução das políticas públicas.

A partir disso, define-se a seguinte pergunta de pesquisa: as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária geram impacto socioeconômico nos municípios paranaenses? Para verificar a questão definiram-se os objetivos descritos na próxima seção.

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Com vistas à reflexão acerca da temática proposta, elaboraram-se os seguintes objetivos.

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar os impactos das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária no desenvolvimento socioeconômico de municípios paranaenses.

1.2.2 Objetivos Específicos

A partir do objetivo geral, consideram-se os seguintes objetivos específicos:

- a. verificar o impacto dos investimentos das políticas públicas da Reforma Agrária na produção agropecuária dos municípios;
- b. avaliar o impacto da arrecadação do comércio municipal provenientes dos investimentos realizados pelas políticas públicas acessórias a Reforma Agrária;

- c. constatar o impacto da geração de empregos formais após a implantação das políticas públicas acessórias a Reforma Agrária;
- d. aferir o impacto na arrecadação de impostos nos municípios provenientes da implementação da política pública da Reforma Agrária.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

No estado do Paraná, do total dos 399 municípios, 111 possuem ao menos um assentamento. Apesar de ser uma política pública com mais de 18 mil beneficiários no estado, são muito escassos os estudos que avaliam quais são os impactos socioeconômicos causados pelas políticas acessórias da Reforma Agrária e de que forma são gerados.

As principais pesquisas existentes realizam uma abordagem nacional da Reforma Agrária, de maneira macro, e, por isso, não se aprofundam em algumas das políticas públicas específicas (acessórias). Para explorar os estudos já realizados nessa temática, realizou-se uma busca em quatro bases de dados multidisciplinares. O tema estudado envolve várias áreas de conhecimento (economia, sociologia, engenharia civil, engenharia agrônoma, entre outros). Assim, realizaram-se buscas nos periódicos *Capes*, *Scielo*, *Scopus* e *Science Direct*, com uso de diferentes estratégias de buscas, conforme se observa no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Busca de estudos sobre as políticas públicas de Reforma Agrária

Estratégias de buscas	Resultados em cada base de dados			
	Capes	Scielo	Scopus	Science direct
"land reform" and "credit"	369	6	85	1590
"crédito apoio inicial" and "reforma agrária"	0	0	0	0
"land reform" and "initial credit"	0	0	0	3
"crédito" and "reforma agrária"	378	11	3	65
"reforma agrária" and "crédito fomento"	8	2	0	0
"land reform" and "development credit"	0	0	0	0
"land reform" and "credit promotion"	0	0	0	0
"reforma agrária" e "proneira"	58	3	2	0
"land reform" and "proneira"	4	0	2	1
"reforma agrária" e "prona"	121	3	1	7
"land reform" and "prona"	12	0	0	22
"agrarian reform" and "credit"	227	10	56	756
"agrarian reform" and "initial credit"	0	0	0	2

"agrarian reform" and "development credit"	0	0	0	0
"agrarian reform" and "credit promotion"	0	1	0	0
"agrarian reform" and "proneira"	8	3	4	1
"agrarian reform" and "pronaaf"	28	2	0	21
"agrarian reform" and "infrastructure works"	0	0	0	11
"land reform" and "infrastructure works"	0	0	0	1
"reforma agrária" and "obras de infraestrutura"	0	0	0	0
reforma agrária" and "obras de infraestrutura"	0	0	0	0
"land reform" and "credit" and "impact" and "Brazil"	37	0	2	405
"crédito apoio inicial" and "reforma agrária" and "impacto" and "Brasil"	0	0	0	0
"land reform" and "initial credit" and "impact" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	2
"crédito" and "reforma agrária" and "impacto" and "Brasil"	128	0	0	3
"reforma agrária" e "crédito fomento" and "impacto" and "Brasil"	0	0	0	0
"land reform" and "development credit" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	0
"land reform" and "credit promotion" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	0
"reforma agrária" and "proneira" and "impacto" and "Brasil"	1	0	0	0
"land reform" and "proneira" and "impact" and "Brazil"	1	0	0	0
"reforma agrária" e "pronaaf" and "impacto" and "Brasil"	15	0	0	0
"land reform" and "pronaaf" and "impact" and "Brazil"	3	0	0	10
"agrarian reform" and "credit" and "impact" and "Brazil"	35	0	0	276
"agrarian reform" and "initial credit" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	0
"agrarian reform" and "development credit" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	0
"agrarian reform" and "credit promotion" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	0
"agrarian reform" e "proneira" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	0
"agrarian reform" and "proneira" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	0
"agrarian reform" and "pronaaf" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	21
"agrarian reform" and "infrastructure works" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	0
"land reform" and "infrastructure works" and "impact" and "Brazil"	0	0	0	6
"reforma agrária" and "obras de infraestrutura" and "impacto" and "Brasil"	0	0	0	0
"reforma agrária" and "obras de infraestrutura" and "impacto" and "Brasil"	0	0	0	0

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constata-se, por meio do Quadro 2, que não foram encontrados nas bases de dados, estudos que tratem dos impactos gerados pelas políticas públicas acessórias de créditos Apoio Inicial e Fomento, bem como de infraestrutura básica. Além disso, poucos estudos tratam dos impactos gerados pelas políticas públicas do PRONERA e PRONAF, os quais não fazem parte do escopo do estudo.

Apesar de existir um nível considerável de publicações com o tema Reforma Agrária, os estudos sobre suas políticas acessórias são escassos. Quando se tratam de estudos que envolvam os seus impactos, a incidência é ainda menor e, em alguns casos, como os créditos Apoio Inicial e Fomento, não existem estudos de impactos gerados.

Os investimentos do governo federal pela política pública da Reforma Agrária nos municípios visam reduzir a pobreza e a desigualdade. No ano de 2018, a meta do INCRA era realizar a aplicação de créditos na modalidade instalação para 19.000 famílias no Brasil. Destas, 500 seriam aplicados apenas no estado do Paraná (INCRA, 2018).

Nesse sentido, a governança pública requer planejamento com a participação da sociedade de forma que suas demandas sejam identificadas e assim sejam elaboradas ou aprimoradas políticas públicas que as atendam. É importante conhecer quais e como são gerados os impactos das políticas na sociedade e assim identificar estratégias para aumentar a eficiência e diminuir custos na aplicação de tais políticas públicas.

Frente a isso, o desconhecimento da existência de impactos socioeconômicos e de como eles são gerados, a não correção de eventuais efeitos colaterais que por ventura venham a ocorrer, impossibilitam a aplicação de estratégias diante de possíveis falhas, provocando assim uma governança pública ineficiente. Batista e Domingos (2017) afirmam que uma das principais etapas das políticas públicas é a avaliação dos seus impactos, na qual se afere se a ela foi capaz de alterar a condição inicial da população.

Considerando que existem poucos estudos acerca das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária, em face dos investimentos realizados pelo Estado, e que essas políticas podem gerar impactos não esperados nos municípios e regiões, fica evidente a importância da avaliação do impacto. Portanto, é necessário identificar se ocorre a melhoria de indicadores de arrecadação, geração de

empregos e impostos no município onde foi implantado o assentamento.

1.4 ADERÊNCIA À LINHA DE PESQUISA DO PROGRAMA

O Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) do Campus Curitiba-Centro da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) disponibiliza aos acadêmicos duas linhas de pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento, e Planejamento e Políticas Públicas. Este estudo aderiu à primeira linha, a qual “(...) faz a interface entre o processo de planejamento e definições para implementação, com a execução e acompanhamento a partir dos princípios da governança” (PPGGP, 2019a), com o objetivo do fortalecimento do desenvolvimento regional.

O presente estudo avalia o impacto das políticas acessórias da Reforma Agrária nos municípios paranaenses. O estudo afere, por meio do método de avaliação de impacto de diferenças em diferença, se o processo de planejamento das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária está adequado e se provoca impactos nos municípios paranaenses. São realizadas sugestões de mudanças no modo como as políticas públicas devem ser realizadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O principal objetivo das nações é o alcance do desenvolvimento socioeconômico da sua população. Para chegar a esse objetivo, utilizam-se as políticas públicas como ferramentas. O entendimento de como são formuladas essas políticas permite uma melhor avaliação dos problemas da sociedade, acarretando assim no aprimoramento das soluções.

Uma das políticas públicas importantes que visam alcançar esse desenvolvimento é a Reforma Agrária. Essa política ganhou impulso principalmente após 1985, com a redemocratização do país. A forte agenda promovida por movimentos sociais acarretou a elaboração de outras políticas públicas acessórias a Reforma Agrária. Entretanto, ainda são escassos os estudos que avaliem os impactos gerados por estas políticas públicas nos municípios.

Neste capítulo, então, são descritos: os conceitos de políticas públicas, o ciclo de elaboração de políticas públicas, o ciclo das políticas públicas da Reforma Agrária e as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A ideia de progresso de uma nação esteve sempre atrelada ao grau de industrialização da economia. Assim, os países tinham como principal objetivo a inclusão da população numa economia de mercado industrializado (ULTRAMARI, 2003). A partir da década de 1970, estudos pertinentes às políticas públicas ganharam impulso nos Estados Unidos da América (FARAH, 2011), e passou-se a ter outra ótica sobre o desenvolvimento, correlacionando seu conceito ao desenvolvimento social, econômico e sustentável (HEIDEMANN, 2009).

No Brasil, o estudo de políticas públicas ganhou espaço somente na década de 80 por meio do processo de redemocratização do país. Na década de 1970 o país possuía um modelo de desenvolvimento baseado em investimentos de infraestrutura (TREVISAN e BELLEN, 2008).

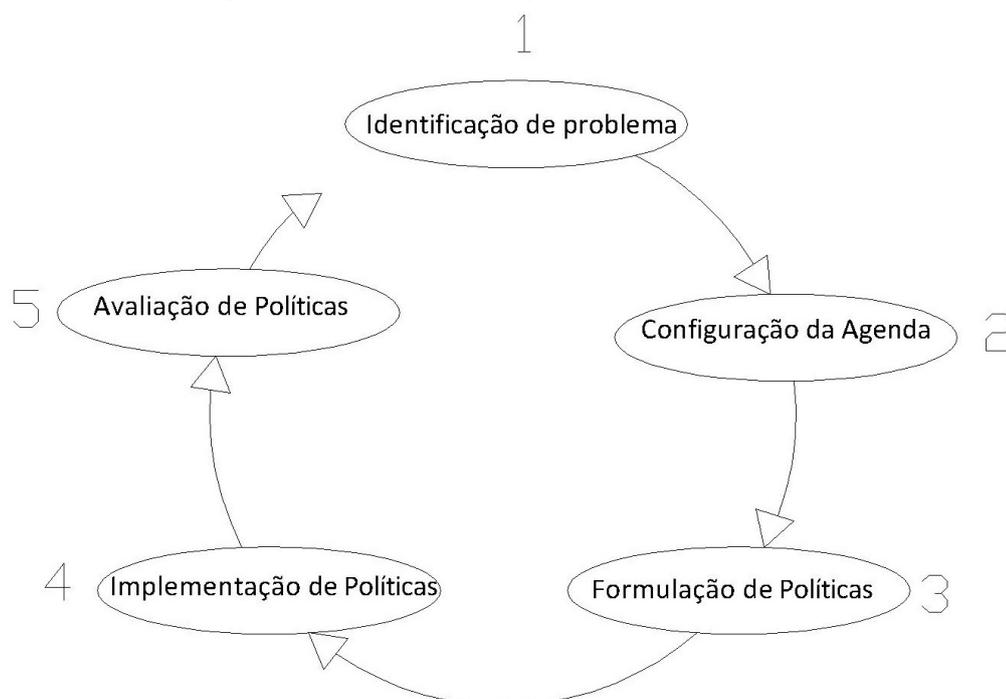
Para Michael Kraft (2010), promover o desenvolvimento de uma nação é atribuição do Estado, o qual deverá realizá-lo por meio de ações que consigam resolver os problemas coletivos, ações que são definidas como políticas públicas. Ou seja, as medidas que um governo promove ou deixa de promover podem ser

conceituadas como políticas públicas (DYE, 2010). Adicionalmente, Laurence Lynn (1980) define políticas públicas como as alterações na condição inicial do cidadão, realizadas por meio de ações do governo. Já Souza (2007) define políticas públicas como a maneira com que o governo inicia ações que visem solucionar os problemas da sociedade, de tal forma que seja possível a realização de análises dessas ações, com o objetivo de seu aprimoramento.

Além disso, as políticas públicas não podem ser desenvolvidas sem os entes governamentais. Desse modo, Thomas Dye (2010) argumenta que os governos procuram resolver conflitos sociais; organizar a sociedade para solucionar conflitos com outras sociedades; distribuir recompensas simbólicas e serviços materiais aos membros da sociedade, e arrecadar recursos da sociedade, predominantemente na forma de impostos.

Tendo isso em vista, as políticas públicas são formuladas em um ciclo de diversas etapas. Geralmente começam com a *formulação*, para então a *definição* dos problemas a serem solucionados, passando para a fase de *agenda (setting)*, *implementação*, *acompanhamento* e *avaliação* (GELINSK; SEIBEL, 2008; SOUZA, 2007). Esse ciclo é apresentado a seguir.

Figura 1 – Ciclo de formulação de políticas públicas

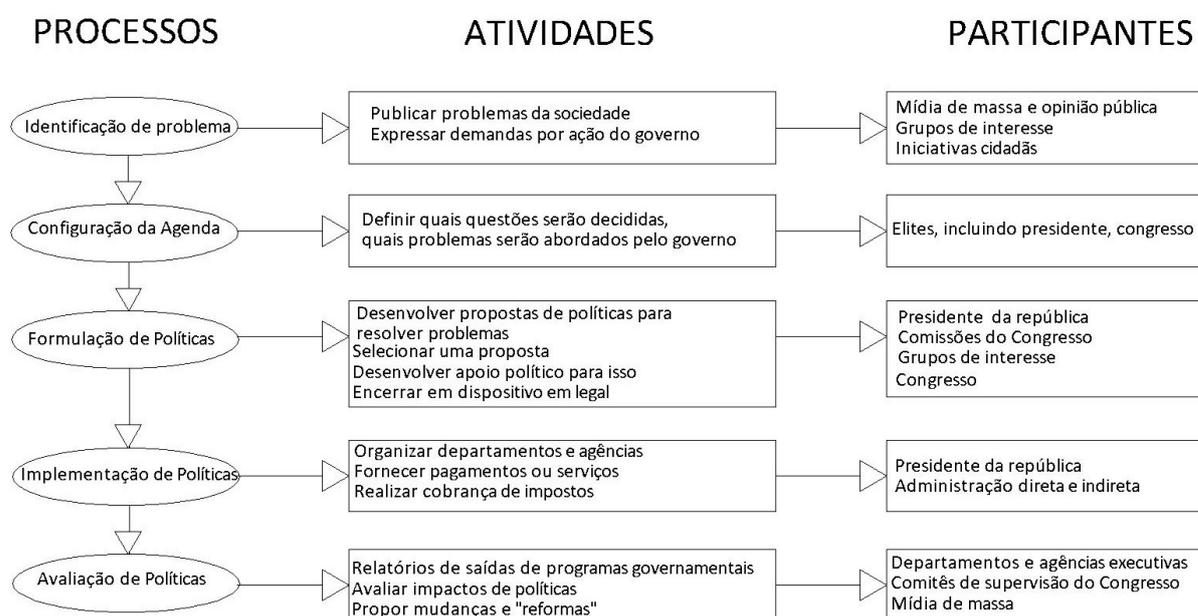


Fonte: adaptado de Dye (2010).

2.1.1 Ciclo das políticas públicas

Ainda segundo Dye (2010), o ciclo de formulação de políticas públicas como uma sequência de processos, demandam interações e debates das atividades pelos grupos de interesse, como governo, mídia e classe política. Na Figura 2, apresentam-se as etapas do ciclo de formulação das políticas públicas, as atividades a serem desenvolvidas e os participantes, de acordo com autor.

Figura 2 - Processos do ciclo de formulação de políticas públicas



Fonte: adaptado de Dye (2010).

Dessa forma, as políticas públicas passam por processos que desempenham diversas atividades. Nestas, os participantes envolvidos procuram influenciar os elaboradores de modo a terem suas demandas atendidas. Assim esta pesquisa apresenta, nos tópicos seguintes, cada uma dessas etapas e sua importância para o ciclo das políticas públicas.

2.1.1.1 Processo 1: identificação do problema

Conforme Kraft (2010), a primeira etapa da formulação das políticas públicas somente ocorrerá se existir um problema público a ser solucionado pelo governo. Nesse processo, os problemas a serem solucionados devem se demonstrar relevantes perante a sociedade. Nesse sentido, Stone (2002) afirma que a definição

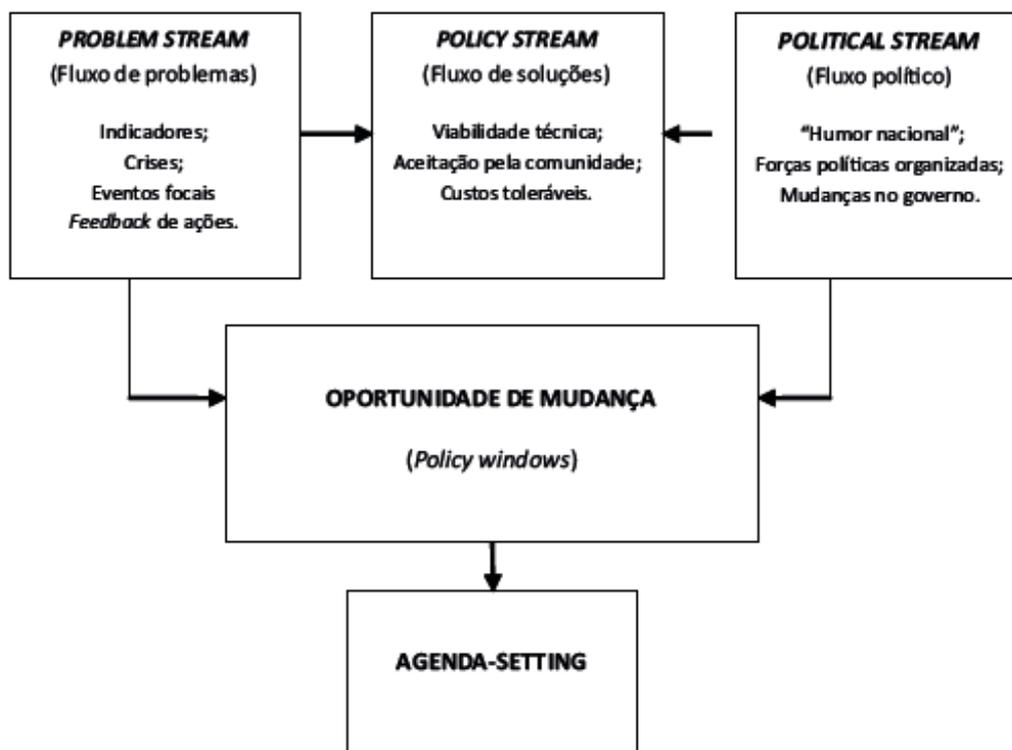
de problemas visa o alcance dos objetivos propostos pelos interessados, pretendendo-se, assim, mobilizar o apoio da sociedade para que ocorra a intervenção governamental objetivando a solução do conflito.

2.1.1.2 Processo 2: estabelecimento da agenda (*setting*)

Reconhecendo-se que o problema é relevante e que precisa ser solucionado, inicia-se o processo para a organização de uma agenda. A partir disso, o governo estabelecerá critérios para avaliar quais problemas terão prioridade de solução, segundo Capela (2018). Desse modo, Lobato (2016) afirma que o Estado receberá as demandas da sociedade de modo que venham a convergir em uma negociação, na qual ficarão explícitos todos os interessados na execução da política pública.

Esse processo consta na Figura 3, na qual é apresentado o Modelo de formação de agenda Kingdon (CAPELA, 2007). Na definição de agenda, três fluxos são importantes: os problemas, as possíveis soluções para eles e o ambiente político. Esses fluxos interagem procurando convergir a uma agenda comum (KINGDON, 2003).

Figura 3 - Modelo de formação de agenda Kingdon



Fonte: Capela (2007).

No fluxo de problemas, três aspectos geram as questões a serem solucionadas: a) indicadores, os quais caracterizam um problema, principalmente quando revelam dados quantitativos; b) crises, que são desastres concentradores da atenção do público, e c) eventos focais e *feedback* de ações, ou seja, avaliação de programas do governo em execução.

No fluxo das soluções propostas consideram-se principalmente os custos e a viabilidade da solução, além de sua aceitação social. No fluxo político três aspectos são considerados: a) o clima, o humor favorável cria um ambiente que levam às tomadas de decisão; b) as forças políticas, em que se analisa se existe convergência política, e c) a mudança de governo, isto é, mudança de gestão (CAPELA, 2018).

2.1.1.3 Processo 3: elaboração da política pública

Com a definição dos problemas e a formação da agenda, passa-se a outra etapa no ciclo das políticas públicas: a fase de elaboração. Kraft (2010) aponta que existem contextos que são levados em consideração para a elaboração de políticas públicas sendo eles: contexto social, econômico, político, governamental e cultural. O contexto social refere-se ao modo como o governo procura mudar suas decisões de maneira que venha a solucionar os problemas sociais. A situação econômica está ligada a como as decisões são afetadas em face dos recursos disponíveis ao governo para atender as demandas. A conjuntura política relaciona-se com o modo com o qual as decisões serão afetadas conforme o posicionamento político dos legisladores. O âmbito governamental refere-se ao modo de convergência entre os poderes legislativo e executivo. Por fim, o contexto cultural se associa às crenças, valores e confiança no governo para solucionar as demandas.

Dessa forma, Souza (2006) entende que a elaboração de políticas públicas no sistema democrático inicia-se ainda no processo eleitoral, no qual os agentes políticos procuram expor suas propostas com o intuito de gerar as mudanças almejadas pela sociedade. Já Lobato (2016) afirma que para a formulação de políticas públicas, é necessário um ambiente que contemple organizações sociais e políticas vigentes (regime político e padrão de organização da sociedade), as condições econômicas e, em maior ou menor grau, as condições tecnológicas e

culturais. O autor também classifica o modo de elaboração de políticas públicas em três vertentes: corporativista, neocorporativista e pluralista, conforme se verifica no Quadro 3.

Quadro 3 – Teorias para elaboração de políticas públicas

Teoria	Definição
Jogo institucional	Aplicação de políticas públicas pelos entes governamentais não pode ser vista de forma uniforme e racional, os gestores sempre visam atingir um maior ganho político.
Neocorporativista	Pressupõe uma maior intervenção estatal na resolução dos problemas e existe uma necessidade de solucionar demandas que podem ser opostas a fim de satisfazer a necessidade dos grupos sociais
Pluralista	A política pública é elaborada em um jogo de interesses no qual diversos grupos interferem procurando o máximo benefício com o mínimo de custos

Fonte: Lobato (2016).

Na teoria do jogo institucional procura-se descrever o processo de elaboração de políticas públicas nas instituições do governo, na qual os elaboradores buscam se beneficiar politicamente. Todavia, no debate entre classes, a teoria do neocorporativismo prega uma maior intervenção estatal na resolução desses problemas, pois existe uma necessidade de solucionar demandas que podem ser opostas a fim de satisfazer os grupos sociais. De modo distinto ainda, a vertente de elaboração pluralista prevê que o governo deve atuar como agente neutro na elaboração das políticas públicas, nesse sentido, os grupos de interesses tentam convergir comumente de maneira que possam unir forças para pressionar o governo a atender suas demandas.

Além disso, na elaboração das políticas públicas é considerada a forma com que elas irão afetar os envolvidos. Dessa forma, Erni Seibel e Carmen Gelinski (2007) classificam as políticas públicas em: *distributivas*, *redistributivas*, *regulatórias* e *constitutivas*. Nas políticas *distributivas* uma grande parcela da população é atendida e os conflitos são reduzidos. Diferentemente, as políticas *redistributivas* beneficiam determinados grupos e acarretam perdas para outros, assim, geram um grau elevado de conflito. Já as políticas *regulatórias* envolvem a burocracia, ou seja, proibições e regulamentações. Por fim, políticas *constitutivas* são as que definem os regulamentos em que serão aplicados os outros três tipos de políticas.

2.1.1.4 Processo 4: implementação da política pública

A fase de implementação relaciona-se com a melhoria nos processos administrativos das instituições governamentais, com o intuito de que essas sejam capazes de fornecer os serviços previstos na fase de elaboração. Dessa forma, na fase de implementação podem surgir lacunas, as quais serão provenientes da inobservância de procedimentos na fase de elaboração que, por consequência, serão discutidas na fase de avaliação (D'ASCENZI e LIMA 2011). Nesse sentido, é nessa fase que as demandas dos beneficiários serão resolvidas, por meio das políticas elaboradas (LIPSKY, 2010), sejam elas distributivas, redistributivas, regulatórias ou constritivas.

Muitas das políticas públicas são elaboradas por gestores do governo. Entretanto, são colocadas em execução por profissionais que estão na ponta dos processos de trabalhos. Esses profissionais podem influenciar no resultado da política pública por fatores pessoais e/ou institucionais (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Nesse sentido, Lipsky (2010) aponta que os responsáveis pela implementação das políticas públicas enfrentam diversas adversidades, tais como: recursos inadequados, demanda crescente por serviços, expectativas organizacionais subjetivas ou conflitantes, desafios da medição de desempenho e serviços para clientes cativos. Nota-se que, quando existem lacunas entre o previsto na fase de elaboração e na implementação das políticas públicas, permite-se, aos responsáveis pela implementação, uma liberdade de interpretação dos regulamentos, o que, porventura, poderá causar resultados diferentes do esperado (FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

2.1.1.5 Processo 5: avaliação da política pública

Subsequente à implementação, inicia-se a fase de avaliação das políticas públicas. Nessa fase, os analistas das políticas utilizam critérios objetivos, com o intuito de verificar se a política pública está produzindo os efeitos inicialmente esperados (TREVISAN; BELLEM, 2008).

Nesse sentido, Dinah Tinôco, Alba Oliveira e Lincoln Souza (2011) afirmam que a avaliação de uma política pública objetiva obter o resultado de uma

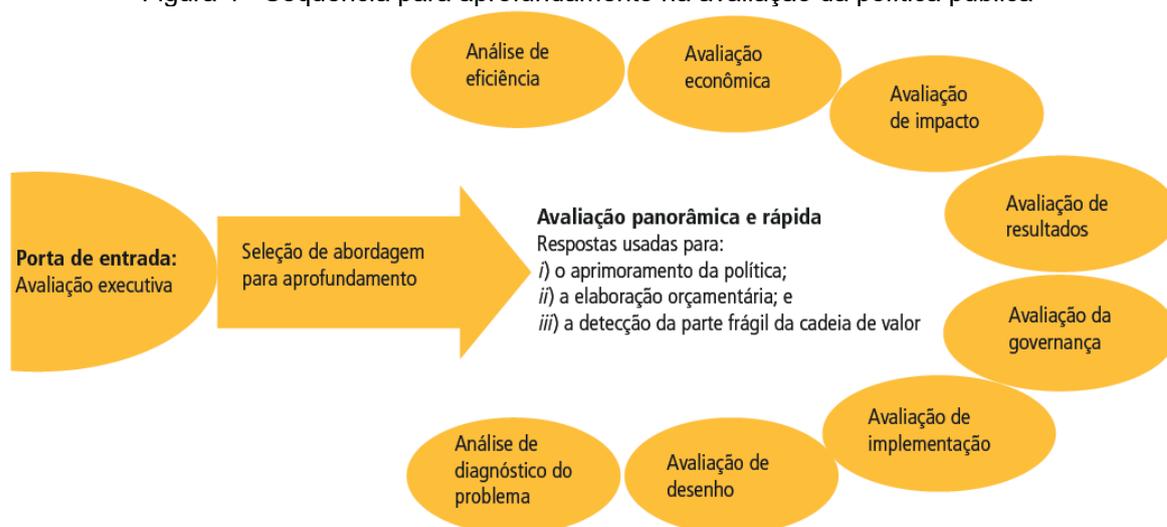
determinada ação governamental. Andrei Trevisan e Hans Bellem (2008) e Garcia (2001) apontam que a avaliação é nada mais do que definir um valor para a política pública de modo a comparar se os objetivos inicialmente determinados foram alcançados de forma satisfatória. Para uma adequada avaliação é necessário descobrir se os objetivos foram atingidos de forma eficiente, eficaz e efetiva de modo sustentável.

Assim, as avaliações de políticas públicas podem ser realizadas de três formas: *avaliação de metas*, a qual procura demonstrar o grau de êxito do programa; *avaliação de processo*, que consiste na identificação dos defeitos na elaboração dos processos, e *avaliação de impacto*, na qual ocorre a verificação dos efeitos produzidos na sociedade (TREVISAN; BELLEM, 2008).

Quanto à tempestividade das avaliações das políticas públicas, classifica-se de duas formas: *ex ant* e *ex post*. Na avaliação *ex ant* o processo de avaliação inicia-se antes da implantação da política pública, buscando as alternativas que melhor se adequem à solução do problema. Nessa avaliação são necessárias as seguintes etapas: diagnóstico do problema; caracterização da política, objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo-benefício, e impacto orçamentário e financeiro (BRASIL, 2018a, p. 11).

Diferentemente, o processo de avaliação *ex post* é realizado após as políticas públicas serem implementadas, buscando-se assim a correção de falhas detectadas. Esse procedimento inicia-se com uma avaliação executiva, a qual visa aprofundar a avaliação, fornecendo um panorama geral das políticas públicas avaliadas (BRASIL, 2018b). Apresenta-se, na Figura 4, a sequência para aprofundamento da avaliação da política pública.

Figura 4 - Sequência para aprofundamento na avaliação da política pública



Fonte: Brasil (2018 b).

A avaliação executiva é a porta de entrada para os demais tipos de avaliação. Nessa têm-se as seguintes etapas: descrição do problema; diagnóstico do problema; desenho da política; implementação; governança; resultados; impactos; execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União; *insights* sobre eficiência e economicidade do gasto, e recomendações (BRASIL, 2018 b).

A partir do panorama geral fornecido pela avaliação executiva do programa, é possível detectar as fragilidades das políticas públicas, com isso permitindo o aprofundamento em oito diferentes tipos de análises: análise de diagnóstico de problema, avaliação de desenho, avaliação de implementação, avaliação de governança, avaliação de resultados, avaliação de impacto, avaliação econômica e avaliação de eficiência.

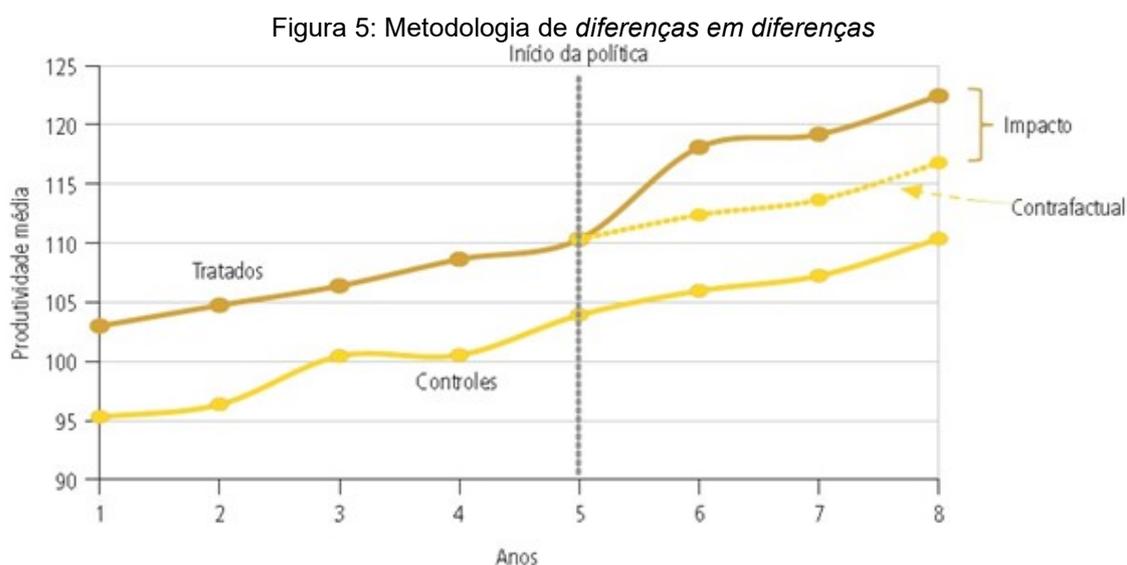
Cada tipo das análises descritas anteriormente é subdividido em etapas com requisitos mínimos a serem cumpridos. Como neste estudo pretende-se identificar os impactos das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária no desenvolvimento socioeconômico de municípios paranaenses, será selecionada uma avaliação do tipo *ex post*, a partir do aprofundamento da avaliação de impacto da avaliação executiva.

Ainda assim, a compreensão do conceito de contrafactual é de suma importância para o entendimento de avaliações de impacto. Em linhas gerais, o contrafactual pode ser definido como uma estimativa do que acontece com o grupo não beneficiário da política pública, que, portanto, não foi participante do programa

BID (2018).

Nesse sentido, dentre as diversas metodologias utilizadas para avaliação de impacto destaca-se a de *diferença em diferenças* na qual um grupo representa o que teria acontecido ao grupo de tratamento após a política, caso este não tivesse sido beneficiário dela (BRASIL, 2018b; BID, 2018). O grupo não participante da política pública pode ser definido como contrafactual.

Esse método é um dos mais robustos na avaliação de impactos, tendo em vista que se refere a uma dupla diferença: na primeira diferença trata-se do que aconteceu depois da aplicação da política pública e na segunda trata-se o que teria acontecido caso a política pública não tivesse sido aplicada (BRASIL, 2018 b; BID, 2018).



Fonte: Brasil (2018 b).

Constata-se na figura acima que os grupos tratados são os participantes de determinada política pública, enquanto os controles são os grupos não beneficiados. Dessa maneira, as inclinações das retas do grupo de controle são transportadas para o ponto onde ocorreu a execução da política pública, assim pode-se comparar o que ocorreu antes e depois da aplicação da política pública.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA DA REFORMA AGRÁRIA

A definição do conceito de Reforma Agrária remete à época do governo militar e é definida como um conjunto de medidas que tem por objetivos: organizar um

método de relação entre o homem, a propriedade rural e seu uso; propiciar justiça social, progresso e bem-estar do trabalhador rural, e proporcionar o desenvolvimento econômico do país (BRASIL, 1964).

Nos governos militares existia uma política pública de colonização dos territórios não ocupados, em detrimento da execução da política de Reforma Agrária que visava uma distribuição ampla de terras (SCHALLENBERGER; SCHNEIDER, 2011; SALIS, 2014). Dessa maneira, os movimentos sociais surgiram no Brasil, como forma de pressionar o Estado quanto à aplicação de políticas públicas que antes eram negadas (LOBATO, 2016).

O início da execução da política pública da Reforma Agrária foi provocado pela forte agenda de movimentos sociais nas décadas de 1980 e 1990 (CAZELLA, 2016; ALBUQUERQUE *et al*, 2004). Naquelas décadas ocorreram diversas ocupações de propriedades, de forma a pressionar o governo na execução da política de assentamento. Essas pressões acarretaram o aumento do número de pessoas assentadas (ROSS, 2009).

De lado antagônico aos movimentos sociais, os ruralistas também foram capazes de criar agenda, de forma a alterar os dispositivos legais, buscando frear as ocupações de propriedades. Em decorrência disso, no ano de 2001 foram aprovadas alterações no Artigo 2º da Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, passando-se a uma redação mais favorável aos latifundiários.

Desse modo, imóveis ocupados por movimentos sociais não poderiam ser vistoriados e avaliados para fins de Reforma Agrária até dois anos após tal ocorrência. Dessa forma, procurou-se frear os movimentos de ocupação de propriedades.

Corroborando isso, a legislação procurou excluir do programa de Reforma Agrária manifestantes que ocupassem ou participassem de ocupação de propriedades, bem como excluir os movimentos sociais de programas governamentais, caso participem dessas manifestações. A partir disso, Kraft (2010) argumenta que as rivalidades políticas e as associações das forças de poder podem alterar, conforme seus interesses, os programas e projetos desenvolvidos e implementados. Nesse sentido, ruralistas e integrantes de movimentos sociais poderão se associar para a execução da política pública da Reforma Agrária. Tendo em vista que os ruralistas podem ter o interesse em vender a propriedade para fins

de Reforma Agrária, assim como, os integrantes dos movimentos sociais podem pressionar o governo para realizar a aquisição de uma propriedade (BRASIL, 2001).

Contudo, ressalta-se que o governo, em face das limitações orçamentárias, busca realizar o programa de Reforma Agrária por meio de desapropriações de propriedades, as quais são menos onerosas aos cofres públicos tendo em vista que apenas as indenizações às benfeitorias da propriedade são pagas nesse caso.

O objetivo do Programa de Reforma Agrária é promover a desconcentração de terras e conseqüente diminuição das desigualdades. A competência para a realização de desapropriações de propriedades é do Governo Federal, que a realiza por meio do INCRA. Essa autarquia é responsável por realizar fiscalizações em latifúndios de modo a verificar o cumprimento dos preceitos constitucionais da propriedade. Nesse sentido, a criação de PA's se consolida por meio de cinco etapas (INCRA, 2008).

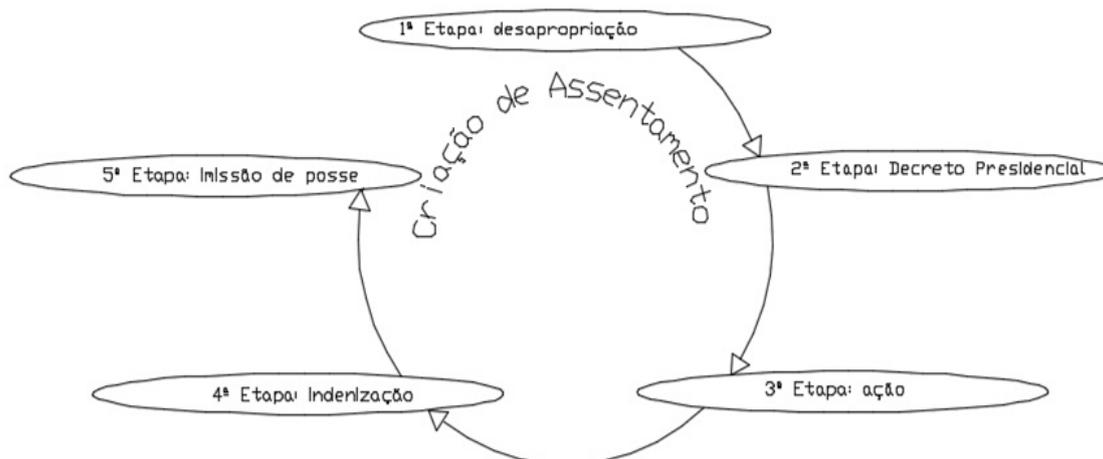
A primeira etapa inicia-se com a seleção de propriedades, as quais deverão ser vistoriadas e avaliadas pela equipe técnica do INCRA, a fim de aferir se cumprem a função social. As propriedades poderão ser adquiridas ou desapropriadas para fins de Reforma Agrária, caso não venham a cumprir sua função social (BRASIL, 1992). Nesse sentido, os proprietários de latifúndios têm o dever constitucional de fazer sua propriedade cumprir a função social. Para cumpri-la, são necessários quatro requisitos: aproveitamento racional e adequado da propriedade; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, preservando-se o meio ambiente; observação das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Na segunda etapa para criação do PA exige-se um decreto do presidente da república, declarando que o imóvel é de interesse social. Posteriormente, na terceira etapa, entra-se com ação judicial, na qual o latifundiário terá direito a ampla defesa, podendo questionar os motivos da desapropriação (BRASIL, 1992).

Na quarta etapa, ocorre o pagamento de indenização ao proprietário, nos casos em que a desapropriação for motivada por declaração de improdutividade. Nesse caso, o latifundiário recebe os valores referentes às benfeitorias do imóvel. Toda a indenização será paga em Título da Dívida Agrária o qual é resgatável em até 20 anos (BRASIL, 1988).

Na quinta etapa ocorre a imissão³ de posse do imóvel, em que o INCRA passa a ser o responsável pela propriedade. Nessa etapa, o poder judiciário determina a transferência da propriedade para o INCRA, após depósito em juízo dos títulos emitidos. Na Figura 6, apresenta-se o processo para criação de assentamentos.

Figura 6 – Processo para criação de assentamentos



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Após a imissão de posse da propriedade, inicia-se outro processo na política pública da Reforma Agrária: a decisão de quais serão os beneficiários contemplados. A legislação atual exige que a seleção seja realizada com base em critérios objetivos. Esses requisitos foram estabelecidos conforme a Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Nesse sentido, serão selecionados para tornarem-se beneficiários do PNRA os cidadãos que atenderem às seguintes condições:

- Família com maior número de membros para trabalhar na agricultura;
- Família residente no município há mais tempo;
- Famílias chefiadas por mulheres;
- Famílias residentes em acampamentos;
- Famílias provenientes de filhos de beneficiários do PNRA;
- Famílias que residem na área que será transformada em assentamento.

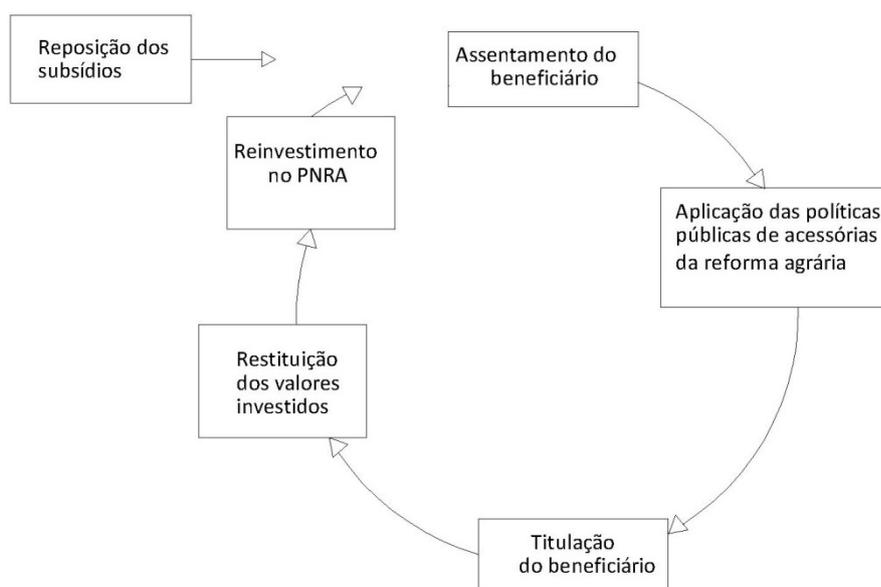
Com a seleção dos candidatos a beneficiários que se enquadram nas condições estabelecidas na legislação, os beneficiários se submetem a um contrato

³ Ato jurídico que confere a posse do imóvel ao interessado.

inicial, denominado Contrato de Concessão de Uso (CCU). Esse contrato institui o direito de uso e ocupação da parcela rural (lote), permitindo acessar todas as políticas públicas acessórias do PNRA (INCRA, 2018). Somente após a assinatura do CCU, o agricultor familiar da Reforma Agrária passa a ter direito a acessar as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária. Nesse sentido, as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária, detalhadas a seguir, visam ofertar subsídios aos beneficiários para promover sua subsistência até o desenvolvimento da produção na propriedade.

No desenho da política pública da Reforma Agrária, o beneficiário do PNRA, deve receber o maior número de políticas públicas acessórias possíveis, de modo a tornar-se independente, passando-se assim por um processo de titulação (BRASIL, 1993), sendo capaz de restituir a União os investimentos realizados.

