

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O Impacto dos Programas Sociais de Transferência Monetária Sobre a Redução da Taxa de Famílias Beneficiárias em Extrema Pobreza

The Impact of Social Monetary Transfer Programs on the Reduction of the Rate of Extremely Poor Beneficiary Families

El Impacto de los Programas Sociales de Transferencia Monetaria en la Reducción de la Tasa de Familias Beneficiarias en Extrema Pobreza

Eduardo Matheus Figueira

Marcia Aparecida Procopio da Silva
Scheer

Sumário

SESSÃO 1 — DEMOCRACIA, DIREITOS, PROTEÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS .16

DE VOLTA ÀS URNAS: AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DOS CICLOS ELEITORAIS DE 2012 E 201618

Ralph André Crespo, Leandro Molhano Ribeiro e Vitor de Moraes Peixoto

PARIDADE DE GÊNERO NOS PARLAMENTOS E AÇÕES AFIRMATIVAS: APERFEIÇOANDO A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA ESPARSA A PARTIR DA LEGÍSTICA 41

Débora Andreia Gomes Souto e Linara Oeiras Assunção

A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EXPOSTAS ÀS REDES SOCIAIS: DA INSUFICIÊNCIA LEGISLATIVA ÀS PRÁTICAS INCLUSIVAS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA DIGITAL.....79

Letícia da Fontoura Tomazzetti

DA (IN)OBSERVÂNCIA DO DIREITO À IMAGEM NA INVESTIGAÇÃO POLICIAL NO ESTADO DO PARANÁ: NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE..... 101

Débora Alécio e Gustavo Noronha de Ávila

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR..... 122

Luciana Cristina Souza, Cacilda Nacur Lorentz e Fernanda Paula Diniz

PROGRAMA VIVER – ENVELHECIMENTO ATIVO E SAUDÁVEL: ANÁLISES PRELIMINARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA PESSOA IDOSA..... 138

Tássia Monique Chiarelli e Samila Sathler Tavares Batistoni

ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO PÓS-PANDEMIA DA COVID-19 159

Maria Clara Campos de Camargo Tavares e Vinicius Gomes Casalino

O QUARTO DE DESPEJO ESTATAL: O CÁRCERE EM TEMPOS PANDÊMICOS 190

Henrique Bernardo Maciel e Rita de Cassia Souza Tabosa Freita

SESSÃO 2 — POLÍTICAS PÚBLICAS, SAÚDE, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA ECONÔMICA 231

O IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA SOBRE A REDUÇÃO DA TAXA DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS EM EXTREMA POBREZA.....233

Eduardo Matheus Figueira e Marcia Aparecida Procopio da Silva Scheer

DEVER DE MONITORAMENTO: PARA ALÉM DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA.....	254
Ana Paula de Barcellos	
POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: ANÁLISE DO MODELO E INSTRUMENTOS SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA.....	271
Joice Schroer e Janriê Rodrigues Reck	
GOVERNANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO DOS FUNDOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO TOCANTINS NO PERÍODO DE 2018 A 2021.....	293
Daniel Alencar Bardal, Ana Lúcia de Medeiros e Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes	
ESTUDO DE EVENTOS EM FUSÕES E AQUISIÇÕES: UMA AVALIAÇÃO DO ATO DE CONCENTRAÇÃO KROTON-ESTÁCIO.....	315
Guilherme Mendes Resende e Felipe Neiva Mundim	
DIÁLOGO VIRTUOSO ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA PERSPECTIVA INTEGRADORA	335
Andrea Lucas Garin	
CARACTERÍSTICAS DAS BOAS PRÁTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHERES E MENINAS	355
Fabiana Cristina Severi e Ana Carolina de Sá Juzo	
PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÁNTICA EN FOZ DE IGUAÇU: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO-PRÁCTICO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO	374
Hector Enrique Colmenarez Espinoza e Luciana Mello Ribeiro	
RESILIENT GOVERNANCE AND QUALITY OF LIFE AMID WAR: PUBLIC ADMINISTRATION CHALLENGES IN UKRAINE.....	394
Olena Korolchuk	
EL PLAZO DE RECLAMACIÓN DE LOS TERCEROS Y SU REFORMA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CHILENA	416
Pedro Harris Moya	
SESSÃO 3 — SEGURANÇA PÚBLICA, TECNOLOGIA, DADOS, REDES E INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL	430
COMPARATIVE SPATIOTEMPORAL ANALYSIS OF VEHICLE THEFT IN SÃO PAULO CITY USING COMPLEX NETWORKS	432
Luis Fernando Gonçalves, Yuri Perez e Fábio Henrique Pereira	

FATORES RELACIONADOS À OCORRÊNCIA DA REINCIDÊNCIA POLICIAL DE INDIVÍDUOS EM REGIME SEMIABERTO COM MONITORAÇÃO ELETRÔNICA EM MANAUS, AMAZONAS, BRASIL	479
Christianne Corrêa Bento da Silva e Nathália França de Oliveira	
DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E SUA RELATIVIZAÇÃO PELO PRÓPRIO ORDENAMENTO JURÍDICO	497
Josmar de Souza Pagotto e Adriano Sant'Ana Pedra	
PRÁTICAS EMPREENDEDORAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS NUMA PERSPECTIVA DA QUÁDRUPLA HÉLICE	514
Suely Xavier dos Santos, Cristine Hermann Nodari, Luciana Gondim de Almeida Guimarães, Antônio Jorge Fernandes Ana Maria Magalhães Correia e Ana Lúcia Brenner Barreto Miranda	
INVERSOR MINORISTA Y PLATAFORMAS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO CROWDFUNDING EN CHILE. RIESGOS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS REGULATORIOS.....	552
Eduardo Teodoro Jequier Lehuedé e Sebastian Bozzo Hauri	
DESAFIOS DO ENVELHECIMENTO PARA O SUS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DAS MISSÕES, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL.....	579
Patrícia De Carli, Sérgio Luís Allebrandt e Ailton Adelar Mueller	
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA EM TEMPOS DE COVID-19: DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO E PROPOSIÇÕES PARA REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	594
Roberta Ribeiro Batista Barbosa	
PEACE THROUGH INTERNATIONAL LAW IN TERRITORIAL AND MARITIME DISPUTES AND AFFAIRS IN EAST ASIA: LENSING INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ).....	613
Bhupinder Singh	
O MONITORAMENTO DE REFORMAS ESTRUTURAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	637
Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE	656
Alberto Olivares	

O Impacto dos Programas Sociais de Transferência Monetária Sobre a Redução da Taxa de Famílias Beneficiárias em Extrema Pobreza*

The Impact of Social Monetary Transfer Programs on the Reduction of the Rate of Extremely Poor Beneficiary Families

El Impacto de los Programas Sociales de Transferencia Monetaria en la Reducción de la Tasa de Familias Beneficiarias en Extrema Pobreza

Eduardo Matheus Figueira**

Marcia Aparecida Procopio da Silva Scheer***

Resumo

A partir do fim da década de 90, os programas sociais de transferência monetária direta ganharam centralidade entre as políticas públicas sociais no Brasil. Primeiramente, no início dos anos 2000, como um conjunto de procedimentos de gestão e execução de transferência monetária; em seguida, se unificando no Programa Bolsa Família (PBF), que duraria de 2004 até 2021, sendo substituído pelo Programa Auxílio Brasil (PAB). Embora tenham surgido em programas separados com objetivos específicos, como alimentação ou educação, com o tempo os programas sociais de transferência direta consolidaram objetivos comuns, entre eles o de reduzir a pobreza e a extrema pobreza dentre as famílias beneficiárias. Este artigo investiga a trajetória dos programas permanentes de benefício financeiro direto no Brasil entre 2001 e 2021 e avalia quais foram os impactos dos programas sobre as taxas de extrema pobreza nas famílias beneficiárias em Foz do Iguaçu entre 2017 e 2022. O objetivo é identificar se há redução das taxas de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias dos programas no município no período em que este dado é registrado pelo e disponibilizado pelo Governo Federal. Para isso, realizou-se a pesquisa bibliográfica nas medidas provisórias, decretos e leis que estabelecem o PBF e o PAB; a coleta dos dados históricos de número total de famílias beneficiárias, número de famílias beneficiárias em extrema pobreza, valor total repassado pelo programa e valor médio repassado por família entre 2017 e 2022 para Foz do Iguaçu; o cálculo das taxas de extrema pobreza sobre o total de beneficiários ao longo do período; a comparação entre a evolução do programa e a evolução das taxas de beneficiários em extrema pobreza; e a discussão e conclusão a respeito. Os principais resultados mostram que a taxa de famílias em extrema pobreza

* Recebido em 23/02/2023

Aprovado em 17/01/2025

** Arquiteto Urbanista formado pelo Centro Universitário União das Américas em 2019. Especialista em Gestão de Cidades e Planejamento Urbano pela Faculdade Única Barroso em 2021. Trabalha como Educador Social na Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. Email: eduardomatheusfigueira@gmail.com

*** Possui graduação (Bacharelado e Licenciatura) em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (1996), mestrado em Geociências e Meio Ambiente pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (2000) e doutorado em Engenharia Agrícola pela Universidade Estadual de Campinas (2004). Atualmente é professora Associada III da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Tem experiência na área de Geografia atuando, principalmente, em Climatologia Geográfica e Sensoriamento Remoto. Faz parte do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento - UNILA. Email: marcia.scheer@unila.edu.br

apresenta uma tendência de crescimento, de modo que mesmo com as alterações e modificações ao longo do tempo, as taxas de famílias beneficiárias dos programas PBF e PAB em extrema pobreza não caiu em Foz do Iguaçu. Estes resultados indicam que, apesar de constar dentre os objetivos dos programas, estes não foram capazes de produzir redução nas taxas de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias no município de Foz do Iguaçu no período observado.

Palavras-chave: Indicadores Sociais. Políticas Públicas. Ciclo de Políticas Públicas.

