

Política Social e Crescimento Inclusivo: um estudo comparativo entre programas sociais do Brasil e Portugal

RESUMO

O artigo analisa políticas sociais, particularmente a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no Brasil e o Sistema de Proteção Social e Cidadania – SPSC, em Portugal para a promoção do crescimento inclusivo. Esta é uma temática relevante e contemporânea para acadêmicos, políticos e gestores públicos por tratar de questões ainda problemáticas e que demandam reflexões para suas soluções quais sejam: erradicação da pobreza, redução da desigualdade social e crescimento inclusivo. Para tanto, este trabalho parte do debate teórico sobre o crescimento inclusivo e avaliações de políticas sociais intersetoriais além do entendimento sobre: pobreza, desigualdade social e inclusão. Posterior, faz-se o levantamento de dados documentais e bibliográficos sobre ambas as políticas, em particular o Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, e Rendimento Social de Inserção (RSI), em Portugal, entre o período 2003 a 2019. Metodologicamente caracteriza-se por ser uma pesquisa descritiva e analítica, de análise qualitativa com base no método comparativo. Os resultados mostram que as ações instituídas por ambos os programas apontam melhorias nos indicadores de renda, saúde e educação nas famílias e/ou indivíduos beneficiados durante o período de análise promovendo o crescimento inclusivo, no entanto tais políticas ainda que sejam necessárias não são suficientes para erradicar a pobreza.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social. Crescimento Inclusivo. Programas de Transferência de Renda.

Maristela Dumasmaristela.dumas@hotmail.com

Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Mezamalumeza@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Joana Maria Sampaio Rua**Fernandes**joana@ipb.pt

IPB - Instituto Politécnico de Bragança. Mirandela. Bragança. Portugal.

1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais têm obtido destaque no cenário profissional e acadêmico. Um dos motivos da relevância de sua discussão reside na necessidade de se propor políticas públicas que supram as crescentes demandas sociais que se apresentam aos gestores públicos, e que estas, consigam ao menos reduzir os indicadores de pobreza e desigualdade social. Tais políticas possuem reflexos socioeconômicos em todas as camadas sociais bem como em âmbito regional nos territórios, fato que corrobora a escolha do tema desta pesquisa que discute o crescimento inclusivo como estratégia de desenvolvimento aliada aos programas de transferência de renda instituídos no Brasil e em Portugal.

Apesar de alguns avanços recentes, a América Latina, segundo Gurria (2014), continua sendo a região com a maior desigualdade de renda no mundo. No decorrer da última década, a América Latina e Caribe alcançaram seu menor índice de concentração de renda, porém a região continua sendo a mais desigual do mundo, com um coeficiente de Gini estimado em 0,5 conforme relata uma análise da comissão econômica das Nações Unidas para os 33 países latino-americanos e caribenhos (CEPAL, 2018). Para complementar este panorama o ambiente econômico externo tornou-se recentemente desafiador, as fragilidades estruturais de muitas das economias da região tornaram-se mais visíveis, com alguns países experimentando um crescimento muito baixo, ou mesmo um crescimento negativo do Produto Interno Bruto (PIB) real.

Por sua vez, a Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN, 2019b) aponta que o futuro da Europa nunca esteve tão presente nas agendas governamentais. Fatores como as políticas de austeridade, a crise do euro e as questões de refúgio e imigração conduziram ao questionamento do modelo de funcionamento da União Europeia (UE), da sua viabilidade e do seu futuro. Quase 50% dos cidadãos referem não confiar nas instituições europeias, bem como nas instituições dos seus próprios países. Uma Europa Social – que se baseia no bem-estar dos cidadãos e habitantes da UE, com padrões sociais mínimos estabelecidos – é questionada pela persistência da exclusão e pobreza de quase um quarto da população.

Segundo Rodrigues (2010) em Portugal, na história do direito, a declaração e a explicitação sobre o domínio dos direitos reais têm assumido relevante prioridade. O que não acontece da mesma forma no caso dos direitos sociais. Desta forma, os direitos econômicos e sociais integram um modelo de cidadania social e econômica, que é a nova dimensão da cidadania aberta ao campo do trabalho e do mercado. Assim, estes direitos devem ser dimensionados a partir da ideia de justiça social e enquadram-se, sobretudo, na necessidade de distribuição de rendimentos e na consequente proteção aos mais vulneráveis, aos trabalhadores e aos pobres, sob a lógica de princípios como os da igualdade e solidariedade.

Neste contexto o objetivo deste artigo é analisar a política social, particularmente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no Brasil, e o Sistema de Proteção Social e Cidadania (SPSC), em Portugal, para a promoção do crescimento inclusivo. A análise destes programas diretamente ligados à redução dos níveis de pobreza e desigualdade social sugere encontrar, apesar da diferença territorial e populacional existente entre Brasil e Portugal, certa similaridade nas políticas sociais direcionadas ao atendimento da população de vulnerabilidade

social¹. Importante destacar a existência de uma lacuna em tais programas, pois apesar de terem mais de uma década de implementação ainda demandam pesquisas, fato que demonstra a relevância do tema proposto.

Metodologicamente a pesquisa será descritiva e analítica, de análise qualitativa com base no método comparativo para melhor compreendermos esta questão que envolve proteção social e o crescimento inclusivo na busca pela redução da desigualdade social e pobreza colaborando com o objetivo da presente pesquisa: avaliar o impacto da política social no crescimento inclusivo através dos programas Bolsa Família (BF) e Rendimento Social de Inserção (RSI) no Brasil e em Portugal.

Este trabalho está estruturado em cinco partes incluindo esta introdução. Na segunda parte apresenta-se o debate teórico sobre o crescimento inclusivo e avaliações de políticas sociais intersetoriais, posteriormente apresenta-se o levantamento de dados documentais e bibliográficos sobre ambas as políticas, em particular o PBF, no Brasil, e RSI, em Portugal, objetos de pesquisa deste trabalho. É realizada uma análise comparativa e a discussão dos resultados sobre o impacto dos programas BF e RSI no crescimento inclusivo. Por fim, são apontadas algumas considerações finais e citadas as referências utilizadas.

2 CRESCIMENTO INCLUSIVO E POLÍTICAS SOCIAIS

O crescimento inclusivo apresenta-se como relevante na discussão sobre desenvolvimento e políticas sociais. Para pensar como um país pode crescer de forma inclusiva parte-se do debate sobre crescimento pró-pobre. A relação entre tais conceitos não é simples, pois para alguns autores eles são semelhantes ao focar a redução da pobreza e/ou desigualdade social em uma dada sociedade segundo Ravallion e Chen (2003), Bhalla (2007), Lanchovichina e Lundstrom (2009 apud RANIERI; RAMOS. 2013), enquanto para outros eles se diferenciam por considerar que o crescimento inclusivo foca além da renda, a inclusão dos mais pobres ao acesso a saúde, educação, nutrição, trabalho dentre outros que melhoram a qualidade de vida do cidadão, o que remete ao conceito multidimensional de pobreza (HABITO, 2009; KAKWANI; SILBER, 2008 apud RANIERI; RAMOS. 2013).

Este crescimento está relacionado ao desenvolvimento socioeconômico e por consequência às políticas de proteção social. Para Grosse et al. (2008 apud RANIERI; RAMOS, 2013) a renda dos mais pobres não é beneficiada automaticamente com o crescimento de indicadores sociais, por esta razão as melhorias na renda devem ser parte integrante da formulação de políticas.

O debate sobre crescimento pró-pobre e inclusivo se fundamenta nas noções de pobreza, desigualdade social, inclusão e exclusão social. Para Silva (2010) a discussão sobre pobreza é uma preocupação teórico-conceitual, bem como de intervenção social. A sua regulação e redução tem sido considerada necessária ao permitir uma manutenção no sistema de produção capitalista. Para o autor, este

¹ Considera-se vulnerabilidade social segundo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS (2005), a vulnerabilidade decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

sistema centrado na exploração e expropriação para garantir a mais valia e a divisão desigual e injusta da renda nacional entre a população é o responsável pela constituição de processos excludentes que perpetuam a pobreza. Descreve-se aqui a pobreza como multidimensional não podendo ser considerada apenas como insuficiência de renda. Neste caso, concebida também como falta de acesso a serviços, trabalho, informação, bem como a não participação política e social. Este entendimento favorece as estratégias de regulação, redução e superação da pobreza.

A percepção da pobreza como multidimensional é reforçada segundo Fabel, Teles e Caminhas (2016) na medida em que consideram que o aspecto unidimensional da pobreza que toma como base o rendimento de forma exclusiva apresenta-se insuficiente em alcançar a totalidade das necessidades vivenciadas pelos pobres. Tais necessidades são percebidas no tocante ao trabalho, saúde, habitação, educação, dentre outros. Neste contexto, o viés multidimensional da pobreza se torna relevante para as políticas sociais e introduz uma agenda nova na arena social, retomando o debate sobre os programas sociais de enfrentamento à pobreza.

Segundo Santos (2014) uma das maneiras mais tradicionais de se caracterizar a pobreza tem sido defini-la como “insuficiência de renda”, sendo necessário diferenciá-la da desigualdade social. Enquanto a pobreza é uma condição que afeta os indivíduos – ou seja, os membros de uma população –, a desigualdade diz respeito ao conjunto população em sua totalidade. “A pobreza é uma condição de indivíduos ou grupos de indivíduos os quais se encontram privados de meios adequados de subsistência. Já a desigualdade é uma propriedade da distribuição da riqueza, em uma dada população ou sociedade.” (SANTOS, 2014, p.16).

Abordar os conceitos de Inclusão e exclusão é fundamental quando pretendemos discutir crescimento inclusivo. A exclusão, em sua semântica original, segundo Santos (2014) significa o não pertencimento a determinado grupo ou condição. Estudos da Antropologia Social indicam que a construção de identidades sociais – ou seja, o processo de identificação e pertencimento de um indivíduo a um grupo social – se faz por inclusões e exclusões. Existem critérios para classificar os “de fora” e os “de dentro”, a exemplo, em grupos religiosos, nações, famílias, dentre outros.

Para Borba e Lima (2011) o reconhecimento dos fatores de exclusão e inclusão social está associado à vulnerabilidade social, o que aponta para uma questão multidimensional de indicadores que exibem assimetria no que respeita à variabilidade espaço-temporal. Observa-se, no entanto, que fatores clássicos de exclusão como a fome, pobreza e desemprego e de inclusão como emprego e justiça social, apesar de antigos, continuam em evidência na sociedade contemporânea.

A exclusão social não pode ser considerada apenas como ausência de recursos materiais, pois pode acontecer com indivíduos ou famílias com níveis mínimos de sobrevivência. A exclusão incide sobre dimensões essenciais da identidade social dos cidadãos e se caracteriza em um estado complexo de precariedade nomeadamente ao nível da habitação, saúde, principalmente em termos de escolarização, níveis formação e qualificação perante o mercado de emprego (LALANDA, 2007).