Figura 7 - Ciclo inicial da política pública da Reforma Agrária



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Na década de 1990, idealizava-se que o programa de Reforma Agrária poderia se autofinanciar com pequenos investimentos governamentais com o intuito de cobrir os subsídios previstos, tendo em vista que o beneficiário restituiria os investimentos quando ocorresse sua titulação. Entretanto, existia a percepção dos beneficiários do programa, de que as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária “não eram para ser pagas”, mesmo com a previsão na legislação de que, com a titulação, os beneficiários deveriam restituir aos cofres públicos todos os

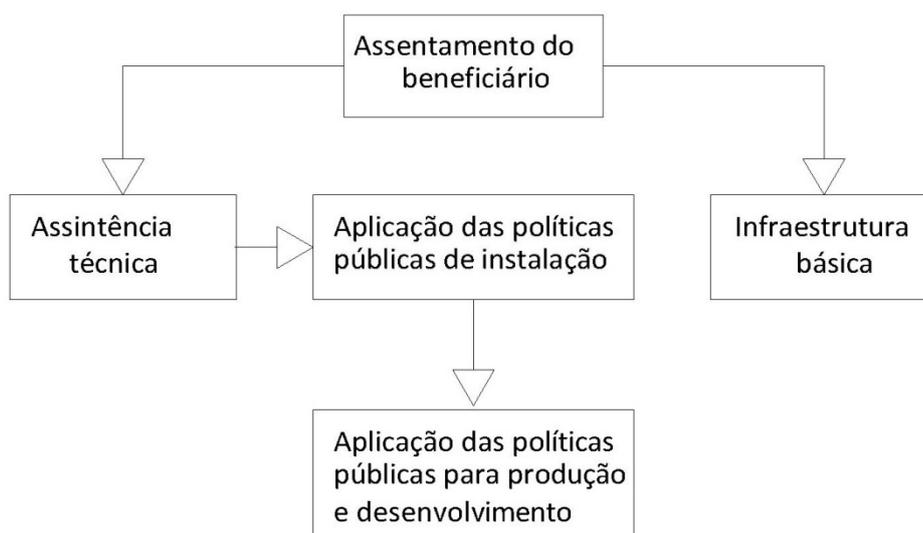
investimentos realizados, inclusive o valor da terra e os valores gastos com a infraestrutura (REZENDE, 1999 p.13).

Essas percepções acarretaram a não restituição ao Estado dos investimentos realizados, dessa forma ocorreram pressões por parte de movimentos sociais atrelados aos beneficiários do programa, procurando modificar o desenho da política pública. Devido a isso e à falta de capacidade operacional do órgão executor do programa em realizar a cobrança dos valores investidos, o governo optou por realizar remissões e descontos de 80% na dívida de crédito (BRASIL, 2014).

2.2.1 As Políticas Públicas Acessórias da Reforma Agrária

Cabe as Superintendências Regionais do INCRA em cada estado a responsabilidade da aplicação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária (INCRA, 2008). As primeiras destas políticas surgiram em 1985, logo após o período de redemocratização. Na Figura 8, apresenta-se o fluxograma da aplicação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária de infraestrutura básica, instalação e produção a partir do momento em que o beneficiário está de posse do CCU.

Figura 8- Fluxograma da aplicação das políticas públicas acessórias da reforma agrária- infraestrutura básica, instalação, produção e assistência técnica



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

2.2.1.1 Implantação da política de *infraestrutura básica*

A implantação da *infraestrutura básica* nos PA's deve acontecer antes da construção das habitações, de modo a fornecer a logística necessária. Muitas vezes não é possível iniciar a execução das habitações por falta de estradas que permitam transportar os materiais de construção, falta de água, necessária para a preparo das argamassas e concreto, bem como a ausência de energia elétrica. As infraestruturas básicas fornecidas são: estradas vicinais com revestimento primário, sistemas de abastecimento de água, conforme aptidões da região, e eletrificação rural (INCRA, 2017).

Dessa maneira, no estado do Paraná, obras de implantação de estradas rurais são mais comuns, com a implantação de sistemas de abastecimento de água em poucos casos. Quanto à eletrificação, a execução da política não fica sob gerência do INCRA, tendo a autarquia somente a responsabilidade de demandar os serviços às concessionárias.

2.2.1.2 Assistência técnica para a aplicação das Políticas Públicas Acessórias da Reforma Agrária

Nota-se a importância da existência da Assistência Técnica Especializada (ATER), sem a qual os beneficiários não conseguiriam acessar às políticas públicas fornecidas na época. As empresas que forneciam assistência técnica eram a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Assistência Rural (EMBRATER) e a Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Rural (EMATER).

Com a extinção da EMBRATER nos anos 90 e a falta de capacidade operacional do INCRA e da EMATER de realizar o atendimento ao público beneficiário da Reforma Agrária, em 1997 foi criado o Projeto Lumiar, buscando-se assim, o atendimento às famílias por meio de terceirização dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (ROSS; PICCIN, 2010).

A ATER é um programa que visa promover a educação de caráter continuado no meio rural, procurando capacitar o beneficiário para a gestão da propriedade e dos meios de produção (BRASIL, 2010). Dessa forma, os beneficiários conseguem buscar meios de realizar a comercialização dos produtos oriundos da produção

agropecuária.

Em 2010 foi instituída a legislação com o intuito de promover uma política nacional de assistência técnica, com vistas a desburocratizar a contratação de entidades prestadoras dos serviços, desobrigando a exigência de contratação por licitação, antes previstas na Lei nº 8.666/93. Sendo assim, as entidades prestadoras de serviços a ATER passaram a ser contratadas por meio de Chamamentos públicos.

2.2.1.3 Aplicação das políticas públicas de instalação

Os créditos de instalação para a Reforma Agrária são concedidos desde 1985, tendo seus valores atualizados com o decorrer do tempo. Inicialmente os créditos eram divididos em três modalidades: *apoio*, *alimentação* e *habitação*. No Quadro 4, apresenta-se os tipos de créditos, valores e funções dos créditos concedidos.

Quadro 4 - Valores e função dos créditos de instalação fornecidos até 1997

Créditos de instalação	Valores	Função
Crédito Alimentação	R\$ 400,00	Adquirir gêneros alimentícios necessários à subsistência dos assentados e suas famílias, enquanto não obtiverem os primeiros resultados de seu trabalho.
Crédito Fomento	R\$ 1.025,00	Adquirir ferramentas, equipamentos, insumos agrícolas em geral, tratores, plantel de animais e outros itens indispensáveis ao início da fase produtiva do assentamento e promover a capitalização dos assentados.
Crédito Habitação	R\$ 2.500,00	Apoiar a construção da moradia no assentamento.

Fonte: INCRA (1997).

Dessa maneira, as políticas públicas de crédito *alimentação* e *fomento* eram obrigatoriamente aplicadas de forma coletiva, baseando-se em um acompanhamento criterioso da ATER e da fiscalização de servidores do INCRA. Já o *crédito de habitação* poderia ser aplicado de forma individual, se o beneficiário apresentasse justificativa e orçamento (INCRA, 1997). Ressalta-se que não era previsto, no normativo daquela época, recursos destinados ao profissional técnico para realização de projetos e acompanhamento da execução da construção das moradias. Outro importante aspecto na aplicação das políticas de créditos de

instalação, é que eles deveriam ser precedidos pela aplicação do crédito destinado ao aumento da produção no lote (INCRA, 1997).

No entanto, em 1999, ocorreu um incremento no número de políticas públicas de crédito de instalação, passando a ter quatro modalidades. Nesse ano foi criada a modalidade de crédito *instalação apoio inicial*, o qual tem por premissa a fixação inicial do beneficiário proporcionando a aquisição de utensílios que visem sua subsistência na parcela rural.

No ano de 2005 a modalidade crédito de *instalação alimentação* foi extinta, e a modalidade *habitação* passou a ser chamada de *aquisição de materiais de construção*. Ainda foram incrementadas duas novas modalidades, crédito *adicional do semiárido* e crédito *recuperação de materiais de construção* (INCRA, 2005). No Quadro 5 apresentam-se as novas modalidades dos créditos e os valores atualizados dos créditos já existentes naquela época.

Quadro 5 - Valores e objetivos dos créditos de Instalação de 2005 até 2007

Crédito de Instalação	Valores	Objetivos
Modalidade Apoio Inicial	R\$ 2.400,00	Supre as necessidades básicas para sua instalação no PA.
Modalidade Aquisição de Materiais de Construção	R\$ 5.000,00	Auxilia na construção da unidade habitacional dentro do PA.
Modalidade Fomento	R\$ 2.400,00	Fortalecer as atividades produtivas e o desenvolvimento do lote.
Modalidade Adicional do Semiárido	R\$ 1.500,00	Atende às necessidades de segurança hídrica das famílias com morada habitual em PA's localizados nas áreas circunscritas pelo semiárido reconhecido pelo IBGE.
Modalidade Recuperação Materiais de Construção	R\$ 3.000,00	Destina às famílias dos PA's com o Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) aprovado que, por meio de diagnóstico físico e socioeconômico, apresentem necessidades de melhorias habitacionais, e, de forma excepcional, quando o laudo técnico individual constatar necessidade de reforma e/ou ampliação da habitação existente na parcela por motivo de deterioração por caso fortuito ou força maior, apresente risco aos moradores.

Fonte: INCRA (2005).

Nesse sentido, constata-se que os baixos valores destinados à construção da moradia até o final da década de 1990 e a falta de recursos a um profissional técnico

para acompanhamento das obras, ocasionou a criação de uma nova modalidade de crédito: o de *recuperação de materiais de construção*. Essa foi uma solução para correções de falhas proveniente da avaliação das políticas públicas pelos governantes, os quais buscaram realizar avaliações de modo a verificar se conseguiram atingir o objetivo da política pública (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

Outra modalidade criada na época foi a modalidade *adicional do semiárido*. Essa política pública foi criada com o objetivo de suprir as demandas hídricas para assentamentos na região do semiárido. A criação dessa modalidade pode ser atribuída ao contexto regional devido às grandes secas enfrentadas no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Nesse sentido, de acordo com Kraft (2010), os contextos sociais de determinada região influenciam o governo a agir e solucionar um problema coletivo da sociedade.

Além das já citadas, em 2007, ocorreu o incremento de mais uma política pública acessória da Reforma Agrária. Trata-se de um tipo de Crédito de instalação, denominado *crédito de reabilitação de produção*, no valor de R\$ 3.000,00. Esse teve por objetivo realizar o refinanciamento do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA), concedido até o ano de 1996. Em 2009 ocorreu novamente um incremento de políticas públicas acessórias da Reforma Agrária, passando de seis para nove modalidades. Dessa vez foram incorporados: o *apoio mulher*, o *adicional fomento* e o *crédito ambiental*. No Quadro 6 apresentam-se as novas modalidades dos créditos e os valores atualizados dos créditos já existentes na época.

Quadro 6 - Valores e objetivos dos créditos de instalação do ano de 2009 a 2018

Crédito	Valores	Objetivos
Apoio Inicial	R\$ 3.200,00	Suprir as necessidades básicas, bem como fomentar o início de seu processo produtivo para sua instalação nos PA's da Reforma Agrária.
Apoio Mulher	R\$ 2.400,00	De exclusiva utilização da mulher titular do lote que compõe a unidade familiar, residentes e domiciliadas no PA, visando o desenvolvimento de atividades agrícolas e/ou comerciais no âmbito dos PA's da Reforma Agrária.
Aquisição de Materiais de Construção	R\$ 15.000,00	Concedido às famílias assentadas, residentes e domiciliadas no PA, para auxiliar na construção de suas unidades habitacionais;

Fomento	R\$ 3.200,00	Concedida às famílias residentes e domiciliadas em PA's, visando ao fortalecimento das atividades produtivas e ao desenvolvimento dos PA's da Reforma Agrária
Adicional do Fomento	R\$ 3.200,00	Concedido às famílias residentes e domiciliadas em PA's, visando dar continuidade ao fortalecimento das atividades produtivas e ao desenvolvimento dos PA's da Reforma Agrária.
Semiárido	R\$ 2.000,00	Destinado a atender às necessidades de segurança hídrica das famílias residentes e domiciliadas em PA's, localizados nas áreas circunscritas pelo semiárido, reconhecidas pelo IBGE.
Recuperação/ Materiais de Construção	R\$ 5.000,00	Destinado à recuperação das unidades habitacionais nos PA's que, após constatação por meio de laudo técnico, apresentem necessidade de reforma e/ou ampliação
Reabilitação de Crédito de Produção	R\$ 6.000,00	Destinado à recuperação da capacidade de acesso a novos créditos, possibilitando a quitação de financiamentos contraídos no âmbito do PROCERA.
Crédito Ambiental	R\$ 2.400,00	Destina-se a financiar o plantio de árvores e à realização dos tratos culturais, durante dois anos, a partir da instalação de Sistema Agroflorestal (SAF), necessária à restauração ambiental da área de reserva legal dos assentamentos.

Fonte: INCRA (2009).

Desse modo, verifica-se que pela primeira vez no PNRA, ocorreu a preocupação dos elaboradores de políticas públicas em criar uma política exclusiva para a mulher assentada, a qual tem por objetivo incentivar o companheiro a incluir a mulher como titular do lote, de forma que a mesma possa ter os mesmos direitos que o companheiro. Nesse sentido, Deere (2004) demonstra que a mulher era excluída das decisões importantes nos assentamentos por não ser a titular do lote. Esse fato também ocasionava perda de direitos em uma eventual separação do casal, tendo em vista que o lote é indivisível e sua comercialização é proibida por lei.

Além disso, ocorreu também naquele período, a criação do crédito *ambiental* que, assim como o crédito *semiárido*, teve por objetivo solucionar um problema regional. Esse crédito era destinado a municípios do bioma amazônico que tivessem sido declarados como prioritários no combate ao desmatamento pelo Ministério do Meio Ambiente (INCRA, 2009).

No entanto, a partir de 2012, encerrou-se a disponibilização de créditos de *reabilitação de crédito de produção*. Em 2014, porém, novamente por meio de fortes pressões dos movimentos sociais, as dívidas de todos os créditos de instalação foram perdoadas, desde que seu somatório não ultrapassasse R\$ 10.000,00. Todas

as modalidades foram contempladas, exceto os créditos destinados à construção de habitação e reforma de habitação. Também foram remidas as dívidas de créditos de produção PROCERA. Nos casos em que os valores extrapolassem o limite de R\$ 10.000,00 o beneficiário teria ainda o seguinte benefício:

- desconto de 80% (oitenta por cento) sobre o saldo devedor total, acrescido de desconto de valor fixo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), no limite de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) para a soma do rebate e do desconto de valor fixo e
- renegociação: na forma definida no regulamento, inclusive com a concessão de desconto de adimplência de até 50% (cinquenta por cento) sobre cada parcela paga até a data de vencimento pactuada (BRASIL, 2014).

Dessa maneira, os únicos créditos que não foram perdoados foram os referentes à habitação: *reforma* e *construção*. Esses fatos corroboram a análise de Rezende (1999), segundo a qual, naquela época, os beneficiários entendiam que os créditos disponibilizados pelo INCRA não deviam ser restituídos.

Outra alteração importante ocorrida em 2014 foi a aplicação individualizada dos créditos, ou seja, os beneficiários não eram mais obrigados a se filiar em cooperativas e associações para receber os seus benefícios. Os créditos passaram a ser disponibilizados por um cartão individualizado para cada núcleo familiar (BRASIL, 2014).

No ano de 2018, a legislação para a concessão de créditos na Reforma Agrária foi alterada novamente. Dessa vez foram estabelecidos os critérios de pagamento e a previsão dos descontos para pagamento dos créditos, caso ocorram de forma tempestiva. Outras modalidades de créditos foram criadas, como o *florestal*, a *recuperação ambiental* e o *cacau*. No Quadro 7, apresentam-se os valores e objetivos das políticas de fixação dos beneficiários, bem como a atualização dos valores dos novos créditos e daqueles já existentes, o abatimento para pagamento do crédito dentro do prazo, além de seu prazo.

Quadro 7 - Valores e objetivos das Políticas Públicas de Instalação do Beneficiário (continua)

Política pública de fixação do beneficiário	Valores	Rebatimento para pagamento dentro do prazo	Prazo para o pagamento	Objetivo
Crédito Instalação apoio inicial	R\$ 5.200,00	90%	3 anos	Apoia a instalação no PA e na aquisição de itens de primeira necessidade, de bens duráveis de uso doméstico e de equipamentos produtivos
Crédito de Fomento	R\$ 6.400,00	80%	1 ano	Viabiliza a implementação de projetos produtivos de promoção da segurança alimentar e nutricional e de estímulo à geração de trabalho e renda.
Crédito Fomento Mulher	R\$ 5.000,00	80%	1 ano	Viabiliza a implementação de projeto produtivo sob responsabilidade da mulher titular do lote.
Crédito Semiárido	R\$ 5.000,00	80%	3 anos	Atender à necessidade de segurança hídrica das famílias assentadas nos PA's localizados nas áreas circunscritas ao semiárido.
Crédito Florestal	R\$ 6.400,00	80%	5 anos	Viabiliza a implementação e a manutenção sustentável de sistemas agroflorestais ou o manejo florestal de lotes e de área de reserva legal com vegetação nativa igual ou superior ao estabelecido pela legislação ambiental.
Crédito Recuperação ambiental	R\$ 6.400,00	50%	5 anos	Viabilizar a implementação e a manutenção sustentável de sistemas florestais ou agroflorestais ou o manejo florestal de lotes, de área de reserva legal e área de preservação permanente, degradados até 25 de maio de 2012.
Crédito Cacau	R\$ 6.000,00	50%	5 anos	Viabilizar a implementação e a recuperação de cultivos de cacau, em sistema agroflorestal.
Crédito Habitação	R\$ 34.000,00	96%	3 anos	Viabilizar a construção de habitação rural nos projetos de Reforma Agrária criados ou reconhecidos pelo INCRA.
Crédito Reforma Habitacional	R\$ 17.000,00	96%	3 anos	Viabilizar a aquisição de materiais de construção a serem utilizados na reforma e na ampliação de habitações rurais em projetos de Reforma Agrária criados ou reconhecidos pelo INCRA.

Fonte: Brasil (2018b).

Desse modo, observa-se que as políticas públicas acessórias de instalação de beneficiários da Reforma Agrária oferecem subsídios governamentais importantes e, em alguns casos, chegam a financiar 96% do valor, como o crédito de

construção de habitação, por exemplo. Fato que não permite a autossustentação dessas políticas públicas, pois a política exige recursos disponibilizados pelo governo para seu financiamento.

Outra alteração importante no PNRA foi a junção dos créditos *fomento* com o *adicional de fomento* em um único crédito. Observou-se, do mesmo modo, a criação de políticas públicas específicas para a região nordeste, como é o caso do crédito *cacau*. Além disso, o *crédito ambiental* deixou de existir, dando lugar a dois novos créditos com funções semelhantes: o crédito *recuperação ambiental* e o crédito *florestal*.

O crédito *florestal* foi criado com o objetivo de financiar a implantação e manutenção de SAF's ou o manejo de florestas nativas e de reserva legal com índices superiores aos determinados pela legislação ambiental (BRASIL, 2018).

Já o crédito *recuperação ambiental* é destinado à implantação e manutenção de maneira sustentável de sistemas florestais e agroflorestais ou à recuperação de áreas de reservas florestais permanentes e reservas legais degradadas no lote até 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2018).

2.2.1.4 Aplicação das políticas públicas para produção e desenvolvimento

Após a aplicação dos créditos de instalação, os beneficiários passam a estar aptos a receber as políticas públicas voltadas para o incremento da produção e desenvolvimento do assentamento. A política pública voltada para produção na época era o PROCERA, o qual foi criado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e tinha por objetivo permitir ao beneficiário do PNRA independência financeira, proporcionando-lhe assim a realização da titulação definitiva do lote (REZENDE, 1999). Apesar do 1º PNRA ter sido implantado em 1985, somente em 1993 regulamentaram-se as políticas públicas de créditos específicos da Reforma Agrária (BRASIL, 1993).

Entretanto, o programa acabou sendo substituído pelo PRONAF em 1996. Atualmente, portanto, o PRONAF consiste em uma das políticas públicas acessórias a Reforma Agrária e tem por objetivo fornecer as condições necessárias para que os agricultores familiares possam produzir alimentos.

Portanto, o PRONAF A é a modalidade de financiamento com a qual os

agricultores do PNRA são beneficiados, permitindo financiar o custeio da produção, financiando-se até R\$ 25.000,00 por unidade familiar da Reforma Agrária. Esse programa de financiamento visa modernizar a agricultura fazendo com que produtores da agricultura familiar que antes possuíam baixa produção consigam elevar sua produtividade (GRANZIROLI, 2007). Anteriormente ao PRONAF A, os créditos para a Reforma Agrária eram fornecidos por meio do PROCERA, o qual foi extinto.

Além desse programa, foi criada a política pública denominada Terra Sol para incentivar os beneficiários a agregar valor a sua produção. Seu objetivo é possibilitar o aumento de renda dos beneficiários do PNRA por meio do fomento à industrialização rural, de modo que os beneficiários filiados às associações e cooperativas tenham a capacidade de melhorar o valor de sua produção. Esse programa financia projetos que permitam:

Implantação e recuperação de agroindústrias; Ações de inserção mercadológica e valorização da produção dos assentados; Atividades econômicas não agrícolas de extrativismo, artesanato, turismo rural, restaurante rural e demais atividades pluriativas solidárias dos assentamentos da reforma agrária; Fomento a atividades de base agroecológica e de transição agroecológica nos assentamentos de reforma agrária (INCRA, 2013, p. 4).

Após a execução do programa Terra Sol, algumas agroindústrias implantadas necessitavam realizar expansão. Entretanto, os recursos dessas políticas públicas tinham limite máximo de financiamento, o que não permitia atender tal demanda.

Dessa maneira foi criado o programa Terra Forte que procura viabilizar a modernização de agroindústrias gerenciadas de forma coletiva no meio rural. O programa iniciou-se no ano de 2014, com previsão de duração de cinco anos. Pode-se definir o programa como uma segunda etapa dos empreendimentos gerados pelo Terra Sol. No último edital do programa, contratou-se os primeiros projetos que previam um valor mínimo de R\$ 500.000,00 por empreendimento. Essa política pública, diferentemente das demais, não fica sob a gerência das Superintendências Regionais do INCRA.

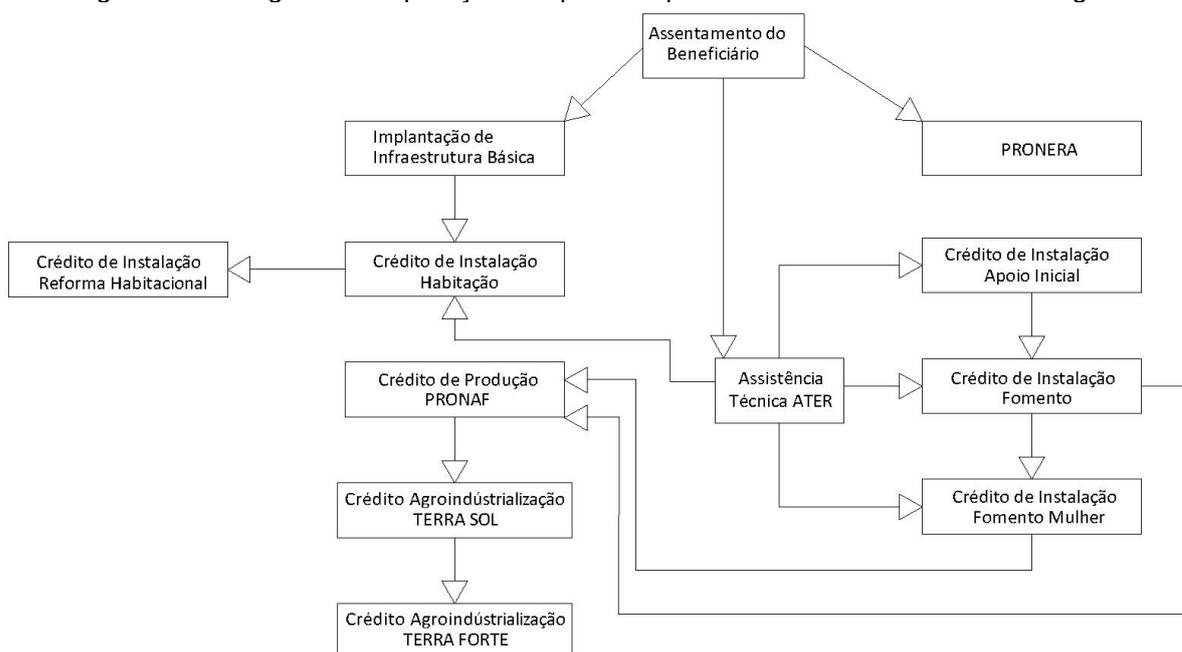
Outro importante programa voltado para o público do PNRA é o PRONERA, criado no ano de 1998 com o objetivo promover a alfabetização dos beneficiários do PNRA e de seus descendentes. Esse Programa também propicia o aumento do grau

de escolaridade por meio de cursos técnicos e superiores (MARIALVA, 2011). Atualmente, pode fornecer desde a alfabetização de jovens e adultos nos anos iniciais, até cursos de pós-graduação como mestrado, especialização e residência na área agrária.

2.2.2 Panorama da aplicação das Políticas Públicas Acessórias no estado do Paraná

No estado do Paraná as políticas públicas aplicadas nos assentamentos são: crédito *apoio inicial*, crédito *fomento*, crédito *fomento mulher*, crédito *habitação*, crédito *reforma habitacional*, PRONAF A, *infraestrutura básica*, ATER, Terra Sol, Terra Forte e PRONERA. Assim, o fluxo para aplicação dessas políticas públicas é definido na Figura 9.

Figura 9 – Fluxograma da aplicação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Assim, as políticas públicas acessórias devem seguir uma sequência de aplicação conforme o desenho do PNRA, de modo que sejam capazes de cumprir seus objetivos. Cada política pública tem sua função no ciclo da Reforma Agrária, objetivando desse modo, fazer com que o beneficiário incremente o

desenvolvimento em sua propriedade, a fim de que possa se tornar independente das políticas públicas governamentais.

Nas situações em que as políticas públicas de crédito de instalação não são aplicadas de forma tempestiva, o beneficiário renuncia ao recebimento dessas para se beneficiar dos créditos de produção, encurtando com isso as etapas da obtenção dos créditos.

Nesse sentido, Janice Alves, Adriano Figueiredo e Arturo Zavala (2009) realizaram um estudo no estado do Mato Grosso no qual relatam que, apesar de existirem as políticas públicas visando a fixação das famílias na terra, não ocorre a sua aplicação de forma tempestiva, ocasionando desse modo um fluxo de evasão dos beneficiários selecionados.

Do mesmo modo Reis *et al.* (2016 a), em seu estudo realizado no estado de Pernambuco, ressaltam que o modelo de Reforma Agrária existente no Brasil ainda é incompleto, pois visa somente a garantia do acesso à terra, e não proporciona as condições ideais para a consolidação da família no assentamento. Isso provoca um programa que não consegue atingir plenamente seu objetivo de desenvolvimento econômico.

Como descrito neste capítulo, os investimentos integrais realizados pelas políticas públicas acessórias da Reforma Agrária não retornam aos cofres do governo por meio de pagamentos realizados pelos beneficiários. Porém, a aplicação das políticas públicas acessórias pode gerar impacto nos indicadores socioeconômicos dos municípios onde são aplicadas. Assim, faz-se importante verificar se existe algum tipo de retorno do investimento da política pública para o Governo.

2.3 INDICADORES SOCIAIS

O surgimento do conceito de acumulação de riquezas das nações se remete ao século XVII, criado por Sir William Petty, a “Aritmética Política” traz pela primeira vez o conceito de excedente econômico (BATISTA, 2013). Dessa maneira, tem-se o primeiro indicador econômico, procurando traduzir em números as ações governamentais (WATSON, 2004).

Indicadores socioeconômicos podem ser definidos como uma forma quantitativa de retratar uma condição social muitas vezes abstrata, desse modo

utiliza-se uma metodologia gerada de forma empírica para descrever ou informar aspectos de uma perspectiva social (JANUZZI, 2010).

Após a Segunda Guerra Mundial e com o advento da Guerra Fria, os países diante da corrida desenvolvimentista encontram como forma de mensurar seu desenvolvimento econômico os indicadores socioeconômicos. Inicialmente estes expressavam a quantidade de produção industrial e de riqueza acumulada que cada nação possuía, de forma que as nações, classificadas como *terceiro mundo*, deveriam ter como objetivo apresentar uma economia industrializada (SANTAGADA, 2007).

Nesse contexto, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* passou a ser o principal indicador utilizado como forma de mensurar o desenvolvimento social e econômico de um país. Dessa maneira, o PIB abrange toda a riqueza gerada em determinado período em um espaço geográfico, e é obtido a partir da divisão dessa produção pelo número total da população. Esse indicador foi utilizado como parâmetro de desempenho econômico durante muitos anos (OLIVEIRA, 2013).

Na década de 1970, os indicadores econômicos existentes passaram a não mais retratar as conjunturas socioeconômicas da sociedade. Nesse sentido, algumas nações, mesmo apresentando um bom desempenho econômico, não conseguiam atender suas demandas sociais, e não tinham retratado suas mazelas (como desigualdade social, pobreza, analfabetismo, *etc.*) nos indicadores existentes. Assim, ocorreu uma demanda da sociedade para que os indicadores expressassem a desigualdade social, as condições de qualidade de vida, ocasionando uma expansão de estudos nessa temática. Nesse contexto, o termo “qualidade de vida” tornou-se muito utilizado, sempre associado ao bem-estar social da nação (OLIVEIRA, 2013).

Partindo desse cenário, tem-se optado pela utilização de indicadores sintéticos, elaborados por meio de combinações de medidas simples como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse tipo de indicador permite uma avaliação geral do indivíduo ou grupo social, embora possam trazer distorções e sejam questionáveis devido à subjetividade no somatório/média de dimensões diferentes (JANUZZI, 2010).

Os indicadores socioeconômicos e dados secundários divulgados por institutos de pesquisas apresentam grande importância na avaliação de políticas

públicas. Dessa maneira, sua utilização permite o desprendimento de menores recursos na avaliação de políticas (BRASIL 2018b).

Nesse cenário, os indicadores socioeconômicos tornaram-se ferramentas importantes para a realização do planejamento governamental. A partir disso, diversos atores tentam pressionar e criar agenda para que suas causas tenham prioridade, atuando, portanto, nas mais variadas temáticas, segundo as demandas sociais a serem solucionadas como: saúde, educação, segurança pública, habitação, saneamento básico, (PATRICIO NETO, 2010). Dessa forma, os governantes podem valer-se de indicadores como forma de escolher quais serão as temáticas prioritárias a serem atendidas.

Com base nesses princípios, a definição do marco lógico do programa define também os indicadores que serão avaliados no programa. A avaliação de programas pode se dar de três formas distintas: avaliação de metas, em que se visa demonstrar o grau de êxito do programa; avaliação de processo, procura-se indicar os defeitos na elaboração dos processos, e avaliação de impacto, efeitos que são produzidos na sociedade (TREVISAN, 2008).

No Brasil a avaliação das políticas públicas, bem como seu planejamento, são realizados por meio do Plano Plurianual (PPA), no qual são definidas as regras, as metas a serem atingidas, a implementação de seu escopo, o modo com o qual ocorre a avaliação e sua revisão, caso se demonstre necessário (PATRICIO NETO, 2010). Entretanto, o PPA mensura apenas a execução orçamentária da política pública, não adentrando na avaliação de processos e avaliação de impacto.

Assim sendo, a utilização de indicadores na avaliação de políticas públicas deve possuir alguns critérios como: viabilizar um grau de cobertura populacional adequado; ser sensível às políticas públicas implementadas; especificar os efeitos de programas setoriais; ser inteligível e atualizável; dispor de um caráter amplamente desagregável e gozar de certa historicidade (JANUZZI, 2001).

Diante dos conceitos acima expostos, o estudo, para o atendimento dos objetivos propostos, utilizará os indicadores econômicos que designem o aumento das receitas municipais onde ocorreu a implantação da política pública da Reforma Agrária, bem como a melhoria de receitas no comércio e o aumento da produção agropecuária. Dessa forma, é necessário a compreensão da origem das arrecadações dos impostos municipais.

Nesse sentido, a arrecadação municipal acontece de três formas: arrecadação própria, repasses de arrecadações federais e repasses de arrecadações estaduais.

2.3.1 Arrecadações próprias dos municípios

Constitucionalmente, os municípios têm a competência para disciplinar e instituir as seguintes taxações: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), e Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

2.3.2 Arrecadações estaduais repassadas aos municípios

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), é o principal repasse realizado pelos estados aos municípios. Os municípios recebem repasses de 25% do valor arrecadado pelo Estado sobre esse imposto. A destinação desses 25% é realizada por meio do índice de participação municipal, o qual utiliza como parâmetro para análise o desempenho econômico nos setores primários, secundários e terciários da economia o Valor Adicionado Fiscal (VAF). Esse indicador mensura a riqueza gerada para cada setor da economia do município. Segundo a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), o índice é calculado da maneira a seguir:

[...] corresponde à diferença entre o valor das saídas de mercadorias, acrescido do valor das prestações de serviços tributáveis pelo ICMS e o valor das entradas de mercadorias e serviços recebidos em uma empresa a cada ano civil (SEFA, 2019).

O Valor Adicionado Fiscal (na produção primária, secundária e industrial, total) a preços básicos é calculado pela SEFA todos os anos. O dado demonstra ter relevância, haja vista que esse valor é utilizado no cálculo de repasses dos recursos referentes ao ICMS aos municípios.

Dessa forma, esse indicador leva em consideração: os dados referentes ao número de habitantes que o município possuiu, a área total que ocupa no estado, o número de propriedades rurais, os fatores ambientais e a produção agropecuária.

O VAF ajuda a estabelecer o montante de recursos que serão disponibilizados pelo governo estadual ao município por meio do Índice de Participação dos

Municípios (IPM). O IPM registra o percentual do Valor do ICMS, o qual o governo do estado deverá repassar aos municípios conforme o estabelecido.

Os municípios constitucionalmente têm direito à parcela de impostos arrecadados pelos estados e pela União. Quanto ao ICMS, os estados devem fazer o Repasse de 25% dos valores arrecadados aos cofres municipais (BRASIL, 1988). Para a realização desse repasse, o estado do Paraná utiliza-se do cálculo do IPM. Por meio deste, é calculado um coeficiente que define o percentual que cada um dos 399 municípios paranaenses receberá do imposto. Assim, a definição desse coeficiente utiliza-se a seguinte metodologia:

Quadro 8 – Modelo de distribuição do ICMS no estado do Paraná

75%	Consideram-se os valores adicionados nas operações relativas ao ICMS no território do município
8%	Razão da produção agropecuária do município em relação ao estado
6%	Relativo ao número de habitantes na zona rural do município dividindo-se pelo número total de habitantes da zona rural do estado
2%	Considera o número total de propriedades rurais cadastradas no município dividindo-se pelo número total de propriedades rurais cadastradas no estado.
2%	Considera a área total do município pela área total do estado
2%	Fator de distribuição igualitária de todos os municípios.
5%	Para municípios que possuem áreas de preservação de mananciais e/ou unidades de conservação ambientais

Fonte: Lei estadual 9.491, de 21 de dezembro de 1990.

Dessa forma, constata-se que a maior parte do montante a ser disponibilizado pelo estado ao município ocorre por meio das operações relativas ao ICMS realizados em seu território. Para a computação dos valores a serem disponibilizados para o município utiliza-se o VAF, o qual se utiliza dos dados fiscais de empresas nos municípios com o intuito de identificar qual é o valor de ICMS recolhido no município.

Quanto ao número de habitantes na zona rural, o *police maker* pretende compensar os municípios que possuem maior número de habitantes na zona rural, partindo do pressuposto de que neles o poder público municipal teria um maior gasto para fornecer as políticas públicas básicas, tendo em vista a maior dificuldade de acesso à população. Para o cálculo desse coeficiente utilizam-se os dados divulgados pelo IBGE nos censos agropecuários. Analogia semelhante pode ser utilizada ao considerar os 2% para a área total do estado no município e para o

número de propriedades rurais presentes no município.

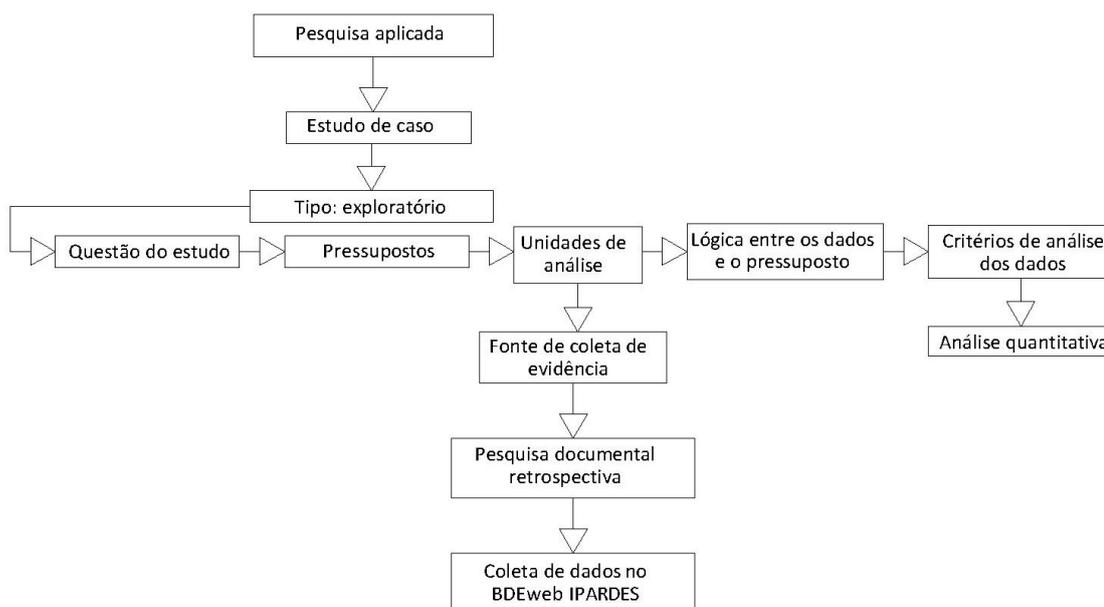
Outra importante fonte de receitas dos municípios é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Passos e Nascimento (2018) constatam em seu estudo a existência de uma grande dependência dos municípios do FPM, indicando que em grande parte dos municípios o FPM chega a ser a principal fonte de receita em detrimento das demais fontes.

O FPM é calculado por meio de fatores de participação estadual, dos quais cada estado possui um percentual, e por fatores percentuais de população, em que cada município é enquadrado em uma faixa conforme o seu número de habitantes.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para a elaboração desta pesquisa foi desenvolvida uma organização conforme as etapas metodológicas atingidas (POLIT, 2004). As etapas correspondentes são apresentadas na Figura 10.

Figura 10 - Fluxograma das etapas metodológicas da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

3.1 TIPO DE PESQUISA

Trata-se de um estudo de natureza aplicada, do tipo *estudo de casos múltiplos*. Esse método supõe o conhecimento do fenômeno a partir da exploração em profundidade de um único caso ou casos múltiplos. Tratam-se de pesquisas nas quais se pretende realizar a produção de conhecimento técnico com múltiplas variáveis, na qual o resultado conta com diversas fontes de evidências e cujos dados convergem a um resultado (YIN, 2010). Assim, o delineamento desta pesquisa foi enquadrado em estudo de casos múltiplos, uma vez que pretendeu avaliar os impactos das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária em diferentes municípios paranaenses.

Estudos de casos podem ocorrer segundo três abordagens. A primeira refere-se às *pesquisas exploratórias*, nas quais os estudos buscam descobrir algo de novo, sendo que, no início do projeto, não se tem a ideia de qual será o resultado. A

segunda abordagem está relacionada a *pesquisas descritivas* sobre eventos contemporâneos. Na terceira abordagem os *estudos explanatórios* tentam explicar o motivo da ocorrência de eventos (YIN, 2010; GIL, 2008). Este estudo enquadrou-se na abordagem exploratória, tendo em vista que não se tem conhecimento do resultado.

3.1.1 Seleção dos casos

Para delimitação do estudo foram selecionados alguns municípios paranaenses. Por se tratar de uma pesquisa que procura avaliar a ocorrência de impactos, foram selecionados aqueles que tinham apenas um assentamento sob sua jurisdição. Isso possibilitou evitar análise errônea, tendo em vista que municípios os quais possuíam mais de um assentamento, poderiam tê-los em estágios diferentes de desenvolvimento, bem como com diferentes políticas públicas aplicadas de forma simultânea, não permitindo que os impactos das políticas públicas fossem analisados de maneira isolada. Com a aplicação desse critério, foram identificados inicialmente 41 municípios que possuíam apenas um assentamento.

Para a análise de impactos foi necessária a coleta de dados anteriores e posteriores à aplicação das políticas públicas. Assim procedeu-se para que fosse possível realizar comparações relativas à situação inicial, com vistas a estimar quais seriam os resultados, caso as políticas públicas não tivessem sido aplicadas (BRASIL, 2018).

Foram excluídos deste estudo os municípios com assentamentos implantados até o ano de 1999, uma vez que alguns dados socioeconômicos começaram a ser divulgados a partir desse ano. Com essa exclusão, restaram 28 municípios. Na primeira seleção dos casos, foram escolhidos os 15 municípios com o maior número de famílias assentadas, pois se tratam de locais onde foram disponibilizados os maiores montantes de recursos públicos para as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária.

Os municípios selecionados inicialmente como casos para este estudo foram os seguintes:

Quadro 9 – Primeira seleção de municípios para este estudo

Município	Número de famílias Assentadas	População do Município	Ano de Criação do Assentamento
Jardim Alegre	553	11.465	2004
Mariluz	235	10.354	2002
Rio Branco do Ivaí	189	4.083	2013
Manoel Ribas	120	13.494	1999
Lapa	110	47.909	2000
Diamante D'Oeste	108	5.239	2004
Arapongas	93	121.198	2000
Quinta do Sol	65	4.640	2000
Mauá da Serra	62	10.397	1999
Alvorada do Sul	60	11.306	1999
Jardim Olinda	53	1.343	1999
Catanduvas	44	10.213	2005
Altamira do Paraná	42	2.209	1999
São Pedro do Iguaçu	42	5.976	1999
Bandeirantes	40	31.526	2000

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Como contrafactuais aos municípios selecionados, adotou-se todos aqueles presentes dentro da mesma microrregião geográfica. Essa seleção demonstrou-se inadequada pela falta de homogeneização entre alguns dos municípios estudados e o contrafactual adotado.

Os resultados aferidos não apresentaram correlação entre as taxas de impactos percentuais e as taxas de crescimento. Dessa forma, buscou-se alterar o critério inicial de seleção dos municípios, visando a homogeneização por meio da população residente.

A fraca correlação ocorreu principalmente pela comparação de municípios totalmente diferentes dos contrafactuais adotados. Em alguns dos casos, os municípios apresentaram até 5 vezes mais habitantes do que os municípios comparados. Por isso, foram adotados, como critério de seleção, os municípios que possuísem no máximo 15.000 mil habitantes no ano 1997, ano no qual iniciou-se a divulgação da série histórica de alguns indicadores avaliados. Também para os municípios selecionados empregou-se o mesmo critério, participando do comparativo os municípios com menos de 15 mil habitantes.