Abstract

Since the late 1990s, direct monetary transfer social programs have gained centrality among social public policies in Brazil. Initially, in the early 2000s, as a set of management and execution procedures for monetary transfer; then, unifying in the Bolsa Família Program (PBF), which lasted from 2004 until 2021, being replaced by the Auxílio Brasil Program (PAB). Although they emerged in separate programs with specific objectives, such as food or education, over time direct transfer social programs consolidated common goals, including reducing poverty and extreme poverty among beneficiary families. This article investigates the trajectory of permanent direct financial benefit programs in Brazil between 2001 and 2021 and evaluates the impacts of the programs on the extreme poverty rates among beneficiary families in Foz do Iguaçu between 2017 and 2022. The objective is to identify whether there is a reduction in extreme poverty rates among program beneficiaries in the municipality during the period in which this data is recorded and made available by the Federal Government. For this, a bibliographic research was carried out on the provisional measures, decrees, and laws that establish the PBF and the PAB; the collection of historical data on the total number of beneficiary families, the number of beneficiary families in extreme poverty, the total amount transferred by the program, and the average amount transferred per family between 2017 and 2022 for Foz do Iguaçu; the calculation of extreme poverty rates on the total of beneficiaries over the period; the comparison between the program's evolution and the evolution of extreme poverty rates among beneficiaries, and the discussion and conclusion about it. The main results show that the rate of families in extreme poverty presents a trend of growth, so that even with the changes and modifications over time, the rates of beneficiary families of the PBF and PAB programs in extreme poverty did not decrease in Foz do Iguaçu. These results indicate that, despite being among the programs' goals, they were not able to produce a reduction in extreme poverty rates among beneficiary families in the municipality of Foz do Iguaçu in the observed period.

Keywords: Social Indicators. Public Policies. Policy Cycle.

Resumen

A partir de finales de la década de 1990, los programas sociales de transferencia monetaria directa han ganado centralidad entre las políticas públicas sociales en Brasil. En primer lugar, a principios de la década de 2000, como un conjunto de procedimientos de gestión y ejecución de transferencias monetarias; posteriormente, se unificaron en el Programa Bolsa Família (PBF), que duró desde 2004 hasta 2021, siendo reemplazado por el Programa Auxílio Brasil (PAB). Aunque surgieron en programas separados con objetivos específicos, como alimentación o educación, con el tiempo los programas sociales de transferencia directa consolidaron objetivos comunes, entre ellos el de reducir la pobreza y la extrema pobreza entre las familias beneficiarias. Este artículo investiga la trayectoria de los programas permanentes de beneficio financiero directo en Brasil entre 2001 y 2021 y evalúa cuáles fueron los impactos de los programas sobre las tasas de extrema pobreza en las familias beneficiarias en Foz do Iguaçu entre 2017 y 2022. El objetivo es identificar si hay reducción de las tasas de extrema pobreza entre las familias beneficiarias de los programas en el municipio en el pe-

riodo en que este dato es registrado y proporcionado por el Gobierno Federal. Para ello, se llevó a cabo la investigación bibliográfica en las medidas provisionales, decretos y leyes que establecen el PBF y el PAB; la recolección de los datos históricos de número total de familias beneficiarias, número de familias beneficiarias en extrema pobreza, valor total repasado por el programa y valor medio repasado por familia entre 2017 y 2022 para Foz do Iguaçu; el cálculo de las tasas de extrema pobreza sobre el total de beneficiarios a lo largo del período; la comparación entre la evolución del programa y la evolución de las tasas de beneficiarios en extrema pobreza; y la discusión y conclusión al respecto. Los principales resultados muestran que la tasa de familias en extrema pobreza presenta una tendencia al aumento, de modo que incluso con las alteraciones y modificaciones a lo largo del tiempo, las tasas de familias beneficiarias de los programas PBF y PAB en extrema pobreza no ha disminuido en Foz do Iguaçu. Estos resultados indican que, aunque figura entre los objetivos de los programas, no fueron capaces de producir una reducción en las tasas de extrema pobreza entre las familias beneficiarias en el municipio de Foz do Iguaçu en el período observado.

Palabras clave: Indicadores Sociales. Políticas Públicas. Ciclo de Políticas Públicas.

1 Introdução

A raiz das políticas de proteção social no Brasil podem ser atribuídas aos movimentos trabalhistas e sociais do século XX, em uma dinâmica de pressão gerada pela crescente classe operária, pela urbanização e pela industrialização vivenciada pelo país principalmente entre os anos 1930 e 1980 (VIEIRA, 1997). Até a década de 90, a discussão dessas políticas sociais passavam principalmente pela previdência social e pela oferta de serviços públicos como saúde e assistência social. Neste período, ganha força no Brasil o debate a respeito de políticas sociais de transferência de renda em forma monetária, já presentes no debate europeu desde pelo menos a década de 1930 (LAVINAS et al., 2000).

A partir daí, uma série de políticas públicas de transferência de renda começam a surgir no país, com o objetivo de transferir diretamente os valores monetários para as famílias. Neste contexto, o governo federal usa a renda per capita como um dos principais critérios de inclusão e permanência, se referindo a essa falta de recursos financeiros de pobreza, e as divide em duas categorias: pobreza e extrema pobreza.

O governo FHC estabeleceu 12 programas de transferência de renda, que na década seguinte, seriam remodelados para dar lugar ao surgimento do Programa Bolsa Família (PBF), programa pago desde janeiro de 2004 e um dos principais exemplos mundiais de políticas de transferência de renda.

Em 2020, com a chegada da pandemia de Covid-19 ao Brasil e seus antecipados efeitos sobre a saúde pública e sobre as condições sociais das famílias, os poderes da república produziram em interação uma resposta financeira às perdas de emprego e renda ocorridas como efeito colateral da pandemia e das medidas necessárias para a redução de mortes.

O Auxílio Emergencial, como ficou conhecida essa resposta financeira, foi um programa de transferência de renda que não visava substituir o PBF, já que o público alvo principal foram os trabalhadores informais, desempregados ou microempresários individuais. Entretanto, como o benefício oferecido pelo Auxílio Emergencial era maior do que boa parte dos benefícios recebidos pelas famílias, foi pago às famílias beneficiárias do PBF o valor que, dentre os dois benefícios, fosse o maior. Ou seja, caso a família estivesse elegível para receber tanto o PBF quanto o Auxílio Emergencial, seria repassado o valor do benefício que pagasse mais.

Com pagamentos iniciados em Abril de 2020, o auxílio emergencial durou até dezembro deste ano. Ao mesmo tempo ocorria um processo de alteração do principal programa de transferência do país, o PBF, ára um novo formato, chamado agora de Auxílio Brasil.

Além do nome, o benefício também apresentou outras diferenças, tanto em relação ao Bolsa Família, quanto em relação ao Auxílio Emergencial.

Pelo fato de que os três programas são programas de transferência de renda, cada um influenciado pelos anteriores, mas com diferenças importantes, é possível fazer a seguinte pergunta: Qual foi a diferença no impacto de cada um dos 3 modelos sobre a taxa de famílias beneficiárias do PBF em situação de extrema pobreza?

Essa resposta será encontrada seguindo a metodologia proposta por Libault, que divide a pesquisa em 4 níveis, sendo estes o nível compilatório, o nível correlativo, o nível semântico e o nível normativo.

A principal hipótese deste trabalho é que, ao dividir o valor médio transferido por cada um dos programas pela taxa de famílias beneficiárias, será possível observar que os diferentes formatos do programa apresentarão diferentes taxas de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias e cada real repassado pelo problema.

Essa hipótese parte do pressuposto de que as alterações feitas no processo de inclusão, nos valores e em outras características dos programas podem influenciar na capacidade que cada programa pode oferecer no esforço de superação da extrema pobreza.

Este trabalho está dividido em 7 partes, contando essa introdução como a primeira. A segunda parte do trabalho apresenta a metodologia usada em cada uma das etapas para alcançar a resposta da pesquisa.

A terceira parte apresenta o nível compilatório, com uma revisão bibliográfica sobre os temas importantes para a compreensão do tema e com a compilação dos dados que serão usados para a análise posterior.

Na quarta parte, é apresentado o nível correlativo, onde os cálculos de análise serão aplicados sobre os dados obtidos no nível compilatório.

A quinta parte se trata do nível semântico, onde se observa os resultados da aplicação dos cálculos de análise em busca de respostas para a pergunta de pesquisa.

A sexta parte se trata do nível normativo, onde se avalia as respostas da pesquisa e o que essas respostas podem indicar dentro do contexto de transferência de renda e políticas públicas.

A sétima e última parte apresenta as conclusões e considerações finais do trabalho.

2 As políticas sociais entre 1930 e 1990

O início do século XX foi um período de grandes mudanças sociais ao redor do mundo. A revolução russa mostrou aos trabalhadores da Europa Ocidental e de outros locais que outras formas de relação de trabalho eram possíveis, o que colocou pressão sobre o sistema capitalista vigente e deu origem às chamadas Políticas de Bem-Estar Social.

A partir da década de 1930, o Brasil passou por uma profunda revolução em sua estrutura social e econômica, sendo fundado um chamado Brasil moderno sob a liderança de Getúlio Vargas. Ali o Brasil foi de um modelo de desenvolvimento agroexportador, para um modelo urbano industrial em ritmos que espantariam o mundo ao longo deste século.

A década de 30 também foi caracterizada pela estratégia de desenvolvimento de Vargas, de aumentar o papel do Estado nas políticas nacionais. Até meados de 1943, o Brasil implementou as bases de seu sistema de seguridade social, com a criação dos institutos de aposentadorias e pensões, juntamente da consolidação da legislação trabalhista (SILVA, 2007; MEDEIROS, 2001).

Vieira (1995), comenta que no século XX, ocorreram dois momentos marcantes e distintos no Brasil, sendo o primeiro de “controle da política” na Era Vargas e o seu Populismo Nacional em 1954 e, o segundo momento seria o “política do controle”, referente à época da instalação da Ditadura Militar em 1964 até 1988, com a elaboração da Constituição.

Durante o período da Ditadura Militar, os programas e serviços sociais assumiram o papel de amenizar a repressão sobre a classe trabalhadora. A estratégia era de primeiro acumular renda e depois garantir base de crescimento para uma redistribuição. Porém, as consequências sociais dessa concentração de renda foram altas e, políticas sociais de caráter assistencialistas foram implementadas. Como resultado, o “populismo” assinado por Vargas foi perdido e o governo militar assumiu caráter compensatório (cuidar dos impactos da desigualdade crescente provocada pelo avanço capitalista) e produtivista (visar processo de crescimento econômico com foco na semi-qualificação de mão-de-obra) (MEDEIROS, 2001).