Dias (2010) afirma que a exclusão social se caracteriza como um fenômeno multidimensional. Especificamente como um fenômeno social ou um conjunto de fenômenos sociais interligados que contribuem para a produção do excluído. É possível coexistir, ao nível da exclusão, fenômenos sociais diferentes, tais como o desemprego, a discriminação, a marginalidade, a pobreza, entre outros. A autora acrescenta que a pobreza é concebida como um dos fenômenos integrantes da exclusão social, sendo aquela, mais uma forma do que um resultado desta última, uma vez que a exclusão abrange formas de privação não material, ultrapassando a falta de recursos econômicos.

Após discutir as noções de pobreza, desigualdade social, inclusão e exclusão social se prossegue com a abordagem do crescimento pró-pobre ao crescimento inclusivo. Para Kakwani, Khandker e Son (2004) um objetivo de grande relevância no desenvolvimento tornou-se a redução da pobreza, que pode ser alcançada pelo crescimento econômico e/ou pela distribuição de renda. Questões relacionadas aos benefícios do crescimento acumulado para os pobres também têm obtido destaque na política de desenvolvimento nos anos 90. Um consenso emergente é que o crescimento por si só é uma ferramenta bastante dura para a redução da pobreza. A ênfase na redução da pobreza, nas políticas de redistribuição de renda e ativos tornaram-se cada vez mais relevantes. Uma agenda política que lide com preocupações de distribuição e redução da pobreza pode levar ao aprimoramento do crescimento econômico e da equidade. De fato, a relação entre crescimento, desigualdade e pobreza é complexa e interdependente.

O crescimento pró-pobre, segundo Ranieri e Ramos (2013), surge com o objetivo de repensar o desenvolvimento mediante a preocupação com as implicações distributivas dos processos de crescimento. Esta vertente da literatura se preocupou em garantir que as pessoas pobres verdadeiramente se beneficiem do crescimento. Seus princípios fundamentais são que o crescimento não é inerentemente pró-pobre; portanto, os processos de crescimento precisam ser calibrados para obter crescimento favorável aos pobres.

Promover o crescimento econômico próspero, representado no aumento do Produto Interno Bruto (PIB), não significa dizer que toda população será beneficiada. Podemos inclusive identificar maior desigualdade social, mais pessoas marginalizadas. Este crescimento é capaz de não gerar melhoria de renda para todos e pode até acentuar a pobreza.

Para Kakwani e Pernia (2000 apud RIBEIRO; ARAÚJO; FEITOSA, 2015, p.3):

O crescimento só será pró-pobre se a renda dos pobres apresentar elevação superior ao verificado pela renda dos não pobres, o que permitiria uma redução na desigualdade. Em outros termos, o crescimento pró-pobre ocorre quando se observa uma queda na pobreza maior que aquela que se teria se todas as rendas tivessem aumentado de acordo com a mesma taxa.

No desenrolar do debate sobre crescimento pró-pobre, surgiu e se estabeleceu o conceito de crescimento inclusivo, desde então coexistindo com o conceito de crescimento pró-pobre, na ausência de uma especificação clara de seu relacionamento. O conceito de pró-pobreza na literatura permaneceu focado ao nível de distribuição de renda, com resultados não relacionados à renda incorporados mais recentemente. Por sua vez, a noção de participação e benefício

dos processos de crescimento identificados com a inclusão passou a ser vista como relacionada, ainda que distinta, do crescimento pró-pobre, pertencente a um conceito mais amplo de crescimento inclusivo (RANIERI; RAMOS, 2013).

Os autores acrescentam que o crescimento inclusivo pode ser visto como relacionado à percepção de que os processos de crescimento podem ter impactos diferentes, não apenas na distribuição de renda, mas também entre os grupos étnicos, grupos de gênero e regiões geográficas, dentre outros. Por considerar também, o envolvimento das pessoas no processo de crescimento como importante.

Segundo Ranieri e Ramos (2013) em decorrência da progressão do pensamento sobre o desenvolvimento advindo de experiências de desenvolvimento dos países que na segunda metade do Século XX ficaram fora do restrito grupo de países desenvolvidos, o crescimento inclusivo se fortaleceu como uma preocupação central na literatura sobre desenvolvimento e na formulação de políticas públicas em diversos países.

Não há um consenso sobre o conceito, nem tão pouco sobre a forma de operacionalizá-lo. Há autores que consideram que o conceito de crescimento pró-pobre é semelhante ao inclusivo e há outros autores que mostram que eles se diferenciam. O conceito de crescimento inclusivo, entendido como aquele que considera o crescimento para além da renda e sim garantindo também acesso às políticas sociais estabelece forte relação com o conceito de pobreza multidimensional que entende a pobreza para além da insuficiência de renda (RANIERI; RAMOS, 2013).

O conceito de crescimento inclusivo surge no contexto de uma mudança desdobrável no desenvolvimento, com o objetivo de deixar de considerar a equidade como um pedágio no crescimento ou como um subproduto do crescimento, ocorrendo somente após certo período durante o qual ele é evitado em favor do crescimento, no sentido de um entendimento, embora não unânime, de que não apenas o crescimento com equidade é possível, mas também o crescimento e a redução da pobreza e da desigualdade podem ser instrumentais entre si (RANIERI; RAMOS, 2013).

Ranieri e Ramos (2013) acrescentam que a pobreza e a desigualdade estão no cerne das conceituações de crescimento inclusivo que não incluem emprego produtivo, mas vão além da renda, sendo, portanto, os principais fatores em praticamente toda conceituação de crescimento inclusivo. Estando o crescimento inclusivo relacionado inicialmente com a redução da pobreza e desigualdade.

Uma das áreas de investigação do crescimento inclusivo pode ser descrita na proteção social, em especial, no desenho e avaliação de impacto de programas de proteção social, o que vai de encontro ao que Ranieri e Ramos (2013) apontam como implícito ao crescimento inclusivo, quando se proporciona melhoria nas condições de vida das pessoas desfavorecidas tornando as oportunidades mais abundantes e diminuindo as barreiras. Nesta perspectiva decorre o presente artigo ao expor o desenho e avaliar os impactos dos programas sociais BF e RSI nos países estudados. Entendendo que o crescimento inclusivo parte do pró-pobre, mas não se refere apenas à renda. Que o crescimento inclusivo é considerado como o crescimento que permite mais acesso à renda e diminuição da pobreza no país aliado ao acesso da população às políticas de saúde, educação, nutrição, trabalho, dentre outras.

Com o entendimento do conceito de crescimento inclusivo, passamos a tratar das políticas sociais como pertencentes ao escopo das políticas públicas, em sua capacidade de atendimento da população em vulnerabilidade social.

Para Carvalho (2007) o conceito de políticas sociais é amplo e tem um objeto confuso e difuso. Em tese, todos os tipos de política pública podem ser entendidos de forma direta ou indireta, como políticas sociais. O autor acrescenta que as políticas sociais podem ser conceituadas como um:

Conjunto de diretrizes, orientações, critérios e ações que permitam a preservação e a elevação do bem estar social, procurando que os benefícios do desenvolvimento alcancem a todas as classes sociais com a maior equidade possível. (CARVALHO, 2007, p.75).

Segundo Silva (2017) as políticas sociais são uma construção histórica, política, social e econômica e advêm de um progresso gradual de lutas, interesses e poderes. Em Portugal, a liberdade cívica conquistada após o 25 de Abril² foi fundamental para a adoção de um Estado-Providência³, na forma da Segurança Social e dos sistemas e mecanismos de proteção pública de riscos sociais por este organismo assegurados. Neste aspecto, as políticas sociais atingem um vasto leque de problemas e objetivam dar respostas que garantam um padrão mínimo de bem-estar. Abrangem o desemprego, a doença, a invalidez, a incapacidade, a velhice e o combate ou proteção da pobreza e exclusão social.

Posteriormente à abordagem conceitual de políticas sociais até então realizada se faz necessário conectar a relação existente entre os programas de transferência de renda com as políticas sociais. Entendendo os programas de transferência de renda como políticas sociais importantes na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade social. Segundo Stein (2005) as políticas de transferência de renda são tema obrigatório na discussão sobre a proteção social contemporânea, pela visibilidade e a representação assumida por estas políticas frente às estratégias de combate à pobreza tanto no Continente Latino-americano, no qual prevalecem os mais elevados índices de desigualdade econômica e social, como no Continente Europeu, não pela desigualdade, mas pelas consequências das transformações no processo produtivo e também pela reestruturação dos Estados de Bem-Estar.

O foco em políticas sociais declina-se sobre a abordagem da intersectorialidade que produz o rompimento com modelos fragmentados e faz frente ao trabalho social executado nos territórios. Na implementação de planos multisectoriais para se intervir sobre a pobreza ou demais temáticas complexas e multidimensionais, a coordenação intersectorial, em todas as esferas de governo, apresenta-se como fundamental por considerar que a realidade das problemáticas sociais tem raízes múltiplas profundamente inter-relacionadas, cujos caminhos para soluções sugerem a transposição de uma visão setorial para uma visão abrangente (BADDINI; VIANNA, 2018).

² No dia 25 de abril de 1974, centenas de militares marcharam por várias regiões de Portugal em uma ação coordenada que instaurou a democracia no país depois de 48 anos de ditadura. A data da chamada Revolução dos Cravos é celebrada desde então como "o dia da liberdade" e é motivo de orgulho nacional (RIBEIRO, 2019).

³ Sistema de organização social em que o Estado garante o acesso gratuito aos serviços de saúde, educação e outros (INFOPÉDIA, 2019).

Para Ximenes (2018) entende-se por intersectorialidade uma abordagem e estratégia para o enfrentamento de problemas complexos, transversais e multideterminados, com a interface de diversas áreas, setores e atores. Segundo o autor, existem três dimensões no arranjo intersectorial: a primeira seria a decisão política relacionada à construção e legitimação de consensos e pactuações que enfrentem a excessiva setorialização. A segunda, o âmbito institucional, implicado em alterações nas estruturas e nos mecanismos e processos existentes, visando criar instrumentos necessários e suficientes. A terceira o âmbito operativo identificado nos processos de trabalho, fato que exige a adoção de posturas mais cooperativas, disposição para compartilhar informações e restabelecer fluxos.

As políticas sociais intersectoriais ocorrem nos territórios, fato que consiste num relevante aspecto a ser considerado em políticas sociais. Para Sposati (2013), por sua vez, a concepção de território revela uma ideia de movimento, ou seja, não se confunde com uma área de abrangência, mas acrescenta à sua definição a população ou mesmo um espaço geográfico resultante de um dispositivo jurídico estatal. Sendo que, a manifestação das políticas sociais nos territórios, ocorre através dos serviços sociais, operacionalizados por agentes públicos para o atendimento da população residente. A discussão sobre política social e território supõe a existência da prévia análise dos modos como cada uma das políticas sociais se aproxima dos cidadãos. Com este entendimento sugere-se que o desenho de programas de transferência de renda e seu monitoramento considere os aspectos territoriais apontados pelos autores sobre o risco de comprometer a execução e resultados dos programas instituídos.

Nas dinâmicas territoriais, da América Latina e Europa, podem ser identificadas áreas marginalizadas onde residem pessoas por vezes excluídas das políticas sociais. Estas áreas representam um desafio ao poder público quando da proposição de intervenções. Estar à margem de dinâmicas socioeconômicas, diante de uma perspectiva capitalista, não gera grandes interesses comerciais ou de investimentos destinados às pessoas e a dado território. Razão para o olhar cuidadoso do Estado, no tocante a dar visibilidade para estas áreas e promover uma adequada gestão das políticas sociais destinadas ao atendimento da população de maior vulnerabilidade social.