Após esta etapa, os municípios selecionados para o estudo foram os seguintes:

Quadro 10 - Municípios selecionados para o estudo na segunda tentativa

Município	Microrregião	Nº Famílias Assentadas	Ano de Criação do Assentamento	População Residente em 1997
Jardim Alegre	Microrregião Geográfica Ivaiporã	553	2004	11019
Mariluz	Microrregião Geográfica Umuarama	235	2002	10060
Manoel Ribas	Microrregião Geográfica Ivaiporã	120	1999	13260
Diamante D'Oeste	Microrregião Geográfica Cascavel	108	2004	4587
Quinta do Sol	Microrregião Geográfica Campo Mourão	65	2000	5227
Mauá da Serra	Microrregião Geográfica Apucarana	62	1999	5259
Alvorada do Sul	Microrregião Geográfica Porecatu	60	1999	8956
Jardim Olinda	Microrregião Geográfica Paranavaí	53	1999	1324
Altamira do Paraná	Microrregião Geográfica Goioerê	42	1999	6910
São Pedro do Iguaçu	Microrregião Geográfica Toledo	42	1999	6940
Centenário do Sul	Microrregião Geográfica Astorga	39	2008	13098
Santa Mônica	Microrregião Geográfica Paranavaí	37	1999	2710
São João do Caiuá	Microrregião Geográfica Paranavaí	29	1999	6147
Ipiranga	Microrregião Geográfica Prudentópolis	22	2000	12955
Xambê	Microrregião Geográfica Umuarama	20	2007	6665

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

O número total de municípios utilizados para comparação no contrafactual para cada microrregião geográfica foi:

Quadro 11 - Número de municípios utilizados no contrafactual por microrregião geográfica

Microrregião Geográfica	Nº Município MGR	Nº Municípios Estudados	Contrafactual
Microrregião Geográfica Paranavaí	29	3	15
Microrregião Geográfica Ivaiporã	15	3	10
Microrregião Geográfica Umuarama	21	2	14
Microrregião Geográfica Cascavel	17	2	8
Microrregião Geográfica Francisco Beltrão	19	2	10
Microrregião Geográfica Goioerê	11	1	6
Microrregião Geográfica Campo Mourão	14	1	6
Microrregião Geográfica Astorga	22	1	14
Microrregião Geográfica Porecatu	8	1	4
Microrregião Geográfica Apucarana	9	1	5
Microrregião Geográfica Toledo	21	1	13
Microrregião Geográfica Prudentópolis	7	1	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

3.2 ETAPAS DO ESTUDO DE CASO

Os estudos de caso estabelecem análises de eventos que ainda estão acontecendo, tal qual o estudo em questão. As etapas propostas na metodologia de Yin (2010) são as seguintes:

- questões do estudo;
- pressupostos, se houver;
- as unidades de análise;
- a lógica que une os dados ao pressuposto;
- os critérios para interpretar as constatações.

3.2.1 Questão do estudo

Yin (2010) relata que estudos em que a questão comece com *como* ou *por que* favorecem a pesquisa do tipo *estudo de caso*. Assim, no presente estudo, definiu-se a seguinte pergunta de pesquisa: “as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária geram impacto socioeconômico nos municípios paranaenses?”.

3.2.2 Pressuposto

Para estudos de casos exploratórios deve-se definir um pressuposto de modo que a pesquisa consiga alcançar seu objetivo. Dessa forma, baseada nos estudos de Sérgio Leite e Rodrigo Ávila (2007), Leite (2013) e Moreira (2016) – os quais

descrevem que a política pública da Reforma Agrária causa impactos socioeconômicos positivos na sociedade –, esta pesquisa partiu do seguinte pressuposto: as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária geram impacto socioeconômico nos municípios paranaenses.

3.2.3 Unidades de análise

A unidade de análise é caracterizada por Yin (2010) como a definição do problema de pesquisa para definição do caso a ser estudado. Pode ser algum evento, entidade ou um indivíduo. Neste estudo, a unidade de análise envolve o impacto socioeconômico, o qual é constatado por diversos indicadores, identificados por exemplo pelo VAF no Comércio e em Serviços, empregos (RAIS), Valor Bruto de Produção agropecuária (VBP) e VAF total.

3.2.3.1 Coleta de dados

A coleta de dados refere-se a um estudo documental, retrospectivo, quantitativo e transversal. Yin (2010) aponta que as formas mais comuns de realizar a coleta de evidências em estudos de casos são as pesquisas documentais, registros em arquivos, entrevistas, observações diretas, observação de participante e artefatos físicos. Nesta pesquisa, foram coletados dados referentes aos indicadores socioeconômicos de arquivos do governo, antes e depois da implantação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária, para verificar se ocorreram mudanças no panorama inicial.

Os dados socioeconômicos foram pesquisados por meio do banco de dados BDEwed⁴, do IPARDES. Este é um banco que reúne informações estatísticas de outras bases, classificadas por temas e assuntos. Nele é possível encontrar, de forma compilada, informações sobre saúde, educação, agricultura regiões turísticas e administrativas dos 399 municípios paranaenses.

Por meio do histórico dos indicadores socioeconômicos e com a utilização da metodologia de avaliação de impacto *ex post* pretende-se cumprir os três primeiros objetivos específicos. A coleta de evidências quantitativas dos indicadores

⁴ O acesso ao portal é livre e pode ser acessado por meio do endereço eletrônico: <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>

socioeconômicos foi tabulada no *Software Microsoft Excel*. A partir disso, realizou-se cálculos comparativos acerca da evolução dos indicadores, conforme a metodologia de impacto da política pública, abordada posteriormente.

3.2.4 Lógica que une os dados ao pressuposto

O impacto socioeconômico foi avaliado por meio dos indicadores dos municípios sobre o impacto das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária aplicadas neles. Para mostrar a lógica que une os dados ao pressuposto, apresenta-se no Quadro 12 o pressuposto, os objetivos da presente pesquisa e os indicadores que a compõem.

Quadro 12 – Pressupostos, objetivos deste estudo e indicadores socioeconômicos avaliados.

Pressuposto	Objetivos da pesquisa	Indicador
As políticas públicas acessórias da Reforma Agrária geram impacto socioeconômico nos municípios paranaenses.	Avaliar o impacto dos investimentos das políticas públicas da Reforma Agrária na produção agropecuária dos municípios;	VPB – Agropecuária
	Analisar o impacto da arrecadação no comércio municipal conforme os investimentos realizados pelas políticas públicas acessórias a Reforma Agrária;	VAF – comércio Incremento nas receitas municipais
	Verificar a geração de empregos formais após a implantação de PA's;	Geração de empregos; Incremento nas receitas municipais;
	Avaliar o impacto na arrecadação de impostos nos municípios provenientes da implementação da política pública da Reforma Agrária;	VAF Total; FPM

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

3.2.5 Critérios para interpretar as constatações

Yin (2010) relata que existem diversas formas pelas quais pode ser realizada a análise das evidências em estudos de casos. Esta pesquisa enquadrou-se no modelo da *síntese cruzada* dos dados, técnica recomendada quando estudos de casos múltiplos são utilizados procurando verificar se existe uma convergência de dados. Para observar a convergência dos dados, utilizou-se o *teste de correlação*, o qual procurou identificar a correlação entre as taxas percentuais do impacto estimado e as taxas de crescimento dos indicadores avaliados.

Para a avaliação de impactos é necessária a utilização de metodologia específica. Neste trabalho, utilizou-se a metodologia de *diferenças em diferenças* para avaliar os impactos socioeconômicos nos municípios.

Para a avaliação de impacto exige-se a observação dos elementos abaixo (BRASIL, 2018, p. 260-261).

3.2.5.1 Descrição das políticas e seus diversos componentes

Foi realizada uma avaliação das políticas públicas acessórias presentes nos municípios paranaenses, que são: crédito *apoio inicial*, crédito *habitação* e crédito *reforma habitacional*. A obtenção dos dados foi efetuada por meio de requisição formal de dados sujeitos à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. A requisição se deu junto ao INCRA com o objetivo de obter os valores investidos em cada uma dessas políticas.

3.2.5.2 Especificação dos indicadores dos resultados das políticas a serem avaliadas

Foram utilizados os seguintes indicadores: VPB, empregos gerados, VAF no Comércio e em Serviços, VAF total e FPM.

3.2.5.3 Determinação de como será isolado o efeito da política

A implementação das políticas públicas da Reforma Agrária segue uma sequência. Nesta pesquisa procurou-se relacionar os valores disponibilizados na época da aplicação das políticas públicas com os indicadores a seguir:

Quadro 13 - Indicadores utilizados para avaliação de impacto e alcance dos objetivos propostos

Indicador	Descrição
empregos	O número de empregos (postos de trabalho) corresponde ao total de vínculos empregatícios ativos, é diferente do número de pessoas empregadas, pois um mesmo indivíduo pode estar ocupando mais de um posto de trabalho na data de referência. Como vínculo empregatício, entende-se a relação de emprego mantida com o empregador durante o ano base e que se estabelece sempre que ocorrer trabalho remunerado com submissão hierárquica ao empregador e horário pré-estabelecido por este. Esta relação pode ser regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou pelo Regime Jurídico Único, no caso de empregado

	estatutário. Adicionalmente a RAIS levanta dados sobre vínculos de trabalhador avulso, trabalhador temporário (Lei nº 6.019, de 03/01/74), menor aprendiz, diretor sem vínculo que tenha optado por recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e trabalhador com contrato de trabalho por prazo determinado (Lei nº 9.601, de 21/01/98).
VBP	O VBP, ou seja, a receita bruta de cada produto é resultado da multiplicação do seu preço médio estadual pela respectiva estimativa de produção de cada município, no ano de referência.
VAF total	O VAF corresponde à diferença entre o valor das saídas de mercadorias, acrescido do valor das prestações de serviços tributáveis pelo ICMS e o valor das entradas de mercadorias e serviços recebidos em uma empresa a cada ano civil.
VAF no Comércio e em Serviços	É a soma do valor que a atividade no comércio e em serviços agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo e do Simples Nacional, que é um regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, aplicável às Microempresas e às empresas de Pequeno Porte, a partir de 01/07/2007. O VAF corresponde à diferença entre o valor das saídas de mercadorias, acrescido do valor das prestações de serviços tributáveis pelo ICMS e o valor das entradas de mercadorias e serviços recebidos em uma empresa a cada ano civil.
FPM	Fundo de Participação dos Municípios transferido pela União.

Fonte: IPARDES (2020).

3.2.5.4 Determinação sobre no que os impactos foram estimados

Os impactos foram avaliados na produção agropecuária dos municípios, na arrecadação no comércio municipal, na geração de empregos formais e no desenvolvimento socioeconômico.

3.2.5.5 Determinação do período em que o impacto foi estimado

Os impactos foram estimados logo após a aplicação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária, observando os impactos na metodologia e utilizando o modelo de *diferenças em diferenças*. Com isso, foi possível obter estimativas dos impactos com a avaliação por meio das diferenças de incrementos ocorridos nos indicadores escolhidos para a pesquisa, estimando-se em que situação socioeconômica estaria o município, caso as políticas públicas não fossem implementadas.

Os impactos foram estimados no período em que ocorreu a aplicação do maior valor da política pública. O primeiro período de análise equivale ao ano em que foram disponibilizados os maiores montantes de recursos para execução da política pública no município e o segundo período equivale ao período subsequente.

3.2.5.6 Estimação da magnitude e precisão do impacto

Para realizar a comparação entre a execução das políticas públicas nos mais variados intervalos de tempo, buscou-se sempre a utilização de taxas de crescimento nos indicadores como forma de parametrizar a magnitude dos impactos conforme foi realizada a aplicação das políticas públicas. As estimativas de magnitude de impacto geradas em cada caso foram comparadas com o contrafactual.

3.2.5.7 Apresentação do orçamento factível e razoável para a realização da avaliação de impacto

Para estimar os impactos, buscou-se a utilização de dados secundários disponibilizados no BDEweb do IPARDES, com o objetivo de tornar a pesquisa viável.

3.2.5.8 Testes de mecanismos

Os testes de mecanismos devem ser realizados para convalidar o contrafactual adotado para a comparação. Para a validação do contrafactual foi necessário comprovar que os grupos testados tinham uma mesma tendência que a dos municípios selecionados, conforme BRASIL (2018 b) e BID (2018). A validação foi realizada por meio de teste estatístico, a fim de comprovar que os municípios selecionados eram significativamente semelhantes aos municípios escolhidos para o contrafactual. Dessa forma, optou-se pela utilização do teste t de *Student*.

Nas avaliações de impacto nos indicadores foram realizados testes para as taxas de crescimento dos contrafactuais e municípios estudados em 18 anos da série histórica dos indicadores. O teste foi realizado com nível de significância de 5%, ou seja, possui 95% de probabilidade de estar correto. O teste consiste na aferição de duas hipóteses:

- H0: a média da amostra é igual à média da referência;
- H1: a média da amostra é diferente da média da referência.

Os testes foram realizados no software Excel, pela seguinte equação:

$$(1) \quad \hat{\sigma}_{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}^2 = \frac{(n_1 - 1)s_1^2 + (n_2 - 1)s_2^2}{n_1 + n_2 - 2}$$

$$(2) \quad s_p = \sqrt{\frac{\hat{\sigma}_{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}^2}{n_1} + \frac{\hat{\sigma}_{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}^2}{n_2}}$$

$$(3) \quad t_{calc} = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{s_p}$$

Onde:

- X1 = média da amostra 1;
- X2 = média da amostra 2;
- s1 = variância da amostra 1;
- s2 = variância da amostra 2;
- n1 = tamanho da amostra 1;
- n2 = tamanho da amostra 2.

Os resultados do teste demonstraram que a hipótese é igual a média de referência quando os resultados obtidos forem inferiores a 2,032 para um nível de significância de 5 %.

Outro mecanismo utilizado para a verificação dos resultados foi o teste de correlação de Person. Foi aplicado o teste com o intuito de verificar se existiu correlação entre os impactos percentuais estimados e as taxas de crescimento dos indicadores. Os impactos percentuais estimados foram obtidos pela razão entre o impacto estimado para o indicador e o valor do indicador no período em que o impacto foi estimado.

O teste de correlação de Pearson é dado pela seguinte equação:

$$(4) \quad r = \frac{n \sum_{i=1}^n x_i y_i - \left(\sum_{i=1}^n x_i \right) \left(\sum_{i=1}^n y_i \right)}{\sqrt{n \sum_{i=1}^n x_i^2 - \left(\sum_{i=1}^n x_i \right)^2} \sqrt{n \sum_{i=1}^n y_i^2 - \left(\sum_{i=1}^n y_i \right)^2}}$$

O teste procura estabelecer uma relação linear entre duas variáveis, oscilando de -1 a 1. Dancey e Reidy (2005) apresentam a seguinte escala para a interpretação dos resultados obtidos:

- de 0,1 a 0,3 – correlação fraca;
- de 0,4 a 0,6 – correlação moderada;
- de 0,7 a 1 – correlação forte.

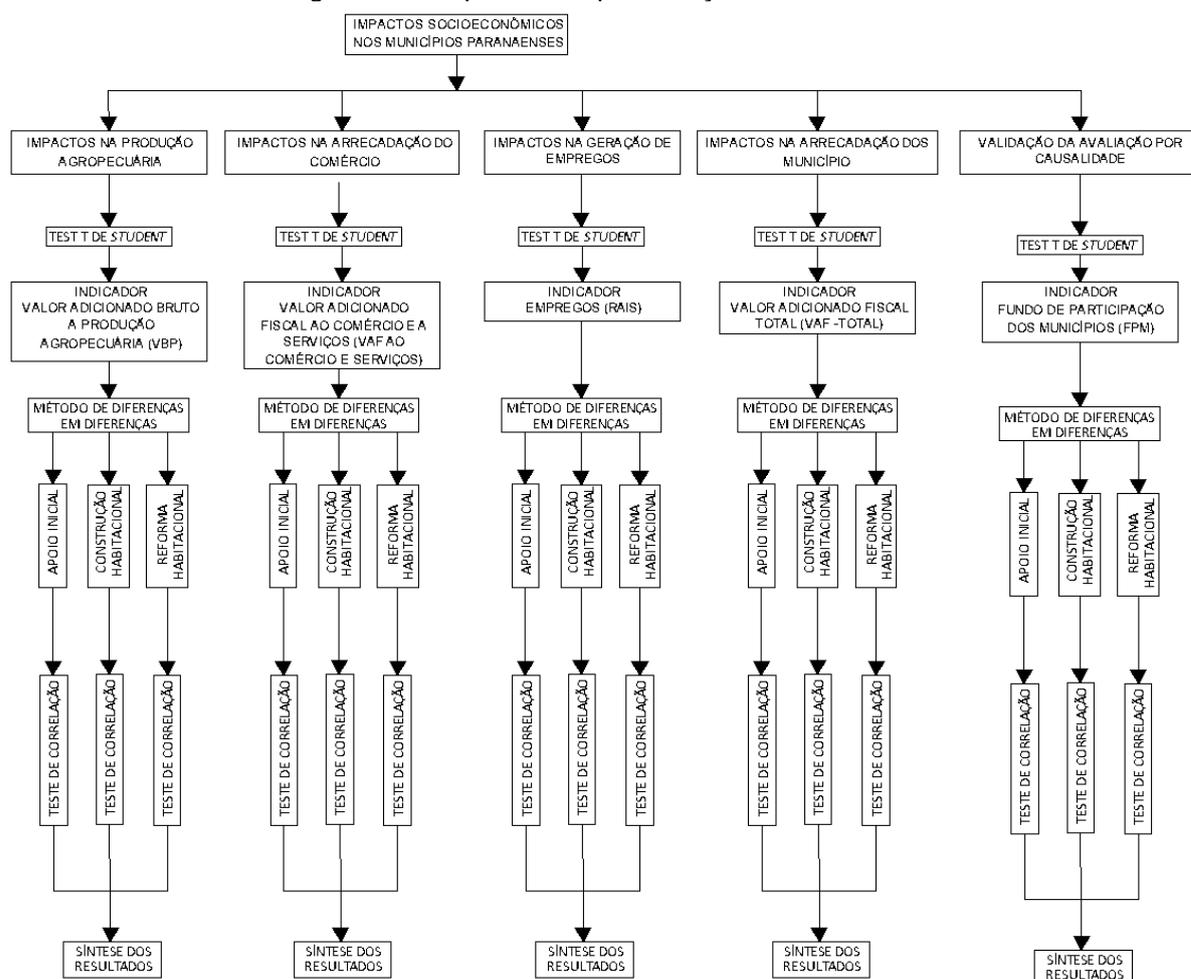
Outro mecanismo que foi testado foi o da causalidade. Devido às características do indicador FPM, supõe-se que as políticas públicas acessórias da Reforma Agrária não poderiam alterar seu desempenho. O desempenho dependeria dos fatores, conforme já demonstrado no item 2.3 do trabalho. Apesar do indicador ser relevante para a arrecadação do município, as políticas públicas acessórias não conseguiriam impor uma mudança em seu cenário.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados serão apresentados de acordo com a avaliação de impacto socioeconômico gerado pela Política de Reforma Agrária (crédito *apoio inicial*, crédito *habitacional* e crédito *reforma habitacional*) nos municípios estudados. Os impactos socioeconômicos estudados foram na agropecuária, no comércio, na geração de empregos e na arrecadação dos municípios.

De início, apresenta-se os investimentos realizados pelas políticas públicas acessórias da Reforma Agrária nos períodos estudados. Na sequência, conforme representado na Figura 11 descreve-se os resultados compostos por: avaliação do impacto da Política da Reforma Agrária em cada uma das áreas socioeconômicas; indicador utilizado para a avaliação; teste t de *Student*, para validação do contrafactual; aplicação do método de *diferenças em diferenças* para cada uma das políticas avaliadas; realização do teste de correlação entre os impactos percentuais estimados, e a taxa de crescimento do indicador avaliado. Posteriormente, é elencada uma síntese dos principais resultados encontrados.

Figura 11 - Esquema da apresentação dos resultados



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Foram realizadas análises de impacto das políticas públicas nos indicadores em dois períodos. O primeiro período refere-se ao ano em que ocorreu o maior investimento da política pública no município. No segundo período ocorreu a aplicação de investimentos no município ou não, este fato decorreu muitas vezes da execução fragmentada da política pública nos municípios estudados. Os investimentos realizados nos municípios nos períodos estudados podem ser visualizados no Quadro 14.

Quadro 14 - Investimentos realizados pelas políticas públicas acessórias da Reforma Agrária nos períodos estudados

Município	Investimentos					
	Apoyo Inicial		Aquisição de Material de Construção		Reforma Habitacional	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	R\$ 1.256.400,00	R\$ 25.500,00	R\$ 8.025.000,00	R\$ 225.000,00	R\$ 24.000,00	R\$ -
Mariluz	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$

	576.000,00	-	1.110.000,00	25.000,00	200.000,00	-
Manoel Ribas	R\$ 153.000,00	R\$ -	R\$ 203.000,00	R\$ -	R\$ 888.000,00	R\$ 56.000,00
Diamante D'Oeste	R\$ 271.200,00	R\$ -	R\$ 445.000,00	R\$ 55.000,00	R\$ -	R\$ -
Quinta do Sol	R\$ 82.600,00	R\$ -	R\$ 135.000,00	R\$ -	R\$ 268.000,00	R\$ 15.000,00
Mauá da Serra	R\$ 128.000,00	R\$ 3.200,00	R\$ 112.500,00	R\$ -	R\$ 850.000,00	R\$ -
Alvorada do Sul	R\$ 43.400,00	R\$ 9.800,00	R\$ 82.500,00	R\$ 9.400,00	R\$ 255.000,00	R\$ 25.000,00
Jardim Olinda	R\$ 73.800,00	R\$ -	R\$ 132.500,00	R\$ -	R\$ 255.000,00	R\$ 5.000,00
Altamira do Paraná	R\$ 42.000,00	R\$ 12.600,00	R\$ 104.000,00	R\$ -	R\$ 160.000,00	R\$ -
São Pedro do Iguaçu	R\$ 54.600,00	R\$ -	R\$ 100.000,00	R\$ -	R\$ 117.000,00	R\$ 78.000,00
Centenário do Sul	R\$ 22.400,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Santa Mônica	R\$ 1.400,00	R\$ -	R\$ 90.000,00	R\$ 2.500,00	R\$ 110.000,00	R\$ 35.000,00
São João do Caiuá	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 155.000,00	R\$ -
Ipiranga	R\$ 55.200,00	R\$ -	R\$ 72.000,00	R\$ -	R\$ 304.000,00	R\$ -
Xambrê	R\$ 57.600,00	R\$ 6.400,00	R\$ 285.000,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -

Fonte: SIPRA (2019).

Destaque-se que o município de São João do Caiuá apresentou somente a execução da política pública de crédito *reforma habitacional*. O município de Centenário do Sul apresentou a execução apenas da política pública de crédito de *apoio inicial*. Os municípios de Diamante D'Oeste e Xambrê não apresentaram a execução da política pública de *reforma habitacional*. Dessa forma, não será possível avaliar a execução dessas políticas públicas nesses municípios.

4.1 VERIFICAÇÃO DO IMPACTO DOS INVESTIMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA REFORMA AGRÁRIA NA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA DOS MUNICÍPIOS

A verificação do impacto dos investimentos das políticas públicas da Reforma Agrária nos municípios paranaenses na produção agropecuária foi realizada por meio do indicador VBP.

Em avaliações de impacto, os impactos devem ser verificados em populações semelhantes, procurando aferir se os valores efetivamente investidos acarretaram mudanças na situação inicial. Desse modo, para verificar se os municípios

selecionados e os municípios presentes no contrafactual possuem semelhanças, utilizou-se o teste t de *Student* para constatar se as taxas de crescimento dos municípios estudados e dos municípios presentes no contrafactual eram significativamente iguais.

Para um nível de significância de 5%, constatou-se que todos os contrafactuais adotados para avaliação de impacto em 18 séries, satisfizeram a condição de semelhança entre os municípios segundo a avaliação do VBP, conforme Quadro 15 a seguir.

Quadro 15 - Resultados teste t de *Student* das taxas de crescimento de produção agropecuária dos municípios estudados e do contrafactual

Município	Teste t <i>Student</i>
Jardim Alegre	0,510
Mariluz	0,668
Manoel Ribas	0,289
Diamante D'Oeste	0,359
Quinta do Sol	0,810
Mauá da Serra	0,716
Alvorada do Sul	0,909
Jardim Olinda	0,354
Altamira do Paraná	0,58
São Pedro do Iguaçu	0,546
Centenário do Sul	0,893
Santa Mônica	0,586
São João do Caiuá	0,797
Ipiranga	0,765
Xambrê	0,782

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

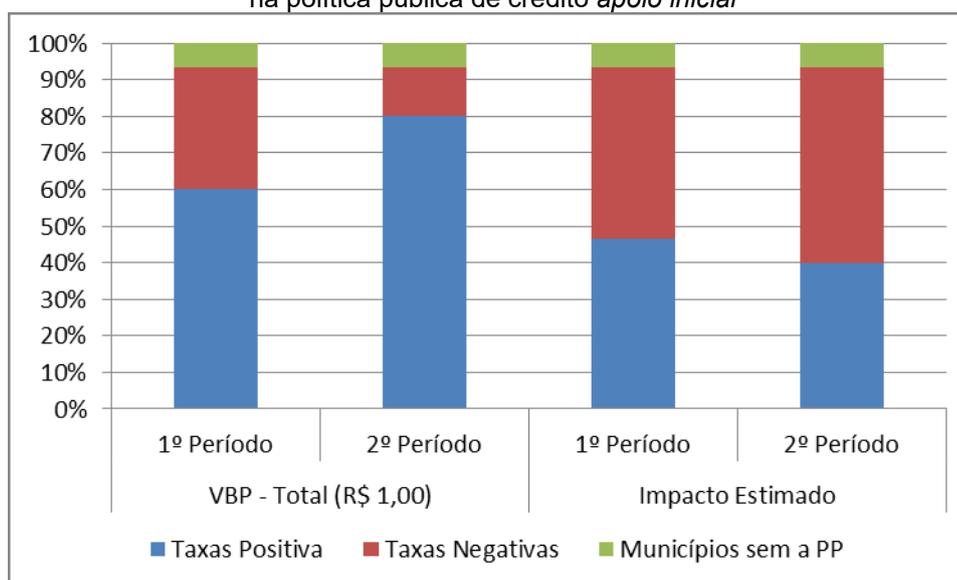
Os resultados obtidos no Quadro 15 para cada um dos 15 municípios selecionados são inferiores ao limite 2,032. Dessa maneira, ficou evidenciado que, para um nível de significância de 5%, o contrafactual adotado demonstrou-se satisfatório. Isso significa que os municípios selecionados para o estudo podem ser comparados com os municípios presentes no contrafactual adotado, conforme Quadro 11.

4.1.1 Impacto provocado pela política pública crédito *apoio inicial* na produção agropecuária dos municípios estudados

Nos municípios onde ocorreu a execução da política pública de crédito *apoio inicial*, constatou-se que houve um aumento na produção agropecuária no primeiro ano em que a política pública foi executada em 60% dos casos estudados, enquanto 80% dos municípios apresentaram aumento da produção agropecuária no segundo período de análise. Verificou-se, entretanto, que a melhoria da produção agropecuária não se refletiu fidedignamente na análise de impacto estimado. Cerca de 46% dos municípios apresentaram impactos positivos no primeiro período de análise, enquanto 40% das localidades apresentaram impactos positivos no segundo ano de análise.

O desempenho dos municípios pode ser verificado no Gráfico 1, abaixo.

Gráfico 1 - Taxa de crescimento do indicador VBP e impactos estimados na produção agropecuária na política pública de crédito *apoio inicial*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Os resultados refletem que, nem sempre, a ocorrência da melhoria na produção agropecuária resulta na obtenção de impactos positivos para os municípios onde foi executada a política pública. Esse fato está ligado à principal característica existente na metodologia de *diferenças em diferenças*, na qual sempre se procura realizar uma comparação de indivíduos que não receberam a política pública com os que receberam, procurando estimar o que teria acontecido com o município caso a aplicação da política pública não tivesse ocorrido.

Como resultado da aplicação da metodologia de *diferenças em diferenças* obteve-se valores conforme o Quadro 16 abaixo.

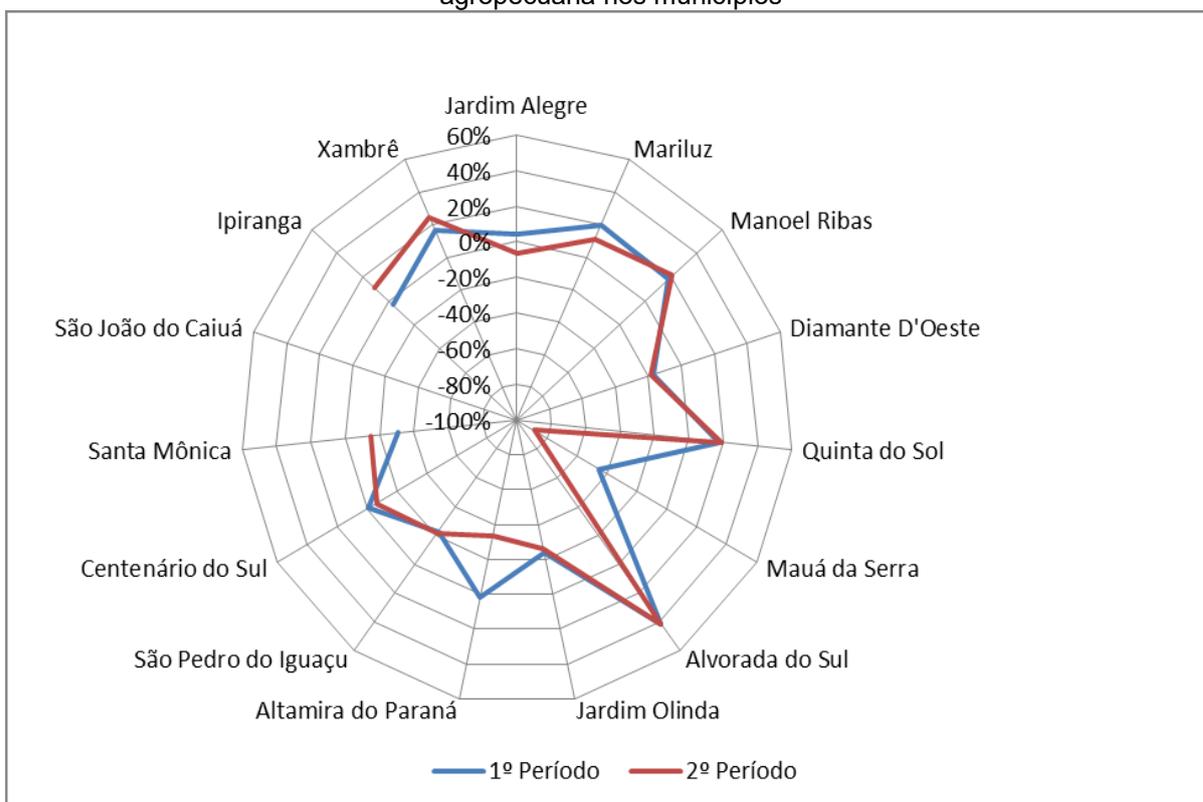
Quadro 16 - Taxa de crescimento na produção agropecuária e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito *apoio inicial*

Apoio Inicial				
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	-14,83%	-9,53%	R\$ 1.475.661,53	-R\$ 2.258.238,35
Mariluz	24,84%	18,09%	R\$ 9.376.772,34	R\$ 6.136.627,49
Manoel Ribas	57,01%	34,16%	R\$ 7.215.944,77	R\$ 11.148.833,75
Diamante D'Oeste	-13,86%	29,11%	-R\$ 6.268.990,92	-R\$ 8.804.511,61
Quinta do Sol	56,31%	31,06%	R\$ 5.178.083,99	R\$ 7.130.206,58
Mauá da Serra	-16,54%	1,22%	-R\$ 25.008.881,55	-R\$ 49.846.173,55
Alvorada do Sul	121,05%	27,81%	R\$ 15.338.984,55	R\$ 19.222.665,33
Jardim Olinda	3,20%	27,45%	-R\$ 1.238.724,64	-R\$ 1.715.238,34
Altamira do Paraná	19,09%	-5,39%	R\$ 120.916,52	-R\$ 2.366.117,18
São Pedro do Iguaçu	-4,43%	29,23%	-R\$ 10.766.627,88	-R\$ 13.386.166,62
Centenário do Sul	5,56%	10,57%	-R\$ 859.553,19	-R\$ 7.035.602,79
Santa Mônica	-2,09%	47,66%	-R\$ 3.878.646,30	-R\$ 2.773.057,46
São João do Caiuá				
Ipiranga	24,43%	49,30%	-R\$ 1.427.178,91	R\$ 7.129.914,79
Xambrê	4,21%	33,95 %	R\$ 5.660.362,07	R\$ 11.285.462,69

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se que os municípios de Quinta do sol, Alvorada do Sul, Mariluz e Manoel Ribas apresentaram resultados positivos n as taxas de crescimento do VPB para a produção agropecuária e para os impactos estimados nos dois períodos em que foram realizadas as avaliações. Nos demais municípios ocorreram impactos distintos. No Gráfico 2 é possível verificar a magnitude do impacto em percentual na produção agropecuária do município, comparando com a taxa de crescimento do indicador.

Gráfico 2 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito *apoio inicial* na produção agropecuária nos municípios



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

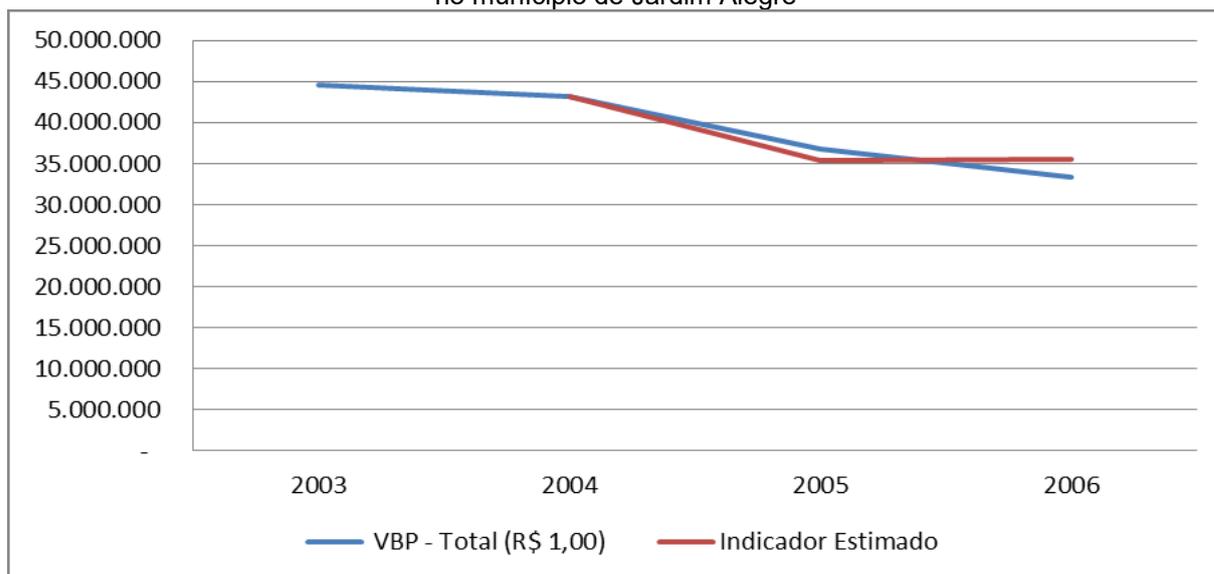
Constatou-se que os municípios de Mariluz, Manoel Ribas, Quinta do Sol, Alvorada do Sul e Xambrê apresentaram impactos percentuais positivos nos dois períodos de análise, ao passo em que os municípios de Santa Mônica, Jardim Olinda, Mauá da Serra e Diamante D'Oeste apresentaram resultados negativos. No município de Manoel Ribas ocorreu uma queda na produção agropecuária no primeiro período analisado. Entretanto, constatou-se que no mesmo período ocorreu um impacto positivo, indicando que ocorreu uma queda ainda maior no contrafactual adotado para o município.

O resultado do teste de correlação simples linear de Person, onde r apresentou-se como 0,776, demonstrou que existe uma forte correlação entre os impactos percentuais estimados na produção agropecuária e a taxa de crescimento na produção agropecuária descrita no indicador VBP.

Os assentamentos de Manoel Ribas e Jardim Alegre são os dois únicos que foram criados por meio de processo de aquisição do imóvel (SIPRA, 2019). Essa informação se demonstra relevante no indicador VPB pelo fato desses assentamentos apresentarem uma tendência a um menor grau de evolução no

desenvolvimento do município, uma vez que um grande latifúndio com alto índice de produção foi dividido em vários lotes menores com um baixo grau de investimento. Entretanto, os dois municípios apresentaram resultados satisfatórios quanto aos impactos estimados para o primeiro período de estudo, conforme se verifica no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Impactos na produção agropecuária gerados pela política pública de crédito *apoio inicial* no município de Jardim Alegre



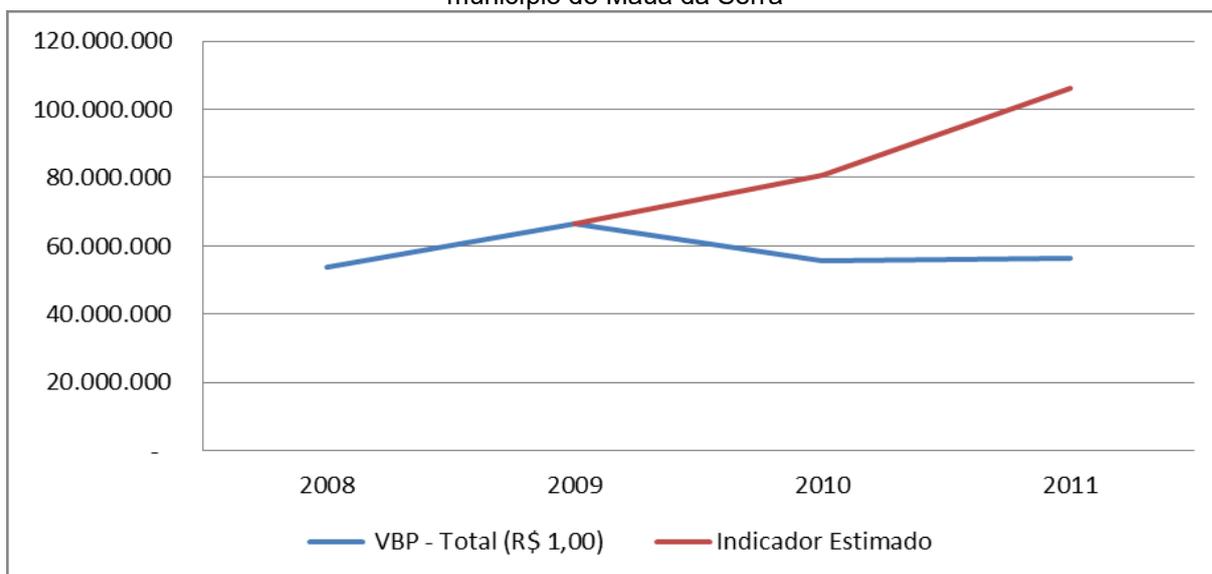
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constata-se que o município Jardim Alegre tem uma tendência de queda na produção agropecuária no primeiro período de análise, todavia, no contrafactual também ocorre essa tendência de queda. Esse fato pode estar ligado a uma diminuição da produção agropecuária na região nos anos analisados, em virtude de fatores climáticos.

Nesse sentido, verifica-se que, com o melhor aproveitamento da terra, o pequeno produtor tem a capacidade de alcançar níveis maiores de produtividade em relação a grandes latifundiários, fator que decorre principalmente de uma maior eficiência no uso da propriedade (GUANZIROLI, 2001; CLINE 1970).

Também se evidencia a ocorrência de impactos negativos em alguns municípios, mesmo com a implementação da política pública.

Gráfico 4 - Impacto na produção agropecuária gerado pela política pública de crédito *apoio inicial* no município de Mauá da Serra



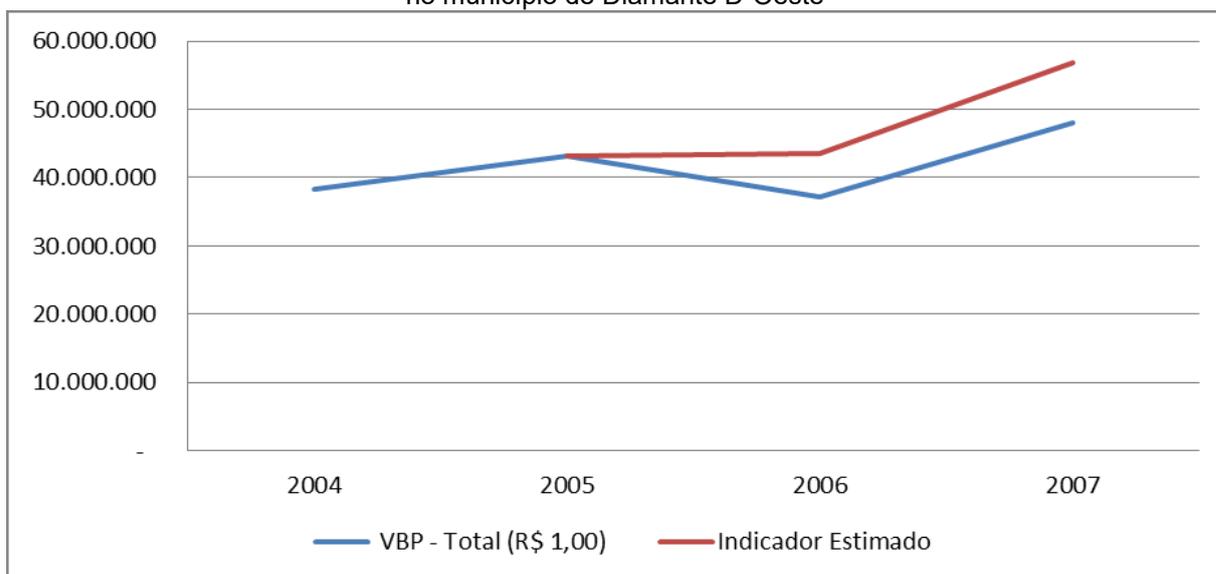
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Ao se analisar os impactos gerados no município de Mauá da Serra observou-se uma queda no indicador após o início da execução da política pública, enquanto a tendência nos municípios do contrafactual permanece em alta. Dessa forma, os investimentos de créditos instalação *apoio inicial* demonstraram-se insuficientes para uma mudança no panorama da produção agropecuária. Também se verifica que os maiores investimentos realizados no município foram no ano de 2010, apesar de o PA ter sido criado no ano de 1999.

Outro fator que pode estar atrelado aos impactos negativos nesses assentamentos nos primeiros períodos é o baixo investimento realizado pelos antigos proprietários, diminuindo assim a produtividade. Nesse sentido, Nascimento *et al.* (2003) ressalta que muitas vezes os produtores rurais procuraram diminuir os investimentos em propriedades produtivas por medo da ocorrência de ocupações.

Devido aos baixos investimentos durante anos na propriedade e os baixos investimentos disponibilizados pelos entes governamentais aos beneficiários para a recuperação e recomposição da capacidade produtiva do solo, os indicadores de produtividade agropecuária do município não possuem a mesma tendência dos demais na mesma microrregião geográfica.