Embora o debate sobre políticas sociais de transferência monetária ainda estivessem longe de ganhar centralidade no Estado brasileiro, em 1975 o professor Antonio Maria da Silveira já abria caminho, abordando a necessidade da implementação de um Imposto de Renda Negativo para promover condições de vida à população (SILVA, YAZBEK, DI GIOVANNI, 2007).

Na década de 80, partidos e associações sindicais começaram a surgir, dando início a unificação de lutas no mundo da produção. Fagnano (1997) apud Medeiros (2001) chama esse período de “estratégia reformista”. Alcançou-se a chamada Nova República, que marcou o fim do regime militar e trouxe consigo avanços na área política com o aumento da participação popular no processo eleitoral. Porém, nenhum grande programa social foi implementado na época. Martini (1989) apud Medeiros (2001) atribui isso a alguns fatores, dentre eles, a falta de apoio político, porém, Vieira reforça que a política brasileira “compõe-se e recompõe-se” mantendo um caráter sustentado pela necessidade dos governantes de buscar bases sociais para manterem-se eleitos.

Em meados dos anos 90, vê-se ainda as políticas assistencialistas e centralizadas, Vasquez et. al. (2016) diz que os avanços acabam sendo barrados pelo plano econômico adotado, que resulta em falhas no sistema de proteção social público e de acesso universal.

3 As políticas de transferência monetária no Brasil a partir de 2000

No fim do século XX, se inicia no Brasil a criação de uma série de políticas sociais de transferência não mais através da seguridade social e dos serviços públicos, mas através do benefício financeiro direto concedido às famílias.

Em seu surgimento, essas políticas públicas eram direcionadas a casos específicos, como por exemplo o Programa Nacional de Renda Mínima, que tinha benefícios como Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, cada um com seus objetivos específicos (BRASIL, 2001a; BRASIL, 2001b).

Também foi estabelecido em 2001 o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), base de dados com o objetivo de caracterizar e reunir informações sociais sobre os beneficiários (BRASIL, 2021c). Ao todo, o governo Fernando Henrique Cardoso estabeleceu e geriu 12 programas de transferência de renda diferentes, que pagaram cerca de R\$ 30 bilhões em benefícios em 2002 (SENADO FEDERAL, 2003).

Em 13 de junho de 2003, o governo Luiz Inácio Lula da Silva cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), um benefício monetário transferido diretamente às famílias em situação de insegurança alimentar, com o objetivo de combate à fome especificamente.

Entretanto, o PNAA só duraria até 9 de janeiro de 2004, quando a lei nº 10.836 instituiu a criação do Programa Bolsa Família (PBF), com o objetivo de unificar procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, principalmente o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás, o PNAA e o próprio CadÚnico (BRASIL, 2004a). Os objetivos básicos do PBF são detalhados no artigo 4º do Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, onde o item III estabelece que um destes objetivos é “estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza” (BRASIL, 2004b).

No âmbito da criação do PBF, o termo extrema pobreza se refere à situação da família cuja renda per capita não ultrapassa R\$ 50,00, valor que foi atualizado em 2006 para R\$ 60,00, para R\$ 69,00 e posteriormente para R\$ 70,00 em 2009. Em 2014 a renda per capita que define a extrema pobreza no PBF foi atualizada para R\$ 77,00, sendo atualizada para R\$ 85,00 em 2016, R\$ 89,00 em 2018 e para R\$ 100,00 em novembro de 2021.

Dentro deste período, na transição entre os anos de 2019 e 2020, a maior pandemia em 100 anos assolou o mundo. A doença chamada pela sigla Covid-19, para o termo em inglês *Corona Virus Disease-19*, identificada inicialmente, em dezembro de 2019, como uma pneumonia incomum na cidade de Wuhan, na China, até março se tornou uma pandemia em escala global, estabelecendo em diversas cidades regras rígidas de restrição de circulação e isolamento social, com o intuito de frear o avanço da doença, sobretudo pelo fato de não haver vacinas ou remédios eficazes contra a doença em seu surgimento (NISHIURA et al, 2020; CIOTTI et al, 2020, MCCLOSKEY et al, 2014).

Em 11 de fevereiro de 2020, o Comitê Internacional de Taxonomia de Vírus, ICTV, nomeou este novo coronavírus como SARS-Cov-2 e a Organização Mundial da Saúde (OMS) nomeou oficialmente a doença respiratória causada por ele como Covid-19, sigla de Corona Vírus Disease 19, inglês para Doença do Coronavírus 19 (NISHIURA et al, 2020; CIOTTI et al, 2020). Em 11 de março de 2020, já se ultrapassava a marca de 124.660 casos globais, com mais de 4.500 mortes confirmadas, deixando claro o acelerado avanço da doença. Neste dia, a OMS declarou que estávamos diante de uma pandemia de Covid-19, causado por esse vírus SARS-Cov-2, de forma tal qual a ciência já vinha apontando (NISHIURA et al, 2020; CIOTTI et al, 2020, MCCLOSKEY et al, 2014).

O SARS-CoV-2 compartilha 79% da identidade da sequência de seu genoma com o SARS-CoV e 50% com o MERS-CoV. Seu parente mais próximo conhecido é o coronavírus encontrado em morcegos da província de Yunnan na China, vírus chamado RaTG13, com mais de 96% do seu genoma idêntico ao do SARS-CoV-2. Isso levou a ciência a presumir que a origem possa ter se dado da interação entre seres humanos e 14 ambientes onde estes animais estavam presentes (NISHIURA et al, 2020; CIOTTI et al, 2020).

A infecção pelo SARS-CoV-2 em seres humanos se dá através das vias respiratórias. O vírus se liga a células epiteliais no trato respiratório, começa a se replicar e migrar pelas vias aéreas, podendo chegar até as células epiteliais alveolares nos pulmões. A rápida replicação do SARS-CoV-2 pode gerar uma resposta imune muito forte e as consequências podem chegar a uma falha respiratória, o que é considerada a principal causa de mortes em pacientes com Covid-19. Pacientes com mais de 60 anos ou pessoas com comorbidades pré-existentes enfrentam maiores riscos, embora casos graves possam ocorrer em todas as idades ou quadros pré-existentes de saúde (NISHIURA et al, 2020; CIOTTI et al, 2020).

Como o vírus encontra nas vias respiratórias o seu ambiente de infecção, a principal forma de transmissão é de pessoa para pessoa. Através de tosse, espirros, ou contato direto das mãos, o vírus pode se depositar em objetos ou até mesmo ser lançado pelo ar a uma distância de mais de dois metros a partir da pessoa infectada, podendo ter contato com as vias respiratórias de uma nova pessoa e assim dar seguimento à cadeia de transmissão (CIOTTI et al, 2020).

Dada essa forma de infecção, a indisponibilidade de vacinas – que só começariam a ser aplicadas em dezembro de 2020, de forma gradual iniciando por grupos de risco – e a gravidade da doença, as principais

formas de combate inicial ao avanço da Covid-19 se basearam em evitar o contato entre pessoas não infectadas e partículas vindas das vias aéreas de uma pessoa infectada. Dentre as principais medidas, é possível destacar o distanciamento entre as pessoas, já que a infecção acontece diretamente de pessoa para pessoa; o uso de máscaras e barreiras físicas para proteger as vias respiratórias de eventuais partículas contaminadas no ar; e a constante higiene das mãos, lavando com água e detergente ou com o uso de álcool em gel, para esterilizar eventuais partículas contaminadas que possam estar nas mãos ou nos objetos. Esses hábitos puderam fazer grande diferença nos riscos de infecção e morte por Covid-19 (ESPOSITO et al, 2020).

Essas medidas foram em grande parte, adotadas como obrigatórias pelo Estado em diversos lugares. Em Foz do Iguaçu, no estado do Paraná, essas medidas foram estabelecidas desde o decreto municipal nº 29.963, publicado no dia 15 de março de 2020 no Diário Oficial do município, antes mesmo da confirmação do primeiro caso na cidade. O primeiro caso de Covid-19 na cidade de Foz do Iguaçu foi o de uma mulher de 15 33 anos, que chegou na cidade no dia 08 de março de 2020, porém apresentando sintomas desde o dia 03 de março. A confirmação veio no dia 18 de março de 2020, quando a cidade já contava com outros 33 casos suspeitos (SOARES, 2020).

Foram publicados 8 decretos municipais entre os dias 15 e 23 de março de 2020 estabelecendo uma série de medidas de caráter especial que restringiam a circulação de pessoas e a operação de serviços como academias, bares, cinemas, piscinas em condomínios, feiras livres de qualquer natureza, entre outras atividades por tanto tempo quanto durasse a situação. Estas medidas foram consolidadas no dia 25 de março de 2020, com a publicação do decreto nº 27.994, que estabeleceu estado de emergência na cidade, estado que seria elevado à calamidade pública no dia 30 de março de 2020, com a publicação do decreto nº 28.000 (FOZ DO IGUAÇU, 2020a; FOZ DO IGUAÇU, 2020b).

Essas restrições foram aplicadas pelo poder público com o objetivo de garantir ao máximo que as medidas sanitárias de distanciamento e proteção fossem respeitadas. A prática de restringir o funcionamento normal das atividades urbanas não essenciais, bem como restringir a circulação de pessoas, ficou conhecida principalmente pelo termo isolamento social ou pelo termo em inglês Lock Down. Ressaltada a importância dessas medidas para reduzir o avanço da doença sobre a população e ressaltados os efeitos positivos que tais medidas tiveram em evitar uma quantidade maior de mortes, não é possível deixar de notar que a prática destas medidas pressupõe o acesso a determinados tipos de recursos. Por exemplo, a prática do chamado Lock Down pressupõe que as famílias fiquem em casa sem trabalhar, ou trabalhando de casa; também pressupõe que a residência das famílias permite que as pessoas possam ficar em cômodos separados quando o isolamento se fizer necessário. O uso de máscaras pressupõe o acesso, ou através da compra, de doação ou da manufatura própria destas máscaras, variando em capacidade de proteção, de modo que máscaras com maior proteção podem custar mais ou exigir maior sofisticação em seus materiais e processos de fabricação.