Depois de percorridos os conceitos até então postos, passamos a tratar da avaliação de política social, sendo este um campo vasto no qual diferentes indicadores podem ser utilizados na análise, assim como diferentes níveis de análise podem complementar uma avaliação de política social. Diversas metodologias estão descritas na literatura para promover a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das ações executadas nas esferas de gestão pública.

Para Gertler et al. (2018) os programas e políticas de desenvolvimento regularmente são elaborados para alterar resultados como, por exemplo, melhorar o aprendizado, reduzir doenças ou aumentar a renda. As avaliações de impacto, por sua vez, representam uma agenda mais ampla da formulação de políticas baseadas em evidências. É uma tendência crescente global identificada por uma mudança no enfoque, que passou dos insumos para os resultados, e está reformulando as políticas públicas. O foco nos resultados está sendo usado não apenas para definir e monitorar metas nacionais e internacionais, mas os resultados estão, cada vez mais, sendo usados e exigidos por gestores de programas para aperfeiçoar a prestação de contas, determinar a alocação

orçamentária e orientar o modelo dos programas e as decisões relacionadas às políticas.

Em nível global, as avaliações de impacto são fundamentais para a construção de conhecimento sobre a efetividade dos programas, pois esclarecem o que funciona e o que não funciona na redução da pobreza e na promoção do bem-estar. Simplificando, uma avaliação de impacto estima as mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser atribuídas a um projeto, política pública ou programa específico. O enfoque na atribuição do resultado é o selo distintivo das avaliações de impacto. Igualmente, seu desafio central é identificar a relação causal entre o programa ou a política e os resultados de interesse. (GERTLER et al., 2018, p.4).

3 METODOLOGIA

Metodologicamente caracteriza-se por ser uma pesquisa descritiva e analítica, de análise qualitativa com base no método comparativo.

Após a definição das categorias de análise pobreza, desigualdade social, inclusão, crescimento inclusivo e avaliação de política social, fez-se uma análise documental e bibliográfica através de coleta de dados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA), no Observatório das Desigualdades, no Instituto Nacional de Estatística (INE), na Segurança Social, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e no Ministério da Saúde para descrever as políticas sociais de ambos os países em análise durante o período de 2003 a 2019.

Os programas BF e RSI serão descritos nesta pesquisa desde a data da sua criação. A considerar a medida provisória n.º 132 de 20 de outubro de 2003 que foi convertida na lei n.º 10.836 de 09 de janeiro de 2004 para o PBF e a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio para o RSI.

Esta pesquisa ainda que utilize dados quantitativos para medir o quanto os programas em análise acolheram as famílias pobres e quantos foram beneficiados em termos de renda, saúde e educação conforme o caso específico de cada programa, a análise foca na natureza qualitativa no sentido que buscar compreender os efeitos de tais políticas sociais para a promoção do crescimento inclusivo.

O procedimento acima referenciado, adotado através do estudo comparativo das legislações e dados publicizados identificados no Brasil e em Portugal sugere o caminho para a compreensão da relação existente entre uma política social e o crescimento inclusivo.

Em termos de tratamento e análise de dados, resta mencionar que, existem no Brasil e em Portugal diferentes moedas em circulação, real e euro respectivamente, adota-se nesta pesquisa a cotação do euro referente ao dia 14.03.2019, 1 euro = 4,33 real brasileiro, dados do Banco Central do Brasil (2019). Adota-se também a equivalência entre os termos “prestação em dinheiro” do RSI e o termo “transferência de renda” do BF, uma vez que ambos fazem menção ao valor em dinheiro destinado aos beneficiários dos programas sociais.

Ainda em relação à análise de dados, são identificadas diferenças nos indicadores utilizados na avaliação dos programas em análise. No PBF há dados sobre educação e saúde para além da análise nos indicadores de renda e pobreza identificados em ambos os programas.

4 POLÍTICA SOCIAL E CRESCIMENTO INCLUSIVO ANÁLISE COMPARATIVA DO IMPACTO DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO NO CRESCIMENTO INCLUSIVO

Esta seção tem por objetivo avaliar o impacto da política social no crescimento inclusivo através dos programas Bolsa Família e Rendimento Social de Inserção no Brasil e em Portugal. Para tanto, ele está dividido em três partes. Na primeira parte se objetiva descrever a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Programa Bolsa Família como a política social que prima pela redução dos índices de pobreza e desigualdade social no Brasil. Na segunda parte, o objetivo reside em descrever o Sistema de Proteção Social e Cidadania (SPSC) de Portugal e o Rendimento Social de Inserção como estratégia de combate à pobreza. A terceira, por sua vez, se reserva à análise comparativa e discussão dos resultados sobre o impacto dos programas Bolsa Família e Rendimento Social de Inserção no crescimento inclusivo.

4.1 Política Nacional de Assistência Social – Brasil

Referente à política de assistência social, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 deu início a uma nova etapa no modelo de gestão desta política pública, passando a concebê-la como um direito do cidadão e um dever do Estado. Trata-se de uma política pertencente ao sistema de seguridade social, agrupada com as políticas de previdência social e saúde. No entanto, a definição de suas disposições legais e sua regulamentação se deram após 1993, com a promulgação da Lei n.º 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que trata da organização da política no território nacional, e da implementação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que por intermédio de um pacto entre os entes federados disciplinou a forma de gestão e de operacionalização da política em 2005 através de um paradigma assentado na proteção social dos cidadãos e na defesa dos usuários (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

O SUAS é um sistema público que, desde 2005, organiza e financia os serviços socioassistenciais no Brasil, a partir de um modelo de gestão participativo e descentralizado. Tem como objetivo principal garantir a proteção social de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social, por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. (BADDINI; VIANNA, 2018).

Destaca-se no rol dos direitos sociais a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que segundo o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS (2005) é uma política que se caracteriza em uma perspectiva socioterritorial. Trata-se de uma política pública cujas intervenções acontecem essencialmente nas capilaridades dos territórios. Esta particularidade da política requer um reconhecimento da dinâmica que se desenvolve no cotidiano das populações residentes. Ao agir nas

capilaridades dos territórios e se deparar com a dinâmica da realidade vivenciada pelas famílias essa política inaugura uma nova perspectiva de análise ao deixar visíveis os setores da sociedade brasileira tidos como excluídos ou invisíveis das estatísticas. Referente à Política Nacional de Assistência Social, segundo Brasil (2011) a lei n.º 12.435 de 6 de julho de 2011 altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e dispõe sobre a sua organização.

Para melhor compreender as formas de contribuição, valores de transferência de renda e beneficiários, a seguir apresentamos o Bolsa Família como um programa da Política de Assistência Social do Brasil.

Desde 2001 o Governo Federal brasileiro vem desenvolvendo o que nominou de “Rede de Proteção Social” direcionada à população pobre do país. O eixo articulador dessa Rede são programas de transferência de renda, criados a partir de 1996. Sendo eles: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) de transferência de renda instituído em 1996. O Programa “Bolsa Escola” que foi instituído pela Lei n.º 10.219 de 11 de abril de 2001 e regulamentado pelo Decreto n.º 3.823, de 28 de maio de 2001. O Bolsa Alimentação instituído para reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias brasileiras mais pobres, criado em 2001 pelo Ministério da Saúde. Agente Jovem como outro programa de transferência de renda, de âmbito nacional, criado em 2001, direcionado a jovens de 15 a 17 anos de idade. O Programa Auxílio Gás criado em janeiro de 2002, pela Lei n.º 10.453/2002, para compensar famílias pobres dos efeitos da retirada de subsídio ao gás de cozinha. O Cartão Alimentação, instituído pela Medida Provisória n.º 108 de 27 de fevereiro de 2003 como uma das ações que integraram o Programa Fome Zero, criado para combater a fome e as suas causas estruturais (SILVA, 2004).

Ainda segundo Silva (2004) o Bolsa Família surge como uma proposta para unificação dos Programas de transferência de renda no Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Para tal finalidade é utilizado o Cadastro Único do Governo Federal que tem como objetivo principal identificar e caracterizar as famílias de baixa renda no Brasil para os diversos programas e políticas sociais, que as famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família são incluídas e atualizadas (CHAVES et al., 2018).

O Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal é descrito como um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, possibilitando que o governo tome conhecimento da realidade socioeconômica da referida população. Neste cadastro são registradas informações como: identificação de cada pessoa, características da residência, situação de trabalho e renda, escolaridade, entre outras. Desde 2003, o Cadastro Único se traduz no principal instrumento do Estado brasileiro utilizado para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo aplicado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa

Minha Casa Minha Vida⁴, da Tarifa Social de Energia Elétrica⁵, da Bolsa Verde⁶, entre outros. O Cadastro Único pode ser utilizado também para a seleção de beneficiários de programas dos governos estaduais e municipais, assim ele se estabelece como uma forma de acesso das famílias às políticas públicas. O Cadastro Único é regulamentado pelo Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007, e outras normas (BRASIL, 2015).

O Cadastro Único é tido como um instrumento consolidado nacionalmente e qualificado para seleção de público alvo de políticas e programas sociais. “Das 27 milhões de famílias cadastradas (74 milhões de pessoas), 13,7 são beneficiárias do PBF (44 milhões de pessoas), o que representa 52% do público registrado no Cadastro Único, para o ano 2018” (CHAVES; FERNANDES; MARTINS; GENIN, 2018, p.150).

O programa Bolsa Família advém da medida provisória n.º 132 de 20 de outubro de 2003 que foi convertida na lei n.º 10.836 de 09 de janeiro de 2004 que criou o programa Bolsa Família que é destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades e dá outras providências.

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, conhecido como Conditional Cash Transfer (CCT), um tipo de iniciativa presente em 67 países do mundo e em 12 países latinoamericanos. Trata-se de um modelo bem-sucedido de proteção social não contributiva, geralmente mais progressivo que outros tipos de transferências governamentais. (SILVA et al., 2018, p.194).

Brasil (2015) aponta que o BF se caracteriza pela existência de três eixos principais. O primeiro consiste na complementação da renda por intermédio de transferência direta pelo governo federal. O segundo eixo ocupa-se do acesso a direitos, onde as famílias precisam cumprir determinados compromissos (condicionalidades), que objetivam reforçar o acesso à saúde, à educação e à assistência social. Por último, o terceiro eixo se ocupa da articulação com outras ações, o Bolsa Família procura integrar e articular diversas políticas sociais com a finalidade de estimular o desenvolvimento das famílias, através do acompanhamento familiar e intersetorial, para que elas possam superar a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Segundo informações da CEF (2019) a população alvo do PBF é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Consideram-se famílias extremamente pobres aquelas que têm renda mensal de até R\$ 89,00/20,55€ por

⁴ O programa Minha Casa Minha Vida é uma iniciativa do Governo Federal que oferece condições atrativas para o financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias de baixa renda (CEF, 2019b).