Gráfico 5 - Impacto na produção agropecuária provocado pela política pública de crédito *apoio inicial* no município de Diamante D'Oeste



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

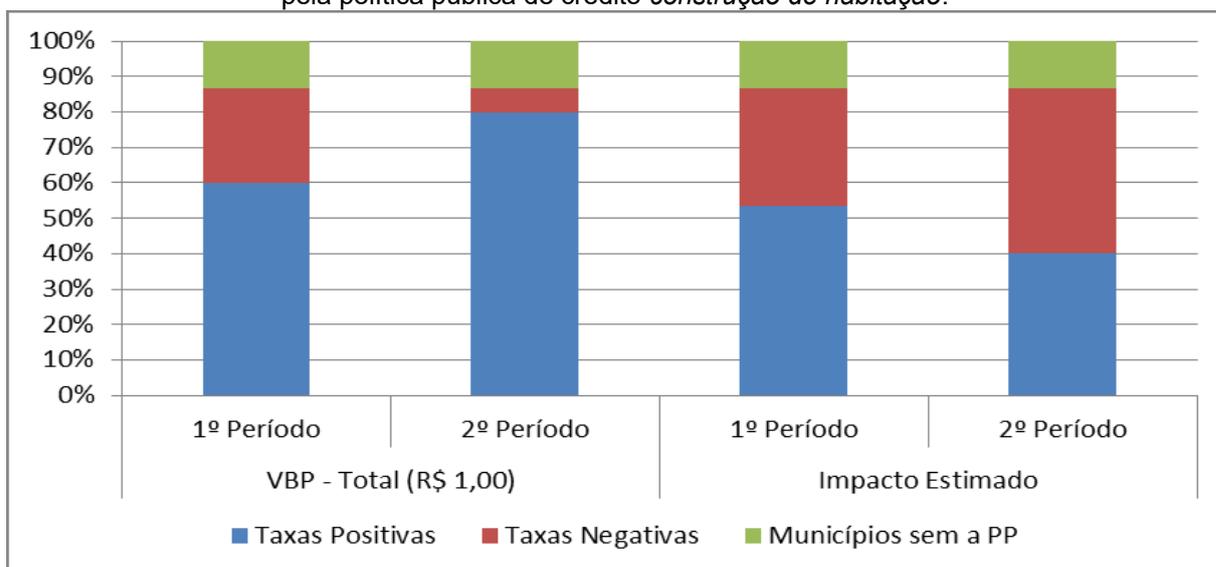
Comportamento semelhante do indicador no impacto pode ser aferido no município de Diamante D'Oeste, corroborando a análise acima descrita, muito embora os dois municípios pertençam a microrregiões geográficas diferentes.

Outro fator importante para a geração desses impactos é o percentual da área territorial do município ocupado pelo PA. No município de Jardim Alegre, por exemplo, o assentamento ocupa 33,43% da área total do município, demonstrando a relevância de sua produção para o indicador estudado.

4.1.2 Impacto provocado pela política pública crédito *construção de habitação* na produção agropecuária

Nos municípios selecionados para o estudo, a política pública de *construção de habitações*, esteve presente em 13 dos 15 municípios selecionados. Destes, 60% apresentaram aumento na produção agropecuária, verificada por meio das taxas de crescimento positivas no indicador VPB no primeiro ano em que a política pública foi analisada, enquanto 80% apresentaram taxas positivas de crescimento no indicador no segundo período, conforme pode-se visualizar abaixo.

Gráfico 6 - Taxa de crescimento do indicador VBP e impactos estimados na produção agropecuária pela política pública de crédito *construção de habitação*.



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que 53,3% dos municípios apresentaram impactos positivos no primeiro período de análise, enquanto 40% apresentaram impactos positivos no segundo ano analisado. As taxas de crescimento nos indicadores e os impactos em valores absolutos podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 17 - Taxa de crescimento na produção agropecuária e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito *construção de habitação*.

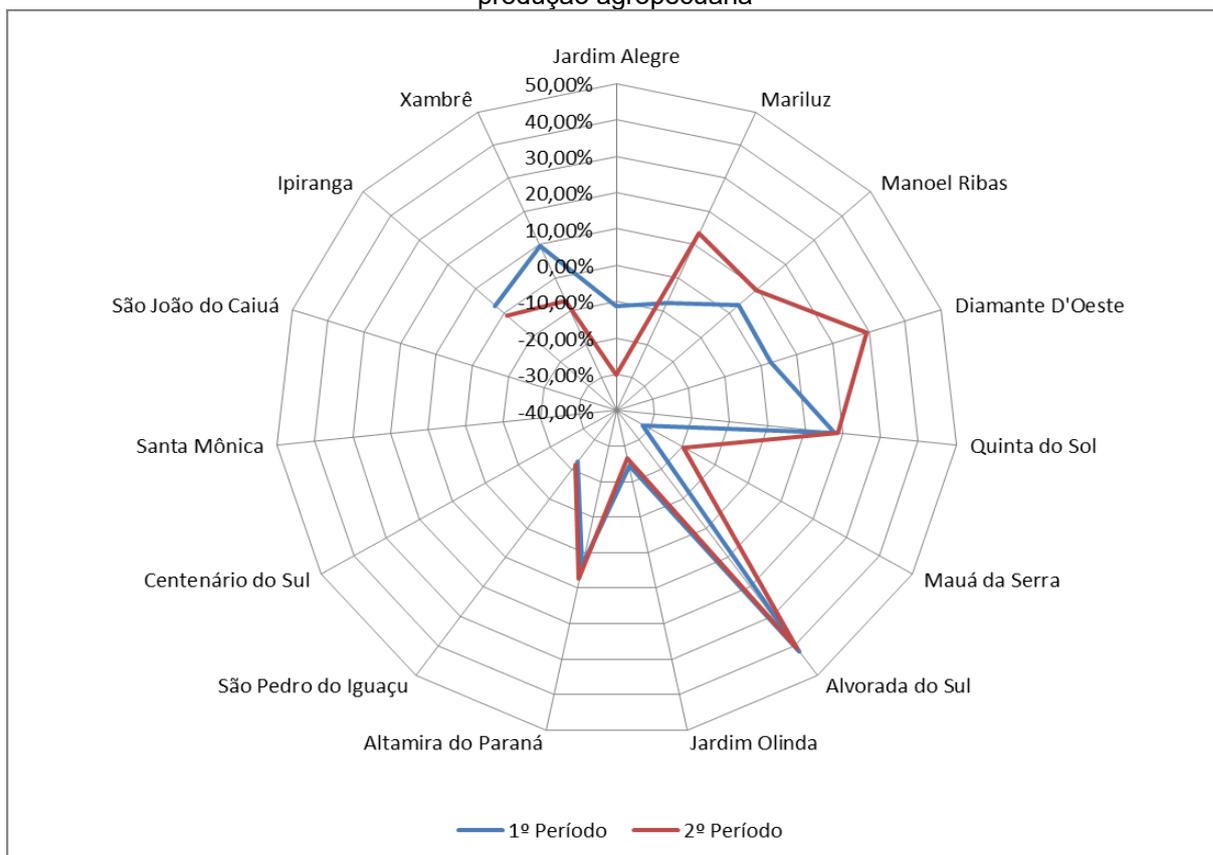
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	8,87%	12,48%	-R\$ 7.138.584,31	-R\$ 21.655.305,28
Mariluz	-23,93%	24,84%	-R\$ 2.895.160,01	R\$ 6.463.070,11
Manoel Ribas	34,16%	40,88%	R\$ 1.796.332,41	R\$ 7.138.716,51
Diamante D'Oeste	-0,35%	12,59%	R\$ 1.081.159,87	R\$ 12.723.989,05
Quinta do Sol	56,31%	31,06%	R\$ 5.178.083,99	R\$ 7.130.206,58
Mauá da Serra	-11,20%	41,64%	-R\$ 2.833.438,00	-R\$ 2.454.922,18
Alvorada do Sul	121,05%	27,81%	R\$ 15.338.984,55	R\$ 19.222.665,33
Jardim Olinda	3,20%	27,45%	-R\$ 1.238.724,64	-R\$ 1.715.238,34
Altamira do Paraná	34,53%	37,22%	R\$ 348.186,06	R\$ 968.102,87
São Pedro do Iguaçu	-4,43%	29,23%	-R\$ 10.766.627,88	-R\$ 13.386.166,62
Centenário do Sul				
Santa Mônica	17,43%	-2,09%	R\$ 28.916,31	-R\$ 3.841.538,25
São João do Caiuá				
Ipiranga	3,80%	25,49%	R\$ 2.613.318,61	-R\$ 1.095.537,38
Xambrê	33,95%	11,24%	R\$ 4.434.208,25	-R\$ 3.559.670,05

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se que os municípios de Jardim Alegre, Manoel Ribas, Quinta do Sol, Alvorada do Sul, Jardim Olinda, Altamira do Paraná, Ipiranga, e Xambrê

apresentaram crescimento na produção agropecuária, avaliado pelo indicador VBP, nos dois períodos analisados na aplicação da política pública de *construção de habitação*. Ressalta-se, entretanto, que o município de Jardim Alegre, mesmo tendo mostrado crescimento no indicador, apresentou resultados negativos de impacto nos dois períodos analisados, indicando que os demais municípios, presentes no contrafactual, obtiveram resultados melhores.

Gráfico 7 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito *construção de habitação* na produção agropecuária



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Identificou-se que, apesar de existirem taxas de crescimento positivas na produção agropecuária nos municípios de Jardim Alegre e Jardim Olinda, os impactos gerados pela política pública foram negativos, tendo em vista o melhor desempenho dos municípios presentes no contrafactual.

A partir desses resultados, realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto estimado na produção agropecuária e a taxa de crescimento do indicador VBP, assim apresentando o seguinte resultado:

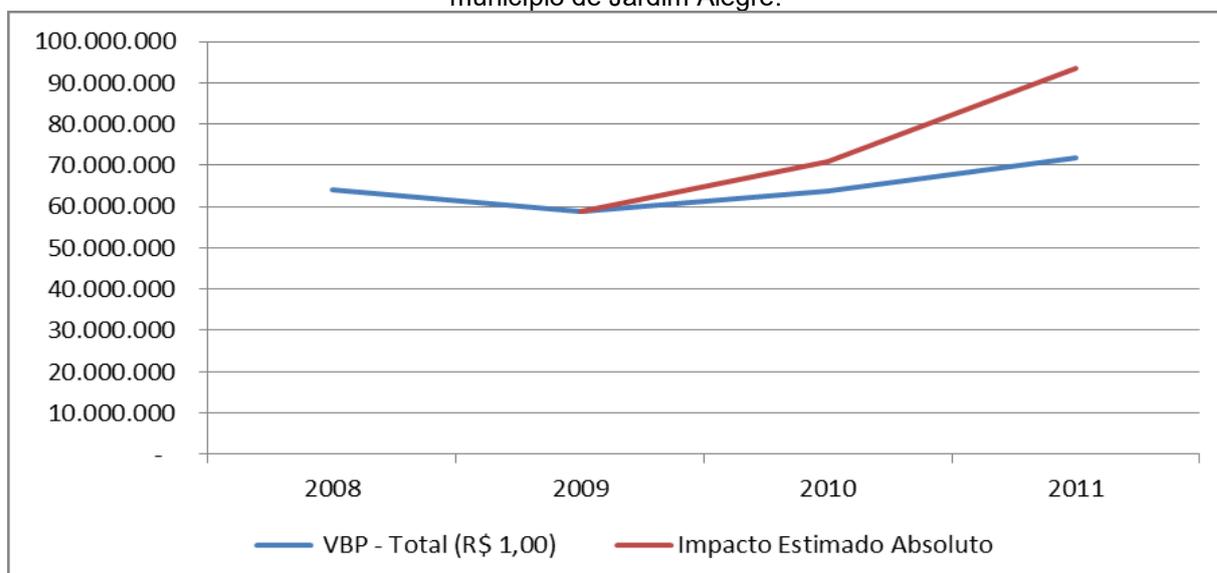
(5) $r = 0,858$

Dessa maneira, constatou-se que existe uma forte correlação entre os impactos estimados.

Portanto, as políticas públicas habitacionais no meio rural têm gerado impactos na profissionalização do agricultor familiar. Dessa maneira, altera-se a sua identidade sociocultural e assim permitindo uma maior identificação de lugar, trabalho e cidadania, acarretando com isso uma maior competitividade e o consequente aumento da produtividade (GEHLEN, 2004).

Nos PA's da Reforma Agrária, os beneficiários ocupam sua parcela rural ainda de forma precária nas primeiras etapas do parcelamento, construindo habitações provisórias para a ocupação da parcela rural (HEREDIA *et al.* 2003). Dessa forma, os impactos com a execução das políticas públicas de crédito de habitação deveriam ocasionar impactos positivos nos indicadores de produtividade agropecuária do município. Contudo, observa-se a ocorrência de impactos negativos em alguns municípios.

Gráfico 8 - Impacto no indicador VBP provocado pela política pública de crédito habitacional no município de Jardim Alegre.



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

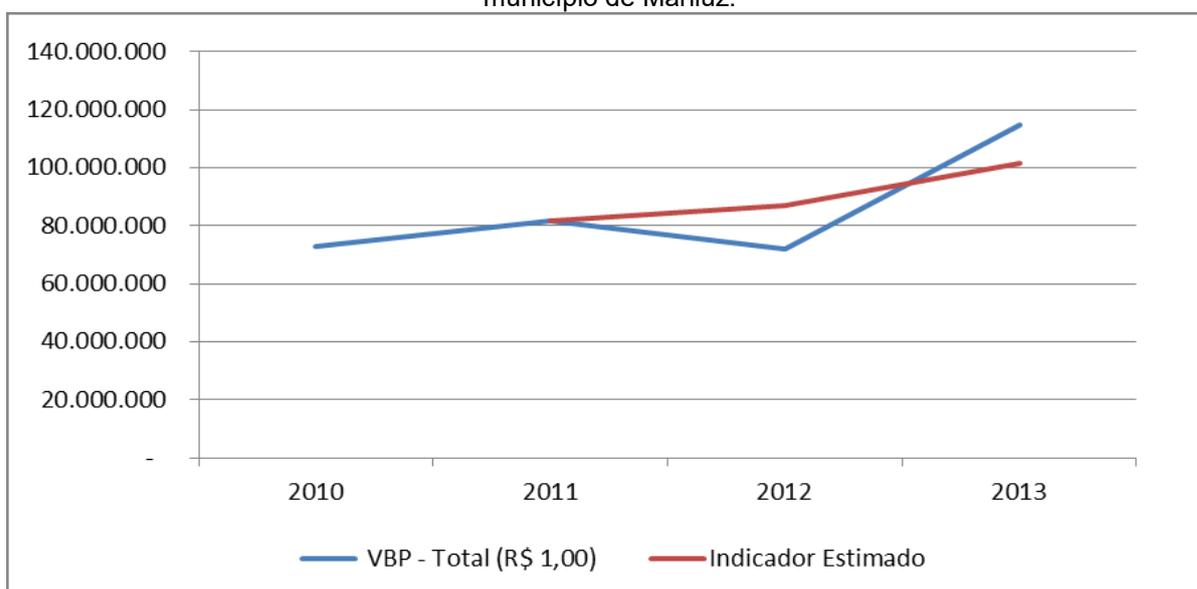
Os impactos negativos podem estar ligados em parte pela ausência de investimentos específicos na produção agropecuária do PA. No desenho geral da política pública da Reforma Agrária, primeiro ocorre a disponibilização dos créditos

de instalação (cf. o Gráfico 8) e somente depois ocorre a disponibilização dos créditos de produção.

Ainda que ocorra uma melhoria da produtividade agrícola no município, os demais municípios em que não existe um PA tendem a possuir uma maior disponibilização de créditos de produção. Dessa maneira a produção agropecuária no município é prejudicada, principalmente quando o percentual de área ocupada pelo PA é relevante.

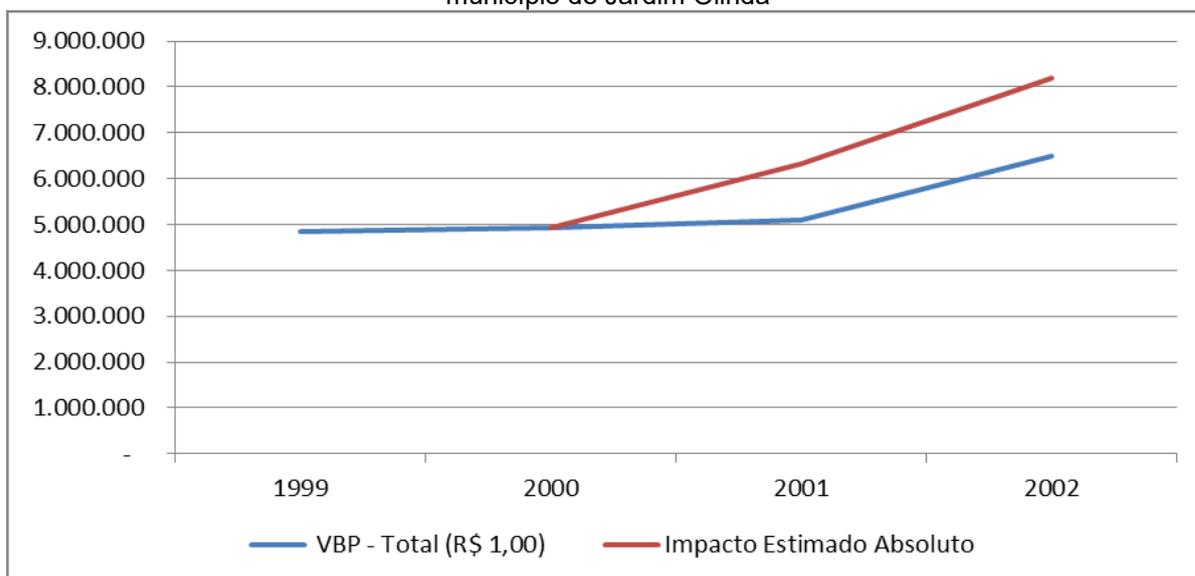
Outro fator relevante para a análise são os impactos negativos no primeiro período verificado, como pode ser observado nos municípios de Jardim Olinda e Mariluz. Tais impactos podem ocorrer devido ao atraso na execução da política pública, tendo em vista que os dados analisados decorrem do momento em que o recurso é disponibilizado para o beneficiário, acarretando uma distorção na avaliação dos impactos.

Gráfico 9 - Impacto no indicador VBP provocado pela política pública de crédito *habitacional* no município de Mariluz.



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Gráfico 10 - Impacto no indicador VBP ocasionado pela política pública de crédito *habitacional* no município de Jardim Olinda



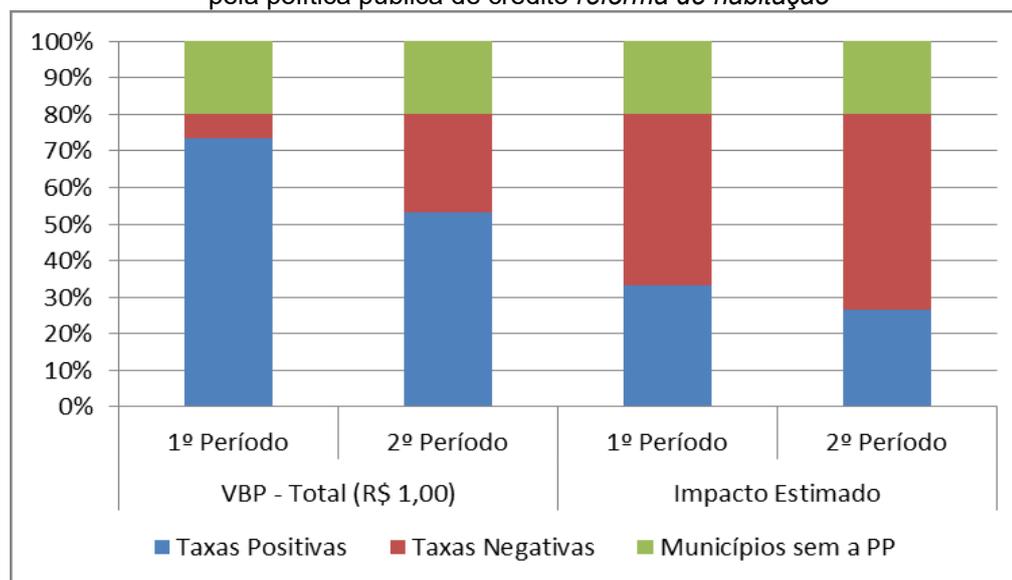
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Do mesmo modo que município de Jardim Alegre, Jardim Olinda também possui impacto negativo no primeiro período de análise, possivelmente indicando que ocorre uma maior disponibilização de crédito de produção nos demais municípios do comparativo. Todavia, constata-se que ocorreu uma taxa de crescimento semelhante no segundo período de análise nos demais municípios, podendo indicar que a execução da política ocorreu de forma tardia e trouxe um efeito positivo apesar de abaixo do esperado.

4.1.3 Impacto provocado pela política pública crédito *reforma habitacional* na produção agropecuária

Assim como o crédito *construção de habitação*, o crédito *reforma habitacional* possui as mesmas características na execução, estando presente em 12 dos 15 municípios selecionados para o estudo.

Gráfico 11 - Taxa de crescimento do indicador VBP e impactos estimados na produção agropecuária pela política pública de crédito *reforma de habitação*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Nos resultados obtidos pela avaliação de impacto da política pública de crédito *reforma habitacional* na produção agropecuária verificou-se que 73,3% dos municípios estudados obtiveram taxas de crescimento positivas de produção agropecuária no primeiro período de análise, enquanto 53,3% atingiram crescimento positivo no segundo ano avaliado. No Quadro 18 estão os resultados identificados na avaliação.

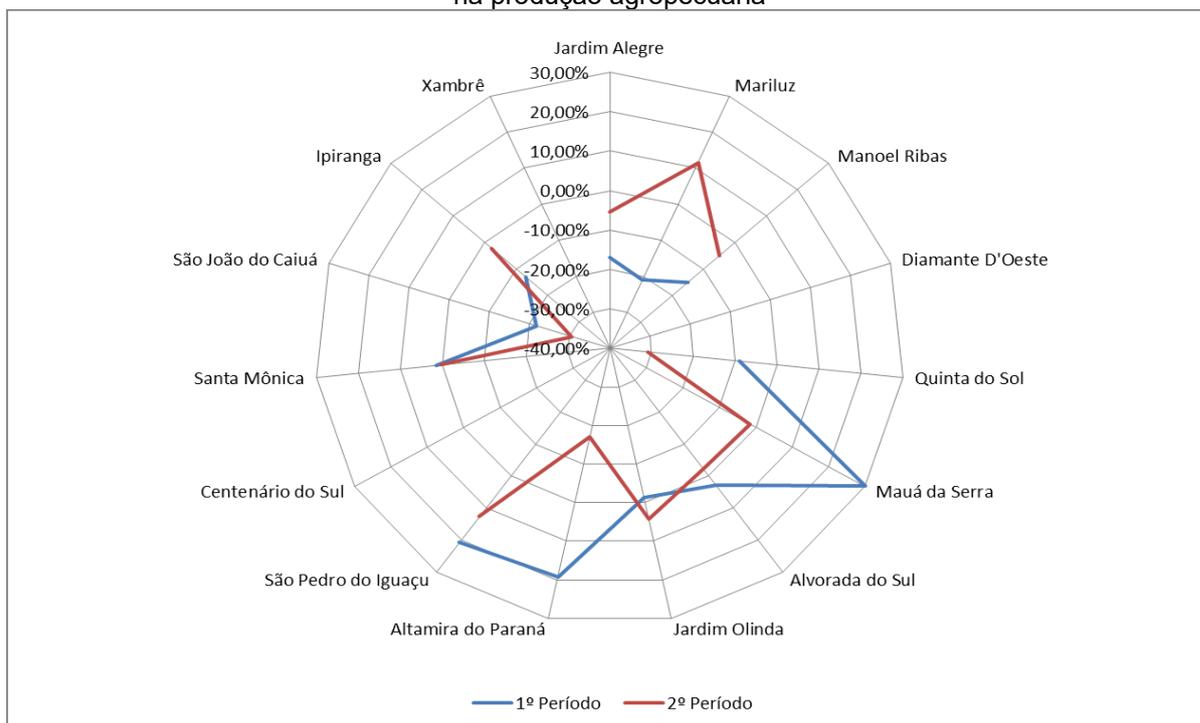
Quadro 18 - Taxa de crescimento da produção agropecuária nos períodos em que foi aplicada a política pública de crédito *reforma habitacional*.

Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	12,48%	18,27%	-R\$ 12.255.981,60	-R\$ 4.560.284,88
Mariluz	-11,95%	59,37%	-R\$ 15.047.508,04	R\$ 13.255.271,14
Manoel Ribas	14,36%	16,83%	-R\$ 20.320.210,49	-R\$ 7.716.468,72
Diamante D'Oeste				
Quinta do Sol	24,51%	-27,49%	-R\$ 6.422.115,37	-R\$ 15.998.562,58
Mauá da Serra	24,20%	-16,54%	R\$ 19.914.365,10	-R\$ 904.702,26
Alvorada do Sul	34,73%	28,91%	R\$ 1.987.360,05	-R\$ 1.848.435,59
Jardim Olinda	29,04%	43,60%	-R\$ 117.529,78	R\$ 544.199,87
Altamira do Paraná	49,70%	-9,09%	R\$ 6.508.305,85	-R\$ 5.285.023,11
São Pedro do Iguaçu	64,93%	23,04%	R\$ 18.327.655,25	R\$ 13.695.265,40
Centenário do Sul				
Santa Mônica	37,66%	-14,07%	R\$ 579.971,36	R\$ 59.113,17
São João do Caiuá	7,42%	26,57%	-R\$ 6.411.822,30	-R\$ 11.388.399,38
Ipiranga	16,40%	17,68%	-R\$ 25.247.985,17	-R\$ 5.298.659,09
Xambê				

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os municípios de Jardim Alegre, Alvorada do Sul, Jardim Olinda, Altamira do Paraná, São Pedro do Iguaçu e São João do Caiuá apresentaram taxas de crescimento positivas na produção agropecuária, avaliada pelo indicador VBP nos dois períodos em que ocorreram as análises de impacto, a partir da política de créditos *reforma habitacional*. A estimativa de impacto na taxa de crescimento do Município pode ser visualizada no gráfico abaixo.

Gráfico 12 - Impactos percentuais provocados pela política pública de crédito *reforma de habitacional* na produção agropecuária



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se o município de São Pedro do Iguaçu apresentou resultados de impactos positivos para os dois períodos analisados. Destaca-se o impacto gerado no município de Mauá da Serra, onde no primeiro período foi gerado um impacto na taxa de crescimento de 29,92 %.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto estimado na produção agropecuária e a taxa de crescimento do indicador VBP, realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando resultado:

(6) $r = 0,767$

Dessa maneira verificou-se que existe uma forte correlação entre os impactos estimados. Ademais, constatou-se que os municípios de Mauá da Serra, Jardim Olinda e Santa Mônica apresentaram taxas de crescimento e impactos estimados positivos em todos os períodos de análise.

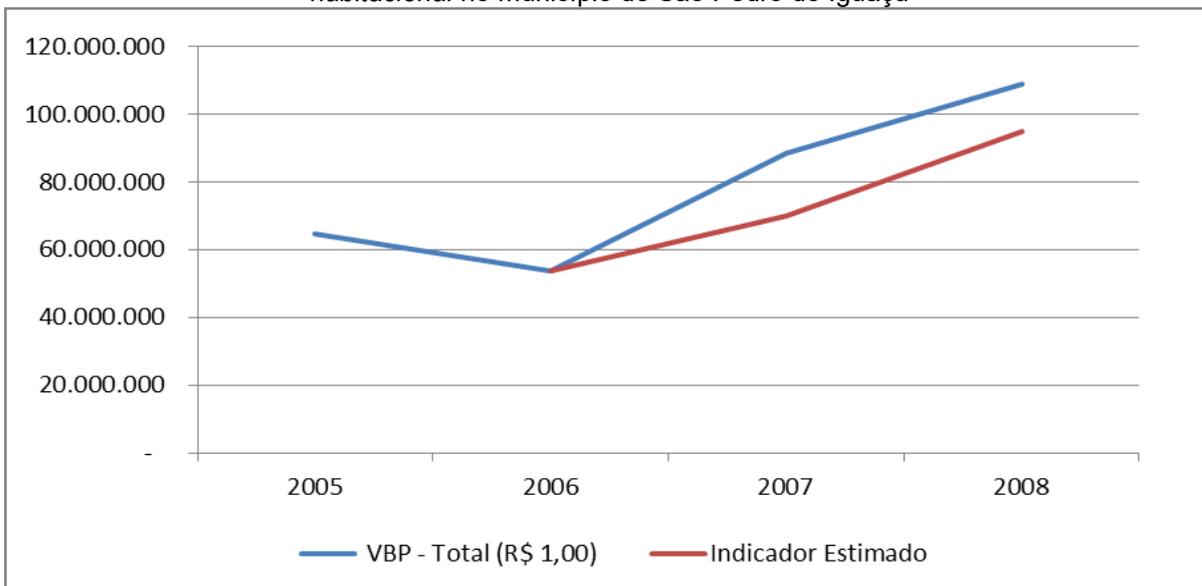
As políticas públicas de *reforma habitacional* na Reforma Agrária são decorrentes da ineficiência na execução das políticas públicas de construção de habitação. Nesse sentido, Sonia Bergamasco (1997) alertava que na década de 1990 existia uma massiva demanda pelo aperfeiçoamento dessa política pública, tendo em vista que apenas 28% dos beneficiários consideravam sua situação habitacional como boa.

Desse modo, os baixos valores disponibilizados para a construção de habitações não permitiam a execução da política pública de maneira eficiente, sendo assim criada uma política pública específica para a reforma habitacional.

Referentes aos impactos gerados pela política pública, observa-se uma menor incidência na execução da política pública nos PA's mais novos, em face de uma disponibilização maior de recursos no decorrer do tempo. Corrobora isso, a disponibilização de apenas R\$ 24.000,00 reais para reforma habitacional no município de Jardim Alegre, enquanto foi disponibilizado R\$ 8.568.500,00 para a construção de casas.

Os municípios de Santa Mônica e de São Pedro do Iguaçu, ambos criados em 1999, obtiveram os melhores resultados de impacto no indicador. O município de São Pedro do Iguaçu possui 2,36% do seu território ocupado por PA, indicando também que a produtividade gerada pela política pública tem uma menor interferência no indicador do município.

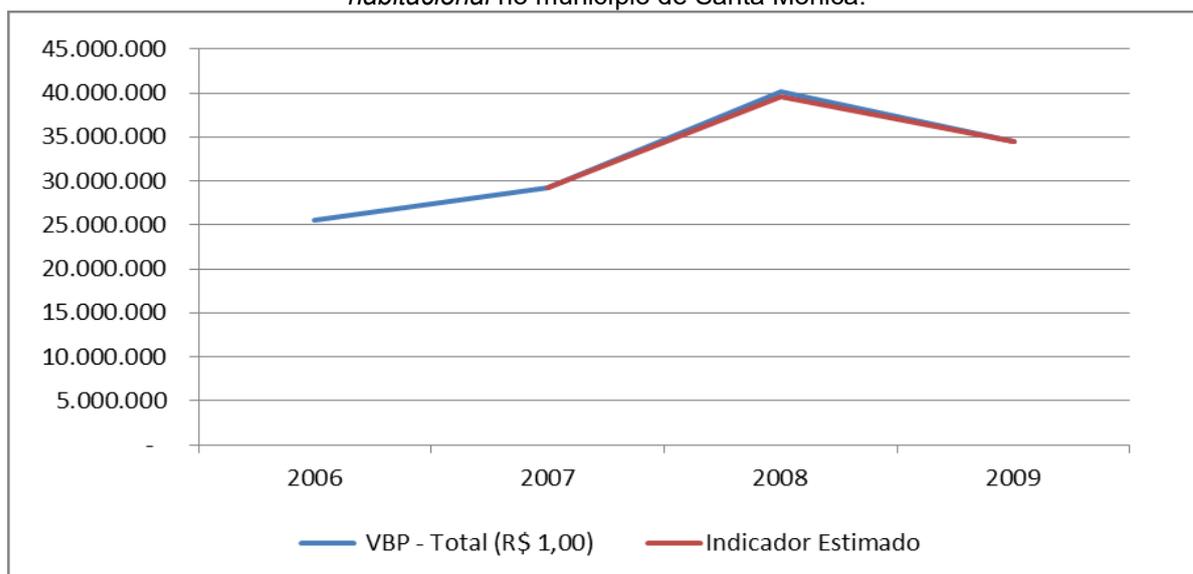
Gráfico 13 - Impacto na produção agropecuária gerado pela política pública de crédito *reforma habitacional* no município de São Pedro do Iguaçu



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Dessa maneira, o município de Santa Mônica (onde a área ocupada por PA corresponde a 4,83% do total do município), apresentou resultados positivos de impactos nos dois períodos, entretanto em magnitude menor que o de São Pedro do Iguaçu.

Gráfico 14 - Impacto na produção agropecuária gerado pela política pública de crédito *reforma habitacional* no município de Santa Mônica.



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constata-se, também, que no município de Santa Mônica os impactos dessa política pública são apenas variações comuns nos indicadores, tendo em vista que

apresentou a mesma tendência de produção agropecuária do contrafactual adotado. Assim, pode-se afirmar que os impactos dessa política pública são incipientes.

4.1.4 Síntese dos impactos aferidos na produção agropecuária

Observou-se que as três políticas públicas avaliadas apresentaram forte correlação entre o impacto percentual estimado e a taxa de crescimento do indicador no período em que a política pública foi executada nos municípios segundo o indicador VBP.

A política pública de crédito *apoio inicial* demonstrou um aumento na produtividade agropecuária avaliada pelo indicador, ainda com os limitados recursos disponibilizados para os beneficiários. Contudo, ocorreram impactos negativos no indicador em metade dos municípios onde a política pública foi executada.

O tamanho do PA e o percentual de área ocupada no município é um fator que pode determinar a ocorrência de impactos negativos e positivos. No geral, PA's que ocupem uma grande parcela de área no município tendem a uma maior relevância na produção agropecuária do município.

A política pública de crédito *construção de habitação* propiciou impactos positivos em 53,3% dos municípios estudados no primeiro período de avaliação, demonstrando que o aumento da produtividade no meio rural está relacionado com uma melhoria de qualidade de vida do beneficiário do PNRA.

Nessa política pública também é possível constatar que houve crescimento na produção agropecuária em todos os municípios estudados, de forma que o crescimento médio foi de 22,82% nos períodos em que foram construídas as casas dos 13 municípios onde a política pública esteve presente.

A política pública de *reforma habitacional* também gerou um crescimento na produção agropecuária de 19,61% em média nos municípios estudados. Também foi constatado que a taxa de crescimento média foi positiva nos períodos em que foi executada.

Porém, os impactos positivos foram gerados em apenas 37,5% dos períodos estudados nos 12 municípios onde a política pública esteve presente.

Os resultados das políticas públicas indicam que, apesar de propiciarem uma melhoria na produção agropecuária dos municípios, os impactos gerados são

negativos para a maioria dos municípios estudados, indicando que os municípios presentes no contrafactual possuem resultados superiores.

Esses resultados superiores podem estar atrelados a uma maior disponibilização de créditos de produção aos municípios presentes no contrafactual, ao passo em que os créditos destinados à produção agropecuária para os beneficiários são disponibilizados apenas após a execução da política pública de *construção de habitação* nos municípios em que se fazem presentes os PA's.

4.2 IMPACTO PROVENIENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA AGRÁRIA NA ARRECADAÇÃO DO COMÉRCIO DOS MUNICÍPIOS

A avaliação na arrecadação do setor de comércio dos municípios foi realizada por meio do indicador VAF no Comércio e em Serviços, o qual procura estabelecer as diferenças entre entradas e saídas do comércio dos municípios.

Conforme se especificou acima, em avaliações de impacto realizadas pela metodologia de *diferenças em diferenças*, os municípios presentes no contrafactual devem ser semelhantes aos municípios estudados, a fim de que se possa ter uma comparação com validade científica.

Dessa forma, para a avaliação da validade do contrafactual utilizou-se o teste t de *Student*, com o intuito de verificar se as taxas de crescimento dos municípios estudados e dos municípios presentes no contrafactual eram significativamente iguais. O teste foi realizado com um nível de significância de 5%, em uma série de 18 períodos de dados coletados.

Quadro 19 - Resultados teste t de *Student*, taxas de crescimento do comércio dos municípios estudados e do contrafactual

Município	Teste t <i>Student</i>
Jardim Alegre	0,855388
Mariluz	0,632805
Manoel Ribas	0,674936
Diamante D'Oeste	0,921842
Quinta do Sol	0,525057
Mauá da Serra	0,766188
Alvorada do Sul	0,594234
Jardim Olinda	0,738816
Altamira do Paraná	0,186479
São Pedro do Iguaçu	0,962358
Centenário do Sul	0,149023
Santa Mônica	0,888557
São João do Caiuá	0,308638

Ipiranga	0,69393
Xambrê	0,798646

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Os resultados obtidos no Quadro 19 para cada um dos 15 municípios selecionados são inferiores ao limite 2,032 e, portanto, o contrafactual adotado demonstrou-se satisfatório para um nível de significância de 5%, ou seja, não existem diferenças significativas entre o contrafactual adotado e os municípios estudados.

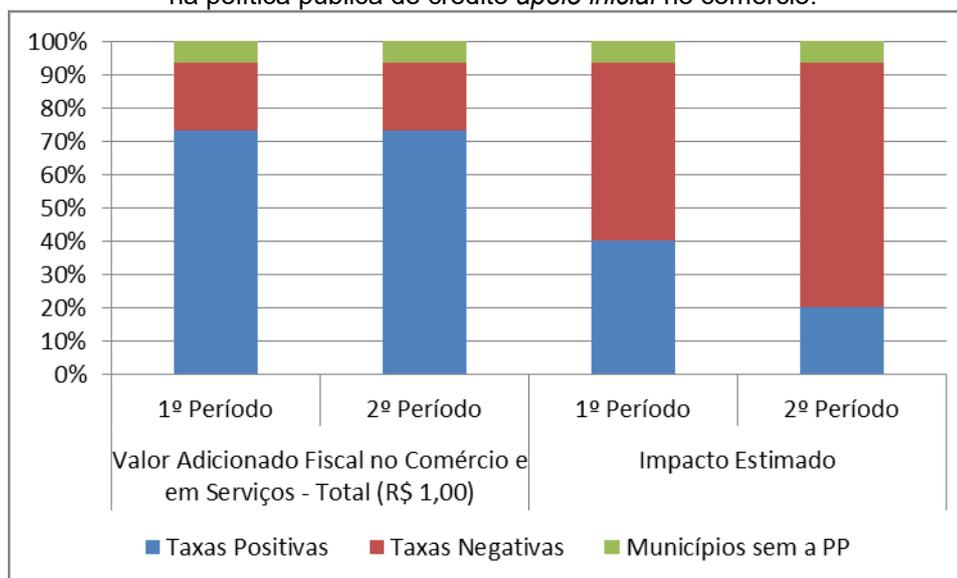
Os municípios selecionados para o estudo apresentaram população inferior a 15 mil habitantes no ano 1997, sendo municípios de pequena população no estado do Paraná, cuja maior parte dos estabelecimentos comerciais existentes são de pequenas empresas familiares.

Nesse sentido, Mattos (2018) constata que, quanto menor a população do município maior é a tendência de informalidade, prejudicando assim a arrecadação dos entes federativos. Dessa maneira, o indicador VAF no Comércio e em Serviços, descreve o que foi recolhido de impostos no município.

4.2.1 Impactos provocados pela política pública crédito *apoio inicial* na arrecadação do comércio dos municípios

Nos impactos gerados pela política pública de crédito *apoio inicial* na arrecadação do comércio nos municípios onde ocorreu a sua execução, se constatou que em 73,33% apresentaram taxas de crescimento positivo na arrecadação mensurada pelo indicador VAF. O desempenho dos municípios pode ser visualizado por meio do Gráfico 15, abaixo.

Gráfico 15 - Taxa de crescimento do indicador VAF no Comércio e em Serviços e impactos estimados na política pública de crédito *apoio inicial* no comércio.



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Na avaliação de impacto estimado, 40% dos municípios apresentaram impactos positivos no primeiro período de análise e 20% apresentaram impactos positivos no segundo período de análise. Nessa política pública 53,33% dos municípios apresentaram impactos negativos no primeiro período enquanto 73,33% apresentaram impactos negativos no segundo período.

Como resultante da aplicação da metodologia de *diferenças em diferenças* obteve-se os valores organizados no Quadro 20:

Quadro 20 - Taxa de crescimento do indicador VAF no Comércio e em Serviços e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito *apoio inicial*.

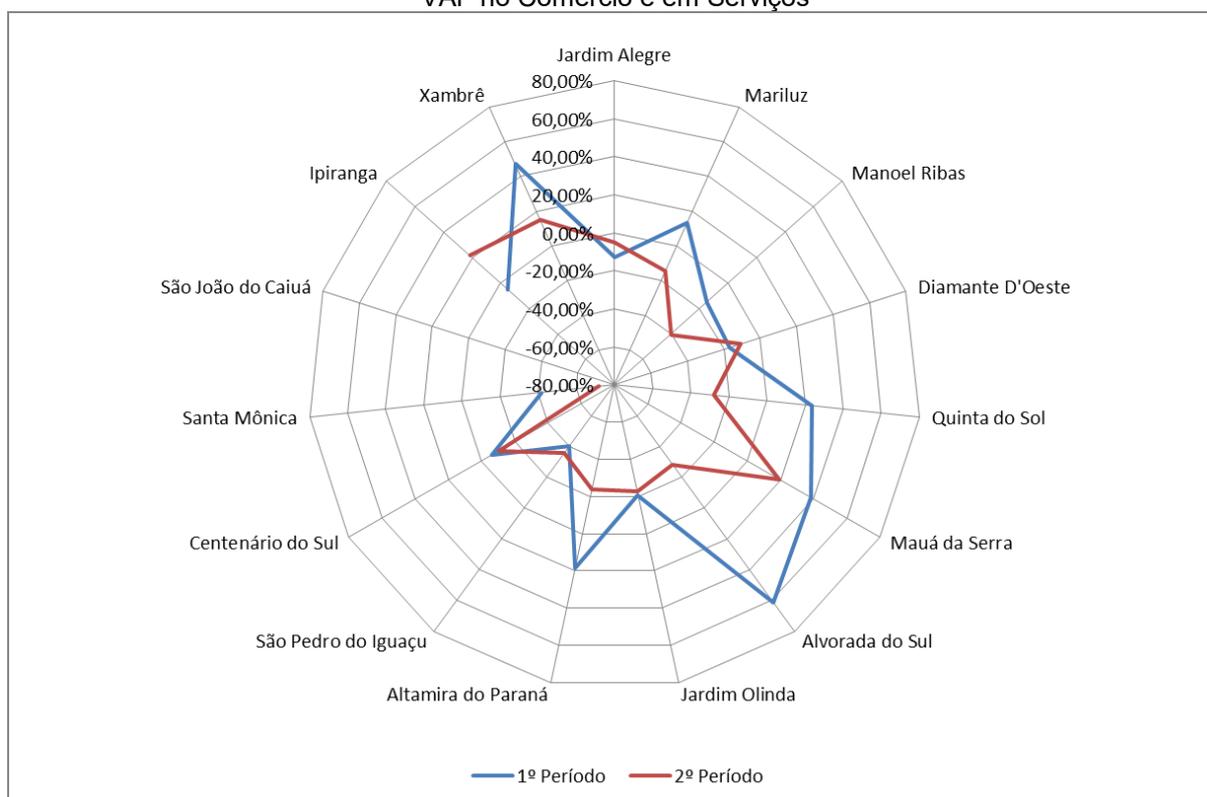
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	-11,03%	19,55%	-R\$ 1.089.805,77	-R\$ 509.217,50
Mariluz	28,47%	16,48%	R\$ 812.558,78	-R\$ 1.023.530,90
Manoel Ribas	42,63%	7,93%	-R\$ 1.767.579,20	-R\$ 5.132.844,73
Diamante D'Oeste	-4,74%	62,43%	-R\$ 421.684,80	-R\$ 432.129,97
Quinta do Sol	115,30%	-21,49%	R\$ 1.961.228,47	-R\$ 1.798.006,63
Mauá da Serra	77,20%	3,00%	R\$ 9.465.510,05	R\$ 4.969.131,36
Alvorada do Sul	325,52%	-60,43%	R\$ 8.789.295,43	-R\$ 1.601.918,66
Jardim Olinda	35,65%	29,46%	-R\$ 39.032,72	-R\$ 55.631,61
Altamira do Paraná	23,85%	7,90%	R\$ 362.494,12	-R\$ 510.127,49
São Pedro do Iguaçu	-27,80%	69,06%	-R\$ 1.489.267,94	-R\$ 2.254.459,71
Centenário do Sul	8,20%	9,19%	-R\$ 1.082.725,82	-R\$ 2.012.829,35
Santa Mônica	15,98%	8,44%	-R\$ 222.013,20	-R\$ 417.259,76
São João do Caiuá				
Ipiranga	55,74%	77,02%	-R\$ 227.175,99	R\$ 1.636.441,85

Xambrê	96,77%	-31,61%	R\$ 3.139.301,53	R\$ 691.845,55
--------	--------	---------	------------------	----------------

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constata-se, com isso, que os municípios de Alvorada do Sul, Quinta do Sol e Xambrê, obtiveram as maiores taxas de crescimento na arrecadação do comércio no primeiro período de análise, entretanto, não mantiveram taxas de crescimento positivas no segundo período de análise.