Da mesma forma, a higiene constante das mãos e superfície pressupõe acesso a álcool em gel ou detergente e água. Se o acesso a tais recursos reduzem as chances de infecção e morte por Covid-19, a falta de acesso a tais recursos – seja pela falta de alternativas de renda sem sair de casa, seja pela falta de recursos para comprar materiais de proteção e higiene – pode significar maior risco de infecção e mortes pela doença.

Por essa situação, rapidamente se estabeleceu um relativo consenso político em torno da necessidade de se fornecer uma ajuda financeira direta emergencial, o chamado Auxílio Emergencial para que essas famílias pudessem se isolar e acessar os recursos necessários para sua proteção.

Em 2 de abril de 2020 foi publicada a lei nº 13.982 que estabeleceu o Auxílio Emergencial, com vigência inicial de 3 meses e valor de R\$ 600,00 para pessoas maiores de 18 anos – salvo em caso de mãe adolescente; que não tenham emprego formal ativo; que não seja beneficiário de programas de transferência de renda previdenciária e alguns outros casos, salvo beneficiários do PBF; que tenha renda per capita familiar de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal máxima de até 3 salários mínimos; que não tenha recebido em 2018 rendimentos tributáveis maiores do que R\$ 28.559,70; que seja Micro Empreendedor Individual;

contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social; ou que seja trabalhador informal empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo com CadÚnico até 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020). Embora estivesse previsto para durar apenas 3 meses, o Auxílio Emergencial durou até o fim de 2020 em uma primeira fase, sendo atualizado para 2021 em uma segunda fase, terminando em dezembro de 2021.

Ainda em 2021, no fim do terceiro ano do governo Jair Messias Bolsonaro, a lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021 instituiu o Programa Auxílio Brasil (PAB), que com o fim do Auxílio Emergencial, passou a substituir o PBF como programa de transferência monetária unificado, agora com o valor atualizado de R\$ 600,00. Em sua lei de instituição, é possível notar que o PAB, em seu artigo 2º determina os objetivos do programa, dentre os quais é citado o de “reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias”, colocado de forma mais direta até do que no caso do PBF (BRASIL, 2021).

Algo importante de se observar nesta lei, é que está na descrição da lei que além de instituir o PAB, ali também se estabeleceriam metas para a taxa de pobreza, algo que seria de suma importância para a avaliação do sucesso ou não do programa e que deveria constar no artigo 42º. Entretanto, o artigo que estabeleceria tais metas consta como vetado, de modo que não há um parâmetro estabelecido pela própria lei que permita avaliar os objetivos de redução da taxa de famílias em extrema pobreza em relação ao total de beneficiárias (BRASIL, 2021).

Mesmo sem uma meta de redução, o texto da lei cita que é objetivo reduzir as taxas de extrema pobreza dentre as famílias beneficiárias, de modo a permitir perguntar, tanto sobre o PAB, quanto sobre o PBF, se houve redução das taxas de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias dos dois programas sociais de benefícios financeiros diretos em Foz do Iguaçu entre os anos de 2017 e 2022.

Tal questão tem o objetivo de avaliar se é possível observar com o uso dos dados disponibilizados pelo Governo Federal, uma redução na taxa de extrema pobreza entre as famílias que recebem o benefício ao longo do período de estudo.

Por ter o objetivo de avaliar o impacto dos benefícios sobre as taxas de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias, este trabalho pode ser considerado um trabalho de análise de impacto de políticas sociais, o que requer uma breve discussão sobre esse tema.

4 Avaliação de impacto de políticas sociais

Para Frey (2000) apud Trevisan e Bellen (2008) a fase da avaliação das políticas públicas é imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua de instrumentos de ação pública. Batista e Domingos (2017) pontuam que a avaliação de impacto segue o raciocínio de que a política pública sendo estudada, pode ser expressa numa cadeia casual de ações inter-relacionadas, com finalidade de atingir os objetivos e público-alvo. Sendo assim, pra se formular uma pergunta de avaliação, primeiro precisa especificar-se quais resultados o programa busca alcançar e quais ações pretende implementar para atingi-los.

As pesquisas em políticas públicas tiveram início nos anos 50 nos Estados Unidos e nos anos 70 na Europa, mas, no Brasil, esses estudos começaram a se estabelecer recentemente. Ao falar desses estudos, Ala-Harja e Helgason (2000) apud Trevisan e Bellen (2008) dizem não existir um consenso quanto a metodologia da avaliação de políticas públicas, pois essa área engloba diferentes grupos, localidades, esferas, necessidades e pessoas. Uma forma de avaliar esse impacto pode ser comparação entre dois grupos de indivíduos, em que um recebe o programa e outro não, porém fatores externos também podem interferir nos resultados, como crescimento econômico externo (BATISTA E DOMINGOS, 2017).

No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu como lei de iniciativa do Poder Executivo o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais, com objetivo de avaliação e monitoramento dos programas e ações, além de recursos. O PPA, porém, contava com instrumentos considerados falhos e, em 2004, foi implementado o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, contando com comissões de monitoramento e avaliação. Esses resultados seriam apresentados diretamente ao Ministério e convidados externos, além de publicados como Cadernos de Estudo de Desenvolvimento Social e em livros.

Avaliações de impacto externas são feitas por pesquisadores sem um vínculo com o Poder e, traz como vantagens uma isenção e objetividade, junto com a possibilidade de comparação dos resultados obtidos por outros pesquisadores em programas similares. Como forte desvantagem, o acesso aos dados é difícil. Outras dificuldades vistas no processo de avaliação é que muitos programas e ações não são “desenhados para serem avaliados”, existindo falta de controle de variáveis que interferem nos resultados e, além dos poucos dados, a periodicidade irregular dessas informações e uma forte resistência da administração pública. (RAMOS E SCHABBACH, 2012). Um exemplo é o fato de que o artigo 42º da lei que estabelece o PAB, que deveria estabelecer as metas de redução da pobreza que o programa visa alcançar, foi completamente vetado, fazendo com que a Lei não estabeleça o quanto da pobreza busca reduzir.

Para Trevisan e Bellen (2008), a avaliação tem que ser vista como “mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão” das políticas públicas. Batista e Domingos (2017) reforçam o posicionamento a favor da combinação de métodos existentes para buscar uma melhor avaliação e, Ramos e Schabbach (2012) trazem como necessidades para os processos de avaliação dos impactos a implantação de uma cultura da avaliação, juntamente com a incorporação dos atores envolvidos e aprimoração dos sistemas de informações existentes.

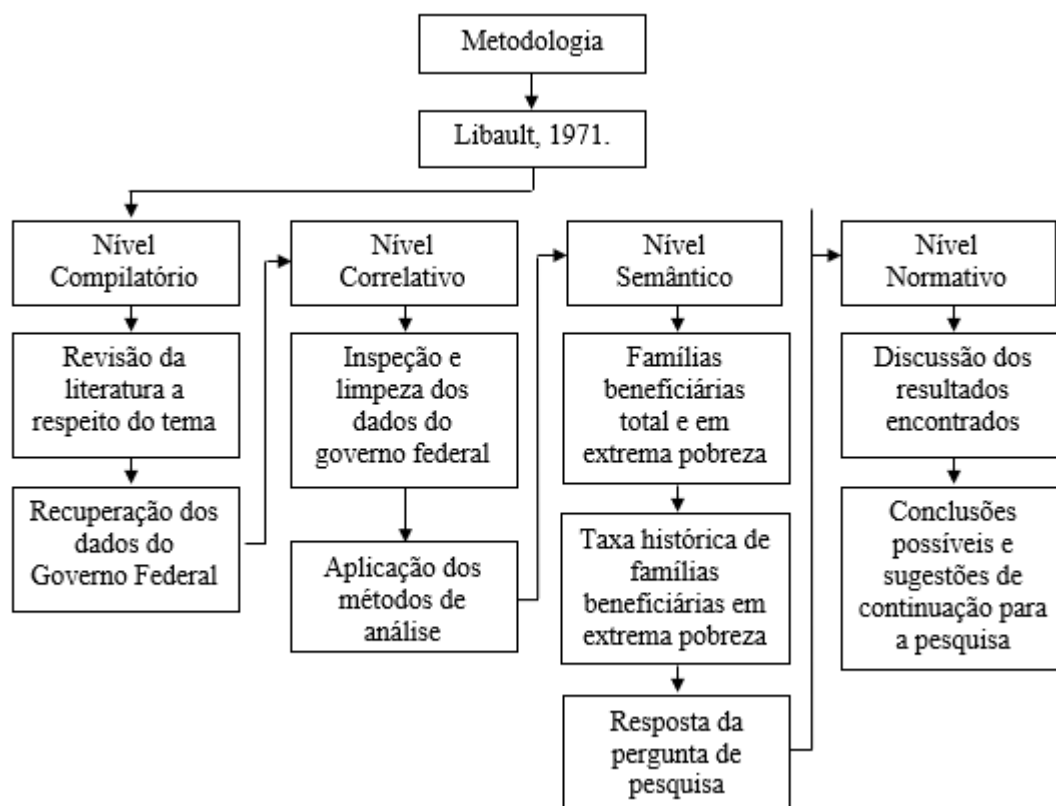
Referente aos programas sociais, as avaliações de impacto esperam como resultados que as transferências monetárias surtam efeitos imediatos na situação da pobreza e, por consequência, a nível macroeconômico pelo efeito multiplicador dos recursos. Um estudo de revisão de literatura realizado por Denes, Komatsu e Menezes-Filho (2018) aponta que os municípios onde o PBF mais cresceu, foram, também, aqueles onde a renda domiciliar aumentou e a pobreza reduziu. Na avaliação, o PBF apresenta melhores resultados de vacinação, frequência escolar e participação social de crianças e jovens, mas atende bem os objetivos de alívio imediato da pobreza extrema.