⁵ A Tarifa Social de Energia Elétrica é um benefício criado pelo Governo Federal, que concede descontos na conta de luz às famílias de baixa renda de todo o Brasil, até o limite de consumo de 220 kWh. Os dispositivos legais que tratam sobre o assunto são: Lei n.º 10438/2002, Lei n.º 12.212/2010 e Resolução ANEEL n.º 414/2010 (COPEL, 2019).

⁶ O Programa Bolsa Verde faz parte do Plano Brasil sem Miséria (PBSM) e seu nome oficial é Programa de Apoio à Conservação Ambiental. Foi instituído pela Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.572/2011 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019).

pessoa. As famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 89,01/20,56€ e R\$ 178,00/41,10€⁷ por pessoa.

Quanto aos benefícios concedidos quando a família se encontra no PBF, a CEF (2019) informa valores que variam conforme o nível de pobreza e o tipo de composição da família, neste caso inclui crianças, jovens e gestantes. Há sete tipos de benefícios:

O primeiro é o Básico que é concedido às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal de até R\$ 89,00/20,55€ por pessoa). O auxílio é de R\$ 89,00/20,55€ mensais.

O segundo é o benefício Variável que é destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que tenham em sua composição gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças e adolescentes de 0 a 15 anos. O valor de cada benefício é de R\$ 41,00/9,5€ e cada família pode acumular até 5 benefícios por mês, chegando a R\$ 205,00/47,00€.

O terceiro é o benefício Variável de 0 a 15 anos. Este benefício destina-se às famílias que tenham em sua composição, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade. O valor do benefício é de R\$ 41,00/9,5€.

O benefício Variável à Gestante, por sua vez, destina-se às famílias que tenham em sua composição gestante. Podem ser pagas até nove parcelas consecutivas a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. O valor do benefício é de R\$ 41,00/9,5€.

O quinto é o benefício Variável Nutriz destinado às famílias que tenham em sua composição crianças com idade entre 0 e 6 meses. Podem ser pagas até seis parcelas mensais consecutivas a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. O valor do benefício é de R\$ 41,00/9,5€.

O sexto é o benefício Variável Jovem destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício é de R\$ 48,00/11,10€ por mês e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 96,00/22,20€.

Por último, não menos importante, temos o benefício para Superação da Extrema Pobreza destinado às famílias em situação de extrema pobreza. Cada família pode receber um benefício por mês. O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família.

As famílias que se encontram em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício Básico, o Variável e o Variável Jovem, até o máximo de R\$ 372,00/86,00€ por mês. Como também, podem acumular 1 (um) benefício para Superação da Extrema Pobreza.

⁷ Cotação do euro referente ao dia 14.03.2019, 1 euro = 4,33 real brasileiro, dados do Banco Central do Brasil (2019).

4.2 Sistema de Proteção Social e Cidadania – Portugal

Em Portugal, segundo o Conselho de Finanças Públicas (2014), desde a generalização da Segurança Social em meados da década de 70, houve um aprofundamento da proteção social em Portugal. O sistema de proteção foi fundado em três grandes pilares, de gestão maioritariamente pública. O Sistema de Segurança Social compreende o Sistema Previdencial, o Sistema de Proteção Social e Cidadania e o Sistema Complementar.

O Sistema de Proteção Social e Cidadania prevê uma proteção social de natureza universal (não contributiva) e se materializa por intermédio de três subsistemas: – Subsistema de solidariedade: que garante o pagamento de prestações sociais com o objetivo de combater a pobreza e exclusão social; – Subsistema de proteção familiar: que pretende compensar o aumento de encargos relacionados ao alargamento da família e a determinados riscos sociais na esfera da deficiência e da dependência; – Subsistema de ação social: que assegura apoios destinados aos grupos mais vulneráveis (disfunção ou marginalização social de crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos e pessoas em situação de carência social ou econômica) (CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS, 2014).

Referente à questão social, Portugal tem instituído o Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) que é a área do Governo do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que por missão formula, conduz, executa e avalia as políticas de formação profissional, emprego, de relações laborais e condições de trabalho, solidariedade e segurança social, como tal a coordenação das políticas sociais de apoio à família, crianças e jovens em risco, natalidade e idosos, de inclusão das pessoas com deficiência, de combate à pobreza e de promoção da inclusão social (REPÚBLICA PORTUGUESA, 2018).

O Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS), por sua vez, é um instituto público de regime especial, nos termos da lei, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e com patrimônio próprio que vem agregar esforços na operacionalização da segurança social em Portugal. O ISS segue atribuições do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), sob a superintendência e tutela do respectivo ministro. Foi fundado em janeiro de 2001 com o objetivo de estabelecer um novo modelo de organização administrativa, aumentar a capacidade de gestão estratégica e implementar a coordenação nacional. Como organismo central, tem jurisdição sobre a totalidade do território nacional, sem prejuízo das atribuições e competências das Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira. O ISS tem instalada sua sede em Lisboa e para o desenvolvimento das suas atividades conta com os Serviços Centrais, o Centro Nacional de Pensões, os dezoito Centros Distritais⁸ e uma rede de Serviços de Atendimento (SEGURANÇA SOCIAL, 2018).

Para melhor compreender as formas de contribuição, seus valores e beneficiários a seguir apresentamos o Rendimento Social de Inserção como programa de Proteção Social de Portugal.

⁸ Os Centros Distritais são os serviços do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS) responsáveis, ao nível de cada um dos distritos, pela execução das medidas necessárias ao desenvolvimento e gestão das prestações, das contribuições e da ação social (SEGURANÇA SOCIAL, 2018c).

O direito dos portugueses à segurança social está previsto nos termos do artigo 63, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa de 1976, assim o Estado deve legislar a fim de assegurar um rendimento mínimo garantido ou um rendimento social de inserção. Para cumprir com tal objetivo, surge a Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho que cria o rendimento mínimo garantido, caracterizado por uma prestação do regime não contributivo e um programa de inserção social, que veio a ser regulamentado através do Decreto-Lei nº 197/96 de 31 de julho (PORTELA, 2018).

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) foi definido em lei como uma prestação pecuniária mensal, do regime não contributivo, destinada a garantir aos titulares e aos seus agregados familiares, em situação de grave carência económica, recursos para a satisfação das suas necessidades mínimas. Tal prestação era complementada por um conjunto de ações destinadas à progressiva inserção social e profissional dos titulares e dos membros do seu agregado familiar (CARDIM; MOTA; PEREIRA, 2011).

Segundo Portela (2018), com o passar dos anos surge a Lei nº 13/2003, de 21 de maio que cria o Rendimento Social de Inserção revogando a Lei nº 19-A/96, de 29 de junho. O RSI consiste da mesma forma, em uma prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção com o objetivo de viabilizar as pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que colaborem para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção comunitária, laboral e social.

As principais mudanças trazidas em relação ao anterior regime estão pautadas no sentido de acentuar o carácter transitório e subsidiário da atribuição da prestação, designadamente impondo condições mais restritas de acesso e manutenção do direito à prestação e penalizando de forma mais rigorosa o não cumprimento dos compromissos assumidos pelos beneficiários, bem como quaisquer condutas consideradas fraudulentas e abusivas. Por exemplo, no RMG, a não celebração do programa de inserção implicava a cessação imediata da prestação e impedia o beneficiário de requerê-la novamente pelo menos durante seis meses. No RSI, esta inibição é mais severa, resultando em um período mínimo de doze meses (DIAS, 2010).

Segundo a Segurança Social de Portugal o Rendimento Social de Inserção (RSI) é destinado a proteger pessoas que estejam em situação de pobreza extrema. O RSI é constituído por uma prestação em dinheiro com a finalidade de garantir a satisfação das necessidades mínimas e um programa de inserção que integra um contrato estabelecido com a família. O contrato propõe um conjunto de ações pactuadas de acordo com as condições e características do agregado familiar do requerente da prestação com o objetivo de atingir uma progressiva inserção laboral, comunitária e social dos seus membros (SEGURANÇA SOCIAL, 2018).

O direito ao RSI é atribuído às pessoas ou famílias que necessitem de apoio para integração social e profissional, que se encontrem em pobreza extrema e cumpram os demais requisitos de atribuição, conforme veremos a seguir. Caso viva sozinho (a) soma dos seus rendimentos mensais não pode ser igual ou superior a 189,66€. Por sua vez, se viver com os familiares, a soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar não pode ser igual ou superior ao valor máximo do RSI, calculado em função da composição do agregado familiar. Pelo titular 189,66€ (100%) do valor do RSI. Por cada indivíduo maior 132,76€ (70%) do

valor do RSI. Por cada indivíduo menor⁹ 94,83€ (50%) do valor do RSI (INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, 2019b).

4.3 Análise comparativa e discussão de resultados do impacto dos programas Bolsa Família e rendimento social de inserção no crescimento inclusivo

Partindo da constatação de que Brasil e Portugal possuem programas de transferência de renda, o Bolsa Família e o Rendimento Social de Inserção respectivamente, vamos proceder a uma análise comparativa sobre aspectos identificados que nos permitem cumprir com o propósito de analisar os impactos de tais programas no crescimento inclusivo em ambos os países. A análise comparativa acontecerá inicialmente sobre a extensão territorial e o número de habitantes do Brasil e Portugal como dados basais para compreensão da dimensão dos países estudados e uma pontual comparação entre o início de vigência dos programas BF e RSI para a noção de temporalidade.

Segundo dados do IBGE (2019) o Brasil possui uma área total de território de 8.515.767,049 km². Por sua vez, conforme o Ministério dos Negócios Estrangeiros (2019) Portugal, oficialmente República Portuguesa, é um Estado da Europa Meridional, fundado em 1143, que ocupa uma área total de 92.212 km².

No que diz respeito à população brasileira, esta é estimada, segundo o IBGE (2019b) em 210.154.496 habitantes no mês de julho do referido ano. Para o mesmo período em Portugal o PORDATA (2019) aponta uma população de 10.264.768 habitantes.

Com base nos dados do IBGE e PORDATA observamos diferenças proporcionais no tamanho do território e população, ou seja, o Brasil possuiu aproximadamente 98% de extensão territorial maior que Portugal e uma população que representa aproximadamente 4,9% do total da população brasileira. Sobre a densidade demográfica registra-se ainda 111,31 habitantes por km² em Portugal, enquanto no Brasil 24,67 habitantes por km². O quadro 2 a seguir apresenta a extensão territorial e a população de Brasil e Portugal.

Quadro 2 - Extensão territorial e população do Brasil e Portugal - 2019

EXTENSÃO/POPULAÇÃO	BRASIL	PORTUGAL
Extensão Territorial (km ²)	8.515.767,049	92.212
População (habitantes)	210.154.496	10.264.768

Fonte: IBGE (2019); Ministério dos Negócios Estrangeiros (2019); PORDATA (2019).

Nota: Elaboração da autora (2019).

No tocante à vigência dos programas PBF e RSI observamos uma proximidade nas suas datas de implementação. O BF foi criado pela medida provisória n.º 132 de 20 de outubro de 2003 que foi convertida na Lei n.º 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e o RSI pela Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.

⁹ Em Portugal aos 18 anos se atinge a maioridade. A partir do momento em que atinge essa idade o indivíduo pode desempenhar atos com eficácia e responsabilidade jurídica. De acordo com o Código Civil, aos 18 anos adquire plena capacidade de exercício de direitos (PORTAL DA JUVENTUDE, 2019).