Gráfico 16 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito apoio inicial no indicador VAF no Comércio e em Serviços



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Diante disso, verifica-se que os municípios de Mauá da Serra e Xambrê apresentaram impactos percentuais positivos nos dois períodos de análise. Enquanto os municípios de Santa Mônica, Jardim Olinda, Jardim Alegre, Diamante D'Oeste, São Pedro do Iguaçu, Centenário do Sul e Manoel Ribas apresentaram resultados negativos nos dois períodos analisados.

No município de Mariluz, ocorreu uma taxa de crescimento positiva em ambos os períodos, contudo, constatou-se que ocorreu um impacto positivo somente no primeiro período de análise, indicando que houve um melhor desempenho no contrafactual adotado.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto percentual estimado na arrecadação do comércio e a taxa de crescimento do indicador VAF no Comércio e em Serviços, realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando resultado:

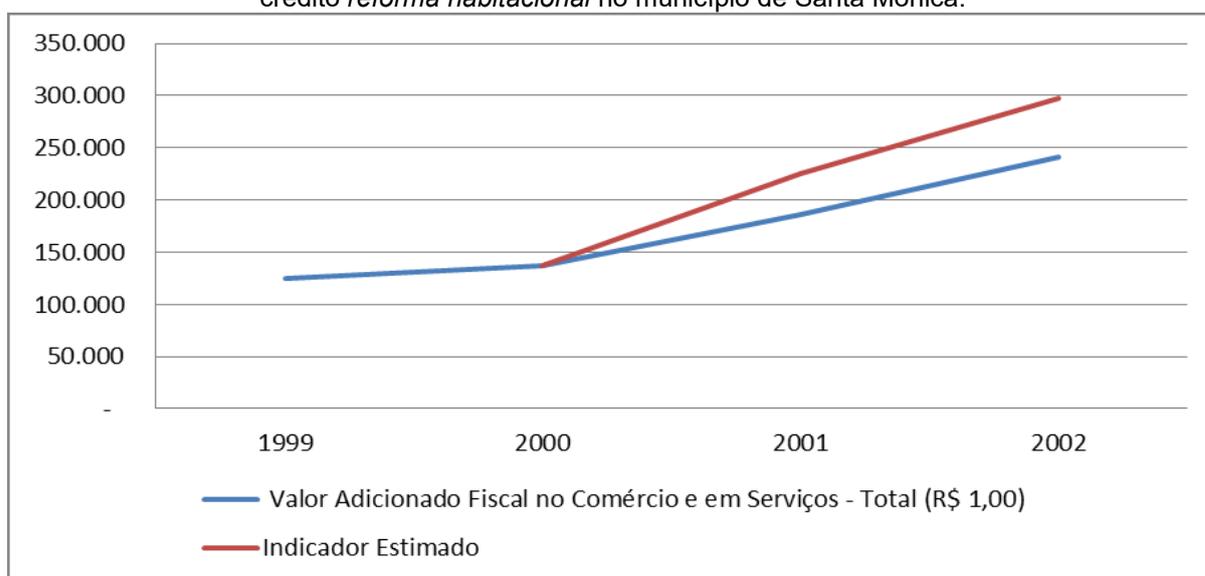
$$(7) \quad r = 0,768$$

Dessa maneira, pode-se verificar que existe uma forte correlação entre os impactos estimados.

O crédito *apoio inicial* tem por premissa básica a satisfação das primeiras necessidades dos beneficiários, almejando sua subsistência. Assim, o comportamento esperado em uma avaliação de impacto nos municípios estudados é um impacto positivo, devido à natureza do investimento, o qual estimula geralmente a compra de utensílios que podem ser adquiridos no comércio do município.

Verifica-se, todavia, a presença de impactos negativos em alguns municípios estudados, como Jardim Olinda no qual houve impactos negativos em ambos os períodos avaliados.

Gráfico 17 - Impacto no indicador VAF no Comércio e em Serviços provocado pela política pública de crédito *reforma habitacional* no município de Santa Mônica.



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Jardim Olinda é o município menos populoso do estado, com 1341 habitantes (IBGE, 2018), e como consequência, pode-se afirmar que disponha de um comércio

com menor capacidade para atendimento das demandas oriundas da implantação de um PA. Dessa forma, o município possui uma proporção de três unidades familiares da Reforma Agrária para cada 100 habitantes.

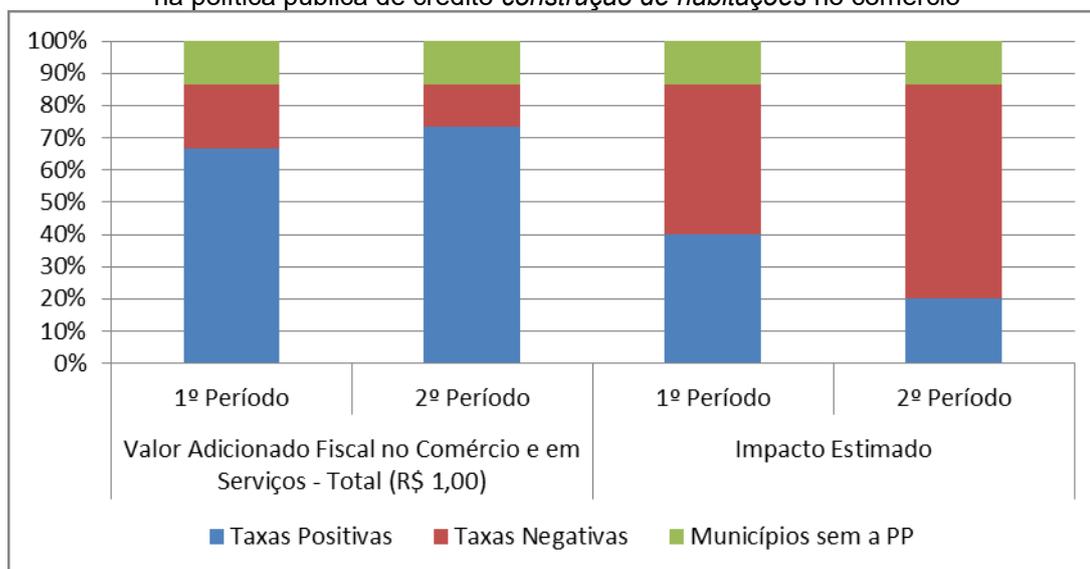
Em algumas situações, o comércio do município pode não possuir as condições necessárias para a realização das vendas para o PA presente no município. Ainda assim a política pública não impõe a obrigatoriedade de que os insumos sejam fornecidos pelo comércio do município.

As políticas públicas de crédito visam um menor custo dos produtos para os beneficiários, podendo, assim, os produtos serem adquiridos em outros municípios da região.

4.2.2 Impactos provocados pela política pública crédito *construção de habitação* na arrecadação do comércio dos municípios

A partir dos impactos decorrentes da política pública de créditos destinados à construção de habitações no comércio dos municípios aferidos pelos indicador VAF no Comércio e em Serviços, constatou-se que em 66,7% dos municípios estudados ocorreram melhorias nas taxas de arrecadação do comércio no primeiro período do estudo, enquanto 73,3% apresentaram taxas positivas no segundo período de análise.

Gráfico 18 - Taxa de crescimento do indicador VAF no comércio e em serviços e impactos estimados na política pública de crédito *construção de habitações* no comércio



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constata-se que 40% dos municípios estudados apresentaram impactos positivos no primeiro período de análise, enquanto 20% apresentaram impactos positivos no segundo período de análise. As taxas de crescimento nos indicadores e os impactos em valores absolutos podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 21 - Taxa de crescimento no indicador VAF no Comércio e em Serviços e o impacto ocasionado por meio da execução da política pública de crédito construção de habitação

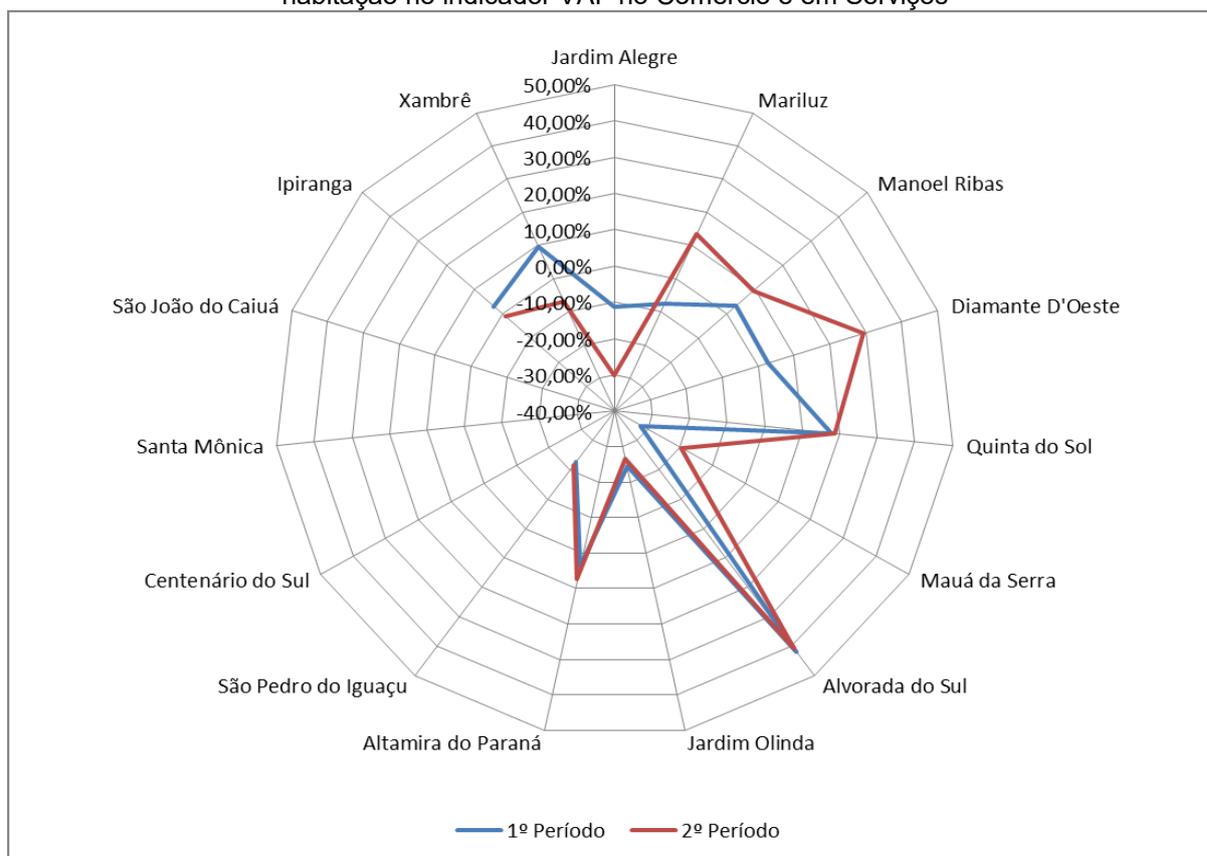
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	59,49%	11,19%	R\$ 7.184.607,63	R\$ 4.366.187,99
Mariluz	39,97%	28,47%	R\$ 1.346.189,92	R\$ 2.311.443,81
Manoel Ribas	7,93%	74,19%	-R\$ 2.804.535,06	R\$ 665.305,27
Diamante D'Oeste	-35,09%	52,51%	-R\$ 1.407.003,96	-R\$ 512.663,20
Quinta do Sol	115,30%	-21,49%	R\$ 1.961.228,47	-R\$ 1.798.006,63
Mauá da Serra	7,29%	49,99%	R\$ 844.140,07	-R\$ 652.080,71
Alvorada do Sul	325,52%	-60,43%	R\$ 8.789.295,43	-R\$ 1.601.918,66
Jardim Olinda	35,65%	29,46%	-R\$ 39.032,72	-R\$ 55.631,61
Altamira do Paraná	5,64%	43,29%	-R\$ 554.115,42	-R\$ 658.426,75
São Pedro do Iguaçu	-27,80%	69,06%	-R\$ 1.489.267,94	-R\$ 2.254.459,71
Centenário do Sul				
Santa Mônica	17,43%	-2,09%	R\$ 28.916,31	-R\$ 3.841.538,25
São João do Caiuá				
Ipiranga	3,80%	25,49%	R\$ 2.613.318,61	-R\$ 1.095.537,38
Xambê	33,95 %	11,24%	R\$ 4.434.208,25	-R\$ 3.559.670,05

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os municípios de Jardim Alegre, Mariluz, Manoel Ribas, Jardim Olinda, Altamira do Paraná, apresentaram melhoria na arrecadação do comércio aferidas pelo indicador VAF no Comércio e em Serviços nos dois períodos analisados com a aplicação da política pública de *construção de habitação*. Ressalta-se, entretanto, que o município de Altamira do Paraná, mesmo apresentando crescimento no indicador, obteve impactos negativos nos dois períodos analisados, indicando que os demais municípios, presentes no contrafactual, mostraram resultados melhores.

O detalhamento da taxa de impacto em percentual, referente ao indicador, pode ser visualizado a seguir.

Gráfico 19 - Impactos percentuais provocados pela política pública de crédito construção de habitação no indicador VAF no Comércio e em Serviços



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que 40% dos municípios mostraram taxas de impacto positivo no indicador analisado no primeiro período, ao passo em que 20% apresentaram impactos positivos no segundo período avaliado. Destacaram-se, nesse sentido, os municípios de Jardim Alegre e Manoel Ribas que obtiveram resultados positivos de impacto em ambos os períodos estudados.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto estimado na arrecadação do comércio e a taxa de crescimento do indicador VAF no Comércio e em Serviços, realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando o resultado a seguir, no qual se verificou a existência de uma intensa correlação entre os impactos estimados:

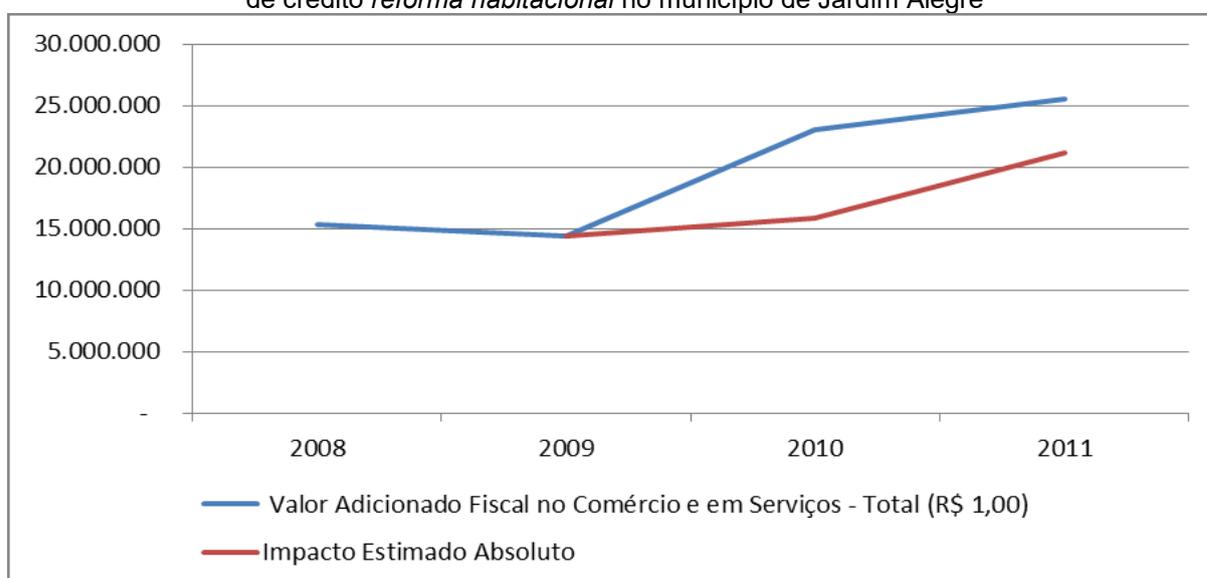
$$(8) \quad r = 0,757$$

Em um estudo, realizado no PA Ireno Alves dos Santos, Moreira (2016) constatou a melhoria dos indicadores do comércio devido à implantação do PA no

município de Rio Bonito do Iguaçu, sendo um dos fatores a construção de habitações no município. Todavia, nesse estudo não é utilizada a metodologia de *diferenças em diferenças* e sim uma comparação do antes e do depois da implantação do PA.

Ademais, identificou-se que os municípios com um maior número de famílias assentadas tenderam a obter um melhor resultado de impacto. O município de Jardim Alegre, por exemplo, obteve 31,26% de impacto no indicador:

Gráfico 20 - Impacto no indicador VAF no Comércio e em Serviços ocasionado pela política pública de crédito *reforma habitacional* no município de Jardim Alegre



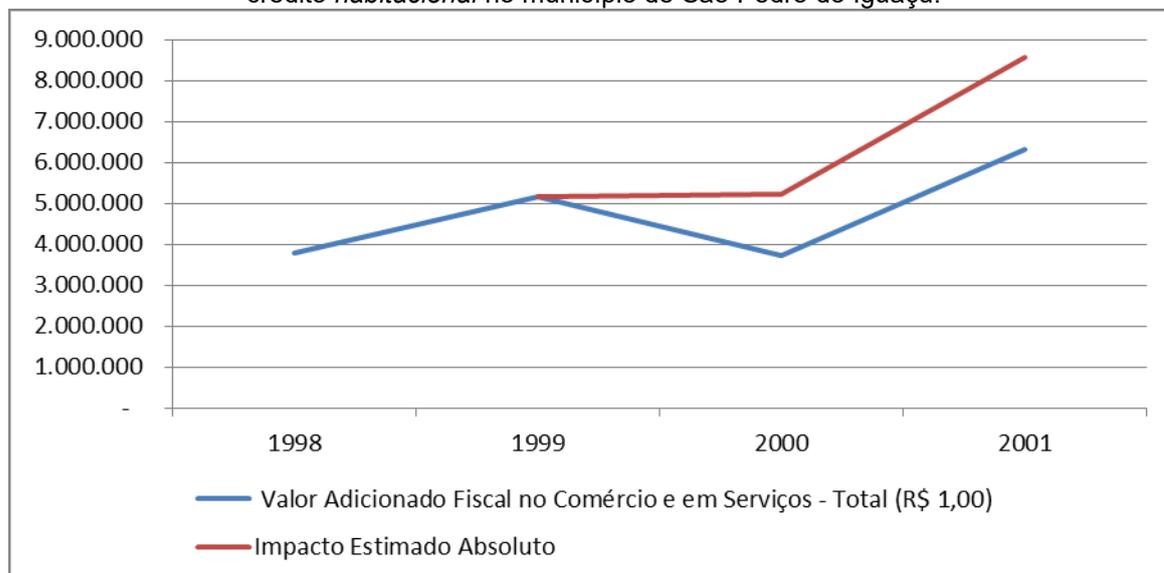
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observa-se ainda, que a execução da política pública da Reforma Agrária pode sofrer com o preconceito por parte da classe política e empresarial da região, tanto por medo da perda de privilégios quanto por não se acreditar no sucesso econômico do programa (SABOURIN, 2008). Esta perspectiva pode explicar o baixo rendimento do município no indicador com a política pública de crédito *apoio inicial*, e um melhor rendimento com a política pública de *construção de habitação*.

No ano de 2008, período em que se iniciou a aplicação da política pública, o município possuía 103 contribuintes no comércio, enquanto no ano de 2009 passou a ter 170, e em 2010, 210 empresas (SEFA, 2020). Estes dados demonstram a confiança dos empresários de que serão realizadas vendas no comércio e de que os pagamentos serão realizados.

Em compensação, nos municípios onde se tem os menores números de famílias assentadas, observou-se uma tendência contrária. Nesses, apesar de um maior número de impactos negativos, ocorreram taxas de crescimento positivas.

Gráfico 21 - Impacto no indicador VAF no Comércio e em Serviços, provocado pela política pública de crédito *habitacional* no município de São Pedro do Iguaçu.



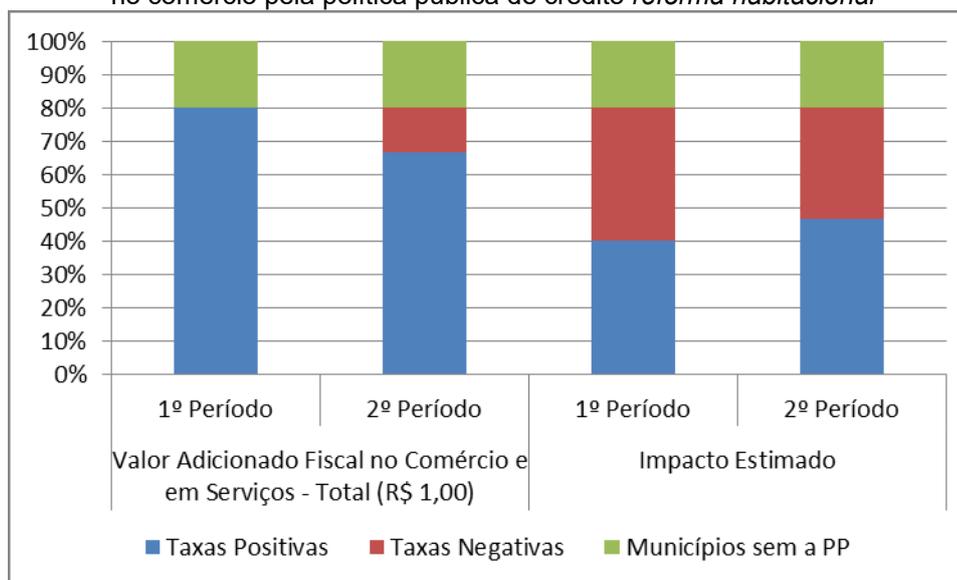
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Dessa forma, mesmo que o consumo total dos bens não ocorra no município, constata-se que o consumo interno aumenta consideravelmente, com isso, apesar do impacto ser negativo, a execução da política pública demonstra-se positiva para o município.

4.2.3 Impactos provocados pela política pública crédito *reforma habitacional* na arrecadação do comércio dos municípios

No período em que se observou, constatou-se que em todos os municípios onde esteve presente a política pública de crédito *reforma habitacional* a taxa de crescimento foi positiva no primeiro período, segundo os dados do indicador VAF no Comércio e em Serviços. A disposição pode ser visualizada no Gráfico 22.

Gráfico 22 - Taxa de crescimento do indicador VAF no Comércio e em Serviços e impactos estimados no comércio pela política pública de crédito *reforma habitacional*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se que 40% dos municípios obtiveram resultados positivos de impacto no primeiro período avaliado enquanto 46,7% apresentaram resultados positivos de impacto no segundo período de avaliação, constatou-se ainda que a política não foi aplicada em três dos 15 municípios analisados. No Quadro 22, estão os resultados obtidos na avaliação.

Quadro 22 - Taxa de crescimento do VAF no Comércio e em Serviços nos períodos em que foi aplicada a política pública de crédito *reforma habitacional*

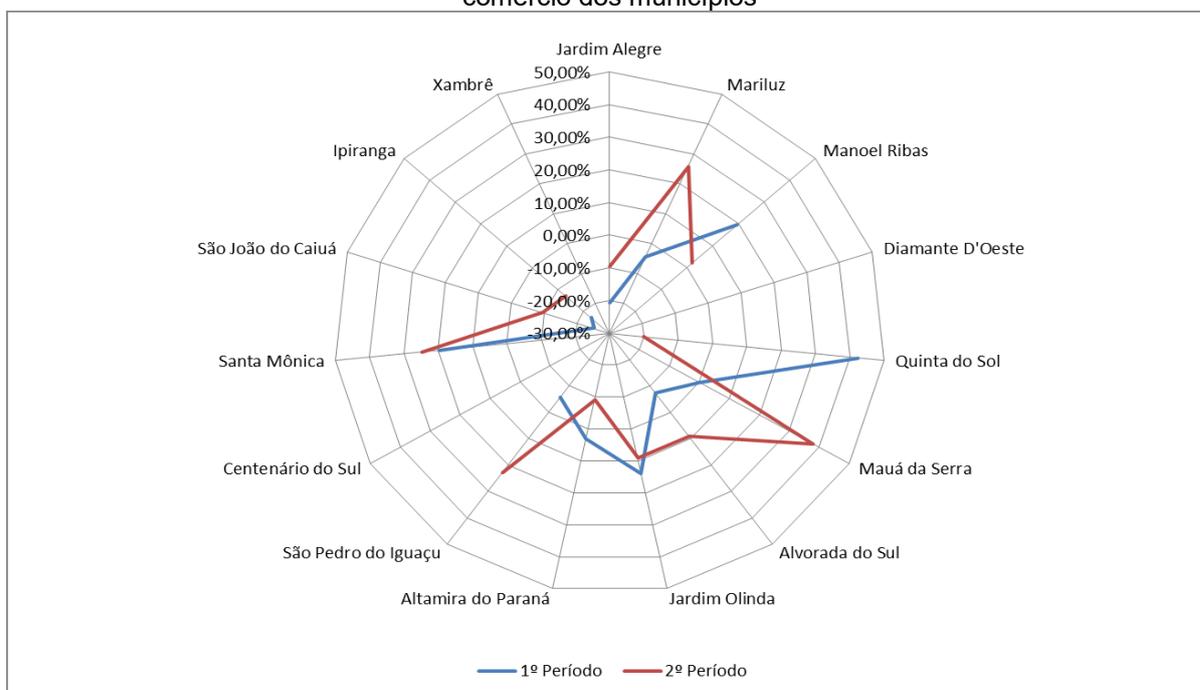
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	11,19%	26,21%	-R\$ 5.269.404,45	-R\$ 3.101.319,19
Mariluz	9,77%	60,02%	-R\$ 653.698,97	R\$ 6.034.417,83
Manoel Ribas	66,92%	-5,79%	R\$ 10.562.833,02	R\$ 1.104.205,75
Diamante D'Oeste				
Quinta do Sol	108,53%	-50,07%	R\$ 7.146.396,92	-R\$ 1.695.998,94
Mauá da Serra	4,12%	77,20%	R\$ 830,31	R\$ 9.466.420,37
Alvorada do Sul	42,99%	42,11%	-R\$ 843.820,08	R\$ 1.443.610,78
Jardim Olinda	78,64%	13,85%	R\$ 102.620,22	R\$ 76.845,59
Altamira do Paraná	13,17%	19,09%	R\$ 189.128,82	-R\$ 657.741,44
São Pedro do Iguaçu	45,50%	64,53%	-R\$ 637.018,00	R\$ 4.211.258,24
Centenário do Sul				
Santa Mônica	49,42%	11,01%	R\$ 380.840,29	R\$ 530.578,46
São João do Caiuá	22,89%	37,10%	-R\$ 778.987,54	-R\$ 410.361,60
Ipiranga	9,19%	24,70%	-R\$ 5.180.362,78	-R\$ 3.672.243,36
Xambrê				

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se que no município de Quinta do Sol ocorreu a maior taxa de crescimento na arrecadação do comércio aferida pelo indicador VAF no Comércio e em Serviços no primeiro período avaliado, contudo constatou-se uma queda na taxa do segundo período em que o município foi analisado.

Outro município em destaque é Jardim Olinda, o qual havia obtido resultados negativos de impacto na execução da política pública de construção de habitação, para os créditos referentes à reforma habitacional se verificou que o município apresentou impactos positivos para os dois períodos de análise e ainda apresentou um crescimento na arrecadação do comércio de 78,64% para o primeiro ano de execução da política pública.

Gráfico 23 - Impactos percentuais provocados pela política pública de crédito *reforma habitacional* no comércio dos municípios



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se uma tendência das taxas de crescimento do segundo período de análise serem superiores às do primeiro período, esse fato pode estar relacionado ao atraso na liberação de recursos da política pública. Dessa forma demonstrou-se importante a avaliação de impactos em dois anos.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto percentual estimado na arrecadação do comércio e a taxa de crescimento do indicador VAF no

Comércio e em Serviços, realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando o resultado:

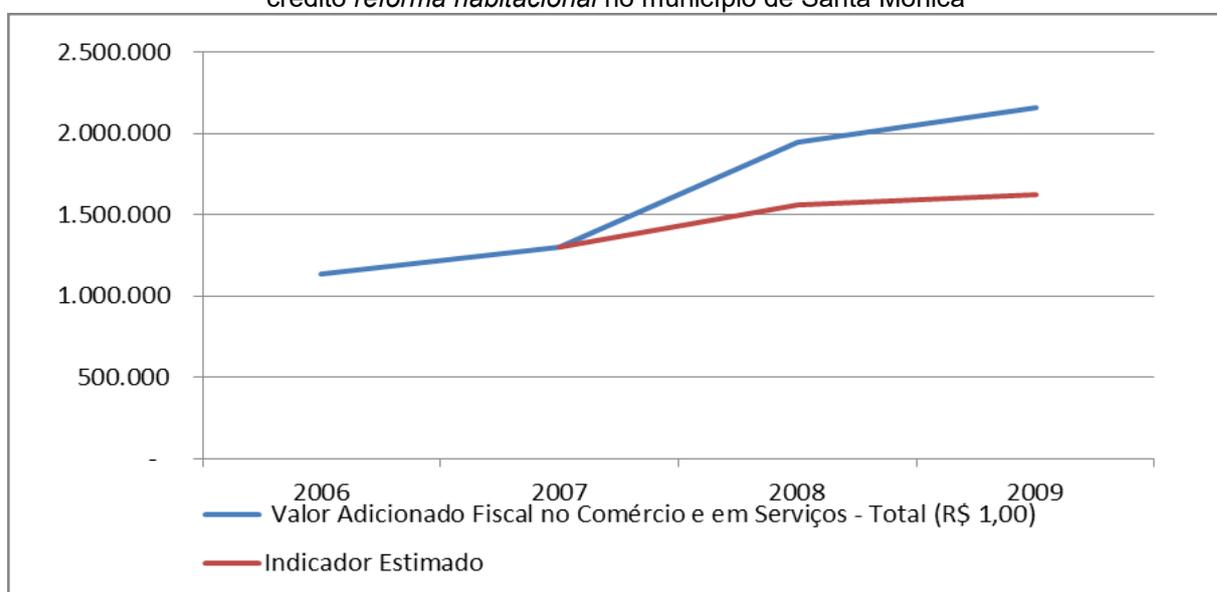
$$(9) \quad r = 0,807$$

Dessa maneira verificou-se que existe uma forte correlação entre os impactos estimados.

Do mesmo modo que a política pública de *construção de habitações*, a de *reforma habitacional* tende a permitir a melhoria nos indicadores do setor terciário, além de apresentar um padrão semelhante de execução. Entretanto, os valores disponibilizados por esta política pública são maiores, vislumbrando, assim, impactos de maiores magnitudes.

O município de Jardim Alegre apresenta uma distorção nessa avaliação de impacto, em face do baixo valor investido nessa política pública. Assim, considerando os dois períodos de análise, os municípios com maior número de famílias assentadas tenderam a um melhor resultado de impactos.

Gráfico 24 - Impacto no indicador VAF no Comércio e em Serviços provocado pela política pública de crédito *reforma habitacional* no município de Santa Mônica

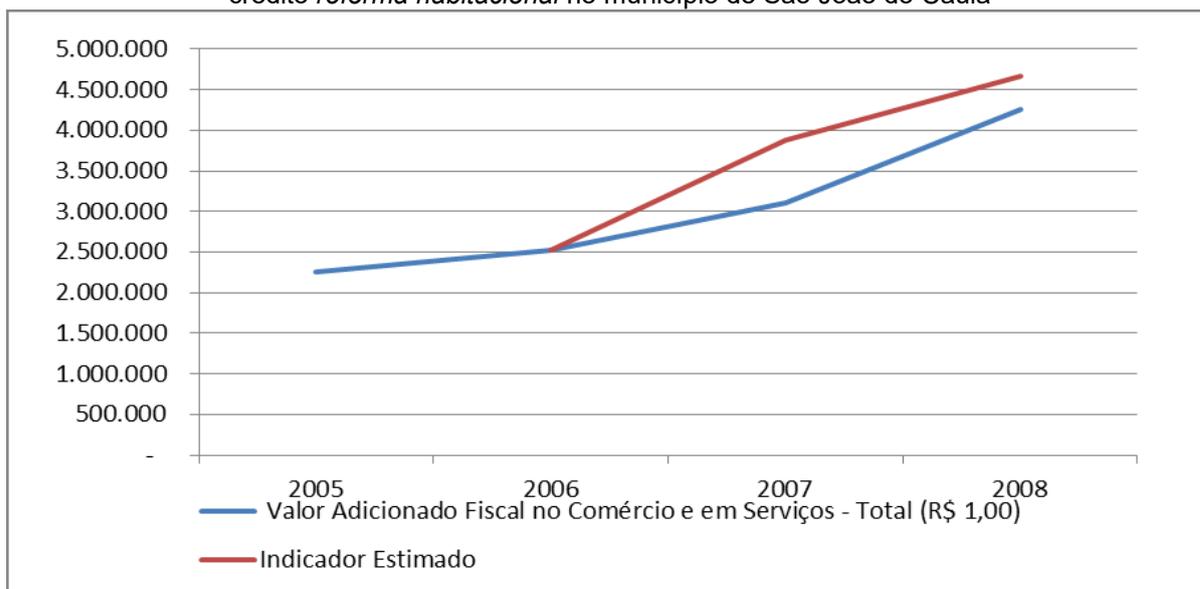


Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se no município de Santa Mônica uma mudança de comportamento na tendência de arrecadação do comércio aferido pelo indicador VAF no Comércio e em Serviços, com uma taxa de crescimento de magnitude superior aos dos municípios presentes no contrafactual.

No indicador avaliado, constata-se que a magnitude dos impactos estimados é superior aos das demais políticas públicas avaliadas. Novamente, os municípios com menor número de famílias assentadas tenderam a apresentar impactos negativos.

Gráfico 25 - Impacto no indicador VAF no comércio e em serviços provocado pela política pública de crédito *reforma habitacional* no município de São João do Cauá



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Portanto, é possível visualizar que a execução da política pública é positiva para o município, em face das taxas de crescimento do indicador no período avaliado. Contudo, aferiu-se que nas localidades onde existe um menor número de famílias assentadas pode não ocorrer uma consolidação do comércio para o atendimento do público beneficiário da Reforma Agrária residente no município, acarretando impactos negativos com isso.

4.2.4 Síntese dos impactos aferidos na arrecadação do comércio dos municípios

Nas três políticas públicas avaliadas, verificou-se uma forte correlação entre o impacto percentual e a taxa de crescimento do indicador Valor Fiscal Adicional no Comércio e em Serviços, utilizado para avaliação das arrecadações do comércio.

No desenho antigo das políticas públicas de créditos, a compra dos utensílios pelos créditos *apoio inicial* era realizada de forma coletiva, os beneficiários se

associavam e realizavam a compra dos insumos em grupo, como forma de obter o menor custo na aquisição.

Dessa maneira, em alguns municípios onde os PA's eram implantados, o comércio não detinha capacidade para o fornecimento dos insumos, devido, principalmente, ao elevado grau de informalidade existente.

Ainda assim, dos 14 municípios onde a política pública é presente, em todos a taxa de crescimento média foi positiva nos dois períodos analisados, indicando a ocorrência de uma melhoria nos indicadores do comércio. A média de crescimento do indicador nos municípios estudados foi de 34,5 %.

Apesar disso, os impactos aferidos pela metodologia de *diferença em diferenças* demonstraram impactos positivos em apenas 32,14% dos municípios analisados, indicando que, embora haja melhoria nos indicadores, os resultados obtidos pelos municípios presentes no contrafactual foram ainda superiores.

Na execução da política pública de crédito *habitação*, os resultados são semelhantes ao desempenho da política pública de crédito *apoio inicial*. Todavia, um município apresentou taxa média de crescimento de arrecadação no comércio negativa no período em que a política de crédito *habitação* foi executada. Considerando todos os municípios a média de crescimento da arrecadação do comércio foi de 33,52% nos períodos estudados.

Os municípios estudados apresentaram uma tendência de alta nos impactos nos períodos analisados. Em 34,65% dos períodos estudados, foram aferidos resultados positivos. Dessa maneira, nota-se que, com uma maior consolidação do PA, os impactos tendem a aumentar no município onde se faz presente a política pública da Reforma Agrária.

Essa constatação pode ser corroborada pelos resultados obtidos pela política pública de crédito *reforma habitacional*. Em sua execução, todos os municípios estudados apresentaram uma taxa de crescimento positiva no comércio, com uma média de crescimento de 32,59% nos períodos estudados. Também foi observada uma melhoria nos impactos ocasionados por essa política, verificando-se consequências positivas em 54,16% dos períodos estudados.

A política pública de *reforma habitacional* é executada após uma maior consolidação dos assentamentos, já com os créditos destinados à produção

aplicados. Assim, constata-se que ocorre um melhor desempenho do comércio na execução dos créditos.

Outro fator que pode ser determinante para a obtenção desses resultados é o maior valor disponibilizado para essa política pública nos municípios em relação às demais políticas públicas estudadas.

4.3 IMPACTO NA GERAÇÃO DE EMPREGOS PROVENIENTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA AGRÁRIA

A implantação de PA's gera empregos, relacionados não somente à atividade agrícola (em média, três empregos dentro do lote), mas também a atividades externas ao assentamento (LEITE, 2007). Dessa forma, as políticas públicas de crédito provenientes do PNRA tenderiam a aumentar o número de empregos nos municípios.

Para a avaliação dos impactos na geração de empregos provenientes das políticas públicas da Reforma Agrária utilizou-se o indicador Empregos (RAIS), o qual disponibiliza o número de empregos formais no município a cada ano.

A verificação da condição de igualdade entre os municípios presentes no contrafactual e os municípios estudados, conforme exigência da aplicação da metodologia de *diferenças em diferenças*, foi realizada por meio do teste t de *Student*, com o intuito de verificar se as taxas de crescimento dos municípios estudados e dos municípios presentes no contrafactual eram significativamente iguais.

O teste foi realizado com um nível de significância de 5% em 18 séries, procurando averiguar se existia igualdade entre os municípios, de forma a permitir a aplicação da metodologia.

Quadro 23 - Resultados teste t de *Student* entre as taxas de crescimento de empregos dos municípios estudados e do contrafactual

Município	Teste t <i>Student</i>
Jardim Alegre	0,156831
Mariluz	0,685652
Manoel Ribas	0,284389
Diamante D'Oeste	0,923533
Quinta do Sol	0,190017
Mauá da Serra	0,11352
Alvorada do Sul	0,676016
Jardim Olinda	0,679643

Altamira do Paraná	0,637622
São Pedro do Iguaçu	0,97699
Centenário do Sul	0,951243
Santa Mônica	0,1652
São João do Caiuá	0,16759
Ipiranga	0,648528
Xambrê	0,267482

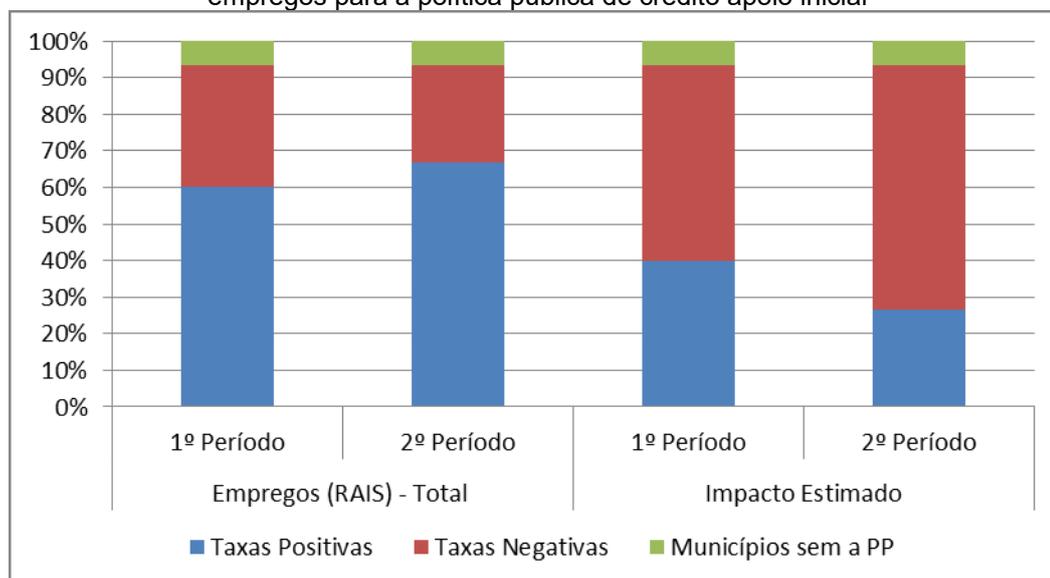
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Os resultados obtidos no Quadro 24 são inferiores ao limite 2,032 em cada um dos 15 municípios selecionados, portanto, em um nível de significância de 5%, o contrafactual adotado demonstrou-se satisfatório, ou seja, não existem diferenças significativas entre o contrafactual adotado e os municípios estudados.

4.3.1 Impactos ocasionados pela política pública crédito *apoio inicial* na criação de empregos nos municípios

No primeiro período de análise, constatou-se que 60% dos municípios nos quais ocorreu a execução da política pública apresentaram taxas de crescimento positivo na criação de empregos, conforme o indicador Empregos (RAIS), enquanto 66,6% apresentaram taxas de crescimento no indicador no segundo período de análise. O desempenho dos municípios pode ser visualizado por meio do gráfico abaixo.