A partir deste contexto, o que este trabalho vai buscar é observar se esse alívio imediato da pobreza extrema se traduz em redução da taxa de famílias em extrema pobreza dentre aquelas beneficiárias do PBF e, posteriormente, do PAB, a longo prazo. Além do fornecimento do auxílio monetário direto, o programa busca alcançar essa redução através das condicionalidades, que funcionam como incentivos para o desenvolvimento das famílias, incentivos escolares e vacinais, por exemplo. Para chegar às respostas desta pesquisa, serão necessários alguns procedimentos, descritos na seção seguinte.

5 Procedimentos Metodológicos

As respostas desta pesquisa serão alcançadas através do procedimento de coleta de dados, processamento dos dados coletados, análise dos dados processados e discussão sobre os resultados encontrados. Essas etapas podem ser organizadas, conforme sugere Libault (1971), em quatro níveis, os chamados níveis compilatório, correlativo, semântico e normativo respectivamente. O fluxograma dos procedimentos adotados nesta pesquisa é conforme o seguinte:

Figura 1 – Fluxograma dos procedimentos adotados para a condução da pesquisa.



Fonte: o autor, 2023

Nível compilatório – Coleta de informações

A coleta de informações a respeito das trajetórias das políticas de transferência foi feita através de pesquisa exploratória nos arquivos do Diário Oficial da União. Já a coleta dos dados sobre o número de famílias beneficiárias dos programas PBF e PAB foi feita através do acesso aos repositórios CECAD 2.0 e *Data Explorer*, ambos sob responsabilidade da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Os dados coletados serão: a) Número total de famílias beneficiárias do PBF e AB no município de Foz do Iguaçu entre abril de 2017 e dezembro de 2021; b) Número de famílias beneficiárias do PBF e AB no município de Foz do Iguaçu entre abril de 2017 e dezembro de 2021 em situação de extrema pobreza.

O período de abril de 2017 a dezembro de 2021 foi escolhido por ser o período em que os dados de famílias em extrema pobreza está disponível, de modo que não há informações a este respeito antes de abril de 2017 e nem após dezembro de 2021 no momento de elaboração desta pesquisa.

Essas informações podem ser baixadas em formato de texto com valores separados por vírgulas (CSV), que por sua vez pode ser tratados computacionalmente para a realização de cálculos e elaboração de gráficos.

Nível correlativo – Processamento dos dados

Nos repositórios públicos não é disponibilizada a taxa já calculada de famílias em situação de extrema pobreza. Para obter a taxa de famílias em extrema pobreza sobre o total de beneficiárias, é necessário dividir o número de famílias em extrema pobreza pelo número total de famílias beneficiárias para cada mês. No caso deste trabalho, estes cálculos foram feitos transformando os arquivos CSV recuperados das bases do Governo Federal usando a linguagem de programação Python. Realizados os cálculos, foram extraídos os gráficos de linhas com as tendências, tanto para o período total das informações quanto para os recortes de análise.

Nível semântico – Resposta da pergunta de pesquisa

Após processar o processamento dos dados, serão gerados 3 gráficos históricos principais. O primeiro irá apresentar a série temporal com o número total de famílias beneficiárias do PBF e do PAB entre 2017 e 2022 em Foz do Iguaçu, o segundo irá apresentar o número de famílias beneficiárias em situação de extrema pobreza no município no mesmo período. O terceiro gráfico irá demonstrar como a proporção entre famílias em extrema pobreza sobre o total de beneficiários evoluiu ao longo da série.

A resposta se a taxa de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias foi reduzida ao longo do tempo é dada principalmente pelo terceiro gráfico. Caso a tendência deste seja de queda, significa que há cada vez menos famílias em extrema pobreza dentre as beneficiárias dos programas. Entretanto, caso hajam tendências de crescimento no valor deste gráfico, significará que cada vez mais famílias entre as beneficiárias estão em situação de extrema pobreza.

Nível normativo – Considerações a respeito dos resultados

Encontrada a resposta, o trabalho discute o que estes resultados podem significar. Não é intenção deste trabalho colocar em questão a legitimidade, a necessidade ou sequer a qualidade dos programas em análise, mas verificar se houve, em Foz do Iguaçu e no período já citado, redução da taxa de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias.

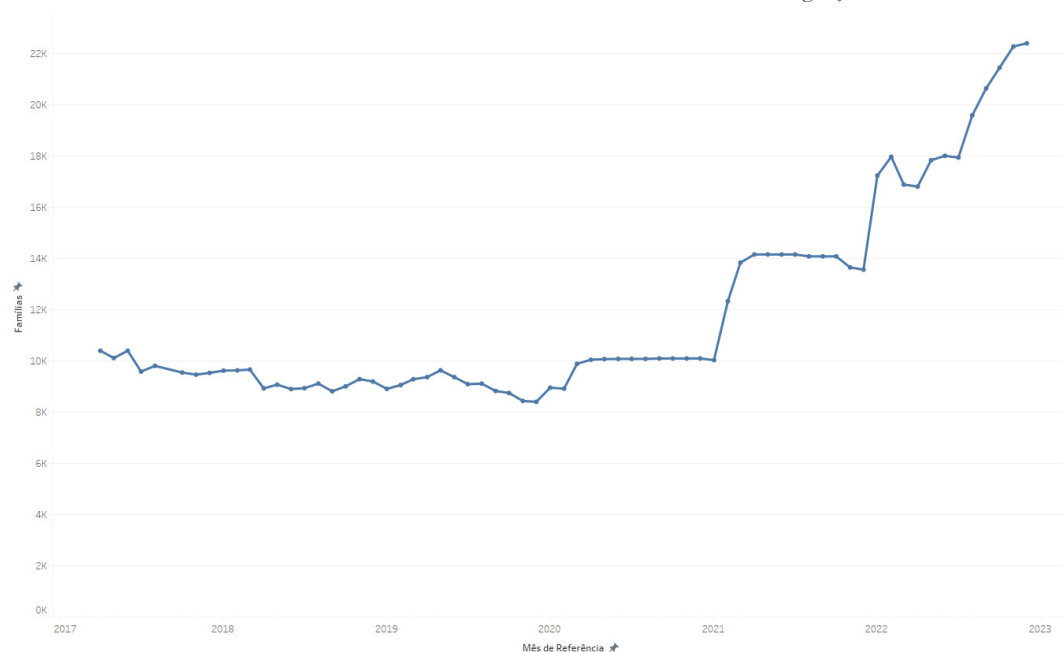
6 Resultados

Após recuperar e processar os dados das bases do Governo Federal, é chegada a etapa de apresentar os resultados. Primeiramente serão observados o número de famílias beneficiárias no período de análise, em seguida, o número de famílias em extrema pobreza, para enfim calcular a taxa de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias. Também serão apresentadas as quantidades médias de recursos repassados por família e e totais repassadas ao município longo da série de estudo.

6.1 Famílias beneficiárias do PBF e PAB entre 2017 e 2022.

Dentro da série de estudo, é possível observar os dados em 3 momentos distintos: de abril de 2017 até fevereiro de 2020, de março de 2020 até dezembro de 2021 e de janeiro até dezembro de 2022.

Figura 2 – Série histórica do número de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu entre 2017 e 2022.

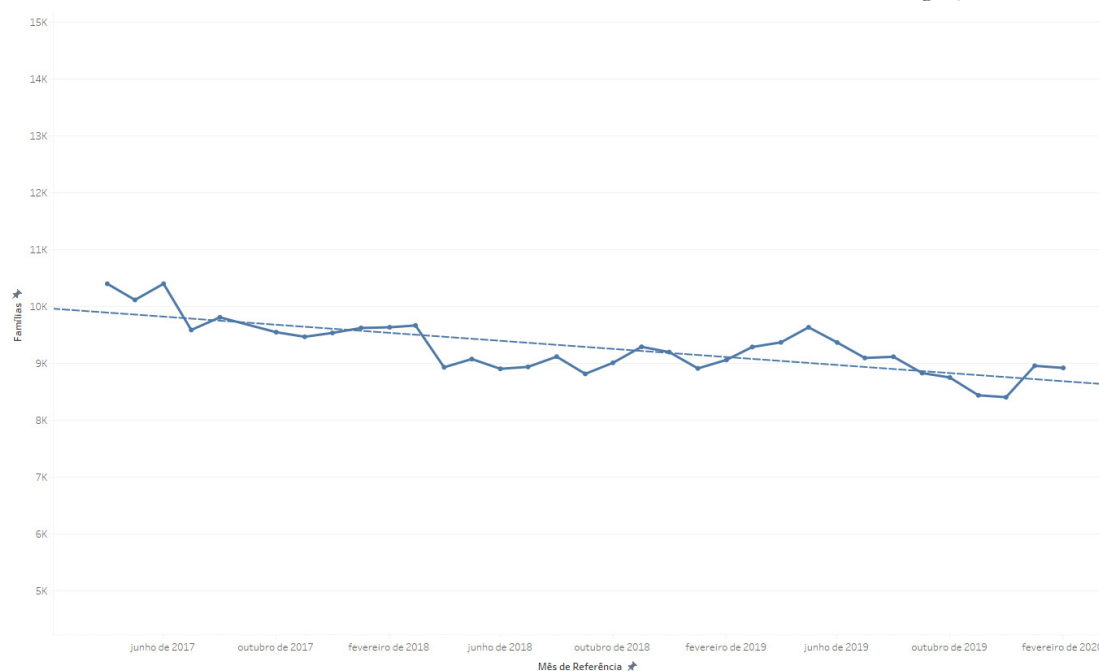


Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

Em abril de 2017, 10.396 famílias iguaçuenses estavam incluídas no PBF, número que apresentou tendência de queda até fevereiro de 2020, quando haviam 8.917 famílias recebendo o benefício na cidade. Dentro deste período, foram observados 34 meses, excluindo setembro de 2017, cujos dados estão faltantes na base.

O maior valor dentro deste recorte é o encontrado em abril de 2017 mesmo, enquanto o menor valor do recorte é o de dezembro de 2019, quando o número de famílias iguaçuenses beneficiárias do PBF chegou a 8.402, antes de subir novamente e encerrar o recorte nas 8.917 famílias já citadas de dezembro de 2021.

Figura 3 – Recorte da série histórica do número de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu entre 2017 e 2019.



Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

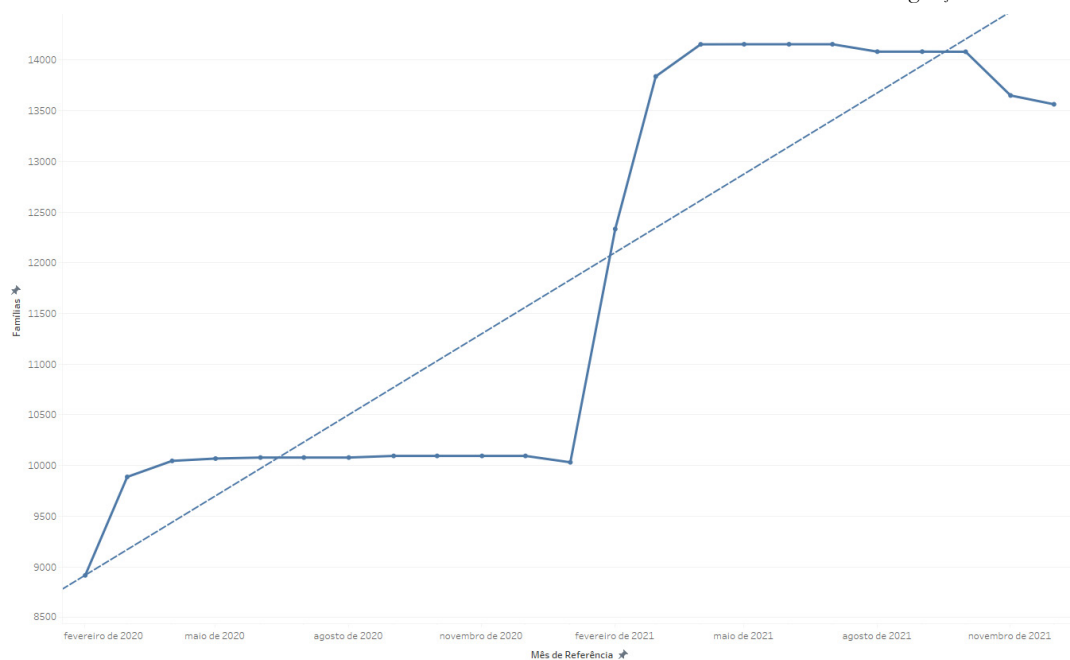
Entre fevereiro e março de 2020, mês em que se iniciam as restrições de circulação provocadas pela Pandemia de Covid-19 em Foz do Iguaçu, há o maior aumento no número de famílias beneficiárias no período de um mês da série até então. Das 8.917 famílias em fevereiro, houve um salto para 9.888 famílias beneficiárias em março. Após este aumento significativo, o valor se estabiliza entre 10.032 e 10.095 famílias no período entre abril de 2020 e janeiro de 2021.

Tanto esse aumento repentino quanto a estabilidade entre abril e janeiro são explicadas pela implementação do Auxílio Emergencial, que por seu caráter emergencial, contou com regras de pagamento e inclusão independentes daquelas usadas pelo PBF, de modo que o PBF passou por essa primeira fase de implementação do Auxílio Emergencial em relativa suspensão.

Entre janeiro e fevereiro de 2021 há um novo aumento significativo no número de famílias beneficiárias do PBF, de 10.032 famílias em janeiro para 12.333 famílias em fevereiro, seguido por outro aumento para 13.838 em março, enquanto há uma transição entre a fase do Auxílio Emergencial de 2020 para o Auxílio Emergencial de 2021. Entre março e abril o aumento reduz a intensidade, indo dos 13.838 para 14.154 famílias beneficiárias e fluando entre 14.081 e 14.155 famílias de a outubro de 2021.

Em novembro, o número de famílias beneficiárias do recém instituído Programa Auxílio Brasil, herdado da mesma base de famílias do PBF, sofre uma pequena redução para o patamar de 13.650 e uma nova redução em dezembro, finalizando o ano de 2021 com 13.563 famílias iguaçuenses beneficiárias.

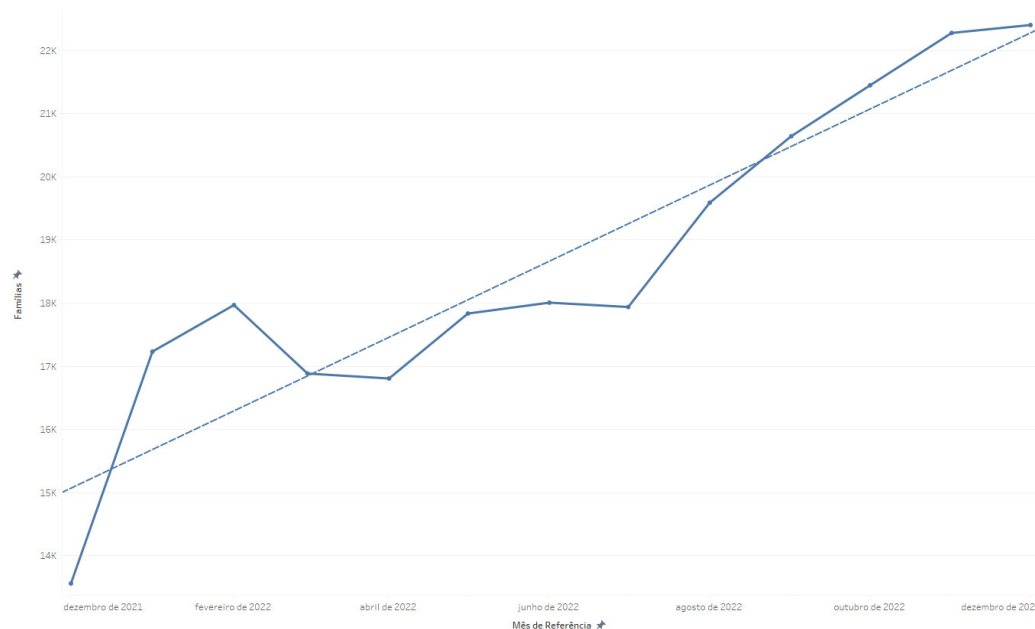
Figura 4 – Recorte da série histórica do número de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu entre 2020 e 2021.



Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

A partir de janeiro de 2022, se inicia o primeiro ano de funcionamento do novo PAB, com um aumento no número de beneficiários de 13.563 em dezembro para 17.233, inaugurando um período de crescimento do número de famílias beneficiárias, que faz com que o número de famílias beneficiárias chegasse a 22.401 famílias em dezembro de 2022, um aumento de 60% de dezembro de 2020 a dezembro de 2021.

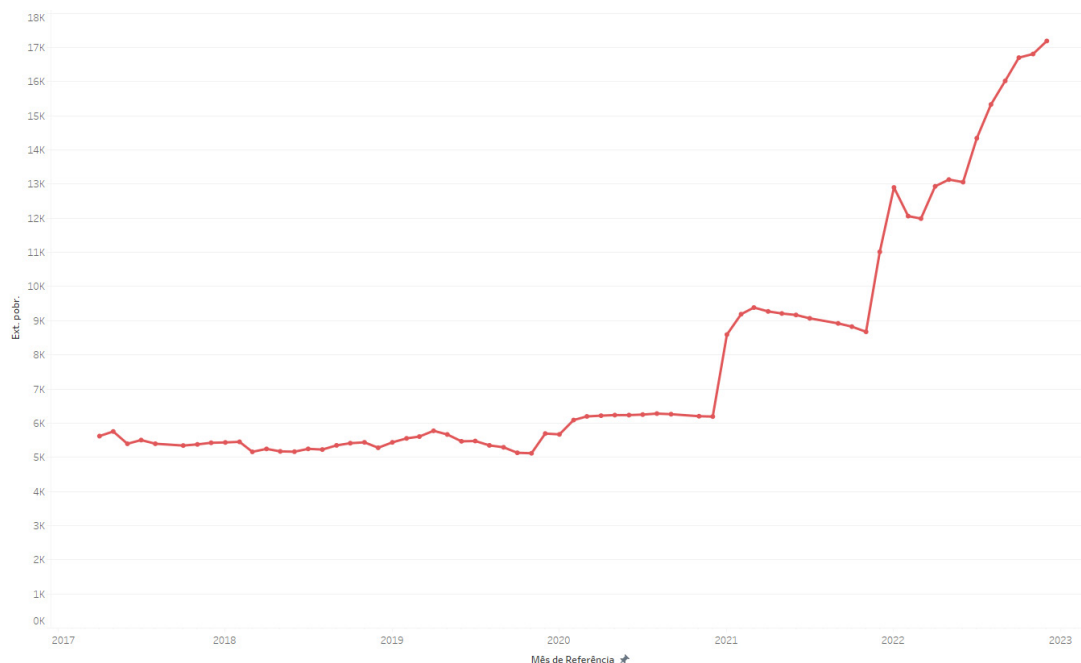
Figura 5 – Recorte da série histórica do número de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu entre 2021 e 2022.



Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

O número de famílias beneficiárias em extrema pobreza varia de forma muito semelhante à quantidade total de famílias ao longo da série. A série também pode ser observada com os mesmos recortes usados para observar o número total de famílias, em um período entre abril de 2017 a fevereiro de 2020, um segundo entre março de 2020 e dezembro de 2021 e um terceiro de janeiro a dezembro de 2022.

Figura 6 – Série histórica do número de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu entre 2017 e 2022.