Em metodologia comparativa em relação às categorias operacionais da pesquisa tratamos da pobreza descrevendo os valores considerados critérios de elegibilidade de pessoas/famílias aos programas BF e RSI.

A pobreza em Portugal segundo o Gabinete de Estratégias e Estudos (GEE) (2019) através de dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado em 2018, referente aos rendimentos do ano anterior, indicam que a mediana dos rendimentos monetários líquidos equivalentes em Portugal foi 9.346€/R\$ 40.468,18 em 2017, o que corresponde a um limiar de pobreza de 5.607€/R\$ 24.278,31 anuais (467€/R\$ 2.022,11 por mês). No mesmo ano de 2017 se observou uma taxa de pobreza (após transferências sociais) de 17,3%, que expressa redução se comparada com os 18,3% em 2016. Destaca-se ainda que 21,6% da população portuguesa se encontrava em risco de pobreza ou exclusão social em 2017 contra 23,3%, em 2016.

No Brasil segundo Renaux (2019) existiam 54,8 milhões de pessoas que viviam com menos de R\$406,00/93,76€ por mês em 2017, dois milhões a mais que em 2016. Fato que indica que a proporção da população em situação de pobreza subiu de 25,7% para 26,5%, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE. O estudo utilizou critérios do Banco Mundial, que considera pobres aqueles com rendimentos diários abaixo de US\$ 5,5 ou R\$406,00/93,76€ mensais pela paridade de poder de compra.

Diante da situação expressa em ambos os países, que indicam a necessidade de políticas sociais de enfrentamento à pobreza, discutimos os programas BF e RSI, caracterizados por programas de transferências de renda que buscam pela superação da pobreza e inclusão da população identificada nessas estatísticas.

O benefício do PBF é voltado para os pobres e extremamente pobres, o critério de renda para inclusão no programa segue a seguinte faixa de renda segundo o MDS (2019b):

Pobreza: família com renda mensal por pessoa entre R\$ 89,00/20,55€ até R\$ 178,00/41,10€.

Extrema pobreza: família com renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00/20,55€.

A tabela 1 a seguir demonstra o tipo de benefício do PBF, valores, beneficiários e limites de aplicação.

Tabela 1 - Tipos de benefícios, valores, beneficiários e limites do programa Bolsa Família

TIPO BENEFÍCIO PBF	VALOR (R\$/€)	BENEFICIÁRIOS	LIMITES
Básico	R\$ 89,00 / 20,55€	Famílias em extrema pobreza	Não se aplica
Variável	R\$ 41,00 / 9,50€	Composição familiar com: gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos.	Pode acumular até 5 benefícios por mês, chegando a R\$ 205,00/47,00€.
Variável Jovem	R\$ 48,00 / 11,10€	Composição familiar com: adolescentes entre 16 e 17 anos.	Pode acumular até 2 benefícios por mês, chegando a R\$ 96,00/22,20€.
Superação da Extrema Pobreza ⁽¹⁾		Famílias em extrema pobreza.	Cada família pode receber um benefício por mês.

Fonte: CEF (BRASIL,2019).

Nota: Elaboração da Autora (2019).

Depende cálculo (considera renda e valor já percebido do PBF).

Segundo o MDS (2019) no mês de referência maio/2019, existiam 27.906.817 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, totalizando 75.497.703 pessoas cadastradas. A distribuição das famílias cadastradas conforme a renda per capita mensal declarada aponta a seguinte distribuição do número de pessoas por limite da renda:

- 13.149.589 com renda per capita familiar de até R\$ 89,00/20,55€;
- 2.961.300 com renda per capita familiar entre R\$ 89,00/20,55€ e R\$ 178,00/41,10€;
- 5.983.901 com renda per capita familiar entre R\$ 178,00/41,10€ e R\$ 499,00/115,24€;
- 5.812.027 com renda per capita acima de R\$ 499,00/115,24€.

Por sua vez, segundo a Segurança Social (2018) os critérios de inclusão no RSI tratam de pessoas ou famílias que se encontram em situação de pobreza extrema conforme segue:

Se viver sozinho ou sozinha, a soma dos seus rendimentos mensais não pode ser igual ou superior a R\$ 821,22/189,66€. Porém, se viver com familiares a soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar não pode ser igual ou superior ao máximo de RSI, calculado em função da composição do agregado familiar.

O valor máximo de Rendimento Social de Inserção (RSI) corresponde à soma dos seguintes valores, por cada elemento do agregado familiar (tabela 2).

Tabela 2 - Benefícios remuneratórios dados pelo RSI por tipo de beneficiário

BENEFICIÁRIO	VALOR (R\$/€)	RSI (%)
Pelo titular	R\$ 821,22 / 189,66€	100
Por cada indivíduo maior	R\$ 574,85 / 132,76€	70
Por cada indivíduo menor	R\$ 410,61 / 94,83€	50

Fonte: Instituto da Segurança Social (2019).

Neste caso, exemplificando, para uma família com três adultos e uma criança o valor do RSI será:

$$- R\$ 821,22 + R\$ 574,85 + R\$ 574,85 + R\$ 410,61 = R\$ 2.381,53 / 189,66€ + 132,76€ + 132,76€ + 94,83€ = 550,01€.$$

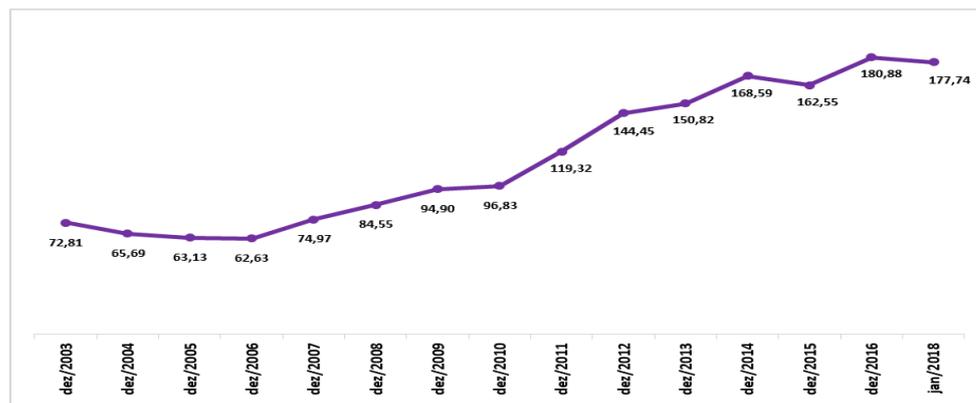
Já no caso do PBF, exemplificando, para uma família com três adultos e uma criança o valor do BF será:

$$- R\$ 89,00 + R\$ 41,00 = R\$ 130,00 / 20,55€ + 9,50€ = 30,05€.$$

Referente aos valores médios concedidos nos programas, a prestação média de RSI em setembro/2019, por beneficiário, foi de 117,30€/R\$ 507,90. Por família, a prestação média foi de 260,18€/R\$ 1.126,57 (SEGURANÇA SOCIAL, 2019d).

Ao todo, o Ministério da Cidadania transferiu mais de R\$ 2,5 bilhões para as 13,5 milhões de famílias brasileiras aptas a receberem o benefício do BF para o mesmo mês de referência, setembro de 2019, com valor médio de R\$ 189,21/43,69€ (MDS, 2019e). O gráfico 1 a seguir apresenta a série histórica do valor médio do benefício do programa Bolsa Família de 2003 a 2018.

Gráfico 1: Valor médio do benefício do PBF – 2003 – 2018

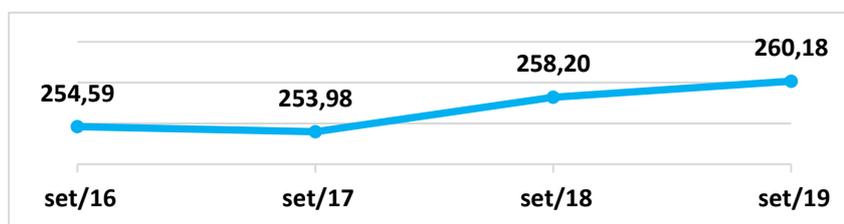


Fonte: Falcão (2018).

Nota: Não informado o valor do ano de 2017.

Em Portugal o valor médio do Rendimento Social de Inserção (RSI) pode ser observado no gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2: Valor médio do benefício do RSI – 2016 – 2019



Fonte: Segurança Social (2019).

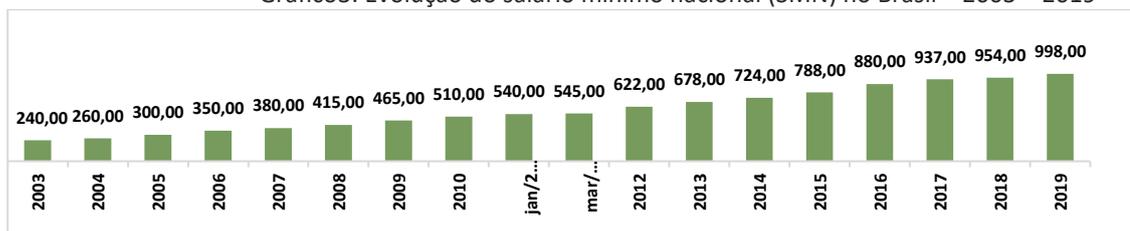
Nota: Elaboração da Autora (2019).

Sobre os valores médios de benefícios observam-se acréscimos e decréscimos nos valores transferidos no decorrer dos anos para o BF e RSI.

Em análise comparativa dos gráficos 1 e 2, identificamos em 2018 que o valor médio do benefício do PBF (R\$ 177,74) corresponde à 18,63% do valor do salário mínimo nacional (SMN) de R\$ 954,00 e que para o mesmo ano o valor médio do benefício do RSI (258,20€) corresponde à 44,51% do valor do rendimento mínimo mensal garantido (RMMG) de 580€.

Entendendo que as condições de vida de cada país se diferenciam por seus salários e preços dos bens e serviços oferecidos à população, o salário mínimo no Brasil é de R\$ 998,00/230,48€ segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) (2019) e o de Portugal 600,00€/R\$2.598,00 (PORDATA, 2019c) a título de reflexão sobre o nível de rendimentos da população apresentamos os gráficos 3, 4 e 5 a seguir.

Gráfico3: Evolução do salário mínimo nacional (SMN) no Brasil – 2003 – 2019

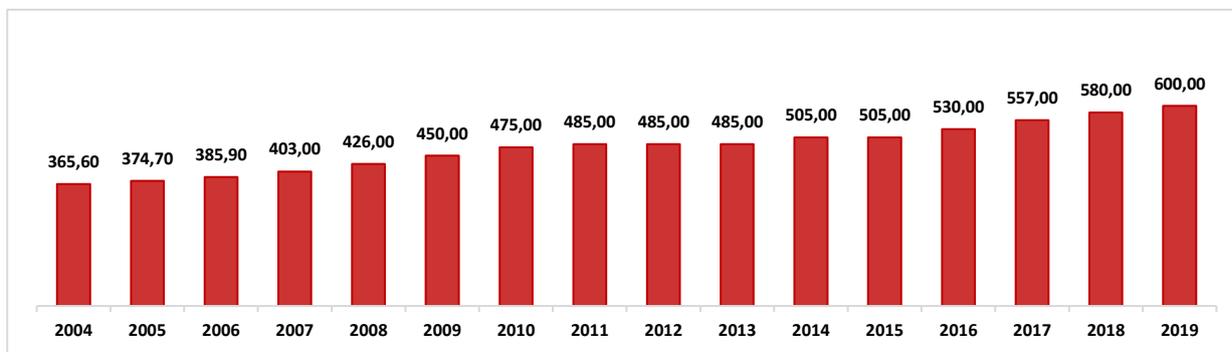


Fonte: IPARDES (2019).