Gráfico 26 - Taxa de crescimento do indicador Empregos e os impactos estimados na geração de empregos para a política pública de crédito apoio inicial



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Na avaliação de impacto estimado, 40% dos municípios apresentaram impactos positivos na geração de empregos no primeiro período de análise e 26,7% apresentaram impactos positivos no segundo período de análise. Nessa política pública, 53,3% dos municípios apresentaram impactos negativos no primeiro período, enquanto 66,6% apresentaram impactos negativos no segundo período. Os dados resultantes da aplicação da metodologia de *diferenças em diferenças* podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 24 - Taxa de crescimento no indicador Empregos (RAIS) e o impacto ocasionado por meio da execução da política pública de crédito *apoio inicial*

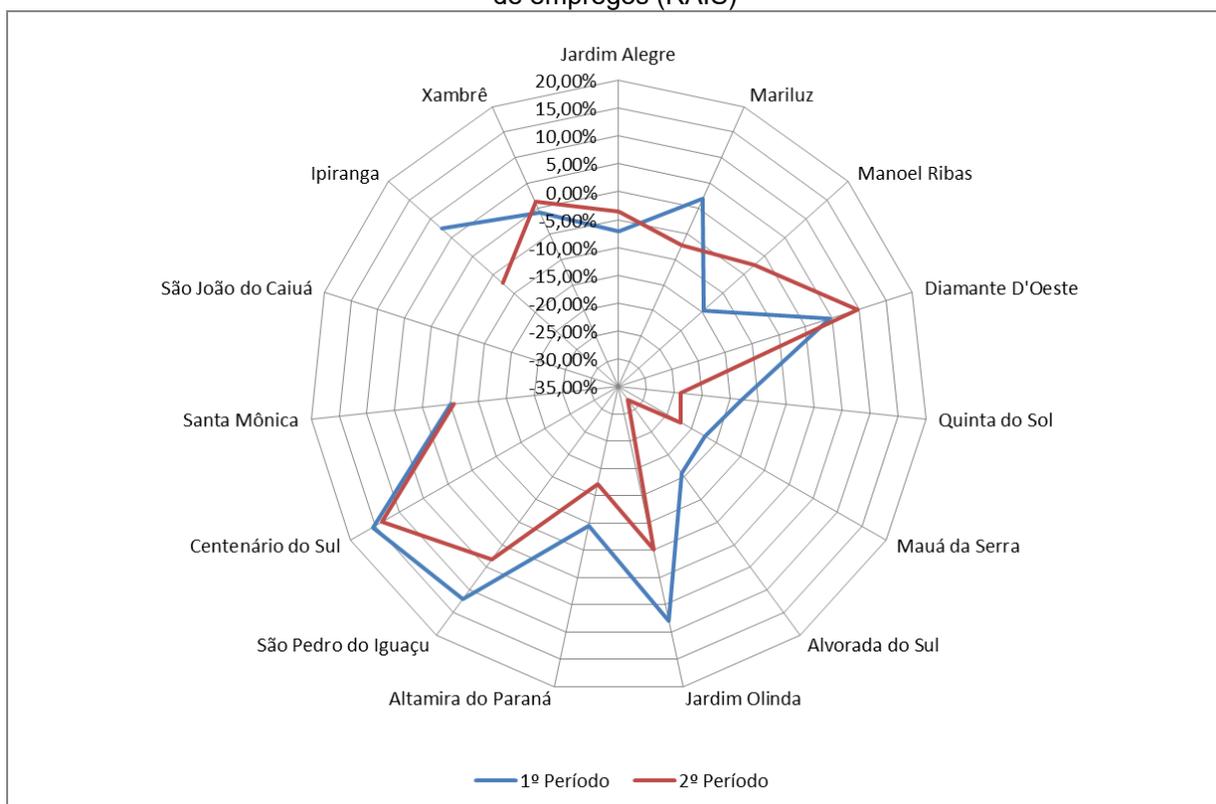
Apoio Inicial				
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	4,00%	6,64%	- 62	- 33
Mariluz	5,06%	-5,76%	15	- 51
Manoel Ribas	-1,76%	26,62%	- 106	- 21
Diamante D'Oeste	7,94%	9,07%	19	44
Quinta do Sol	-0,37%	3,12%	- 71	- 134
Mauá da Serra	-14,28%	2,27%	- 306	- 401
Alvorada do Sul	-2,86%	-0,87%	- 146	- 293
Jardim Olinda	22,29%	-1,04%	15	- 10
Altamira do Paraná	-8,01%	5,30%	- 25	- 48
São Pedro do Iguaçu	14,58%	2,54%	47	14
Centenário do Sul	17,12%	2,05%	256	229
Santa Mônica	7,25%	12,46%	- 14	- 17
São João do Caiuá				
Ipiranga	21,55%	-2,37%	90	- 87
Xambrê	5,25%	2,69%	- 6	11

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Percebeu-se que os municípios de Diamante D'Oeste e São Pedro do Iguaçu, obtiveram taxas de crescimento positivas em ambos os períodos analisados.

Verificou-se, ainda, que o município de Alvorada do Sul, obteve taxas de crescimento negativas nos dois períodos de análise. O detalhamento da taxa de impacto percentual referente ao indicador pode ser visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 27 - Impactos percentuais propiciados pela política pública de crédito *apoio inicial* na geração de empregos (RAIS)



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se que, no município de São Pedro do Iguaçu, ocorreram impactos percentuais positivos nos dois períodos de análise, enquanto nos municípios de Jardim Alegre, Manoel Ribas, Quinta do Sol, Mauá da Serra, Alvorada do Sul, Altamira do Paraná e Santa Mônica ocorreram impactos negativos nos dois períodos de análise.

No município de Jardim Olinda ocorreu a maior taxa de crescimento na criação de empregos formais no primeiro período de análise, entretanto constatou-se que houve um impacto negativo no segundo período, indicando que ocorreu um melhor desempenho nos demais municípios utilizados na comparação.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto estimado percentual da criação de empregos e a taxa de crescimento do indicador empregos (RAIS) realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, do qual obteve-se o seguinte resultado:

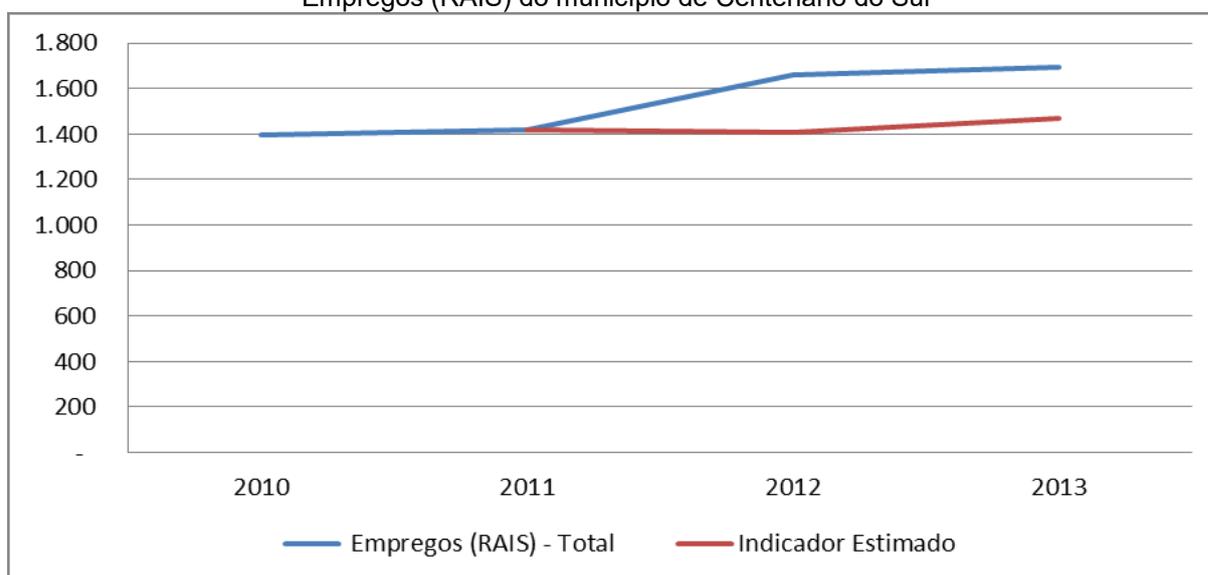
$$(10) \quad r = 0,880$$

Dessa maneira verificou-se que existe uma forte correlação entre os impactos estimados.

A implantação de PA's atende, muitas vezes, demandas por terra não somente do município, onde o assentamento é criado, mas também de municípios vizinhos (COCA, 2015). Com isso, a vinda de pessoas de fora do município aumentaria em um primeiro momento o número de empregos no município. Todavia, a maior parte dos empregos gerados são no campo e informais. Apesar disso, a execução de uma política pública de forma regionalizada traz um maior número de empregos para o município.

Os municípios com um menor número de famílias assentadas tenderam a obter um número maior de impactos positivos. Em Centenário do Sul, onde o crédito apoio inicial foi a única política pública aplicada, os impactos foram positivos em todos os períodos analisados.

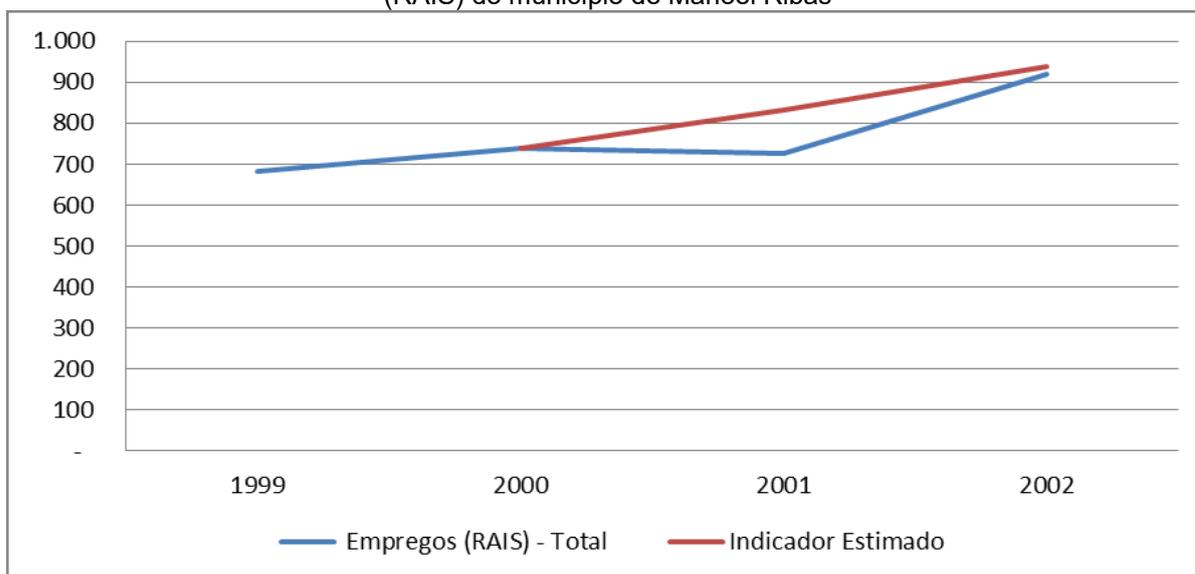
Gráfico 28 - Impacto proporcionado pela política pública de crédito *apoio inicial* no indicador Empregos (RAIS) do município de Centenário do Sul



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Contudo, nos municípios onde o número de famílias assentadas foi maior como, por exemplo, em Manoel Ribas, os impactos foram negativos. Constata-se que o impacto negativo ocorre no primeiro período de análise ao passo em que ocorre uma tendência ao equilíbrio no segundo.

Gráfico 29 - Impacto ocasionado pela política pública de crédito *apoio inicial* no indicador Empregos (RAIS) do município de Manoel Ribas



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A ocorrência de queda no número de empregos em alguns municípios pode indicar um aumento da informalidade, tendo em vista que não era permitido ao beneficiário uma atividade econômica distinta da exercida na parcela rural no desenho da política pública da Reforma Agrária até o ano de 2018. Dessa maneira, os beneficiários tendem a procurar atividades informais provisórias como forma de sobrevivência no meio rural (BOMBARDI 2009).

Ademais, a contratação dessa mão-obra informal também pode ser muito vantajosa à classe empresarial da região, tendo em vista que não há necessidade do pagamento de encargos trabalhistas e também da impossibilidade de uma eventual ação trabalhista por parte do beneficiário empregado.

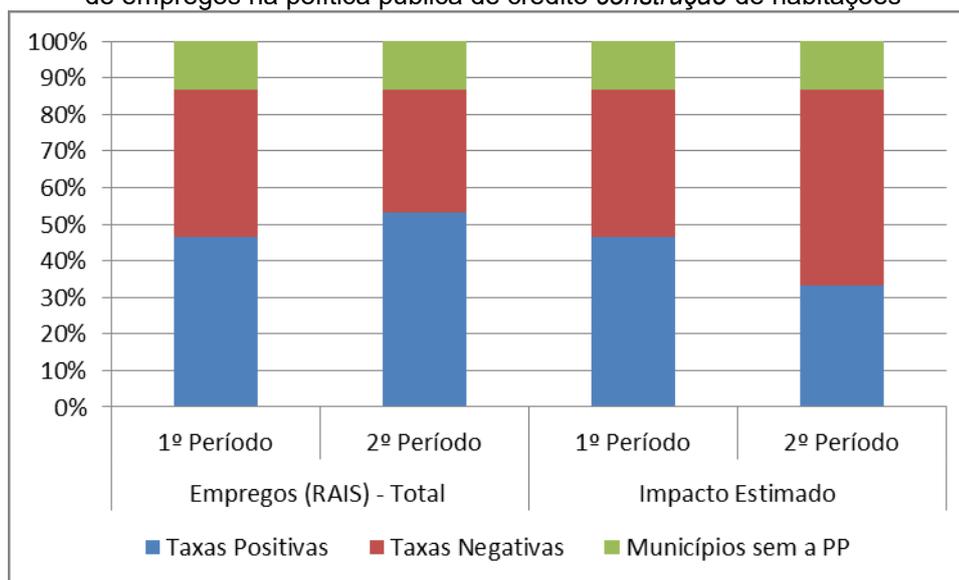
Outra possibilidade dessa diminuição na geração de empregos formais no município é a demissão de funcionários que trabalhavam na propriedade desapropriada ou comprada. Apesar de ocorrer a criação de empregos dentro do lote, estes postos não são computados pelo indicador selecionado para a avaliação.

4.3.2 Impactos provocados pela política pública crédito *habitação* na criação de empregos dos municípios

A execução da política pública de crédito *habitação* envolve a disponibilização de recursos para a aquisição de materiais de construção e para a contratação de mão de obra para a execução dos serviços. Assim, na geração de empregos no

período em que ocorreu a execução da política pública de crédito *habitação*, aferido pelo indicador Empregos (RAIS), observou-se que em 46,7% dos municípios apresentaram taxas positivas na geração de postos de trabalho no primeiro período do estudo, enquanto 53,3% apresentaram taxas positivas no segundo período de análise.

Gráfico 30 - Taxa de crescimento do indicador Empregos (RAIS) e os impactos estimados na geração de empregos na política pública de crédito *construção* de habitações



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constata-se que, nos municípios estudados, 46,7% mostraram impactos positivos no primeiro período de análise, ao passo em que 33,3% apresentaram impactos positivos no segundo período de análise. As taxas de crescimento nos indicadores e os impactos em valores absolutos podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 25 - Taxa de crescimento na geração de empregos e o impacto proporcionado pela execução da política pública de crédito *habitação*

Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	7,77%	4,80%	75	60
Mariluz	-1,93%	5,06%	-	97
Manoel Ribas	26,62%	-5,12%	99	53
Diamante D'Oeste	-2,31%	11,83%	-	14
Quinta do Sol	-0,37%	3,12%	-	71
Mauá da Serra	15,71%	19,54%	117	194
Alvorada do Sul	-2,86%	-0,87%	-	146
Jardim Olinda	22,29%	-1,04%	15	-
Altamira do Paraná	-2,52%	-1,48%	-	43

São Pedro do Iguaçu	14,58%	2,54%	47	14
Centenário do Sul				
Santa Mônica	32,99%	7,25%	63	57
São João do Caiuá				
Ipiranga	-11,01%	-1,15%	205	266
Xambrê	2,69%	3,11%	17	10

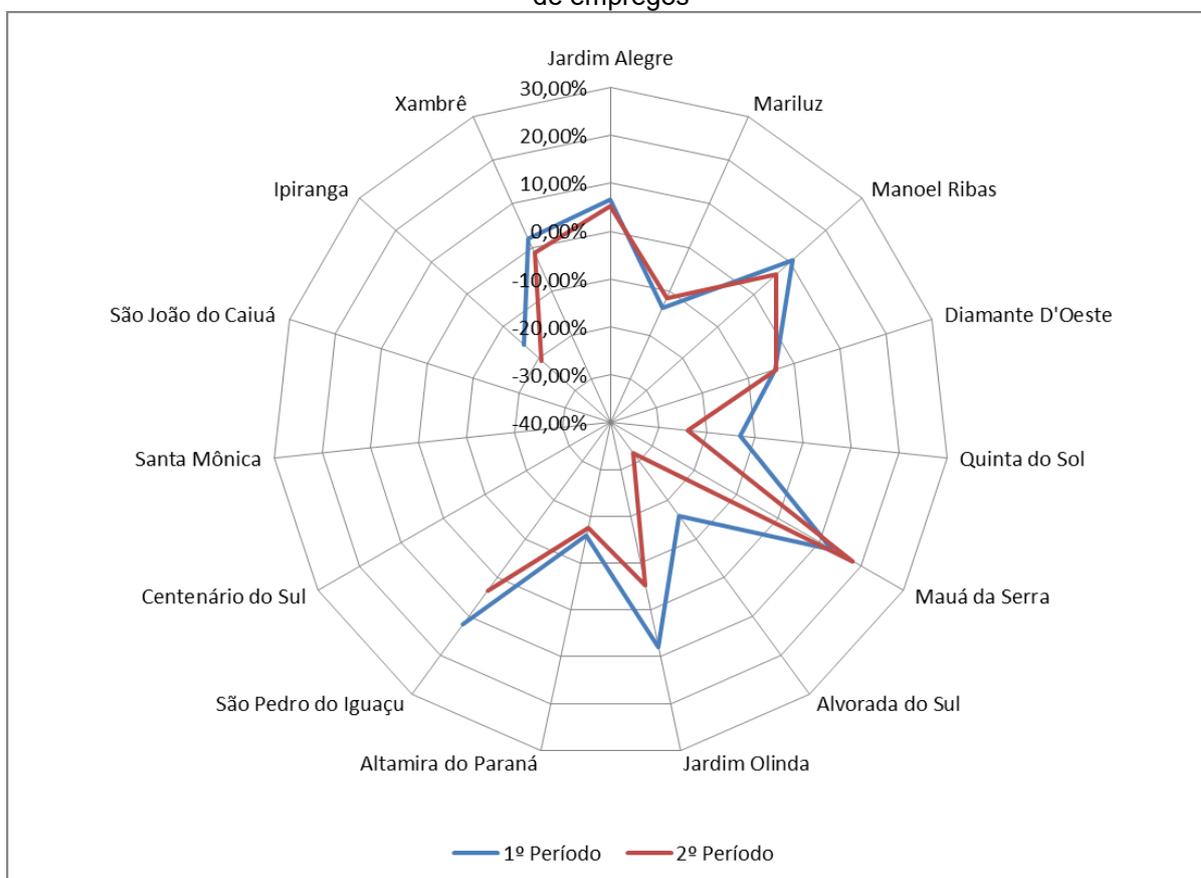
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os municípios de Jardim Alegre, Manoel Ribas, Mauá da Serra, São Pedro do Iguaçu, Santa Mônica e Xambrê, apresentaram crescimento no indicador de empregos gerados nos dois períodos analisados na aplicação da política pública de construção de habitações.

Observou-se, além disso, que a menor taxa de criação de empregos foi verificada no município de Ipiranga, o qual também obteve taxa de crescimento negativa em ambos os períodos de análise.

O detalhamento da taxa de impacto em percentual referente ao indicador pode ser visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 31 – Impactos percentuais decorrentes da política pública de crédito habitacional na geração de empregos



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os municípios de Jardim Alegre, Manoel Ribas Mauá da Serra e Santa Mônica Obtiveram impactos positivos nos dois períodos estudados.

Observou-se, ainda, que nos municípios de Jardim Olinda e Xambrê ocorreu um impacto positivo no primeiro período e um impacto negativo no segundo período de análise.

Percebe-se que existe uma tendência dos impactos serem maiores no primeiro período na maior parte dos municípios estudados, somente em Mauá da Serra, Diamante D'Oeste e Mariluz as taxas de impacto no segundo período são maiores que no primeiro.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto percentual estimado na geração de empregos e a taxa de crescimento do indicador Empregos (RAIS), realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, do qual se obteve o seguinte resultado:

$$(11) \quad r = 0,909$$

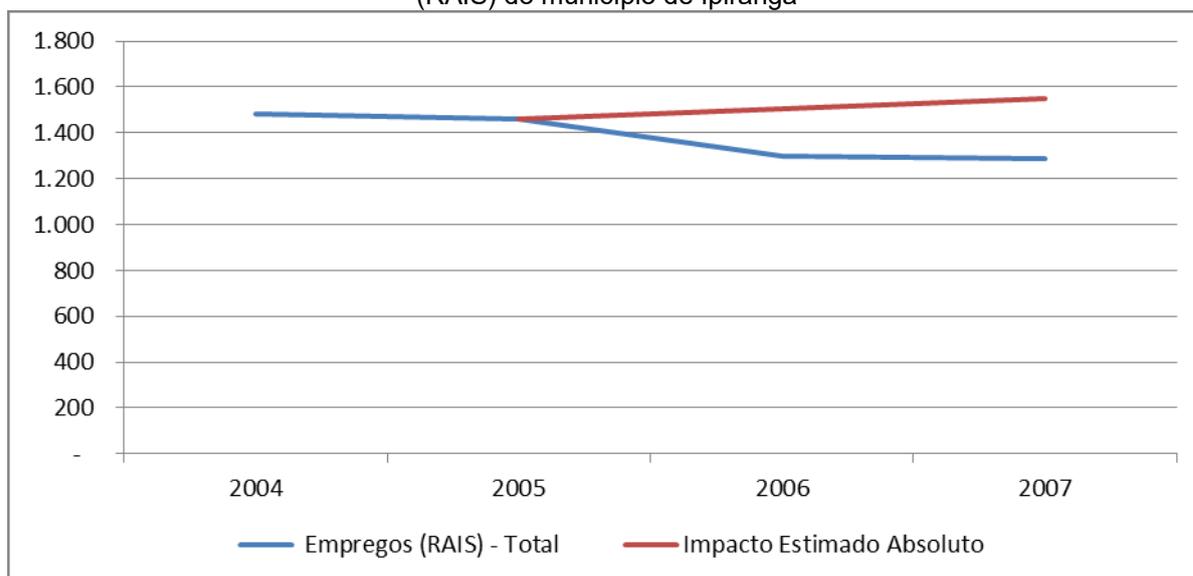
Dessa maneira, verificou-se que existe uma forte correlação entre os impactos estimados.

Para construção e reforma de habitações, os normativos incentivam a informalidade na construção civil. Neste sentido, a disponibilização na forma de crédito visa desburocratizar o acesso das famílias à habitação.

Entretanto, nos normativos, não existe a exigência de comprovação de que a mão de obra utilizada para a construção das casas seja formal e recolha todos os encargos trabalhistas previstos na legislação. Também não existe a exigência de acompanhamento por profissional técnico responsável pela execução, ocorrendo apenas uma fiscalização da aplicação dos recursos por parte do INCRA.

Esse comportamento pode ser observado no município de Ipiranga, onde ocorre uma queda no número de empregos formais nos dois períodos avaliados.

Gráfico 32 - Impacto ocasionado pela política pública de crédito *habitacional* no indicador Empregos (RAIS) do município de Ipiranga



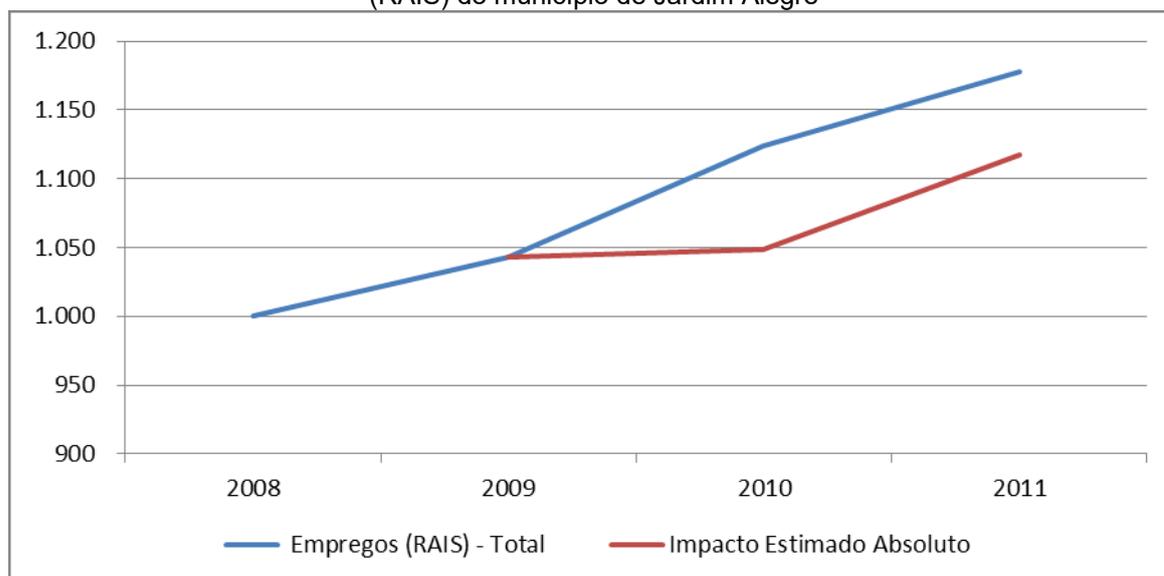
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

No município de Ipiranga, foram construídas 18 casas nos períodos analisados (SIPRA, 2020). Entretanto, não se verificou reflexo da aplicação desses recursos na geração de empregos no município.

Ainda que a política vise a desburocratização, como forma de facilitar o acesso das famílias à política pública, é premissa dos recursos públicos a aplicação dentro da legalidade.

Nos municípios com um número maior de famílias assentadas, o comportamento na geração de empregos formais demonstrou-se diferente. Jardim Alegre (o que detém o maior número de famílias assentadas dentre os municípios estudados) foi a localidade onde se verificou a aplicação do maior montante de recursos. Seu comportamento na geração de empregos pode ser verificado abaixo.

Gráfico 33 - Impacto ocasionado pela política pública de crédito habitacional no indicador Empregos (RAIS) do município de Jardim Alegre



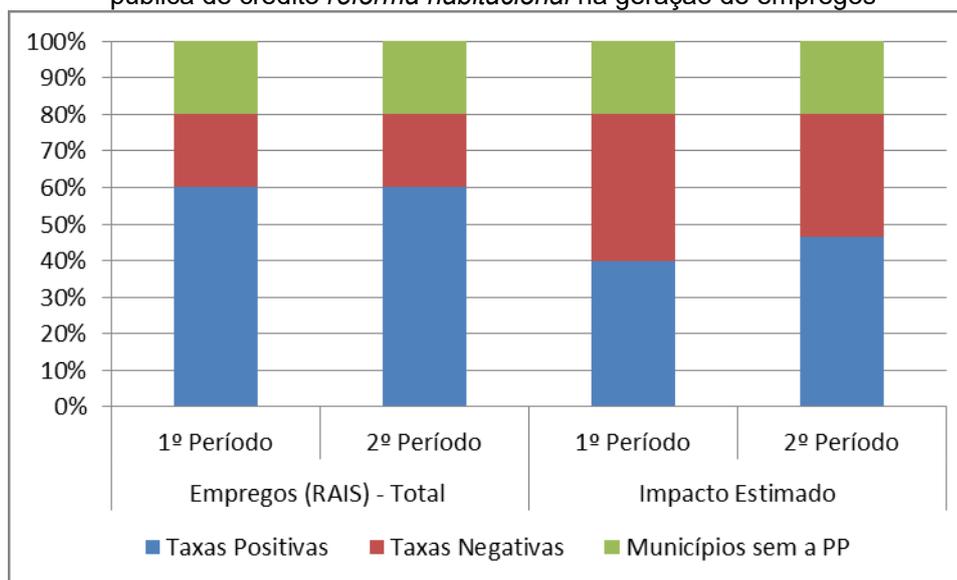
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Ainda que os impactos sejam positivos para os períodos de análise poderiam ainda ser potencializado caso os normativos apresentassem a previsão de contração de mão de obra formal para a execução das habitações.

4.3.3 Impactos provocados pela política pública crédito *reforma habitacional* na criação de empregos nos municípios

A política pública de crédito *reforma habitacional*, acarretou a criação de empregos avaliados por meio do indicador Empregos (RAIS), tendo uma taxa de crescimento positiva em 60% dos municípios estudados durante os dois períodos. A disposição pode ser visualizada no gráfico abaixo.

Gráfico 34 - Taxa de crescimento do indicador Empregos e os impactos estimados para a política pública de crédito *reforma habitacional* na geração de empregos



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se que 40% dos municípios obtiveram resultados positivos na geração de empregos durante o primeiro período avaliado, ao passo em que 46,7% obtiveram resultados positivos no segundo período de avaliação. Observou-se, ainda, que a política não esteve presente em 13,3% dos municípios avaliados. No Quadro 26, estão os resultados obtidos pela avaliação.

Quadro 26 - Taxa de crescimento dos Empregos (RAIS) nos períodos em foi aplicada a política pública de crédito reforma habitacional

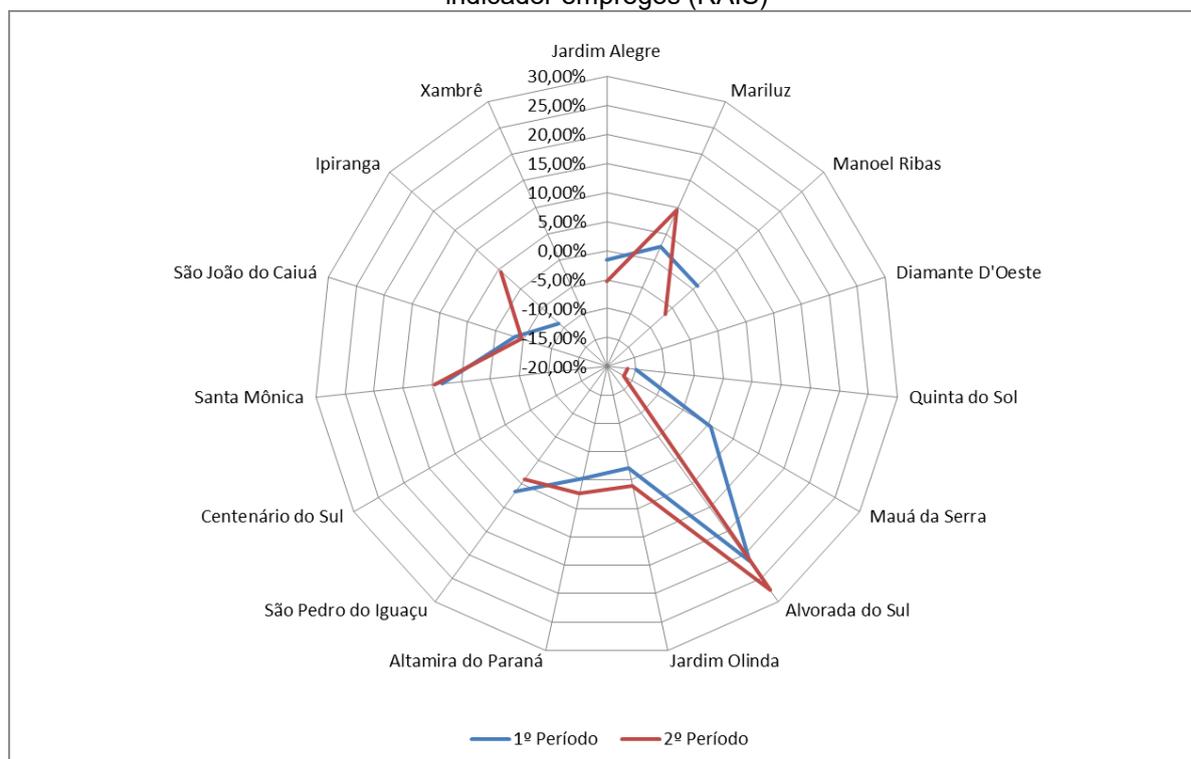
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado			
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período		
Jardim Alegre	4,80%	-4,41%	-	20	-	61
Mariluz	1,70%	12,39%	23			96
Manoel Ribas	7,38%	-7,64%	10	-		77
Diamante D'Oeste						
Quinta do Sol	-8,62%	4,63%	-	84	-	97
Mauá da Serra	6,68%	-14,28%	12	-		294
Alvorada do Sul	31,15%	13,99%	283			416
Jardim Olinda	0,93%	8,29%	-	5		2
Altamira do Paraná	0,26%	9,44%	-	1		10
São Pedro do Iguaçu	10,33%	2,17%	39			24
Centenário do Sul						
Santa Mônica	14,47%	7,67%	37			46
São João do Caiuá	-0,46%	3,88%	-	23	-	31
Ipiranga	-2,13%	12,70%	-	130		71
Xambê						

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se, no município de Alvorada Sul, a maior taxa de crescimento dos dois períodos verificados. Ademais, nenhum dos municípios analisados apresentou taxas de crescimento negativas nesse sentido.

Aferiu-se que os municípios de Santa Mônica, Alvorada do Sul e Mariluz apresentaram taxas de crescimento e impactos estimados positivos em todos os períodos de análise.

Gráfico 35 - Impactos percentuais provocados pela política pública de crédito *reforma habitacional* no indicador empregos (RAIS)



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os municípios de São João do Caiuá, Quinta do Sol e Jardim Alegre apresentaram resultados de impactos negativos nos dois períodos analisados. Destaca-se, também, o impacto gerado na criação de empregos no município de Alvorada do Sul: no primeiro período, foi aferido um impacto na taxa de crescimento de 21,42% e, no segundo, de 27,62%.

Verificou-se, ainda, que nessa política pública não existiu uma tendência dos impactos provocados no primeiro período serem maiores que os impactos do ano subsequente.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre a taxa de impacto estimado e a taxa de crescimento do indicador de Empregos (RAIS), realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, diante do qual se obteve:

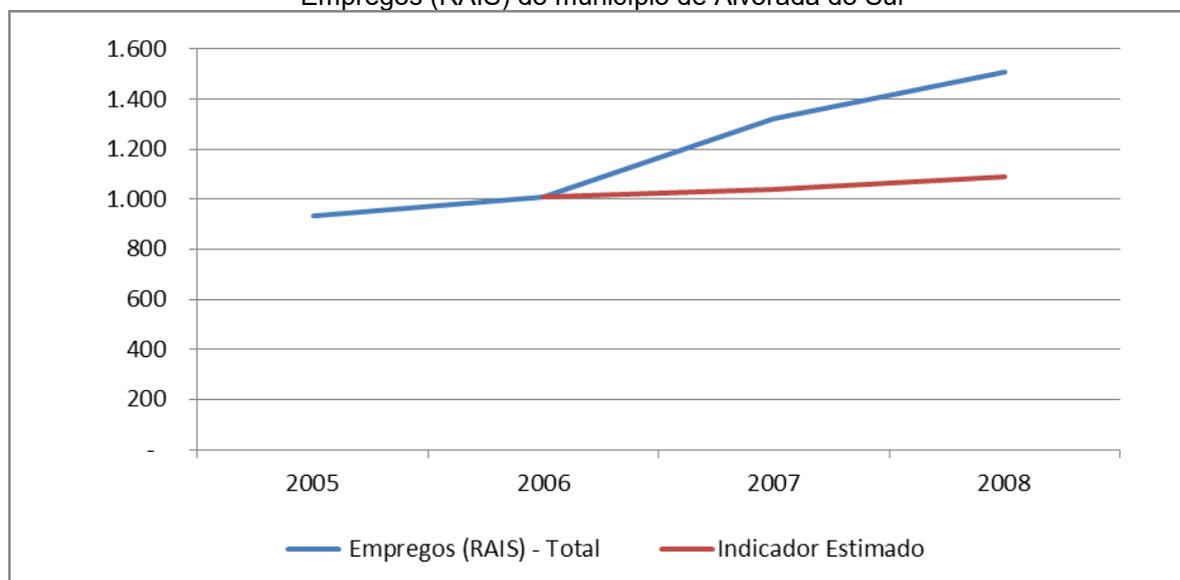
$$(12) \quad r = 0,958$$

Dessa maneira, verificou-se que existe uma forte correlação entre os impactos estimados.

A política pública de *reforma habitacional* tem as mesmas características que a política pública de *construção de habitações*, entretanto os valores disponibilizados para sua execução são superiores.

Outra característica diferente da execução da *reforma habitacional* é que ela ocorre em um período de maior consolidação do PA, enquanto a execução do crédito *apoio inicial e construção de habitações* ocorre próximo da data de criação.

Gráfico 36 - Impacto provocado pela política pública de crédito *reforma habitacional* no indicador Empregos (RAIS) do município de Alvorada do Sul

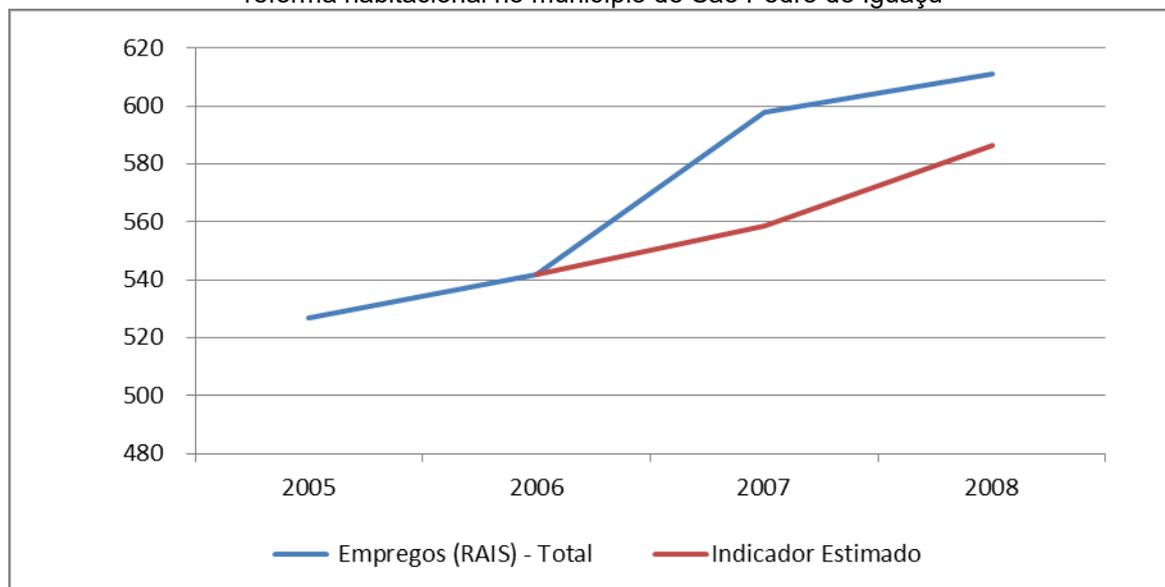


Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A partir disso, observa-se uma mudança de realidade de Alvorada do Sul, cuja situação é melhorada em termos de empregos, enquanto os demais municípios, pertencentes ao contrafactual, permanecem com a situação constante.

Realizando-se uma avaliação econômica desse indicador, identifica-se que, para cada R\$ 400, 00 reais investidos pela política pública, gerou-se um emprego neste município.

Gráfico 37 - Impacto para o indicador Empregos (RAIS) gerado pela política pública de crédito reforma habitacional no município de São Pedro do Iguaçu



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

O mesmo comportamento é constatado no município de São Pedro do Iguaçu, ainda que com desempenho de avaliação econômico inferior, ou seja, para cada R\$ 3.048,00 investidos, oportunizou-se um emprego no município.

4.3.4 Síntese dos impactos aferidos na geração de empregos

Foi observada uma forte correlação entre os impactos percentuais estimados e a taxa de crescimento de empregos em todos os municípios estudados. Com a implantação dos PA's, muitas vezes ocorre a imigração de indivíduos de outras localidades para ocupar as áreas disponibilizadas pelo PNRA.

Esse fator pode ocasionar um aumento da disponibilidade de mão de obra no município. No início da implantação dos PA's, a falta de ofertas de créditos que visem o aumento da produtividade da parcela rural pode ocasionar ao beneficiário a busca de outra fonte de renda como forma de sobrevivência.

Essa procura, entretanto, não acarretará a geração de empregos formais, tendo em vista que uma das premissas para a ocupação de lotes da Reforma Agrária é a ocupação exclusiva no meio rural, sob pena de perda do lote.

Dessa maneira, muitos empresários ou contratantes podem encontrar nos beneficiários uma mão-de-obra de baixo custo, sem a preocupação de pagamento dos encargos trabalhistas, previstos na legislação.

Durante a vigência da política pública de créditos *apoio inicial*, quatro municípios apresentaram médias de crescimento de emprego negativas nos dois períodos estudados. A ocorrência desse tipo de comportamento também pode estar ligada à demissão dos antigos trabalhadores das fazendas desapropriadas, apesar dos trabalhadores terem direito de serem assentados no latifúndio onde trabalhavam, esses postos de trabalho não são contabilizados no indicador avaliado.

Além disso, nesse mesmo período dos créditos de *apoio inicial*, verificou-se uma melhoria média de 5,02% na taxa de geração de empregos formais nos municípios estudados.

Todavia, nos empregos formais instituídos também se observa o mesmo comportamento, ocorrido na arrecadação do comércio e nos impactos iniciais da execução das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária. Com os créditos *apoio inicial* constatou-se a ocorrência de impactos positivos em 35,71% dos períodos estudados. Já os créditos *habitacionais* impactaram em 46,15% dos períodos estudados. Por fim, com a política pública de *reforma habitacional*, foram gerados impactos positivos em 54,16% dos períodos estudados.

Contatou-se que os melhores resultados foram obtidos com a política pública de *reforma habitacional* e créditos de *habitação*. Contudo, esses resultados poderiam ter um desempenho ainda superior, caso as políticas públicas tivessem como premissa a contratação de mão-de-obra formal para a execução das habitações.

4.4 IMPACTOS PROVOCADOS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS DA REFORMA AGRÁRIA NA ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Em municípios pequenos, como os selecionados para o estudo, verifica-se que as duas principais fontes de arrecadação de impostos são as transferências obrigatórias realizadas pelo estado e pela União. Das transferências realizadas pelo

estado, destaca-se o índice de participação municipal do ICMS, o qual é utilizado para o cálculo o VAF do Município.

O indicador VAF total é um importante parâmetro para estabelecer o percentual de ICMS que o município terá direito. Tal indicador é calculado por meio da diferença entre entrada e saída de valores agregados pelos setores da economia, acrescidos dos serviços tributados pelo ICMS (IPARDES, 2020).

Dessa maneira, o indicador VAF do município foi utilizado para realizar a avaliação de arrecadação de receitas no município, em face dos investimentos realizados.

Nesse sentido, Santos (2006) constatou mudanças no estado inicial de um município paraense com a implantação de dois PA's no município de Rio Bonito do Iguaçu, dentre as quais significativas modificações nos indicadores sociais de IDH, Índice de Gini e na arrecadação de impostos do município.

Como nos objetivos anteriores, utilizou-se a validação do contrafactual por meio do teste t de *Student*, com o intuito de verificar se as taxas de crescimento dos municípios estudados e dos municípios presentes no contrafactual eram significativamente iguais.

Com um nível de significância de 5%, constatou-se que todos os contrafactuais adotados para avaliação de impacto em 18 séries, satisfizeram a condição de semelhança entre os municípios para a avaliação do VAF (Total).