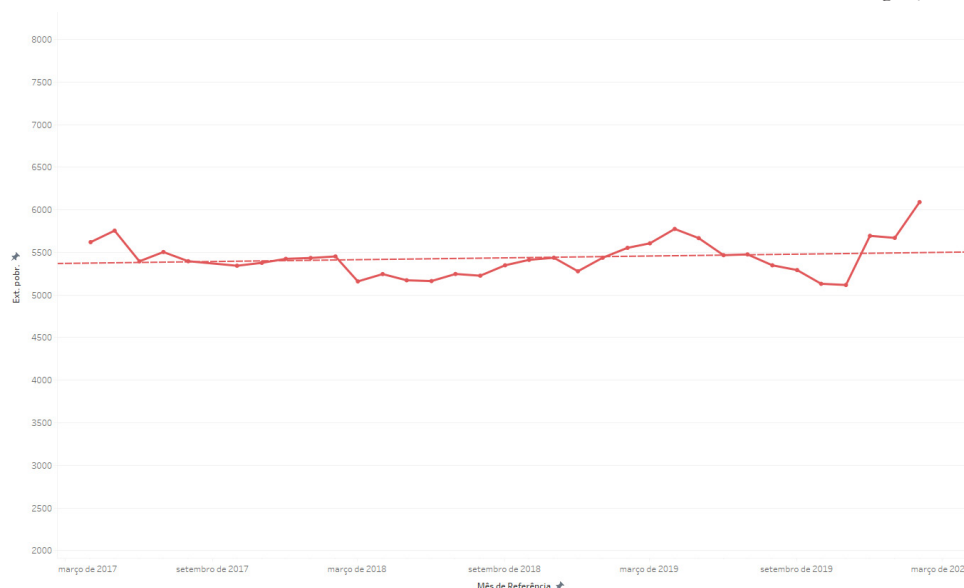
Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

Em abril de 2017, 5.621 famílias beneficiárias estavam em situação de extrema pobreza. Esse valor passou por um período de relativa estabilidade até fevereiro de 2020, sendo que novembro de 2019 registrou o menor valor do recorte, 5.118 e fevereiro de 2020 registrou o maior do recorte, 6.091 famílias beneficiárias

em situação de extrema pobreza, registrando altas ao fim do recorte, tal qual no número total de famílias beneficiárias.

Entretanto, este primeiro recorte mostra uma estabilidade tendendo a um leve aumento, ao contrário do número total de famílias beneficiárias, que apresentou uma estabilidade no período, porém com uma leve tendência de queda.

Figura 7 – Recorte da série histórica do número de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu entre 2017 e 2019.



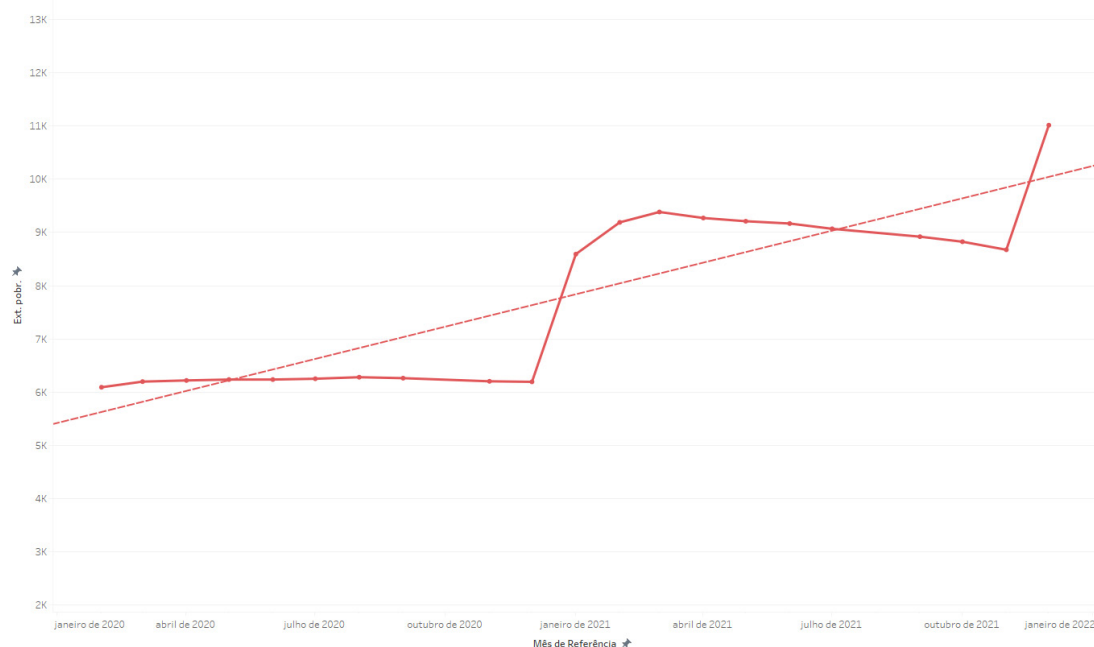
Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

Entre março de 2020 e dezembro de 2021, é observado um padrão que também se assemelha ao do número total de famílias, com dois patamares de estabilidade, um entre março e dezembro de 2020, indo de 6.197 famílias para 6.193 respectivamente, chegando ao máximo a 6.280 entre estes meses, especificamente no mês de agosto.

Já na passagem de dezembro de 2020 para janeiro de 2021, uma grande quantidade de famílias passa a constar como beneficiárias, elevando o número de famílias beneficiárias em extrema pobreza na cidade de Foz do Iguaçu para 8.593. Este número continuou subindo até março de 2021, quando atingiu o patamar de 9.385.

Entre março e novembro de 2021, o número de famílias em situação de extrema pobreza seguiu uma leve queda contínua, chegando a 8.675 neste mês. Entre novembro e dezembro, há um novo aumento no número de famílias beneficiárias em situação de extrema pobreza, passando para 11.016.

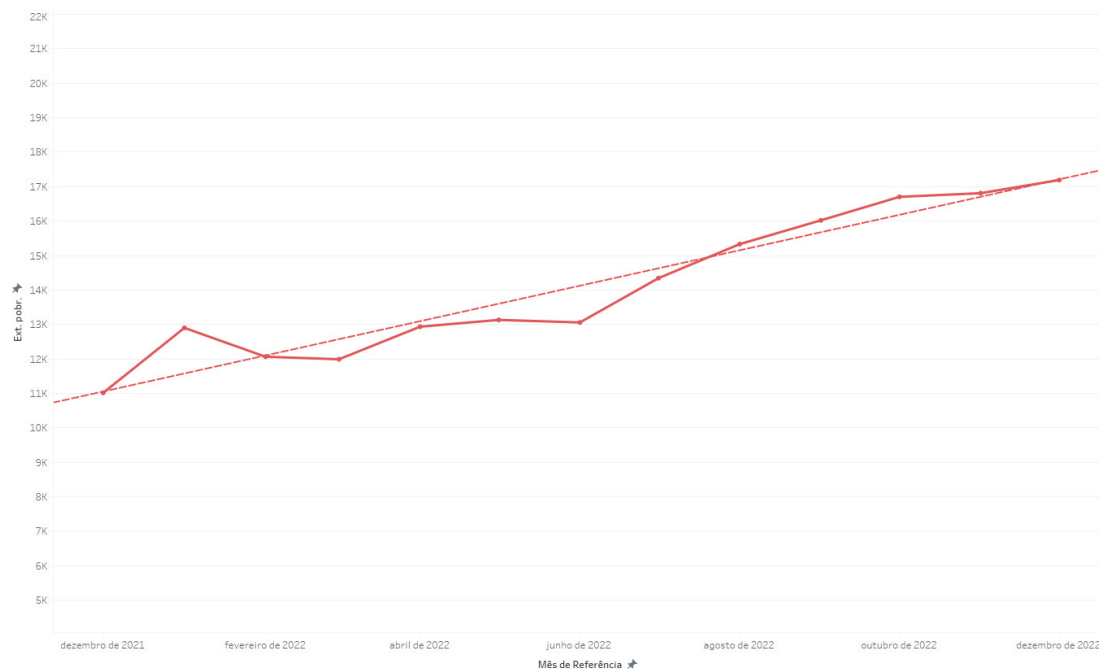
Figura 8 – Recorte da série histórica do número de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu entre 2020 e 2021.



Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

Após o fim do Auxílio Emergencial e entrada em vigor do PAB, o número de famílias inscritas em situação de extrema pobreza apresentou uma significativa tendência de aumento. Em janeiro de 2022 o número de famílias saltou para 12.901 e, após algumas oscilações, chegou a dezembro de 2022 17.191.

Figura 9 – Recorte da série histórica do número de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu entre 2021 e 2022.



Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

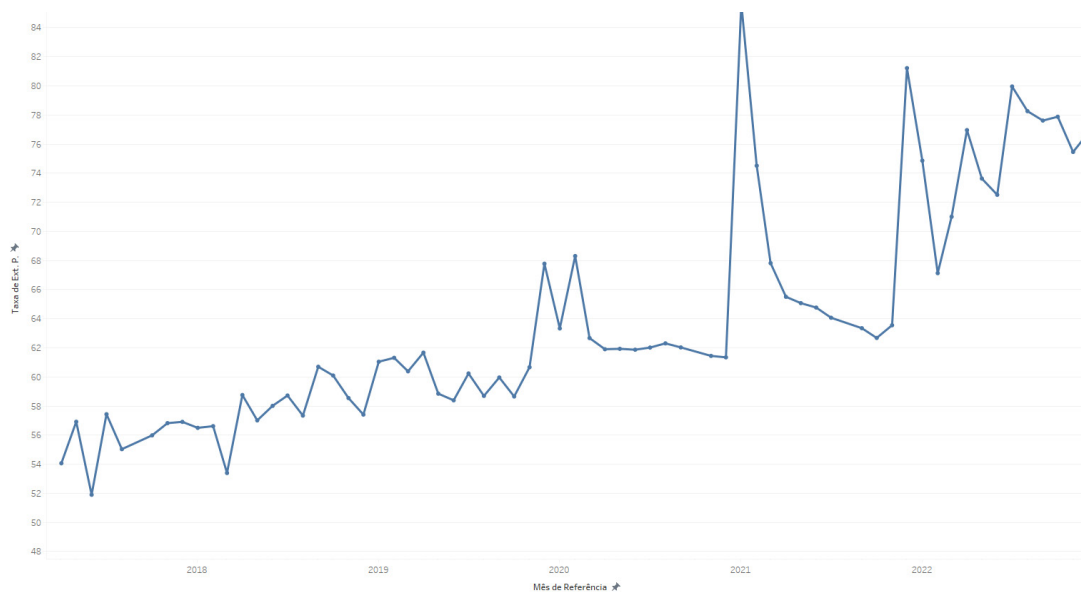
Tendo conhecimento a respeito do número total de famílias beneficiárias e do número de famílias beneficiárias em situação de extrema pobreza, é possível realizar a divisão do número de famílias beneficiárias em

extrema pobreza pelo número total de famílias beneficiárias e compreender se a taxa de extrema pobreza dentre as famílias beneficiárias apresentará uma tendência de aumento ou de redução.