Nota: Elaboração da Autora (2019).

Em Portugal identificamos em comparação ao salário mínimo nacional a remuneração mínima mensal garantida que evoluiu conforme gráfico 4.

Gráfico 4: Evolução da remuneração mínima mensal garantida (RMMG) em Portugal – 2004 – 2019

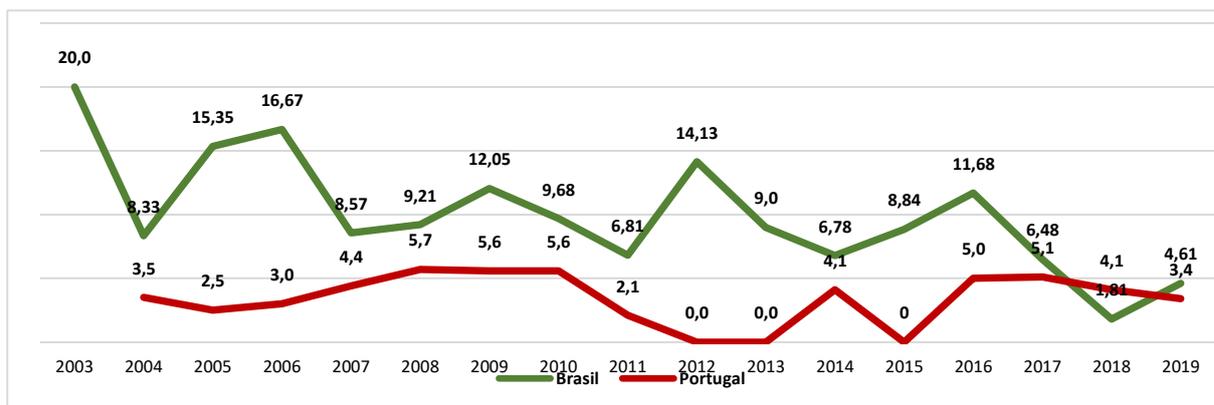


Fonte: DGERT (2019).

Nota: Elaboração da autora (2019).

Sobre os valores de SMN e RMMG incidiram os seguintes percentuais de aumento nos países estudados conforme gráfico 5:

Gráfico 5: Percentual de aumento no valor do SMN (Brasil) e RMMG (Portugal)



Fonte: Contábeis (2019); DGERT (2019).

Nota: Elaboração da Autora (2019).

Observamos que a oscilação entre acréscimos e decréscimos nos valores transferidos nos programas BF e RSI encontra similaridade em oscilação observada na evolução dos valores de SMN e RMMG.

Em se tratando de pobreza, Crespo e Gurovitz (2002) esclarecem que a pobreza relativa é descrita quando o indivíduo comparado a outros possui menos de um atributo desejado, neste caso condições favoráveis de renda. A definição da linha de pobreza relativa pode ser calculada através da renda per capita de parte da população.

Segundo o IBGE (2019c), o PIB entendido como a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano, calculado em todos os países nas suas respectivas moedas, foi no Brasil em 2018, R\$ 6,8 trilhões. Em Portugal com referência no Pordata (2019d), para o mesmo ano, o PIB foi de 201.612,5 milhões de euros.

A crise econômica levou a um quadro negativo nos indicadores de PIB e PIB per capita (divisão do PIB pelo número de habitantes) e consumo das famílias entre 2015 e 2018. Esses indicadores mostraram quedas simultâneas acumuladas de 5,5%, de 7,8% e de 3,8% respectivamente. Os números diferem bastante dos identificados nos três anos imediatamente anteriores de 2012 a 2014 quando houve taxas de crescimento de 5,5%, de 2,8% e de 9,6% respectivamente (SARAIVA; SCHINCARIOL; ROSAS, 2019).

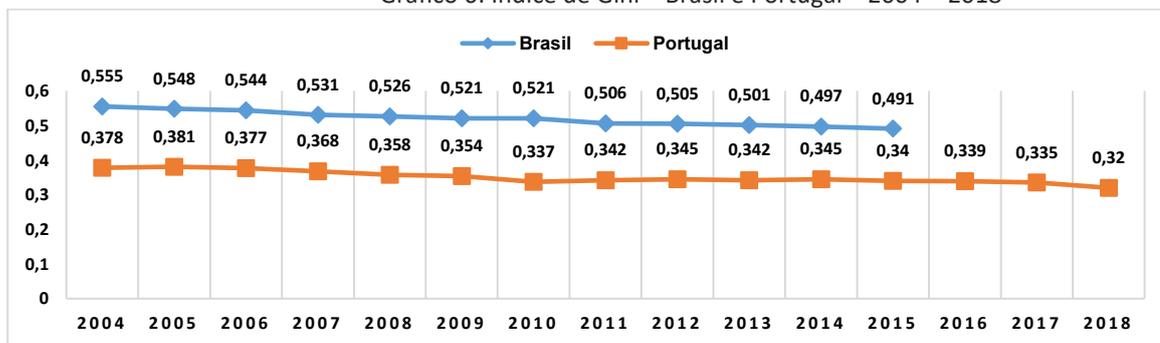
Segundo o Observatório das Desigualdades (2014) o Produto Interno Bruto (PIB) per capita português é medido através do índice Paridade do Poder de Compra Padrão (PPS) que representava em 2012 76% do valor médio deste indicador nos países da UE-28 (UE-28=100). Portugal integra o grupo de países cujo resultado para este indicador varia entre 75-100% do valor de referência. Portugal obteve um PIB per capita (medido em PPS) de 76% em 2012. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (2018) o Produto Interno Bruto per capita, expresso em Paridades de Poder de Compra, situou-se em 76,6% da média da União Europeia em 2017, valor inferior ao observado em 2016 (77,2%) – 2017.

Os dados do PIB per capita abrem espaço para a análise da desigualdade social que será aqui operacionalizada pela comparação da série histórica do índice de

Gini compreendida no período de 2004 a 2015 no Brasil e de 2004 a 2018 em Portugal.

O índice de Gini pode variar de 0 a 1 (ou de 0 a 100), sendo que 0 representa situação de igualdade em renda ou sejam todas as pessoas em um dado país tem a mesma renda, enquanto 1 ou 100 mostraria total concentração de renda estando na mão de uma pessoa. Na prática, este índice compara os 20% mais ricos dos 20% mais pobres. Com base nos dados do IBGE o Brasil apresentou o índice de 0,491 em 2015 e Portugal 0,340 para o mesmo ano de referência. Este indicador mostra que o Brasil tem uma maior desigualdade de renda que Portugal ainda que este indicador tenha mostrado diminuição em ambos os países durante o período dos dados apresentados. Portugal é o oitavo país mais desigual entre os países europeus no ano de 2015 segundo o Observatório das Desigualdades (2018b) enquanto o Brasil é o 9,º país mais desigual do planeta no *ranking* global de desigualdade de renda de 2017 segundo Diniz (2018). A seguir o gráfico 6 apresenta o Índice de Gini do Brasil e Portugal no período compreendido entre 2004 a 2018.

Gráfico 6: Índice de Gini – Brasil e Portugal – 2004 – 2018



Fonte: IBGE (2017); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); PORDATA (2019d).

Notas: Não houve pesquisa em 2010 no Brasil pelo IBGE. O dado coletado em 2009 foi utilizado em 2010.

O IBGE não informa os dados dos anos 2016, 2017 e 2018.

Observa-se, com base no gráfico 6, que o Brasil é um país mais desigual que Portugal.

Em se tratando de desigualdade social, referenciamos ainda, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é composto com foco em três dimensões básicas do ser humano em desenvolvimento: a capacidade de levar uma vida longa e saudável, medido pela esperança de vida à nascença; a capacidade de adquirir conhecimento, medida por anos médios de escolaridade e anos de escolaridade esperados; e a capacidade de alcançar um padrão de vida decente, medido pela renda nacional per capita (PNUD, 2018).

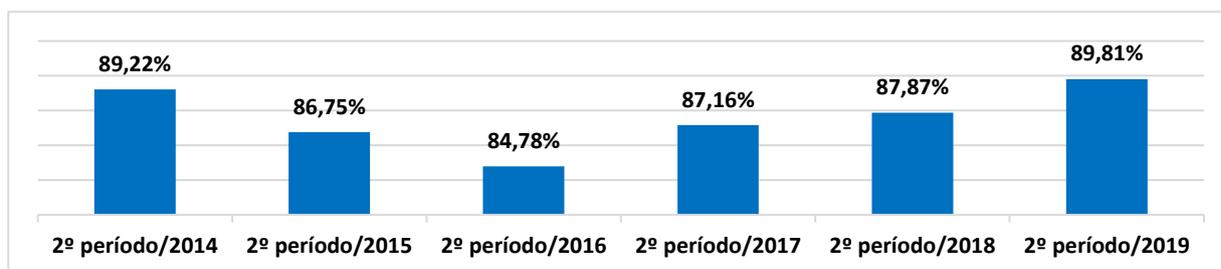
Na atualização estatística 2018 do PNUD, Portugal aparece na posição mundial de número 41 com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,847 e o Brasil, por sua vez, na posição mundial de números 79 com IDH de 0,759, ambos os valores calculados como base no ano de 2017. Tanto no Brasil como em Portugal, se comparados com dados de alguns países da América Latina e União Europeia temos a considerar a necessidade de empenho por melhores índices. Esta busca

pode ser favorecida quando respeitadas as características territoriais, econômicas e sociais de cada país e almejada a redução de desigualdades de forma inclusiva.

A análise referente à inclusão decorre da comparação de dados de acesso à renda, educação e saúde dos beneficiários do PBF e RSI nas devidas políticas sociais no Brasil e em Portugal. Como observamos na tratativa conceitual desta pesquisa a pobreza tem por característica ser multidimensional, não se caracterizando apenas pela falta de renda. Sendo assim, é necessário considerar a inserção em outras políticas sociais na análise do crescimento inclusivo.

O Programa Bolsa Família acompanha a frequência escolar dos seus beneficiários. Segundo o Informe Bolsa e Cadastro do Ministério da Cidadania, MDS (2019d), este acompanhamento obteve o melhor resultado da série histórica do segundo período do ano 2019, referente aos meses de abril e maio. Dos cerca de 14 milhões de estudantes contemplados pelo programa, 12,6 milhões – 89,81% do total – foram acompanhados. O gráfico 7 a seguir mostra essa série histórica do acompanhamento da condicionalidade de educação para o segundo período do ano, desde 2014, evidenciando os avanços nos últimos anos, em especial o incremento de quase dois pontos percentuais entre 2018 e 2019.