Quadro 27 - Resultados teste t de *Student*, as taxas de crescimento de VAF (Total) dos municípios estudados e do contrafactual

Município	Teste t <i>Student</i>
Jardim Alegre	0,570192
Mariluz	0,935797
Manoel Ribas	0,745056
Diamante D'Oeste	0,847822
Quinta do Sol	0,505557
Mauá da Serra	0,522346
Alvorada do Sul	0,086586
Jardim Olinda	0,871046
Altamira do Paraná	0,794484
São Pedro do Iguaçu	0,506658
Centenário do Sul	0,552138
Santa Mônica	0,979861
São João do Caiuá	0,60886
Ipiranga	0,767705
Xambê	0,762131

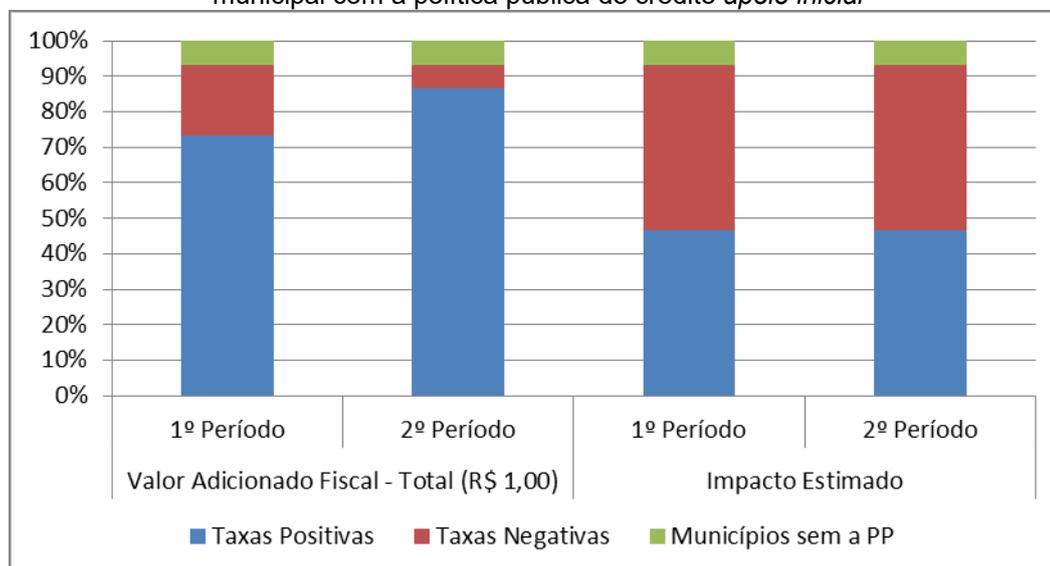
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Diante disso, verifica-se que os resultados obtidos no Quadro 27 em cada um dos 15 municípios selecionados são inferiores ao limite 2,032. Dessa maneira, para um nível de significância de 5%, o contrafactual adotado demonstrou-se satisfatório, ou seja, não existem diferenças significativas entre o contrafactual adotado e os municípios estudados.

4.4.1 Impacto da política pública de crédito apoio inicial na arrecadação dos municípios

Nas localidades onde ocorreu a execução da política pública de crédito *apoio inicial*, constatou-se que 73,33% apresentaram taxas de crescimento positivo no indicador utilizado para aferir o aumento da arrecadação do município no primeiro período de análise. Quanto ao segundo período, 86,6% das municipalidades apresentaram taxas de crescimento positivo segundo o indicador. O desempenho dos municípios pode ser visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 38 - Taxa de crescimento do indicador VAF (Total) e os impactos estimados na arrecadação municipal com a política pública de crédito *apoio inicial*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se a ocorrência de impacto estimado positivo em 46,7% dos municípios nos dois períodos estudados e o número de municípios que apresentaram impactos negativos foi idêntico aos que apresentaram positivos. Os

dados resultantes da aplicação da metodologia de *diferenças em diferenças* podem ser visualizados no quadro abaixo:

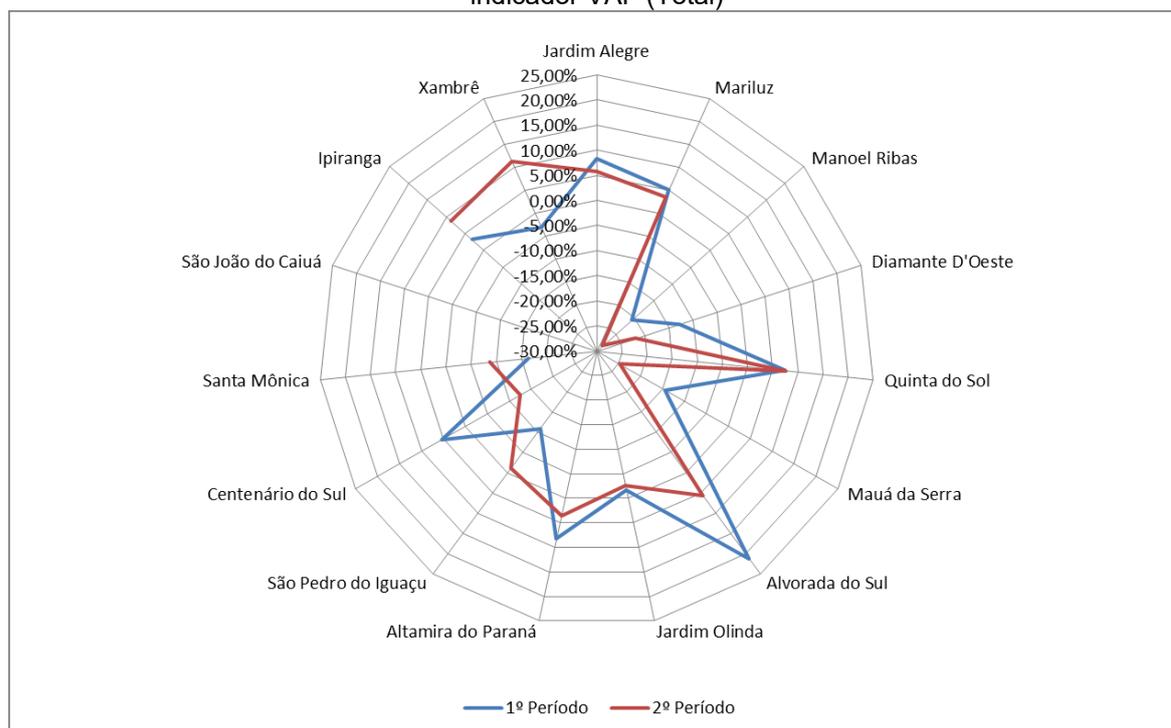
Quadro 28 - Taxa de crescimento no indicador VAF (Total) e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito *apoio inicial*

Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	-2,52%	1,52%	R\$ 3.477.439,93	R\$ 2.409.244,99
Mariluz	10,10%	26,68%	R\$ 2.820.113,56	R\$ 2.515.665,68
Manoel Ribas	5,98%	28,38%	-R\$ 9.404.229,47	-R\$ 16.562.782,70
Diamante D'Oeste	-7,44%	19,16%	-R\$ 1.816.839,51	-R\$ 3.690.982,71
Quinta do Sol	38,20%	36,82%	R\$ 2.321.422,67	R\$ 3.243.971,12
Mauá da Serra	8,72%	17,73%	-R\$ 16.028.187,48	-R\$ 32.280.996,23
Alvorada do Sul	62,36%	14,15%	R\$ 13.622.573,43	R\$ 4.170.282,31
Jardim Olinda	25,86%	35,48%	-R\$ 70.600,23	-R\$ 142.890,30
Altamira do Paraná	11,83%	21,61%	R\$ 457.767,70	R\$ 234.906,27
São Pedro do Iguaçu	-7,58%	40,26%	-R\$ 2.698.907,51	-R\$ 425.671,51
Centenário do Sul	15,57%	-3,34%	R\$ 6.475.566,90	-R\$ 14.296.796,25
Santa Mônica	9,89%	46,28%	-R\$ 1.707.687,99	-R\$ 1.327.704,35
São João do Caiuá				
Ipiranga	32,26%	44,82%	R\$ 1.427.800,20	R\$ 5.583.797,44
Xambrê	3,22%	44,72%	-R\$ 783.136,37	R\$ 4.135.078,71

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se que os municípios de Jardim Alegre, Diamante D'Oeste e São Pedro do Iguaçu e Jardim Alegre dispuseram de taxas de crescimento negativas no primeiro intervalo de avaliação. Ademais, verificou-se que apenas o município de Centenário Sul, obteve taxa de crescimento negativa no segundo período de análise. O detalhamento da taxa de impacto em percentual referente ao indicador pode ser visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 39 - Impactos percentuais provocados pela política pública de crédito *apoio inicial* no indicador VAF (Total)



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A partir desses dados, identificou-se que, nos municípios de Jardim Alegre, Mariluz, Quinta do Sol, Alvorada do Sul, Altamira do Paraná e Ipiranga houve impactos percentuais positivos nos dois períodos de análise, enquanto nos municípios de Manoel Ribas, Diamante D' Oeste, Mauá da Serra, Jardim Olinda, São Pedro do Iguaçu e Santa Mônica ocorreram impactos negativos nos dois períodos de análise. Além disso, na municipalidade de Alvorada do Sul, ocorreu a maior taxa de crescimento no indicador utilizado, apresentando taxas de crescimento e impactos positivos em todos os períodos de análise.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto estimado no indicador utilizado para avaliação de impacto na arrecadação e a taxa de crescimento do indicador VAF (Total), realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando o resultado:

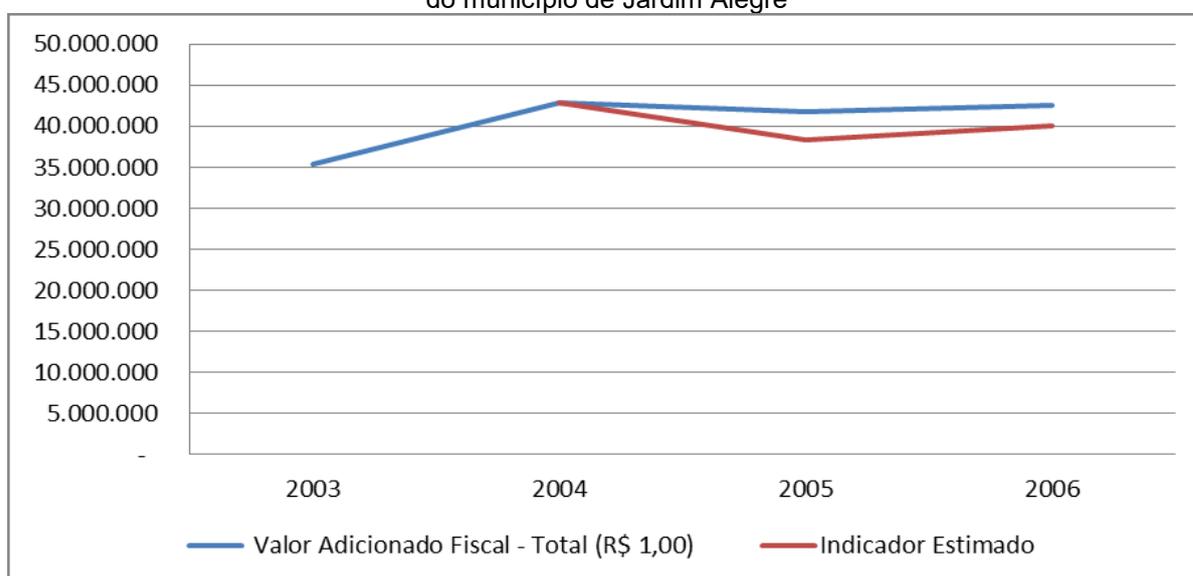
$$(13) \quad r = 0,644$$

Dessa maneira, verificou-se que existe uma correlação moderada entre os impactos estimados e as taxas de crescimento dos indicadores.

Com a implantação de um PA, espera-se que a arrecadação municipal aumente direta e indiretamente, tendo em vista o consumo das famílias e a execução de políticas públicas acessórias da Reforma Agrária.

As receitas provenientes das cotas do ICMS, em conjunto com o FPM, são as principais transferências realizadas aos estados (GOUVÊIA, 2010). Em pequenos municípios, onde se tem um potencial de arrecadação menor, com tributos de competência municipal (ITR, IPTU, ITBI e ISS), essa dependência é ainda maior.

Gráfico 40 - Impacto provocado pela política pública de crédito *apoio inicial* no indicador VAF (Total) do município de Jardim Alegre



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

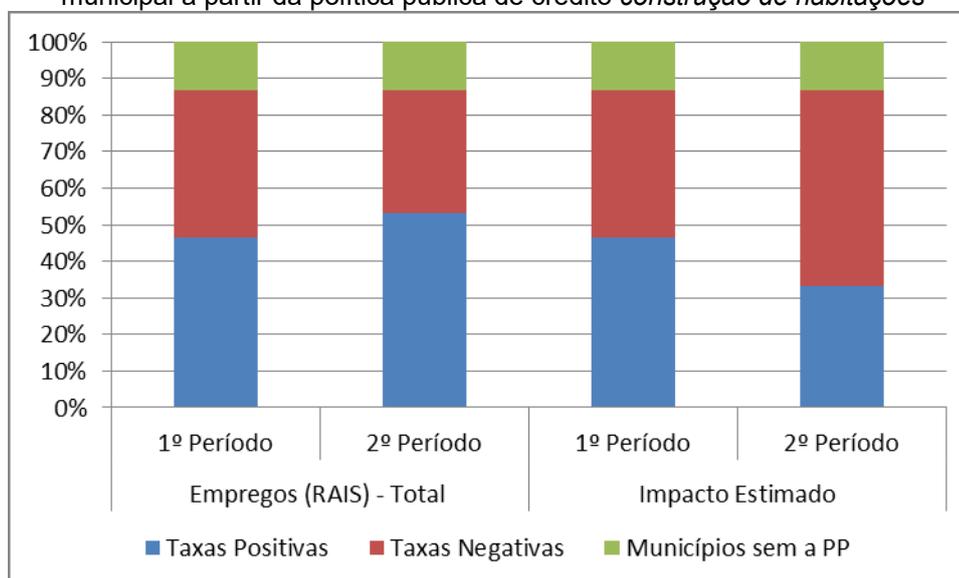
Ainda que os valores investidos no *apoio inicial* não tenham gerado impacto positivos no VAF (Comércio e Serviços) do município de Jardim Alegre, o VAF (Total), apresenta valores positivos no comparativo com o contrafactual.

Assim, convalida-se a percepção de que, inicialmente, o setor de comércio e serviços do município não consegue atender à demanda existente no assentamento, assim beneficiando outros municípios nas proximidades. Esse dado também permite constatar o aumento nas arrecadações dos outros dois setores da economia: agropecuária e indústria.

4.4.2 Impacto da política pública de crédito *construção de habitação* na arrecadação dos municípios

No período de execução da política pública de crédito de *habitação*, a partir das taxas de crescimento do indicador VAF (Total) – o qual foi utilizado para avaliação de impacto na arrecadação dos municípios –, constatou-se que 53,3% dos municípios apresentaram taxas positivas no primeiro período, enquanto 86,6% apresentaram taxas positivas no segundo período de análise.

Gráfico 41 - Taxa de crescimento do indicador VAF (Total) e os impactos estimados na arrecadação municipal a partir da política pública de crédito *construção de habitações*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se que 53,3% municípios estudados apresentaram impactos negativos no primeiro período de análise, enquanto 26,7% apresentaram impactos negativos no segundo momento. As taxas de crescimento dos indicadores e os impactos em valores absolutos podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 29 - Taxa de crescimento no indicador VAF total e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito habitação

Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	13,44%	14,31%	-R\$ 6.866.511,07	-R\$ 18.725.986,13
Mariluz	-7,66%	10,10%	R\$ 1.603.675,21	R\$ 4.495.014,05
Manoel Ribas	28,38%	43,31%	-R\$ 3.717.432,59	-R\$ 7.751.856,80
Diamante D'Oeste	-1,40%	7,85%	-R\$ 3.710.397,00	-R\$ 696.441,63
Quinta do Sol	38,20%	36,82%	R\$ 2.321.422,67	R\$ 3.243.971,12
Mauá da Serra	-1,83%	61,98%	-R\$ 1.717.406,96	R\$ 10.945.083,69

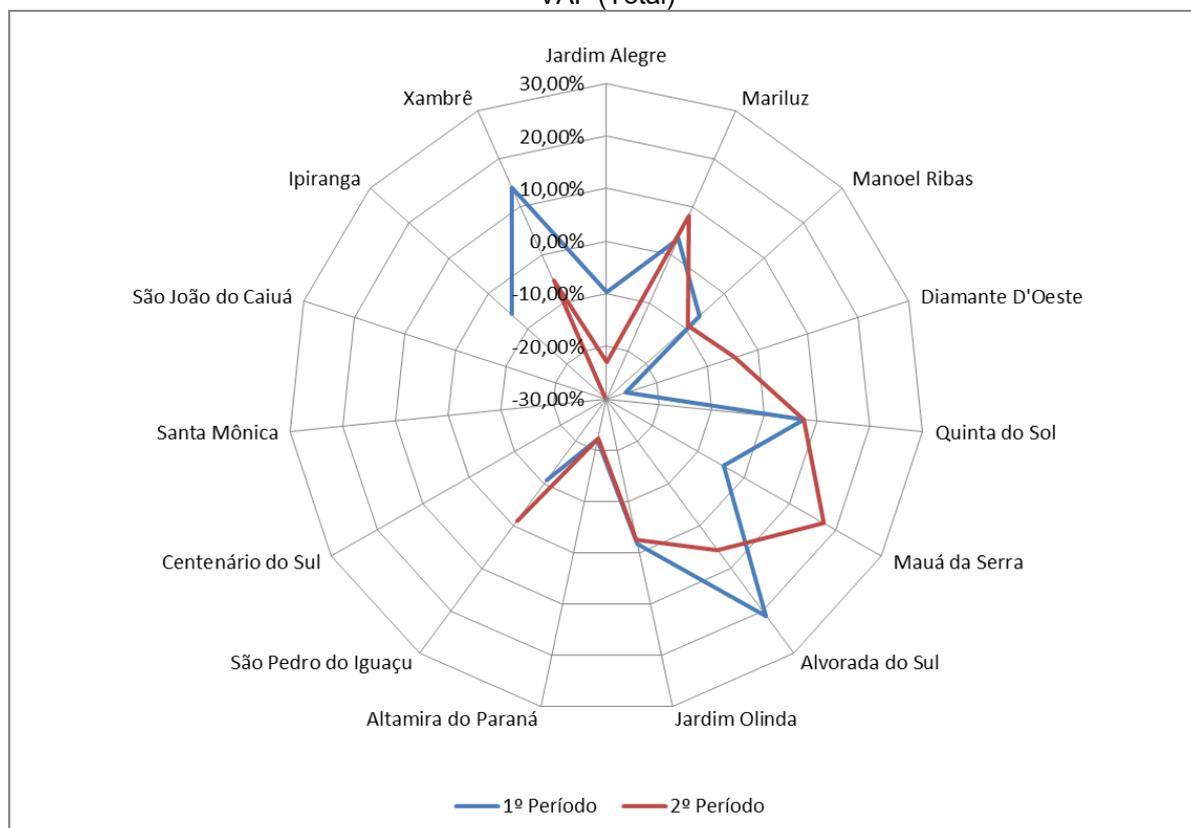
Alvorada do Sul	62,36%	14,15%	R\$ 13.622.573,43	R\$ 4.170.282,31
Jardim Olinda	25,86%	35,48%	-R\$ 70.600,23	-R\$ 142.890,30
Altamira do Paraná	11,90%	47,09%	-R\$ 1.653.363,17	-R\$ 2.444.947,67
São Pedro do Iguaçu	-7,58%	40,26%	-R\$ 2.698.907,51	-R\$ 425.671,51
Centenário do Sul				
Santa Mônica	10,06%	9,89%	R\$ 645.617,67	-R\$ 881.384,43
São João do Caiuá				
Ipiranga	-1,49%	5,41%	-R\$ 6.099.952,67	-R\$ 31.454.525,79
Xambrê	44,72%	4,56%	R\$ 5.109.526,05	-R\$ 2.093.953,38

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os municípios de Jardim Alegre, Manoel Ribas, Quinta do Sol, Alvorada do Sul, Jardim Olinda, São Pedro do Iguaçu, Altamira do Paraná, Santa Mônica e Xambrê, apresentaram crescimento no VAF (Total) nos dois períodos analisados na aplicação da política pública de *construção de habitações*.

Observou-se que a menor taxa de crescimento foi verificada no município de Mariluz no primeiro período de análise, todavia, ocorre uma recuperação da taxa no segundo período de análise. O detalhamento da taxa de impacto percentual referente ao indicador pode ser visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 42 - Impactos percentuais gerados pela política pública de crédito *habitacional* no indicador VAF (Total)



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os municípios de Mariluz, Quinta do Sol e Alvorada do Sul obtiveram impactos positivos nos dois períodos estudados. Observou-se, ainda, que nos municípios de Jardim Olinda e Xambrê ocorreu um impacto positivo no primeiro período e um impacto negativo no segundo período de análise.

Além disso, percebe-se que no município de Mauá da Serra, apesar da ocorrência de um impacto negativo no primeiro período, no segundo período o município apresenta a maior taxa de impacto no indicador analisado, chegando a 61,98%.

Constatou-se que em sete municípios, as taxas de impacto no indicador são superiores no primeiro período, ao passo em que as taxas são superiores no segundo período em seis municípios.

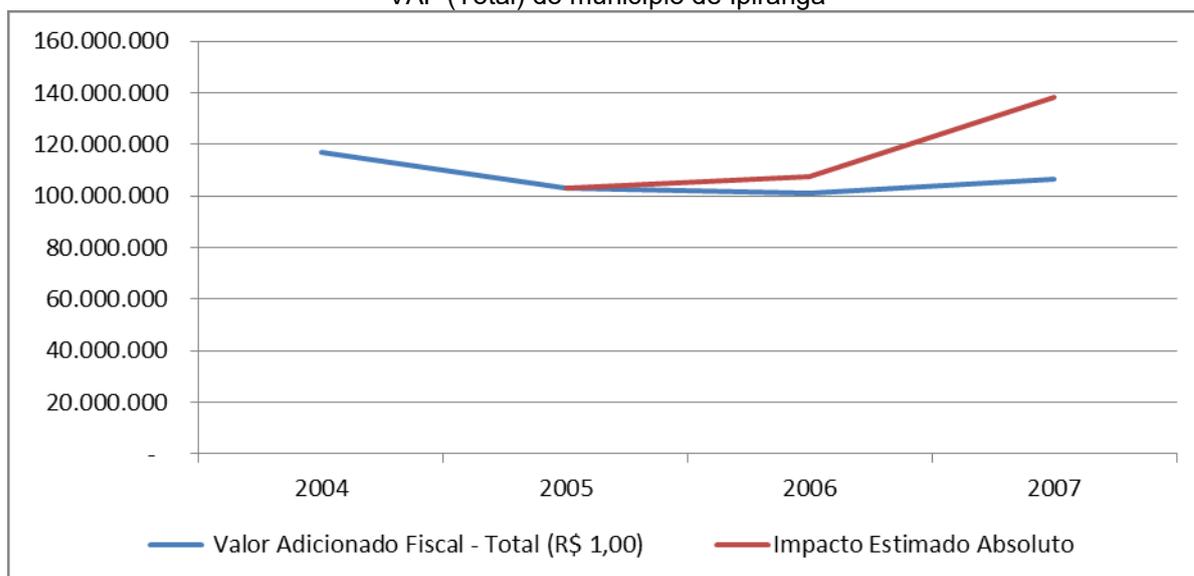
Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto estimado e a taxa de crescimento do indicador VAF (Total), realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando resultado:

$$(14) \quad r = 0,669$$

Dessa maneira, verificou-se que existe uma correlação moderada entre os impactos estimados, de acordo com os critérios de interpretação de Dancey e Reid (2005).

O município de Ipiranga apresentou resultados de impactos negativos no indicador conforme a execução da política pública de crédito *habitação*. Entretanto, ao realizar a análise das tendências do contrafactual, percebe-se que o município possui a mesma tendência, apesar de uma recuperação pior no indicador. O impacto negativo é proveniente do baixo desempenho dos indicadores de comércio quando comparados com o contrafactual. Também é preciso ter cautela: Ipiranga só dispõe de um município no seu contrafactual.

Gráfico 43 - Impacto gerado pela política pública de crédito *construção de habitações* no indicador VAF (Total) do município de Ipiranga



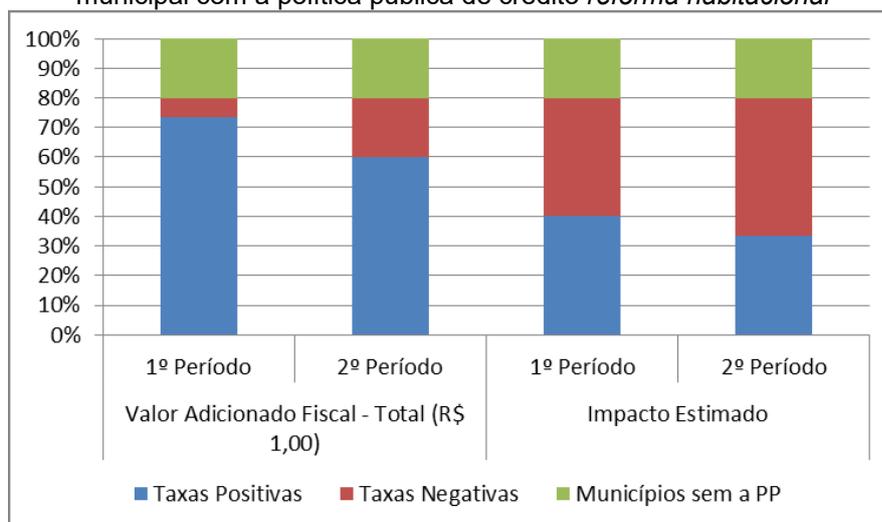
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Mesmo com apenas um município para a comparação, os testes estatísticos demonstraram que tanto Ipiranga quanto o contrafactual têm semelhanças nos indicadores, permitindo assim, a avaliação de impacto. Entretanto, não é possível descartar outros fatores que tenham gerado um maior crescimento no indicador do município do contrafactual.

4.4.3 Impacto da política pública de crédito *reforma habitacional* na arrecadação dos municípios

De acordo com as taxas de crescimento do indicador VAF (Total) no período em que foi executada a política pública de crédito *reforma habitacional*, 73,3% dos municípios apresentaram taxa de crescimento positiva no primeiro período analisado, enquanto 60% dos municípios mostraram taxa de crescimento positiva no segundo intervalo de tempo do estudo. A disposição pode ser visualizada no gráfico abaixo.

Gráfico 44 - Taxa de crescimento do indicador VAF (Total) e os impactos estimados na arrecadação municipal com a política pública de crédito *reforma habitacional*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se que 40% dos municípios obtiveram resultados positivos de impacto no primeiro período avaliado, enquanto 33,3% mostraram resultados positivos no segundo período de avaliação. Ademais, constatou-se que o percentual de municípios, os quais sofreram impactos negativos no segundo interstício de avaliação, foi de 46,7%. No Quadro abaixo, estão dispostos os resultados obtidos na avaliação.

Quadro 30 - Taxa de crescimento do VAF total nos períodos em foi aplicada a política pública de crédito reforma habitacional

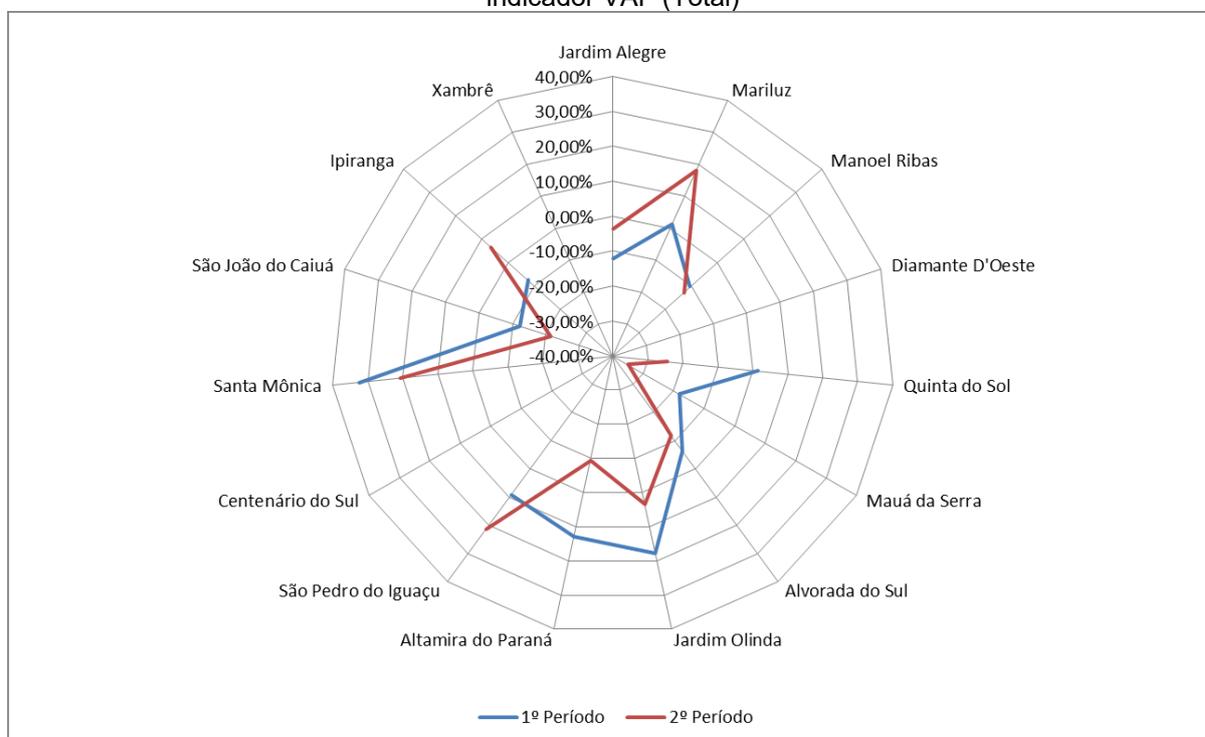
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	14,31%	18,27%	-R\$ 9.916.429,38	-R\$ 3.504.407,61
Mariluz	10,62%	38,79%	R\$ 1.122.996,28	R\$ 22.522.790,63
Manoel Ribas	16,19%	6,86%	-R\$ 32.052.922,08	-R\$ 42.309.747,74
Diamante D'Oeste				
Quinta do Sol	17,55%	-15,83%	R\$ 1.139.856,64	-R\$ 15.232.823,57
Mauá da Serra	-9,82%	8,72%	-R\$ 18.388.503,94	-R\$ 38.908.785,99
Alvorada do Sul	21,17%	10,09%	-R\$ 5.779.237,81	-R\$ 11.935.374,58
Jardim Olinda	56,43%	-1,30%	R\$ 1.834.550,19	R\$ 359.685,10
Altamira do Paraná	42,82%	2,12%	R\$ 3.644.654,13	-R\$ 2.732.598,12
São Pedro do Iguaçu	41,55%	33,77%	R\$ 6.455.874,63	R\$ 20.315.477,78
Centenário do Sul				
Santa Mônica	71,30%	-9,33%	R\$ 13.809.719,62	R\$ 7.987.649,72
São João do Caiuá	14,58%	6,97%	-R\$ 3.315.004,53	-R\$ 6.191.543,00
Ipiranga	19,19%	25,76%	-R\$ 14.442.736,34	R\$ 15.471.214,32
Xambrê	14,31%	18,27%	-R\$ 9.916.429,38	-R\$ 3.504.407,61

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se, ainda, que a maior taxa de crescimento do primeiro intervalo de tempo avaliado foi a do município de Santa Mônica. Nenhum dos municípios analisados apresentou taxas de crescimento negativas nos dois períodos simultaneamente.

Verificou-se que os municípios de São Pedro do Iguaçu e Mariluz mostraram taxas de crescimento e impactos estimados positivos em todos os períodos de análise.

Gráfico 45 – Impactos percentuais provocados pela política pública de crédito *reforma habitacional* no indicador VAF (Total)



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os municípios de Mauá da Serra, Manoel Ribas, Alvorada do Sul e São João do Caiuá demonstram resultados de impactos negativos nos dois períodos analisados. Destacou-se, também, o impacto gerado no município de Santa Mônica, onde foi gerado um impacto na taxa de crescimento de 71,30% no primeiro período.

Verificou-se, ainda, que existe uma tendência dos impactos gerados terem uma maior incidência no primeiro período de avaliação, tendo em vista que, dos doze municípios onde a política pública foi incidente, em 66,6% dos casos, a intensidade do impacto gerado é maior no primeiro período de avaliação.

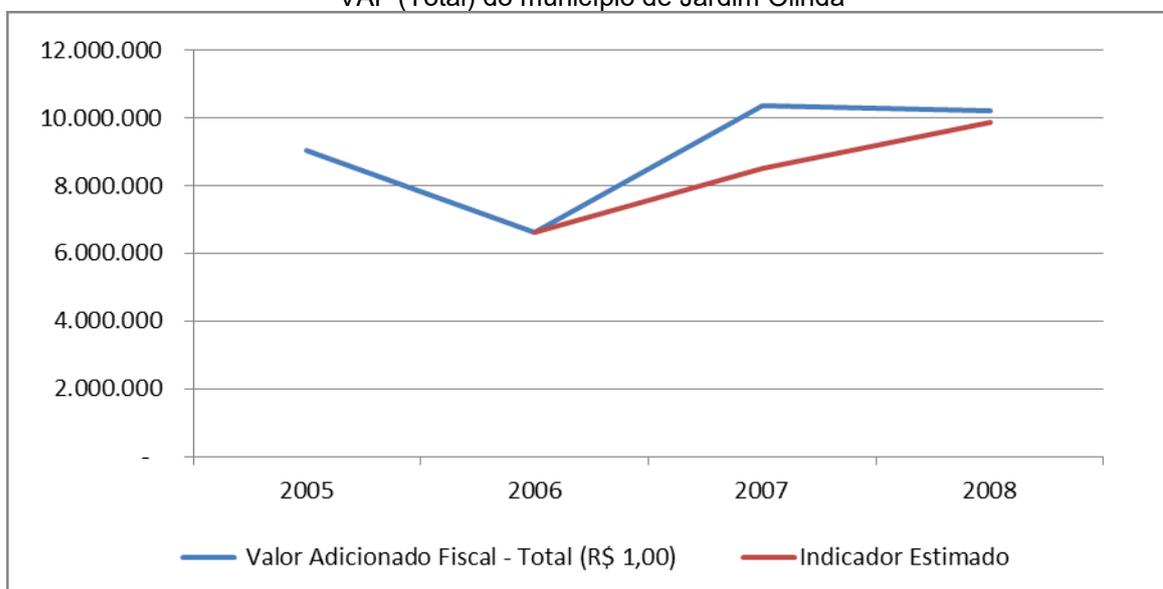
Diante disso, com o objetivo de verificar se existe correlação entre a taxa de impacto estimado e a taxa de crescimento do VAF (Total), realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando o seguinte resultado:

$$(15) \quad r = 0,937$$

Dessa maneira, verificou-se que existe uma forte correlação entre os impactos estimados.

A política pública de crédito *reforma habitacional* permite que inicialmente ocorra um grande aumento na arrecadação em face dos investimentos realizados, entretanto, em muitos casos, os impactos são gerados somente no mesmo período, tendendo a retornar ao patamar anterior ao da aplicação da política pública. Ainda que os setores da economia se beneficiem inicialmente da execução da *reforma habitacional*, a natureza imediata da execução da política faz com que os indicadores tendam a retornar a patamares parecidos com a situação inicial.

Gráfico 46 - Impacto gerado pela política pública de crédito *construção de habitações* no indicador VAF (Total) do município de Jardim Olinda



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Os resultados do município de Jardim Olinda demonstram uma tendência de alta no primeiro período de investimento da política pública, com uma posterior estabilização na arrecadação no segundo período de análise.

4.4.4 Síntese dos impactos aferidos na arrecadação do município

As políticas públicas de *apoio inicial e construção de habitações* apresentaram uma correlação moderada entre os impactos percentuais estimados e as taxas de crescimento do indicador VAF (Total), utilizados para a avaliação do crescimento da arrecadação dos municípios. Enquanto a política pública de crédito *reforma habitacional* apresentou uma forte correlação.

A execução da política pública de créditos *apoio inicial* demonstrou uma melhoria no indicador VAF (Total). Apenas um município apresentou uma média de crescimento negativo no indicador nos dois períodos analisados.

A média de crescimento dos municípios nos períodos analisados foi de 20,74%, demonstrando uma melhoria no indicador utilizado para os cálculos do índice de participação do município destinado à realização de transferências do ICMS do estado aos municípios.

Os impactos gerados foram positivos em 50% dos períodos analisados, indicando que em metade dos municípios analisados ocorreu um desempenho melhor na arrecadação do que nas localidades presentes no contrafactual.

A execução da política pública de crédito *habitacional* também acarretou uma melhoria no indicador VAF (Total), mostrando um crescimento médio de 21,01% no indicador dos municípios estudados.

Entretanto, nos impactos aferidos, a política pública demonstrou um resultado inferior aos de seus pares na maioria dos municípios estudados. Apenas 34,61% dos municípios estudados apresentaram resultados de impactos positivos nos períodos estudados.

Esses resultados indicam que os repasses provenientes do ICMS dos municípios estudados aumentaram, apesar de aumentarem em uma proporção menor do que os dos municípios presentes no contrafactual.

Quanto à execução da política pública *reforma habitacional*, verifica-se uma melhoria no desempenho dos impactos gerados, aferindo-se consequências positivas em 45,83% dos períodos estudados.

Entretanto, a taxa de crescimento do indicador, assim como nas demais políticas públicas, é positiva, chegando a uma média de 18,37% de crescimento nos municípios estudados.

4.5 VALIDAÇÃO DAS AVALIAÇÕES POR CAUSALIDADE

Para a convalidação da metodologia estudada, procurou-se um indicador com pouca causalidade com as políticas públicas avaliadas, verificando se as taxas de crescimento dos indicadores se correlacionam aos impactos percentuais estimados dos indicadores.

Assim, como nas demais avaliações, realizou-se todos os testes e mecanismos previstos na metodologia. Para a avaliação da validade do contrafactual, utilizou-se o teste t de *Student* com o intuito de verificar se as taxas de crescimento dos municípios estudados e dos municípios presentes no contrafactual eram significativamente iguais.

Desse modo, com um nível de significância de 5%, constatou-se que todos os contrafactuais adotados para a avaliação de impacto em 18 séries, satisfizeram a condição de semelhança entre os municípios para a avaliação do indicador FPM.

Quadro 31 - Resultados do teste t de *Student* nas taxas de crescimento da arrecadação FPM

Município	Teste t <i>Student</i>
Jardim Alegre	0,532595
Mariluz	0,639032
Manoel Ribas	0,697344
Diamante D'Oeste	0,014965
Quinta do Sol	0,134855
Mauá da Serra	0,134855
Alvorada do Sul	0,644702
Jardim Olinda	0,134855
Altamira do Paraná	0,116346
São Pedro do Iguaçu	0,134855
Centenário do Sul	0,920238
Santa Mônica	0,134855
São João do Caiuá	0,134855
Ipiranga	0,133241
Xambrê	0,711549

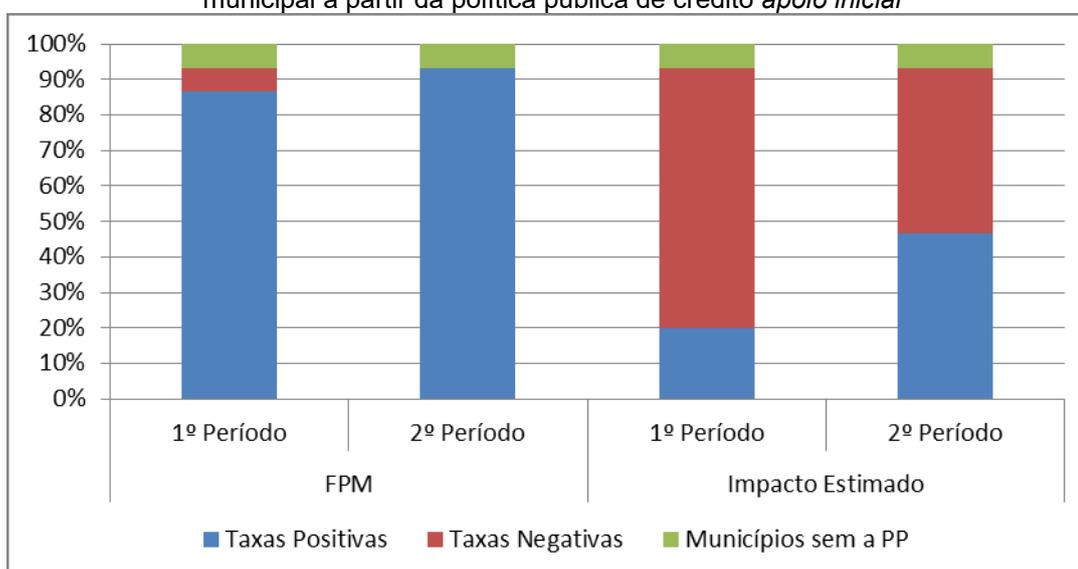
Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Assim como nos demais indicadores avaliados, verificou-se que os municípios analisados possuem taxa de crescimento na arrecadação suficientemente igual aos municípios presentes no contrafactual. Obtendo-se resultados inferiores ao limite 2,032, com um nível de significância de 5%.

4.5.1 Política pública crédito *apoio inicial*

Nas localidades onde ocorreu a execução da política pública de crédito de *apoio inicial*, constatou-se que 86,6% apresentaram taxas de crescimento positivo no indicador no primeiro período de análise. Já no segundo período, todas as municipalidades apresentaram taxas positivas de crescimento do indicador. O desempenho dos municípios pode ser visualizado no Gráfico 47, abaixo.