6.2 A taxa de famílias beneficiárias em extrema pobreza

Dado o fato de que reduzir a extrema pobreza entre as famílias beneficiárias é um objetivo declarado tanto pelo PBF quanto pelo PAB, tanto com o alívio imediato fornecido pela transferência monetária, quanto com a aplicação de condicionalidades que fortalecem o desenvolvimento familiar e buscam tirar a família da situação de extrema pobreza em mais longo prazo. Portanto, cabe observar como essa proporção de famílias beneficiárias em extrema pobreza se alterou ao longo do período do estudo, que se deu conforme o seguinte:

Figura 10 – Série histórica da taxa de famílias beneficiárias do PBF e do PAB em extrema pobreza em Foz do Iguaçu entre 2017 e 2022.



Fonte: SAGI, 2023. Imagem elaborada pelo autor, 2023.

Ao início da série, 54% das famílias beneficiárias estavam em situação de extrema pobreza. Aqui, a tendência de aumento é um pouco mais visível do que quando observadas as tendências do número total de famílias ou número de famílias em extrema pobreza. Até novembro de 2019, a maior proporção de famílias em extrema pobreza em relação ao total de beneficiárias havia sido em abril de 2019, quando cerca de 62% do total de famílias beneficiárias do PBF estavam em situação de extrema pobreza.

Entre novembro e dezembro de 2019, a taxa de famílias em extrema pobreza sofre um aumento significativo, marcando 68%, um salto de 6% em apenas um mês, valor que voltou a 63% em janeiro, subiu novamente para 68% em fevereiro, caiu para 62% em março e se manteve entre 61% e 62% até dezembro, durante a primeira fase do Auxílio Emergencial.

Durante a transição do Auxílio Emergencial de 2020 e 2021, há um pico de um mês apenas em janeiro que chega a 85% das famílias beneficiárias sendo marcadas como estando em situação de extrema pobreza, o que volta a 65% rapidamente até abril e permanece em uma relativa estabilidade com leve tendência de queda ao longo dessa segunda fase do Auxílio Emergencial, tendo como menor taxa de extrema pobreza neste recorte de 2021 aquela dos meses de outubro e novembro, quando a taxa chegou a 63% e 64%.

Entre novembro e dezembro de 2021, novamente fase de transição, agora do Auxílio Emergencial de 2021 para o PAB, há um novo pico em que a taxa de famílias beneficiárias em extrema pobreza chega a 81%.

Este valor oscila levemente para baixo e para cima ao longo do resto do ano de 2022, mas chega a dezembro em 77%, com apenas um mês registrando taxa menor do que 70%, no caso, fevereiro deste ano.

6.3 Houve redução da extrema pobreza entre as famílias beneficiárias?

A partir dos dados disponibilizados pelo Governo Federal, não é possível identificar redução nas taxas de extrema pobreza entre as famílias beneficiárias. Tanto no período do PBF antes do início da pandemia de Covid-19, é possível notar que, na realidade, há uma tendência de aumento da taxa de famílias beneficiárias em extrema pobreza.

Durante os períodos de pagamento do Auxílio Emergencial, é possível observar que há nos dados do PBF uma relativa estabilidade atípica em relação ao restante dos períodos, o que se dá pelo fato de que durante o período do Auxílio Emergencial, as regras do PBF foram alteradas, de modo que as famílias cujos benefícios fossem inferiores ao valor pago pelo Auxílio Emergencial seriam migradas temporariamente. Por outro lado, as famílias cujo benefício concedido pelo PBF fosse maior do que o concedido pelo Auxílio Emergencial seriam mantidas no PBF. Após o fim do Auxílio Emergencial e início do PAB, é possível notar que o novo patamar de famílias beneficiárias em extrema pobreza está quase 10% mais alto do que o do período anterior à pandemia.

Como não há uma meta de redução da extrema pobreza estabelecida nessas políticas públicas, não é possível determinar se os impactos foram os esperados ou não. Entretanto, é possível estabelecer que o objetivo declarado de reduzir a extrema pobreza não foi cumprido no período entre 2017 e 2022 na cidade de Foz do Iguaçu.

É importante destacar que estes resultados não significam que a transferência de renda não seja uma política pública apropriada para o combate à redução da pobreza e da extrema pobreza. Entretanto, o trabalho chama a atenção para a importância de definir corretamente os objetivos da política pública, de modo a permitir sua avaliação posterior, com o estabelecimento de métodos de avaliação dos resultados com base nos objetivos e com a divulgação de metas a serem alcançadas pelas políticas públicas.

Outro ponto de atenção que estes resultados apontam, é a necessidade de expansão das políticas públicas de redução da pobreza e da extrema pobreza, não apenas por políticas de transferência direta de renda, mas também de outras formas que possam produzir a redução da taxa de famílias beneficiárias em extrema pobreza ao longo do tempo.

7 Considerações finais

O objetivo deste trabalho era verificar se houve redução na taxa de famílias beneficiárias do PBF e do PAB que estão em situação de extrema pobreza, conforme objetivo declarado pelos dois programas em suas leis de regulamentação. Para isso, foi feita uma pesquisa bibliográfica a respeito das políticas sociais de transferência de renda no Brasil, primeiramente entre a década de 1930 até a virada do século, em seguida, acompanhando a trajetória do PBF e do posterior PAB. Em seguida, foi feita uma breve discussão sobre a avaliação de impacto de políticas sociais, para contribuir no estabelecimento dos delineamentos da pesquisa.

Após essa revisão, foram apresentados os métodos usados no trabalho, desde a coleta de informações de famílias beneficiárias totais e em extrema pobreza em Foz do Iguaçu no repositório *Data Explorer* da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Apresentadas as formas de coleta de dados, foi realizado o cálculo da taxa de famílias em extrema pobreza sobre o total de beneficiárias do PBF e do PAB em Foz do Iguaçu no período entre 2017 e 2022, que

mostrou que a dinâmica de redução ou aumento da taxa de famílias em extrema pobreza é complexa, mas que não foi possível identificar reduções usando os métodos desta pesquisa.

Ao contrário, as tendências, sobretudo no período anterior e no período posterior ao pagamento do Auxílio Emergencial, são de aumento no número de famílias em extrema pobreza em relação ao total de beneficiárias dos programas sociais permanentes de transferência monetária direta.

Estes resultados podem levantar debates sobre o que mais deve ser feito em complemento às políticas públicas sociais em vigência para que se possa reverter este quadro e observar reduções efetivas na proporção de famílias em extrema pobreza em relação ao total de beneficiárias.

Para estudos posteriores, é possível sugerir que se responda à mesma pergunta usando métodos e dados alternativos a estes para o mesmo período, ou ainda a investigação deste mesmo procedimento em outros municípios para verificar se em algum lugar a taxa de famílias em extrema pobreza apresenta padrões diferentes, em busca de encontrar diferenças capazes de melhor compreender o que faz com que as taxas de extrema pobreza dentre as famílias beneficiárias aumente ou diminua.

Referências

VIEIRA, Evaldo Amaro. Políticas sociais e direitos sociais no Brasil. *Comunicação & Educação*, [S.L.], n. 9, p. 13, 30 ago. 1997. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9125.v0i9p13-17>.

GONZÁLEZ, E., CÁRCABA, A., VENTURA, J. *Weight Constrained DEA Measurement of the Quality of Life in Spanish Municipalities in 2011*. *Soc Indic Res* 136, 1157–1182 (2018). Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11205-016-1426-y>> Acesso em 02 jun. 2021.

GRECO, G. Setting the Weights: The Women's Capabilities Index for Malawi. *Soc Indic Res* 135, 457–478 (2018). Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11205-016-1502-3>> Acesso em 10 mai. 2021.

MCCLOSKEY, Brian et al. Emerging infectious diseases and pandemic potential: status quo and reducing risk of global spread. *The Lancet Infectious Diseases*, Londres, v. 14, n. 10, p. 1001-1010, out. 2014. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/s1473-3099\(14\)70846-1](http://dx.doi.org/10.1016/s1473-3099(14)70846-1).

CIOTTI, Marco et al. The COVID-19 pandemic. *Critical Reviews In Clinical Laboratory Sciences*, [S.L.], v. 57, n. 6, p. 365-388, 9 jul. 2020. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/10408363.2020.1783198>.

NISHIURA, Hiroshi; JUNG, Sung-Mok; LINTON, Natalie M.; KINOSHITA, Ryo; YANG, Yichi; HAYASHI, Katsuma; KOBAYASHI, Tetsuro; YUAN, Baoyin; AKHMETZHANOV, Andrei R.. The Extent of Transmission of Novel Coronavirus in Wuhan, China, 2020. *Journal Of Clinical Medicine*, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 330, 24 jan. 2020. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/jcm9020330>.

ESPOSITO, Susanna; PRINCIPI, Nicola; LEUNG, Chi Chi; MIGLIORI, Giovanni Battista. Universal use of face masks for success against COVID-19: evidence and implications for prevention policies. *European Respiratory Journal*, [S.L.], v. 55, n. 6, p. 2001260, 29 abr. 2020. European Respiratory Society (ERS). <http://dx.doi.org/10.1183/13993003.01260-2020>.

SOARES, Bruno. Foz do Iguaçu registra o primeiro caso de Coronavírus e teme colapso econômico. *Gazeta do Povo*. Curitiba, p. 0-9. 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/foz-do-iguacu-registra-primeiro-caso-de-coronavirus-e-teme-colapso-economico/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

FOZ DO IGUAÇU (Município). Decreto Municipal nº 27.994, de 25 de março de 2020a. Foz do Iguaçu, PR.

FOZ DO IGUAÇU (Município). Decreto Municipal nº 28.000, de 30 de março de 2020b. Foz do Iguaçu, PR.

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia; PINHEIRO, Leonardo de Castro; LIMA, Fabiano de Sousa; MARTINELLI, Cláudia da Costa. Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: desafios para políticas públicas. Brasília: Unesco, 2002.

CECAD - CONSULTA, SELEÇÃO E EXTRAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO CADÚNICO. Famílias inscritas no CadÚnico em Foz do Iguaçu - PR. Disponível em: < https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php>. Acesso em: 22 out. 2022.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.