Gráfico 7: Percentual de acompanhamento da educação no PBF – 2º período – 2014-2019



Fonte: MDS (2019d).

A presença em sala de aula está entre os compromissos assumidos pelas famílias ao ingressar no Bolsa Família. A frequência escolar mensal deve ser de, pelo menos, 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens que recebem o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ). Do total de 12,6 milhões de alunos acompanhados, 94,67% (11,94 milhões) em abril e 94,3% (11,89 milhões) em maio cumpriram a condicionalidade de educação. Dessa forma, percebe-se que o Bolsa Família reforça a importância da educação na vida das famílias beneficiárias, contribuindo para a inclusão e a permanência de crianças e adolescentes na escola e criando condições para que possam ter melhores oportunidades de geração de renda e de trabalho no futuro (MDS, 2019d).

Em se tratando de acesso à política da saúde, especificamente, à saúde infantil, segundo Ichihara et al., (2018), esta pode ser beneficiada através de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, por duas vias principais: a primeira reside na renda recebida, com a qual pais e mães ampliam seu poder de compra e garantem acesso a alimentos em maior quantidade e qualidade, podem comprar mais medicamentos e produtos de higiene, bem como melhorar as condições do ambiente doméstico e reduzir a exposição das crianças a agentes infecciosos. A segunda, pelo aumento da renda e por consequência, das condições de vida que promovem o bem-estar psicológico das famílias, proporcionando melhores rotinas de cuidado parental.

Segundo o Informe Bolsa e Cadastro do Ministério da Cidadania, MDS (2019c), o resultado do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF aponta que mais de 19 milhões de beneficiários do PBF foram acompanhados pelas equipes de saúde no primeiro semestre de 2019. A cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde da 1.ª vigência de 2019 foi de 76,09%, o que corresponde a 19,23 milhões de beneficiários do PBF acompanhados do universo de 25,27 milhões com perfil para acompanhamento (crianças menores de 7 anos para monitoramento da agenda de vacinação e de crescimento e desenvolvimento, e mulheres para identificação de gravidez e acompanhamento do pré-natal).

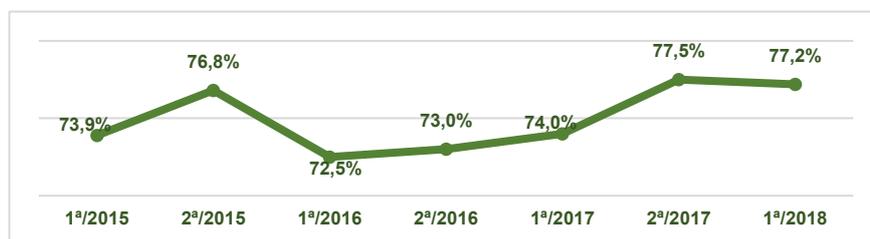
O total de crianças acompanhadas pela rede primária de saúde, na primeira vigência de 2019, em uma fase essencial da vida (0 a 7 anos), chegou a 4,8 milhões de crianças, do total de 7,66 milhões a serem acompanhadas, correspondendo a uma cobertura de 63,35%. Dentre as crianças acompanhadas pela rede de saúde, 99,56% estavam em dia com o calendário de vacinação e 95,61% tiveram peso e altura monitorados (MDS, 2019c).

Em relação ao acompanhamento de mulheres na saúde, foi alcançada uma cobertura de 81,63%, o que representa mais de 14,3 milhões de beneficiárias acompanhadas – no total, mais de 17,6 milhões tinham perfil para acompanhamento. Dentre as mulheres acompanhadas, foram identificadas como gestantes mais de 467 mil, das quais 99,9% estavam realizando pré-natal (MDS, 2019c).

Ao considerar, separadamente, os dois públicos com perfil de saúde a serem acompanhados, verifica-se um maior desafio no acompanhamento de crianças: na 1.ª vigência de 2019, mais de 2,8 milhões não foram acompanhadas, correspondendo a 36,65% do público. No mesmo período, 18,37% das mulheres com o perfil não foram acompanhadas (MDS, 2019c).

Ainda com referência ao acompanhamento das condicionalidades do PBF em saúde, o gráfico 8 a seguir, apresenta o percentual das famílias acompanhadas no período 2015 a 2018:

Gráfico 8: Percentual de acompanhamento das famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de saúde de famílias do PBF – 2015 – 2018



Fonte: Adaptado do Ministério da Saúde (2018).

As séries históricas de acompanhamento do PBF em educação e saúde indicam oscilação no percentual de acompanhamento, porém com percentual médio de acompanhamento na educação de 87,59% e na saúde de 74,98%.

Sobre o crescimento inclusivo, em termos analíticos, discutimos o valor comparativo dos benefícios concedidos no PBF e RSI com os valores de salário mínimo em ambos os países. Conforme já mencionado, segundo o PORDATA (2019c) o salário mínimo nacional em Portugal atingiu 600,00€/R\$ 2.598,00, em

2019, sendo que, no Brasil, o salário mínimo indicado pelo IPARDES (2019) é de R\$ 998,00/230,48€.

O PBF conta com aproximadamente 13.841.302 famílias em todo o país inseridas no programa, sendo que no RSI identificamos, através da Segurança Social (2019) o total aproximado de 215.633 beneficiários. Sobre os valores de repasse, os dados anuais mais atualizados são de 2017 e indicam um total aproximado R\$ 27,91 bilhões/6.445.727.482,68€, de repasse no Brasil, segundo a SENARC (2019), sendo que em Portugal as despesas com o RSI para o mesmo ano, segundo o PORDATA (2019b) somam 344.098,0€/R\$1.498.944,34 (quadro 3).

Quadro 3 - Vigência, número de beneficiários e valor do repasse financeiro dos programas BF e RSI

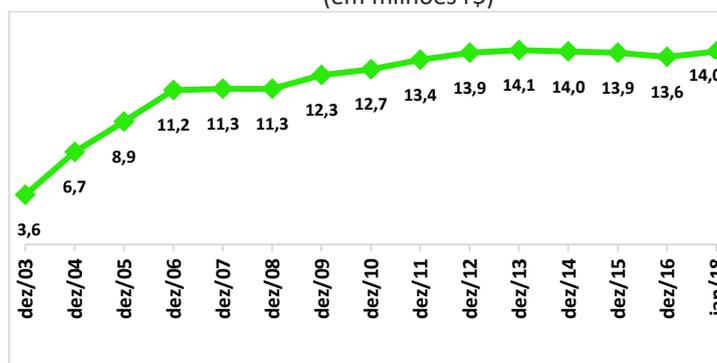
DISCRIMINAÇÃO	BOLSA FAMÍLIA	RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO
Vigência	MP Outubro/2003 – Lei Janeiro/2004	Lei Maio/2003
Beneficiários	13.841.302 beneficiários	215.633 beneficiários
Repasse	R\$ 27,91 bilhões ano 2017	344.098,0€ ano 2017

Fonte: MDS (2019); PORDATA (2019b); SENARC (2019); SEGURANÇA SOCIAL (2019).

Nota: Elaboração da autora (2019).

A evolução anual do número de famílias beneficiárias do PBF no período que compreende 2003 a 2018 pode ser observada no gráfico 9 a seguir:

Gráfico 9: Evolução anual do número de famílias beneficiárias do PBF – 2003 – 2018 (em milhões r\$)



Fonte: Falcão (2018).

Considerando a variável operacional do conceito de crescimento inclusivo descrita na delimitação metodológica referente à pesquisa no recorte do estudo da inclusão de mulheres como beneficiárias dos programas de transferência de renda, apresentamos a seguir alguns dados e comparações sobre esta questão de gênero, destacando aqui a relevância do PBF por direcionar os benefícios para as mulheres.

Segundo Bartholo (2016) existe no PBF uma determinação legal de que as mulheres devem ser as titulares preferenciais do benefício conforme a Lei nº 10.836/2004. Em um viés administrativo, a escolha da titularidade preferencialmente feminina remonta à definição antes utilizada em programas de transferência de renda precedentes ao PBF e por ele unificados no ano de 2003. Em um viés conceitual, essa escolha ratifica a perspectiva de que a transferência monetária direta à mulher reforça sua utilização em prol de toda a família.

Atualmente, as mulheres são titulares do benefício em aproximadamente 90% das famílias beneficiárias, independentemente do arranjo familiar que fazem parte. A tabela 4 apresenta o perfil dos responsáveis pela unidade familiar (RF) por gênero das famílias PBF em uma comparação entre os anos 2007, 2013 e 2018:

Tabela 4 - Perfil dos responsáveis pela unidade familiar por gênero das famílias beneficiárias do PBF

GÊNERO	2007	2013	2018
Masculino	7,9	6,9	10,9
Feminino	92,1	93,1	89,1

Fontes: Camargo et al. (2013, p.175); Chaves et al. (2018). Cadastro extraído em 18/08/2018 - Folha de Pagamento PBF de set. 2018.

Embora o PBF não possa ser responsabilizado por isoladamente ampliar o leque de escolhas femininas, o programa tem capacidade para contribuir neste sentido. Esta capacidade reside em sua ampla plataforma de informações de identificação e de características socioeconômicas da população mais pobre – o Cadastro Único. O uso integrado dessas informações pelo Estado pode fazer com que as políticas públicas sejam tensionadas no sentido da equidade. É possível que as informações do Cadastro Único sejam aplicadas para priorizar e monitorar o acesso das beneficiárias do PBF, ou de todas as mulheres cadastradas, a programas, serviços e benefícios públicos (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017).

Ainda sobre a questão de gênero podemos observar na tabela 5 a pirâmide etária do PBF e o total de beneficiários.

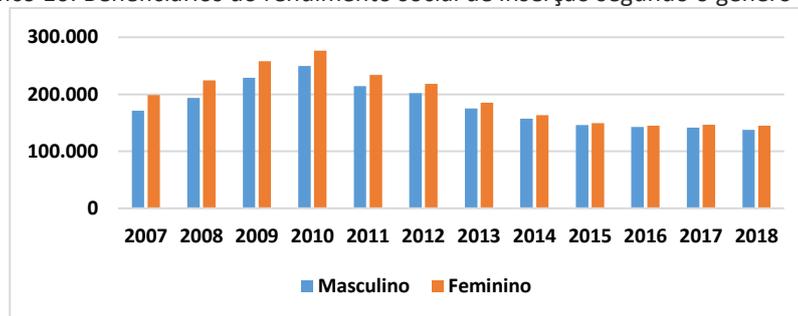
Tabela 5 - Pirâmide etária PBF – beneficiários

FAIXA ETÁRIA	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
0 a 4 anos	2.780.700	2.671.593	5.452.293
5 a 9 anos	3.060.425	2.951.892	6.012.317
10 a 14 anos	3.018.305	2.903.665	5.921.970
15 a 19 anos	2.622.396	2.689.661	5.312.057
20 a 24 anos	1.816.948	2.796.359	4.613.307
25 a 29 anos	890.108	2.137.657	3.027.765
30 a 34 anos	890.276	2.243.465	3.133.741
35 a 39 anos	921.608	2.105.982	3.027.590
40 a 44 anos	832.146	1.598.688	2.430.834
45 a 49 anos	708.787	1.176.190	1.884.977
50 a 54 anos	625.268	938.431	1.563.699
55 a 59 anos	466.556	507.216	973.772
60 a 64 anos	238.172	257.655	495.827
65 a 69 anos	72.456	80.868	153.324
70 a 74 anos	12.956	12.547	25.503
75 a 79 anos	5.581	5.261	10.842
80 a 84 anos	2.270	2.754	5.024
85 ou mais	2.103	2.546	4.649
TOTAL	18.967.061	25.082.430	44.049.491

Fontes: DECAU/SENARC/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018; Folha de Pagamento PBF de set. 2018; Chaves et al. (2018).