Gráfico 47 - Taxa de crescimento do indicador FPM e os impactos estimados na arrecadação municipal a partir da política pública de crédito *apoio inicial*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se a ocorrência de impacto estimado negativo em 73,3% dos municípios no primeiro intervalo estudado, e no segundo ano de avaliação, foi constatado que 46,6% das localidades apresentaram resultados positivos de impacto. Os dados resultantes da aplicação da metodologia de *diferenças em diferenças* podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 32 - Taxa de crescimento do indicador FPM e o impacto provocado por meio da execução da política pública de crédito *apoio inicial*

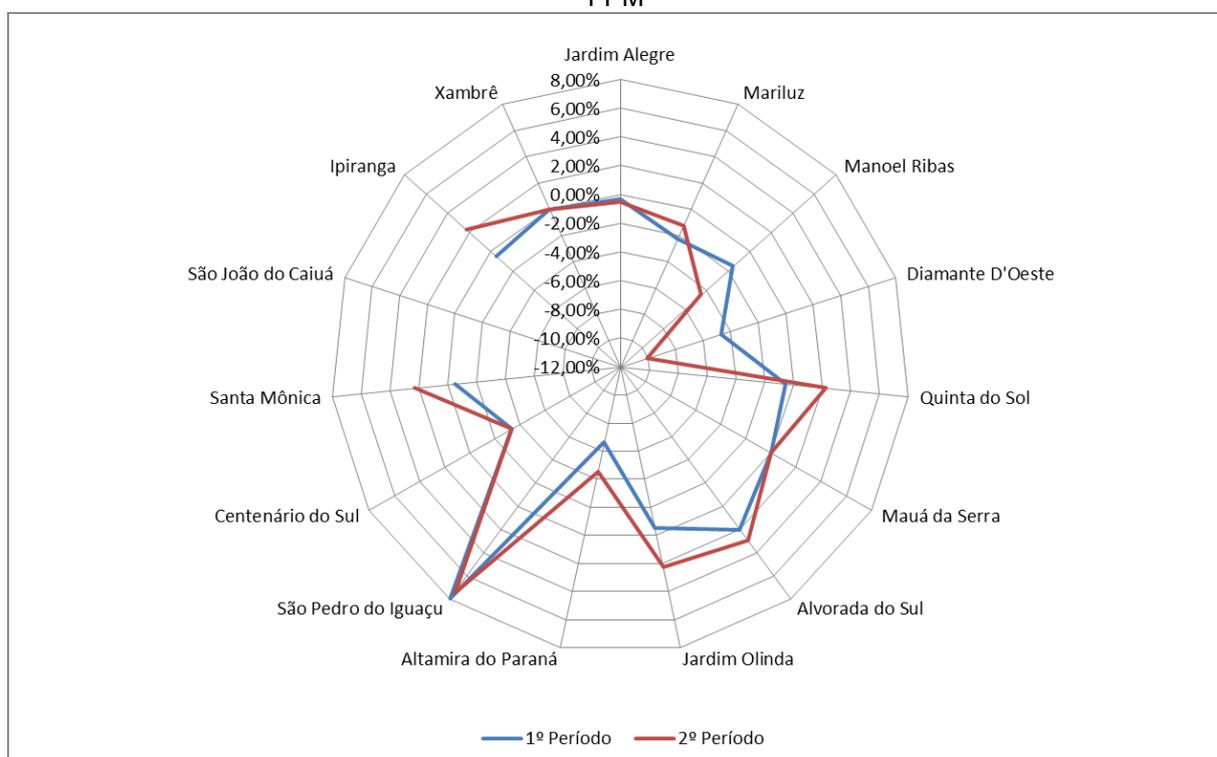
Apoio Inicial				
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	20,22%	6,42%	-R\$ 14.500,97	-R\$ 22.966,20
Mariluz	4,22%	11,82%	-R\$ 62.598,76	-R\$ 37.390,00
Manoel Ribas	14,36%	17,33%	-R\$ 34.712,71	-R\$ 120.305,56
Diamante D'Oeste	1,86%	5,21%	-R\$ 135.216,78	-R\$ 307.411,36

Quinta do Sol	15,51%	24,19%	-R\$ 7.077,06	R\$ 38.730,49
Mauá da Serra	7,47%	22,72%	R\$ 0,01	R\$ 0,01
Alvorada do Sul	18,49%	21,94%	R\$ 35.711,01	R\$ 63.864,11
Jardim Olinda	15,51%	24,19%	-R\$ 7.077,06	R\$ 38.730,49
Altamira do Paraná	0,11%	18,49%	-R\$ 99.667,92	-R\$ 80.006,17
São Pedro do Iguaçu	15,99%	15,51%	R\$ 95.096,43	R\$ 103.332,50
Centenário do Sul	3,06%	7,47%	-R\$ 227.361,26	-R\$ 244.350,57
Santa Mônica	15,51%	24,19%	-R\$ 7.077,06	R\$ 38.730,49
São João do Caiuá				
Ipiranga	15,51%	24,19%	-R\$ 9.436,02	R\$ 51.640,85
Xambrê	-6,43%	7,47%	-R\$ 0,02	-R\$ 0,01

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se que a única municipalidade a apresentar taxa de crescimento negativo foi Xambrê, ainda no primeiro período de avaliação. Os municípios com maiores taxas de crescimento do indicador foram Ipiranga, Santa Mônica e Quinta do Sol no segundo período de avaliação. Os impactos percentuais no indicador podem ser visualizados por meio do Gráfico 48:

Gráfico 48 - Impactos percentuais decorrentes da política pública de crédito *apoio inicial* no indicador FPM



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se impactos percentuais positivos nos dois períodos de análise nos municípios Alvorada do Sul e São Pedro do Iguaçu, enquanto nos municípios de

Ipiranga, Santa Mônica e Quinta do Sol ocorreram impactos negativos segundo momento da análise.

No município de Xambrê e Mauá da Serra, os impactos foram inexistentes, pois o contrafactual apresentou os mesmos resultados que o município. Nas demais localidades, os impactos provocados foram negativos em todos os intervalos estudados.

Com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto estimado e a taxa de crescimento do indicador FPM, realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando o resultado:

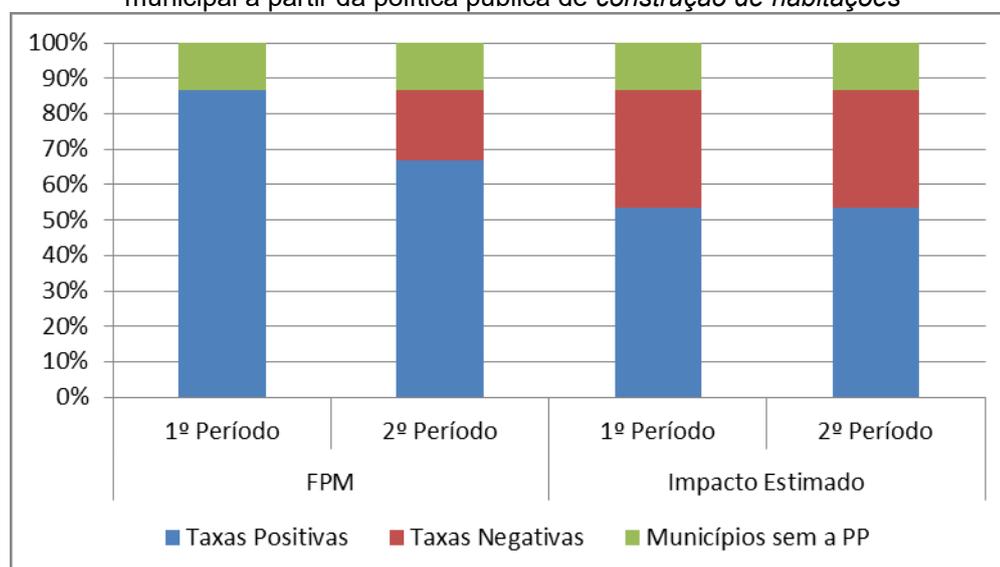
$$(16) \quad r = 0,518$$

Dessa maneira, verificou-se que existe uma correlação moderada entre os impactos estimados e as taxas de crescimento dos indicadores.

4.5.2 Política pública crédito *habitação*

No período de execução da política pública de crédito de *habitação*, de acordo com as taxas de crescimento do indicador FPM (Total), constatou-se que todos dos municípios apresentaram taxas positivas no primeiro período enquanto 66,6% apresentaram taxas positivas no segundo período de análise.

Gráfico 49 - Taxa de crescimento do indicador FPM e os impactos estimados na arrecadação municipal a partir da política pública de *construção de habitações*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se que 53,3% dos municípios estudados apresentaram impactos positivos para ambos os intervalos de análise. As taxas de crescimento nos indicadores e os impactos em valores absolutos podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 33 - Taxa de crescimento no indicador FPM e o impacto gerado por meio da execução da política pública de crédito habitação

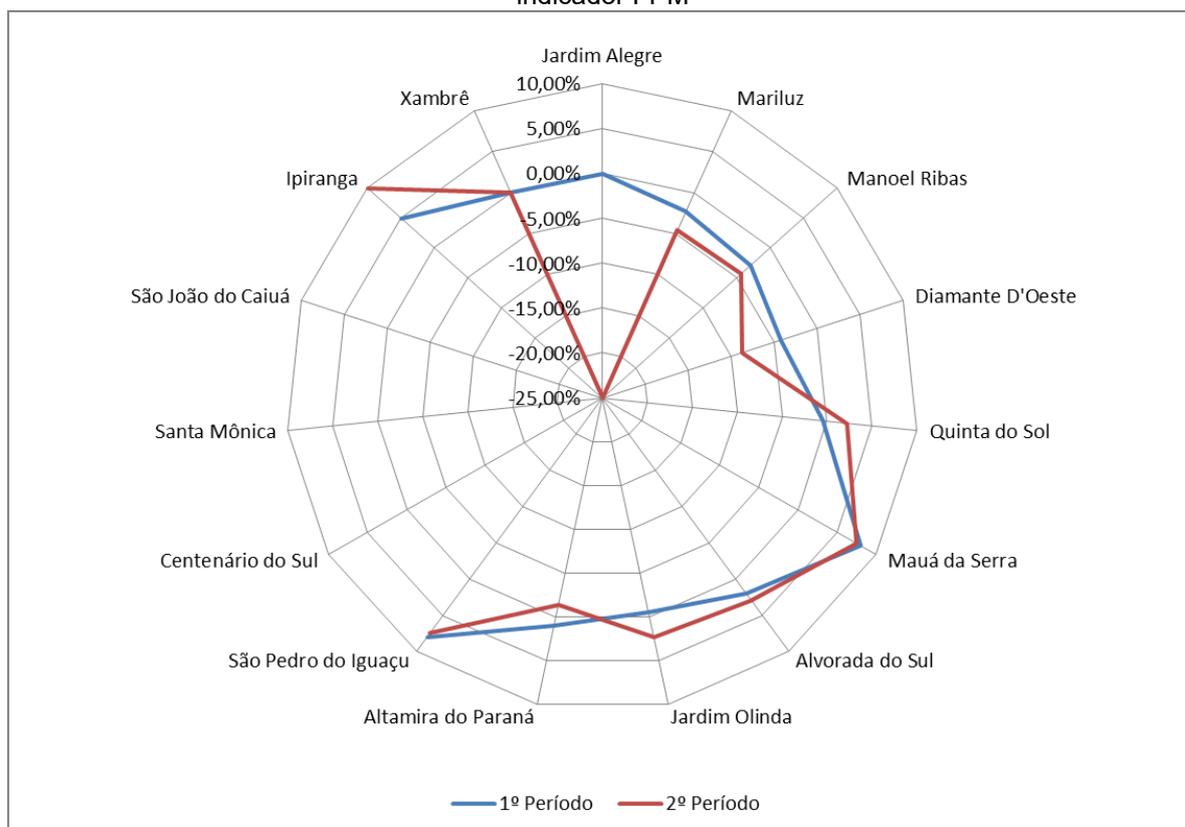
Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	7,47%	-1,83%	R\$ 0,01	-R\$ 1.654.651,59
Mariluz	17,98%	4,22%	-R\$ 59.218,26	-R\$ 125.728,40
Manoel Ribas	17,33%	-0,21%	-R\$ 78.383,37	-R\$ 118.039,83
Diamante D'Oeste	2,46%	15,67%	-R\$ 105.028,71	-R\$ 249.073,64
Quinta do Sol	15,51%	24,19%	-R\$ 7.077,06	R\$ 38.730,49
Mauá da Serra	15,99%	15,51%	R\$ 95.096,43	R\$ 103.332,50
Alvorada do Sul	18,49%	21,94%	R\$ 35.711,01	R\$ 63.864,11
Jardim Olinda	15,51%	24,19%	-R\$ 7.077,06	R\$ 38.730,49
Altamira do Paraná	21,94%	-1,15%	R\$ 20.736,28	-R\$ 30.588,91
São Pedro do Iguaçu	15,99%	15,51%	R\$ 95.096,43	R\$ 103.332,50
Centenário do Sul				
Santa Mônica	15,99%	15,51%	R\$ 95.096,43	R\$ 103.332,50
São João do Caiuá				
Ipiranga	12,10%	16,77%	R\$ 237.308,13	R\$ 559.109,91
Xambê	7,47%	22,72%	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se que os únicos municípios a apresentarem taxas de crescimento negativas (as quais ocorreram no segundo período de avaliação) foram: Mauá da Serra, Altamira do Paraná e Manoel Ribas. Além disso, Verificou-se que o município de Altamira do Paraná possui a maior taxa de crescimento do indicador no primeiro período, entretanto no segundo período avaliado nessa municipalidade ocorreu queda em relação ao ano anterior.

O detalhamento da taxa de impacto em percentual referente ao indicador pode ser visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 50 - Impactos percentuais provocados pela política pública de crédito *habitacional* no indicador FPM



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Constatou-se, ainda, que o município de Xambrê possui impacto desprezível nos dois períodos de análise, enquanto o município de Jardim Alegre tem esse comportamento no primeiro período de análise.

Ademais, verificou-se que os municípios de Mauá da Serra, Alvorada do Sul, São Pedro do Iguaçu, Santa Mônica e Ipiranga apresentaram impactos positivos em ambos os períodos avaliados. Identificou-se, também, que, em 8 municípios, as taxas de impacto no indicador são superiores no primeiro período, enquanto em 4 municípios as taxas são superiores no segundo período.

Nesse sentido, com o objetivo de verificar se existe correlação entre o impacto estimado e a taxa de crescimento do indicador FPM, realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, apresentando o seguinte resultado:

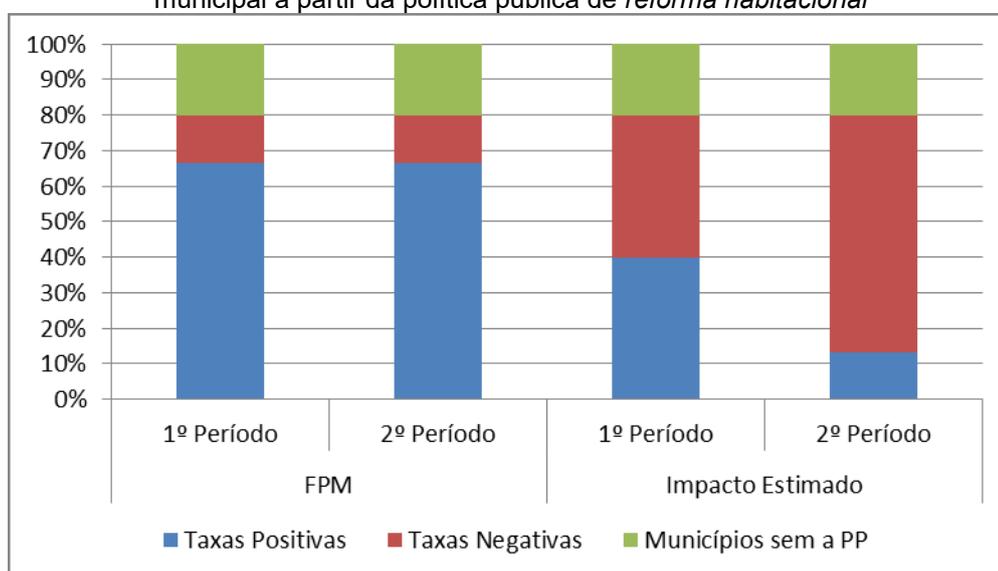
$$(17) \quad r = 0,291$$

Com isso, verificou-se que existe uma correlação fraca entre os impactos estimados.

4.5.3 Política pública crédito *reforma habitacional*

Tendo em vista as taxas de crescimento do indicador VAF (Total) no período em que foi executada a política pública de crédito *reforma habitacional*, constatou-se que 66,7% dos municípios apresentaram taxa de crescimento positiva em ambos os intervalos de tempo do estudo. A disposição pode ser visualizada no gráfico abaixo.

Gráfico 51 - Taxa de crescimento do indicador FPM e os impactos estimados na arrecadação municipal a partir da política pública de *reforma habitacional*



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Assim, verificou-se que 40% dos municípios obtiveram resultados positivos de impacto no primeiro período avaliado, enquanto 13,3% mostraram resultados positivos de impacto no segundo período. Além disso, constatou-se que o percentual de municípios que obtiveram impactos negativos no segundo interstício de avaliação foi de 66,7%. No Quadro 36, estão dispostos os resultados obtidos na avaliação.

Quadro 34 - Taxa de crescimento do FPM nos períodos em foi aplicada a política pública de crédito *reforma habitacional*

Município	Taxa de Crescimento do Indicador		Impacto Estimado	
	1º Período	2º Período	1º Período	2º Período
Jardim Alegre	-1,83%	3,06%	-R\$ 1.654.651,61	-R\$ 1.989.411,19
Mariluz	3,06%	7,47%	-R\$ 227.361,26	-R\$ 244.350,57
Manoel Ribas	22,72%	3,06%	R\$ 0,08	-R\$ 227.361,18
Diamante D'Oeste				
Quinta do Sol	18,50%	-6,43%	-R\$ 410.093,95	-R\$ 383.733,00
Mauá da Serra	-6,43%	7,47%	-R\$ 0,02	-R\$ 0,01

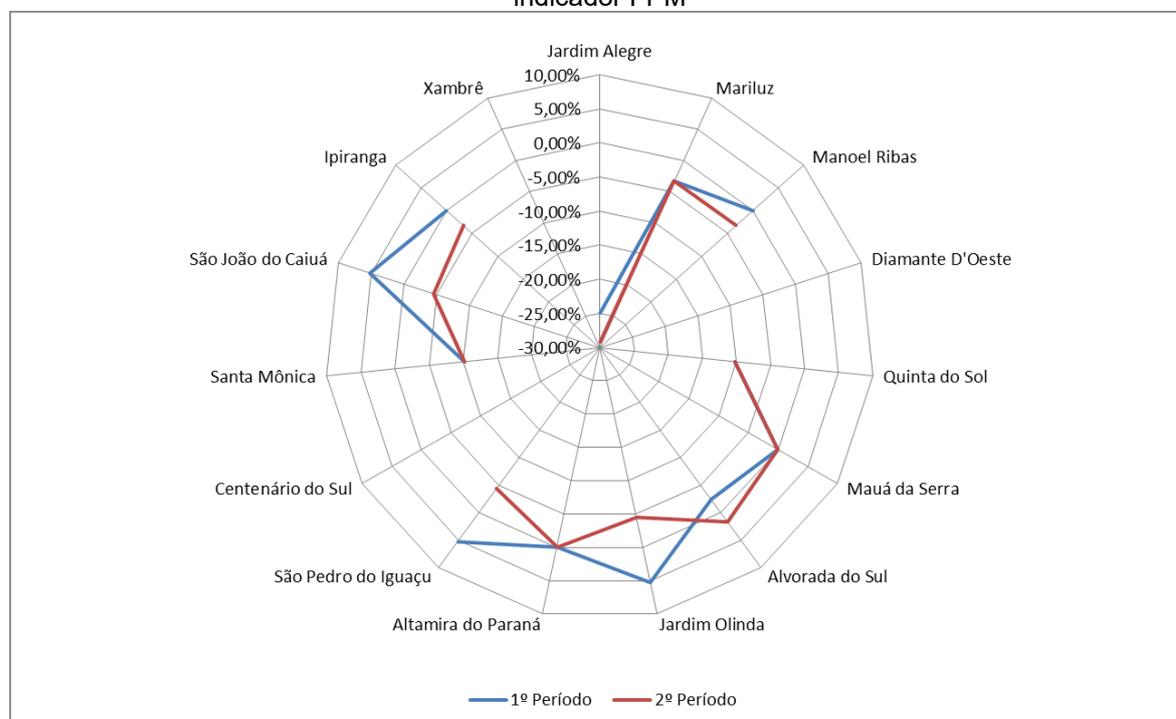
Alvorada do Sul	8,04%	35,89%	-R\$ 71.418,22	R\$ 63.901,10
Jardim Olinda	16,71%	18,50%	R\$ 176.158,14	-R\$ 180.066,15
Altamira do Paraná	7,47%	22,72%	R\$ 0,01	R\$ 0,01
São Pedro do Iguaçu	16,71%	18,50%	R\$ 176.158,14	-R\$ 180.066,15
Centenário do Sul				
Santa Mônica	18,50%	-6,43%	-R\$ 410.093,95	-R\$ 383.733,00
São João do Caiuá	16,71%	18,50%	R\$ 176.158,14	-R\$ 180.066,15
Ipiranga	22,72%	3,06%	R\$ 0,13	-R\$ 284.201,41
Xambrê				

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Observou-se, no município de Manoel Ribas, a maior taxa de crescimento no primeiro intervalo de tempo avaliado. Ademais, nenhum dos municípios analisados apresentou taxas de crescimento negativas nos dois períodos simultaneamente.

Verificou-se, também, que o município de Altamira do Paraná apresentou taxa de crescimento e impactos estimados nulos em todos os períodos de análise. Constatou-se, ainda, que os municípios de Jardim Alegre, Mariluz, Quinta do Sol e Santa Mônica apresentaram resultados de impactos negativos nos dois períodos analisados.

Gráfico 52 - Impactos percentuais provocados pela política pública de crédito *reforma habitacional* no indicador FPM



Fonte: elaborado pelo autor (2019).

Verificou-se que existe uma tendência dos impactos gerados terem uma maior incidência no primeiro período de avaliação, tendo em vista que, dos doze municípios onde a política pública foi incidente, em 50% dos casos a intensidade do impacto gerado é maior no primeiro período de avaliação. Em 41% dos municípios, os impactos foram iguais nos dois períodos.

Portanto, com o objetivo de verificar se existe correlação entre a taxa de impacto estimado e a taxa de crescimento do indicador FPM, realizou-se o teste de correlação simples linear de Pearson, o qual apresentou o resultado que segue:

$$(18) \quad r = 0,350$$

Assim, verificou-se que existe uma fraca correlação entre os impactos estimados.

4.5.4 Síntese do teste de causalidade

Averiguou-se que o indicador FPM não apresentou correlação forte entre os impactos estimados percentuais e as taxas de crescimento dos indicadores no município. Dessa maneira, o teste de causalidade entre o indicador e as políticas públicas avaliadas demonstrou-se satisfatório. Convalidando assim, que os demais resultados obtidos nos outros indicadores avaliados demonstraram-se válidos.

Somente a política pública de créditos *apoio inicial* dispõe de uma correlação moderada com os impactos percentuais dos indicadores. Este fato pode ser explicado pelos fatores migratórios existentes no primeiro período de implantação de PA's. Portanto, ocorre um aumento na população do município quando da implantação do PA's.

Esse aumento populacional reflete um aumento de arrecadação inicial do FPM, tendo em vista que um dos fatores utilizados para o repasse é o número de habitantes no município.

Nas políticas públicas de crédito *construção de habitação e reforma habitacional*, é inexistente o nexa causal entre os investimentos provenientes das políticas públicas e o aumento de arrecadação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse tópico são apresentados os itens: limitações do estudo, conclusão e recomendações para estudos futuros.

5.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O estudo limita-se aos municípios com apenas um PA e os quais possuíam, em 1997, menos de 15 mil habitantes. Para o contrafactual adotado, foram utilizados os municípios com menos de 15 mil habitantes, presentes na mesma microrregião geografia em que é localizado o local estudado.

Para o município estudado na microrregião geográfica de Prudentópolis, com os critérios adotados, apenas uma localidade foi adotada como contrafactual. O município não foi eliminado do estudo, tendo em vista que não existiriam mais municípios para completar os 15 casos propostos no estudo.

A definição do contrafactual baseou-se apenas no critério de população e de microrregiões onde o município se localiza, desconsiderando outros critérios de classificação, tais como: regiões imediatas do IBGE, regiões administrativas do Governo do Estado do Paraná ou de núcleos regionais de agricultura.

Também é preciso levar em consideração que duas das políticas públicas avaliadas (*apoio inicial e construção de habitações*), são disponibilizadas quando o PA ainda não está totalmente consolidado.

5.2 CONCLUSÃO

Diante dos resultados apresentados, é possível concluir que a aplicação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária tem provocado melhorias nos indicadores socioeconômicos dos municípios paranaenses, entretanto, essas melhorias nem sempre demonstram impactos positivos.

Nesse sentido, durante a aplicação da política pública de crédito *apoio inicial*, realizada no período em que o PA está sendo implantado, foi aferido o aumento da produtividade agrícola, mensurado por meio dos indicadores de produção. Contudo, essa melhoria não gera impactos positivos para o setor.

Diante disso, os impactos positivos nos municípios não estão correlacionados exclusivamente à aplicação das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária, mas também a outros fatores, tais como a execução de fiscalização social da propriedade rural.

Nos municípios com grande porção de área ocupada por PA, a disponibilização de créditos destinados à produção agropecuária, por meio dos entes governamentais, tenderá a ser menor do que nos municípios onde as propriedades já estão estruturadas. Logo, com a implantação dos assentamentos, os impactos na produção agropecuária serão menores do que nos municípios onde os PA's não se fazem presentes.

Ainda que inicialmente a execução de habitações no meio rural não apresente aparente causalidade com a produção agropecuária dos municípios, observou-se que tanto a construção quanto a reforma de habitações oportunizaram um aumento da produtividade agrícola. Com isso, comprova-se que existe uma correlação entre os impactos gerados pelas políticas públicas acessórias da Reforma Agrária e o incremento das taxas de produtividade do setor nos municípios.

Portanto, a melhoria na qualidade de vida do beneficiário do programa da Reforma Agrária pode trazer uma satisfação que, por sua vez, acarreta o aumento da produtividade agropecuária. Ainda assim, em sua maioria, os municípios demonstraram impactos negativos nesta dimensão analisada, considerando os dois períodos analisados.

Os impactos negativos provocados podem estar relacionados ao desenho das políticas públicas de crédito *habitação*, que, em sua essência, tinham por premissa a exigência de que o próprio beneficiário realizasse um acompanhamento da entrega

dos materiais e da construção das habitações, bem como o pagamento da mão de obra utilizada nas intervenções.

Muitas vezes, os valores destinados à mão de obra para a construção das habitações são insuficientes, obrigando os beneficiários a se organizarem em mutirões para realizar os serviços de construção. Dessa maneira, também é destinado pelo beneficiário, um menor tempo de dedicação à atividade agrícola.

Somente após as intervenções das habitações a ser construídas, os créditos destinados à produção agropecuária são disponibilizados aos beneficiários. Desse modo, os beneficiários sobrevivem na propriedade apenas com os créditos destinados à subsistência.

Ainda assim, na maioria dos municípios analisados, ocorreu o crescimento da produção agropecuária, demonstrando que, embora com recursos escassos, os beneficiários diminuíram a parcela ociosa da propriedade rural. Contudo, os impactos foram negativos, demonstrando que, mesmo com a aplicação da política pública, ocorreu um melhor desempenho dos municípios presentes no contrafactual do estudo.

Acerca da arrecadação do comércio, é possível concluir que inicialmente as políticas públicas da Reforma Agrária não causam impactos positivos na maioria dos municípios estudados. Mas ocorre uma melhoria nos indicadores de venda no comércio na maioria dos municípios, possibilitando aferir que as políticas públicas melhoram os indicadores – melhorias que poderiam ser ainda maiores.

A melhoria nos indicadores pode estar relacionada ao aumento no consumo das famílias assentadas no município, as quais necessitam da aquisição de itens básicos a sua subsistência, ainda que estejam em situações socioeconômicas vulneráveis.

Em municípios pequenos, muitas vezes o comércio não tem a capacidade de atendimento da demanda proveniente das políticas públicas da Reforma Agrária, deixando assim de realizar vendas para o público beneficiário.

Nos municípios estudados, todos os créditos de *apoio inicial* foram aplicados antes do ano de 2014, ano no qual o desenho da política pública mudou, passando a ser aplicada de forma individualizada.

Até o ano de 2014, a compra dos utensílios com a política pública de crédito *apoio inicial* era realizada de forma coletiva, com o objetivo da diminuição de custos

para os beneficiários. Assim, uma associação era criada para representar os beneficiários, os quais elegiam uma comissão para acompanhamento da aplicação dos créditos. Dessa forma de execução da política pública, cada beneficiário estabelecia sua demanda, que era agrupada aos demais beneficiários para a aquisição dos produtos inerentes ao crédito. Na maioria das vezes, empresas de cidades maiores, com uma maior estrutura, eram convidadas para fornecer os produtos.

Assim, os comércios dos municípios onde os PA's eram implantados deixavam de se beneficiar com a venda dos produtos dos créditos destinados à Reforma Agrária. Todavia, essa perspectiva mudou no ano de 2014, quando os créditos passaram a ser destinados de maneira individualizada, ou seja, cada família assentada recebe um cartão magnético individualizado e pode realizar a aquisição em qualquer estabelecimento.

Essa mudança tende a beneficiar mais os municípios onde estão localizados os PA's, tendo em vista a dificuldade de acesso do beneficiário a mercados consumidores maiores. Com essa perspectiva, pode-se concluir que, apesar da melhoria dos indicadores de venda no comércio dos municípios estudados, ocorre uma melhoria ainda maior nos contrafactuais, indicando que a melhoria no indicador está aquém do esperado.

Uma solução para a diminuição dos impactos negativos nos municípios poderia ser uma capacitação dos comerciantes para realizar vendas aos beneficiários. Isso, no entanto, deveria acompanhar uma mudança no desenho da política pública. Por fim, novos estudos devem ser realizados a fim de aferir se a mudança ocorrida em 2014 passou a gerar impactos positivos.

Também se procurou mudar o desenho das políticas públicas: *habitação* e *reforma habitacional* em 2014, migrando-as para o sistema: Minha Casa, Minha Vida Rural. Entretanto a baixa execução do programa e o excesso de burocracia restringiram o acesso das famílias à política pública. Dessa forma, a política pública retornou ao formato anterior.

Quanto à execução da política pública *construção de habitação*, a maior parte dos municípios estudados apresentou uma melhoria nos indicadores de venda no comércio. Contudo, assim como o crédito *apoio inicial*, os impactos foram negativos na maioria dos municípios estudados.

Mesmo assim, nos municípios onde ocorreu a execução da *reforma habitacional*, observou-se um melhor desempenho, se comparado com a política pública *construção de habitação*.

Esse fator pode estar relacionado aos maiores valores na disponibilização dos créditos para a reforma, em comparação com os valores disponibilizados para a construção. Também pode estar relacionado a uma maior confiança e preparação do empresariado do município para o atendimento das demandas dos beneficiários, tendo em vista que o crédito *reforma habitacional* é disponibilizado quando o PA já possui uma maior consolidação.

Quanto aos empregos oportunizados nos municípios onde ocorreu a implantação dos PA's, o indicador adotado para aferição pode distorcer os resultados, tendo em vista que não leva em consideração os empregos informais criados nos municípios.

Também é possível concluir que as políticas públicas de reforma habitacional e construção de habitações poderiam ter um impacto maior na geração de empregos do município, caso fosse utilizada mão de obra formal para a construção das habitações. Nesse sentido, a não contratação de mão de obra formal para construção e reforma das habitações contribuem para a queda no desempenho da geração de empregos no município. Ainda assim, os indicadores demonstram que ocorreram melhoras nos indicadores de todos os municípios estudados no período em que as três políticas públicas foram executadas.

Desse modo, os dados indicam que, apesar da ocorrência da informalidade nas políticas públicas de *construção e reforma habitacional*, os impactos aferidos são positivos na maioria dos municípios, demonstrando que os principais impactos das execuções das políticas públicas acessórias da Reforma Agrária estão na geração de empregos nos municípios estudados.

Quanto à arrecadação dos municípios por meio do VAF (Total), verificou-se aumento na arrecadação da maioria dos municípios estudados. Entretanto, assim como os demais objetivos avaliados, a arrecadação no comércio e na agropecuária não se traduziu em impactos positivos na maioria dos municípios. Mesmo não tendo causalidade com as políticas públicas, por uma questão de justiça tributária, uma maior parcela do FPM deveria ser destinada aos municípios onde PA's estão localizados, tendo em vista que a execução de políticas públicas de saúde,

educação e transporte escolar, entre outras, são de responsabilidade do ente federativo municipal.

Ademais, a consideração pelo INCRA que cada parcela rural proveniente do PNRA é uma propriedade rural é outro aspecto importante que poderia incrementar a arrecadação dos municípios onde estão localizados os assentamentos, visto que, atualmente, apenas o latifúndio primitivo é considerado uma propriedade para fins cadastrais. Esse reconhecimento beneficiaria o município, tendo em vista que, apesar do VAF ter uma parcela de 75% na destinação do índice de participação do ICMS, 4% da definição desse montante é devido ao número de propriedades rurais existentes nos municípios. Ou seja, a legislação permitiu aos municípios com grande número de propriedades rurais uma parcela maior no índice de participação do ICMS, entretanto isto não ocorre nos municípios onde os PA's são implantados.

5.3 RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Recomenda-se, para estudos futuros, um aprofundamento referente à existência de empregos informais ocasionados pelas políticas públicas de crédito *construção de habitação e de reforma habitacional*.

Do mesmo modo, sugere-se estudos que mapeiem onde os recursos provenientes das políticas públicas foram efetivamente gastos por meio das notas fiscais emitidas, presentes nos processos de créditos do INCRA. Dessa maneira, poder-se-á verificar quais são os municípios que efetivamente são beneficiados com a execução das políticas públicas.

Por fim, sugere-se que os estudos de avaliação de impactos adotem uma metodologia específica para a avaliações de impactos.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Francisco J. B.; COELHO, Jorge A. P. de M.; VASCONCELOS, Tatiana C. As políticas públicas e os projetos de assentamento. **Estud. psicol.**, v. 9, n. 1, Jan./Abr. Natal: 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2004000100010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em 21 jul. 2020.
- ALVES, Janice; FIGUEIREDO, Adriano M. R.; ZAVALA, Arturo A. Z. Análise de eficiência em assentamentos rurais no estado de Mato Grosso. **Revista de Estudos Sociais**, v. 1, n. 21, pp. 75-97. Cuiabá: Eduftmt, 2009. Disponível em <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/235>. Acesso em: 21 jul. 2020.
- BARONE, Luís A.; FERRANTE, Vera L. S. B. A reforma agrária que temos: revisitando uma polêmica acesa. **Rev. Política & Trabalho**, n. 45, pp. 24-45 Jul./Dez. João Pessoa: 2016.
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, Jun/2017, pp. 1-24.
- BATISTA, Felipe A. Ensaio crítico sobre Economia Política Internacional: o “Paradoxo Petty” e a ótica viesada dos intérpretes do imperialismo. *In*: Trabalho submetido e apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, **Anais...** Belo Horizonte 2013. Disponível em: http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/download/1379964019_ARQUIVO_EnsaioCriticoSobreEconomiaPoliticaInternacional-oParadoxoPettyeaticaviesadadosinterpretesdoimperialismo-elipedeAlvarenga.pdf > Acesso: 8 abril de 2018.
- BERGAMASCO, Sonia M. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Revista Estudos Avançados**, v. 11, n. 31, pp. 37-49. :1997
- BRASIL, 2018a. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, v. 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.
- BRASIL, 2018b. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.
- BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil - Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018
- BRASIL 1992. Decreto Nº 433, DE 24 DE JANEIRO DE 1992. Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.

BRASIL, 2018c. Decreto nº 9.424 de 26 de junho de 2018. Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

BRASIL, 2018d - O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união. Secretaria do Tesouro Nacional – Nov. 2018

BRASIL, 1969. Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969. Dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, e dá outras providências.

BRASIL, 1964. Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

BRASIL, 2001. Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

BRASIL, 2010. Lei Nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

BRASIL, 2014. Lei Nº 13.001, de 20 de junho 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências.

BRASIL, 2017. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal

BOMBARDI, Larissa; MANFREDINI, Sidineide; FERNANDEZ, Gabriel A. Desafios da produção agrícola camponesa nos assentamentos de reforma agrária assentamento Milton Santos – Americana/SP. **Revista Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 26, pp. 135 - 147, 2009.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CAZELLA, Ademir A.; CAPELLESSO, Adinor J.; MEDEIROS, Monique; TECCHIO, Andréia; SENCÉBÉ, Yannick; BÚRIGO, Fábio L. - Políticas Públicas de

Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade** - Florianópolis - Vol. 15 p. 49-79 - Edição Especial – 2016.

COCA, Estevan L. - Identidades dos camponeses assentados no território Cantuquiriguaçu, Paraná-Brasil – **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 77-88, jan./abr. 2015.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana. L. 2011. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, Nº 48, p. 101-110, dez.. 2013

DEERE, Carmen Diana Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Rev. Estudos Feministas**, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004 p. 175-204

DYE, Thomas R. The Policymaking Process. *In*: **Understanding public policy**. USA: Pearson Education, 13 ed. p. 28-52, 2011.

FARAH, Marta F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro V 45(3): pp. 813-36, Maio/jun. 2011

FERREIRA, Vicente R. S. MEDEIROS Janann J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, nº 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016 p. 776-793

GANZIROLLI, Carlos E. **PRONAF dez anos depois**: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural – Rev. RER, Rio de Janeiro vol. 45, nº 02 p. 301-328 Abril 2007.

GEHLEN,IVALDO. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 18 nº2 p 95-103, 2004

GELINSKI, Carmem R. O. G. SEIBEL, Erni J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de Caso** 1ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6a ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. Brasília: Editora Unb, 2009.

HEREDIA Beatriz; MEDEIROS Leonilde; LEITE José S.; PALMEIRA Moacir, CINTRÃO Rosângela. Os impactos regionais da reforma agrária. Um estudo sobre áreas selecionadas. *In*: Lusotopie, nº10, 2003. **Violences et contrôle de la violence au Brésil, en Afrique et à Goa**. pp. 59-90;

INCRA, 1997. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Instrução Normativa Nº 19, de 6 de Setembro de 2005. Fixa valores e normais gerais para a implementação do crédito instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária.

INCRA, 2005. Instrução Normativa nº 19, de 6 de setembro de 2008. Fixa valores e normais gerais para a implementação do crédito instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária.

INCRA, 2008a. Instrução Normativa nº 50, de 22 de dezembro de 2008. Fixa valores e normais gerais para a implementação do crédito instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária.

INCRA, 2009. Instrução Normativa nº 54, 22 de junho de 2009. Fixa valores e normais gerais para a implementação do crédito instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária.

INCRA, 2012. Instrução Normativa nº 74, de 14 de novembro de 2012. Fixa valores e normais gerais para a implementação do crédito instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária.

INCRA, 2013. Instrução Normativa nº 109, 12 de dezembro de 2013. Estabelece critérios e procedimentos referentes à implantação de projetos de ação de fomento à agroindustrialização, à comercialização e às atividades pluriativas solidárias por meio do Programa Terra Sol.

INCRA, 2008b. Norma de Execução INCRA/ DT/ nº 69, de 12 de março de 2008. Dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de assentamento da Reforma Agrária.

INCRA, 2009. Norma De Execução INCRA/ DD/ nº 84, de 02 de setembro de 2009. Estabelece o fluxo operacional para concessão, aplicação, fiscalização a prestação de contas do Crédito Instalação, na modalidade Crédito Ambiental, no âmbito dos Projetos de Assentamento do Programa de Reforma Agrária.

INCRA, 2017. Norma de Execução INCRA nº 117 de 13 de setembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de planejamento, parametrização de preços de referência, contratação, gestão, acompanhamento e fiscalização de contratos, convênios e outros ajustes congêneres, relativos a obras e serviços de engenharia componentes da infraestrutura básica de assentamentos da reforma agrária implantados pelo Incra.

INCRA, 2018a. Norma de Execução nº 121, de 2 de outubro de 2018. Dispõe sobre os procedimentos operacionais e administrativos para a concessão, acompanhamento e fiscalização das modalidades de Crédito Habitacional e Reforma Habitacional, regulamentados pelo Decreto nº 9.424/2018.

INCRA, 2018b. **Plano de Metas e Créditos Orçamentários 2018**. Critérios para distribuição e provisão dos créditos orçamentários e metas físicas. Brasília: maio, 2018.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). **Base de Banco de Dados do Estado do Paraná**. Disponível em <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>. Acesso em: 1º jan. 2019.

IPARDES. **Os vários Paranás**: As espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2003-2015 / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2017.

JANUZZI, Paulo M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP Rio de Janeiro**, 36(1):51-72, Jan./Fev. 2002.

KAUFMANN, Vagner. L.; VICENTIN, Ivan. C. . Estudo de caso da implantação da política pública da reforma agrária e a melhoria da qualidade de vida nos municípios paranaenses. *In*: 57º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2019, Ilhéus, **Anais...** Grupo de Pesquisa: GT9. Questão agrária, governança de terras, políticas agrárias e assentamentos rurais, Jun 2019.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). **Políticas Públicas** – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy**: politics, analysis and alternatives. 3 ed. USA: CQ Press, 2010

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. DE A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2012.

LEITE, Sergio - Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil. *In*: STEDILE, João Pedro. **A questão Agrária no Brasil**. Editora Expressão Popular, São Paulo, 2013. cap. 13 p. 103-126

LEITE, Sérgio P.; ÁVILA, Rodrigo V.; Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Rev. Econ. Sociol. Rural** vol.45 nº 3 Brasília Jul./Set. 2007, p. 777-805

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. **Urban Affairs Quarterly**, v. 6, n. 4, p. 391-409, 2010.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif: Goodyear. 1980

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *In*: SARAVIA, Henrique. FERRAREZI,

Elisabete. **Políticas públicas**: Coletânea - Volume 1, 2006. p. 289-313.

HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS; Leonilde; LEITE; Sergio; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela. Os impactos regionais da reforma agrária. Um estudo sobre áreas selecionadas. **Rev. Lusotopie** nº 10, 2003, p. 59-90.

MARIALVA, Maria E. A. **PRONERA política pública na educação de assentados (as) da reforma agrária**. 2011. 169 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/251097>. Acesso em: 19 ago. 2018.

MATTOS, Enlison; POLITI Ricardo; FUSCHINI, Gabriela. Fiscalização no mercado de trabalho e informalidade nos municípios brasileiros. **Revista Nova Economia** v.28 n.1, 2018 p. 103-126.

MOREIRA, Eliane M. O Assentamento Ireno Alves dos Santos em Rio Bonito do Iguçu: Desenvolvimento socioeconômico e os impactos da política pública de assentamento para a reforma agrária. **Rev. Emancipação** nº13 – Ponta Grossa 2016- p.145-159

OLIVEIRA, Lívio L. S. **Idese e Indicadores Sociais**: Origens e Evolução - Textos para Discussão FEE N° 116 Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser Porto Alegre, agosto de 2013

PARANÁ, 1994. Lei estadual 9.491 de 21 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre a distribuição do ICMS entre os municípios.

POLIT, Denise F. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem**: métodos, avaliação e utilização. 5ª ed. Porto Alegre: Artmed. 2004

REIS, Anderson de O.; ABRANTES Luiz A.; FARONI, Walmer. Comportamento da arrecadação própria e da carga tributária nos municípios da zona da mata mineira; **Revista Ambiente Contábil** - UFRN – Natal-RN. v. 8. n. 1, p. 1 – 16, jan./jun. 2016a

REIS, Talles A., PELISSARI, Lucas B. Concentração fundiária e assentamentos da reforma agrária: uma análise da estrutura agrária na Zona da Mata Pernambucana - **Rev. Nera**, ano 19 nº 34. Presidente Prudente, 2016b. P. 82-106

REZENDE, Gervásio C. **Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA)**: Institucionalidade, Subsídio e Eficácia. IPEA. Rio de Janeiro, Maio 1999

ROSS, César A. O movimento “vistoria zero” e a resistência do patronato rural às políticas de assentamentos no Rio Grande do Sul - **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 22, jul./dez. 2009, p. 232-278

ROSS, César Augusto; PICCIN, Marcos Botton. **Os serviços de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária**: uma análise qualitativa das ações do projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro. Ano 15. n. 20 p. 131-155, 2012.

SALIS, Camen L. Debates políticos e as disputas pela forma da reforma agrária no primeiro governo militar. **Antíteses**, 2014, Vol.7(13), pp.493-516

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural** Pelotas [01]: 113 - 142, julho/dezembro 2007

SCHALLENBERGER, Erneldo; SCHNEIDER, Iara E. Políticas de colonização: uma análise da região oeste do Paraná antes e depois do golpe militar de 1964. **Revista de Estudos Sociais** - ano 11, n. 21, v. 1 p. 163-176, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, Vanilde F.; P. P. BERGAMASCO, Sonia M. Balanço sobre a reforma agrária brasileira nas duas últimas décadas. **Interciencia**, vol. 38, núm. 8, pp. 563-569 Asociación Interciencia Caracas, Venezuela, Ago/2013

STONE, Deborah A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

TINÔCO, Dinah S.; OLIVEIRA, Alba B.; SOUZA, Lincoln M. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**., São Luís, v.15, n.2, p. 305-313, jul./dez. 2011

TREVISAN, Andrei P. BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**: Rio de Janeiro p.529-50, maio/Jun. 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo da Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987

ULTRAMARI, Clovis. A respeito do conceito de sustentabilidade. *In*: **Monografias premiadas no 3º. Concurso de Monografia sobre a relação universidade/empresa**. Curitiba: Ipardes: IEL-PR, 2003.

WATSON, Mark W.; STOCK, James H.; **Resenha do Livro Econometria Agric.** São Paulo, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 85-86, jul./dez. 2004

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookmann 2010.