Em Portugal por sua vez, o número de beneficiários por gênero segundo dados do PORDATA pode ser observado no gráfico 10 a seguir:

Gráfico 10: Beneficiários do rendimento social de inserção segundo o gênero – 2007-2018



Fonte: PORDATA (2019).

Nota: Elaboração da Autora (2019).

Os dados confirmam certo equilíbrio quanto ao número de beneficiários entre o gênero masculino e feminino em ambos os países, porém com uma prevalência no número de beneficiárias. Outra constatação no gráfico 10 reside na redução progressiva do número de beneficiários do RSI em Portugal a partir do ano de 2010.

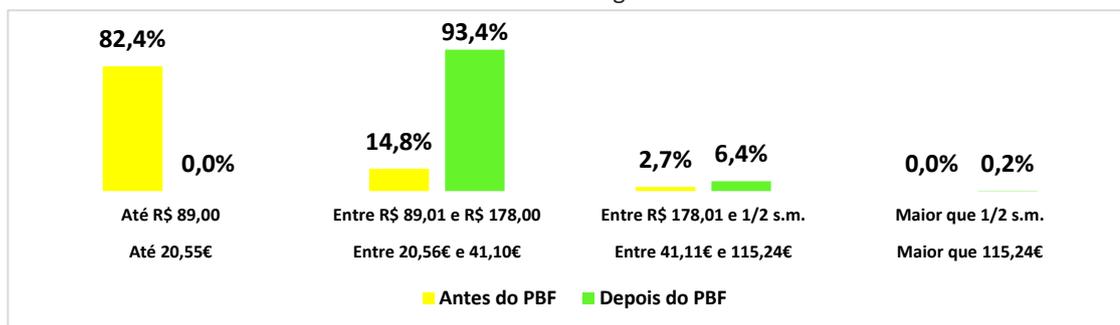
A questão de gênero como ação estratégica do PBF é positiva para a autonomia das mulheres beneficiárias, assim como para seu poder de decisão no lar, seu senso de cidadania e suas escolhas reprodutivas. Contudo, elas tendem a trabalhar menos horas no mercado de trabalho e realizar mais atividades domésticas, o que acaba reforçando os estereótipos de gênero, esta é uma conclusão do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) das Nações Unidas (ONU, 2017).

Ao analisarmos o número de famílias/indivíduos que deixaram a linha de extrema pobreza e pobreza no Brasil, por intermédio do PBF, o fazemos inicialmente com informações trazidas por Souza, et al. (2018).

Em um primeiro olhar a redução da taxa de pobreza extrema gerada pelo PBF não parece grande. Em média, após 2004, a pobreza extrema caiu 1,3 ponto percentual (p.p.) por ano com a transferência de renda advinda do governo federal. Entretanto, em termos relativos, em torno de um quarto da pobreza extrema é abatida pelas transferências do PBF. Para a faixa de R\$178,00/41,10€ per capita, a redução em pontos percentuais é um pouco maior, em média 1,6 p.p., mas relativamente menor, em torno de 15%. Esses números expressam que, em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema em decorrência do PBF no Brasil, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza (SOUZA, et al. 2018).

O gráfico 11 a seguir apresenta uma progressão das famílias por faixa de renda antes e após a concessão dos benefícios do PBF que corrobora com os dados que atestam a superação da extrema pobreza e pobreza no Brasil.

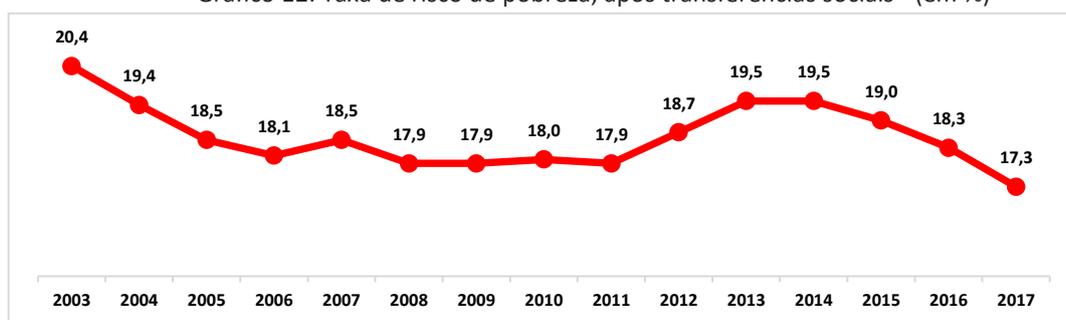
Gráfico 11: Famílias por faixa de renda antes e após a concessão dos benefícios do PBF - ago. 2018



Fontes: DECAU/SENARC/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018; Folha de Pagamento PBF de set. 2018; Chaves et al. (2018).

O gráfico 12, por sua vez, apresenta a taxa de risco para pobreza, após transferências sociais em Portugal.

Gráfico 12: Taxa de risco de pobreza, após transferências sociais - (em %)



Fonte: PORDATA (2019e).

Os dados apresentados nos gráficos 11 e 12 expressam a redução dos índices de pobreza no Brasil e em Portugal e segundo Lalanda (2007) caracterizam o RSI como uma medida inovadora que além de combater a pobreza reduzindo seus índices atua sobre a exclusão social definindo mínimos sociais que garantem dignidade aos cidadãos, assim como observado em relação ao PBF.

Segundo Costa (2018) a aposta na criação de empregos em Portugal, totalizando 341 mil desde o ano de 2015, o crescimento do salário mínimo e das prestações sociais, conforme dados apresentados nesta pesquisa, permitiram a redução da taxa de risco de pobreza. No período compreendido entre 2015 e 2017 184 mil pessoas saíram do risco de pobreza.

Outro ponto a ser destacado no universo de comparação entre o PBF e o RSI refere-se à forma de acesso aos programas. Segundo, Silva et al. (2018) de 2003 a 2018, a estratégia de focalização do Bolsa Família passou por diversos estágios. Sendo o primeiro correspondente à definição do público-alvo do programa. Uma parcela desse processo aconteceu durante a fase de formulação, quando foram determinados os critérios de elegibilidade do Bolsa Família, ou seja, o nível de renda familiar per capita que caracterizaria a extrema pobreza e a pobreza, e quando se decidiu selecionar os beneficiários a partir da renda autodeclarada no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal.

O fato da renda ser autodeclarada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal no Brasil não encontra similaridade em Portugal, pois segundo o Instituto de Segurança Social (2019) por intermédio do Guia Prático Rendimento Social de Inserção existe a necessidade de comprovação de renda e demais condições via apresentação de documentos comprobatórios.

Resta ainda apontar o aspecto intersetorial dos programas de transferência de renda estudados em Portugal e no Brasil que se apresenta como característica intrínseca ao desenho dos programas. Segundo Cardim, Mota e Pereira (2011) o RSI, sucedâneo do RMG, é tutelado pela Segurança Social, enquadra-se centralmente na Direção Geral de Segurança Social e regionalmente nos Centros Regionais de Segurança Social. Possui uma estrutura descentralizada, na qual se situam os Núcleos Locais de Inserção, que tem a responsabilidade de articular o poder local, os representantes dos ministérios ligados à educação, emprego ou saúde e os representantes da sociedade civil.

Da mesma forma o PBF, nos últimos anos, em uma parceria com os governos estaduais, municipais, as Instâncias de Controle Social do PBF (ICS) e a sociedade civil, tem investido na gestão coordenada de políticas para atuar na superação da pobreza e promover a inclusão social. A articulação intersetorial na gestão do PBF, especialmente nas áreas de assistência social, educação e saúde, potencializa o acompanhamento das condicionalidades do PBF e os impactos do Programa (MDS, 2010).

Por fim, não menos importante neste capítulo discute-se a avaliação da política social entendida nesta pesquisa como a avaliação do impacto dos resultados, ou seja, das contribuições dos programas BF e RSI.

Com base nos dados e características comparadas, podemos inferir que identificamos semelhanças entre os programas BF e RSI. Estas características indicam metodologias de intervenção pautadas na busca pela superação da pobreza e redução da desigualdade social no cumprimento de diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema de Proteção Social e Cidadania.

O PBF é, por uma larga margem, a mais progressiva transferência de renda feita pelo governo federal. Aproximadamente 70% dos seus recursos atingem os 20% mais pobres (computados antes da transferência do programa). Sua excelente focalização explica por que, apesar do seu pequeno orçamento (0,5% do produto interno bruto – PIB) e da sua limitada participação na renda das famílias da PNAD (0,7%), o programa tem um impacto tão relevante na redução da pobreza: suas transferências reduzem a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%. As decomposições dinâmicas do coeficiente de Gini sugerem que o programa foi responsável por 10% da redução da desigualdade entre 2001 e 2015. Entre 2001 e 2006 (período de sua maior expansão), o PBF foi responsável por quase 17% da redução da desigualdade (SOUZA et al., 2018).

Em Portugal, para Portela (2018) apesar do período de crise e de contenção descritos no aumento da dívida pública e do déficit público e a necessidade de cumprir as metas impostas pelo memorando da Troika, que se refletem orçamento do Estado, o RSI faz parte das recomendações da OCDE e mantém-se na execução de políticas sociais portuguesas, em razão de que a pobreza e a exclusão social aumentam exponencialmente, e tornam-se urgentes medidas de combate que promovam a inclusão social.

Ao relacionar os objetivos dos programas pesquisados, nomeadamente o PBF que objetiva contribuir com a superação da pobreza e pobreza extrema e o RSI que tem por objetivo proteger as pessoas que se encontram em situação de pobreza extrema com o conceito de crescimento inclusivo encontramos seu reflexo na pobreza multidimensional (CRESPO; GUROVITZ, 2002; SILVA, 2010; FAHEL; TELES; CAMINHA, 2016). Por entender que o crescimento inclusivo vai além do crescimento pró-pobre estabelecido na garantia do acesso a outras políticas públicas como saúde e educação constata-se que os dados apresentados dão conta da existência de um crescimento inclusivo no Brasil e em Portugal, pois as famílias além de ter acesso à renda foram incluídas nas políticas de educação e saúde sendo esta inclusão um reflexo do trabalho intersetorial desenvolvido.

Segundo Dias (2010) o crescimento econômico não basta para que se alcance um desenvolvimento totalmente inclusivo. É por essa razão que o Estado e as políticas públicas têm uma responsabilidade elevada na redução da pobreza, nomeadamente através das transferências sociais.

Uma ação integrada dos diversos agentes na promoção do crescimento e emprego, com qualificações, proteção social sustentável, justa e socialmente equilibrada, de prestações de combate à pobreza rigorosas e bem dirigidas, de mobilização dos atores sociais com a devida valorização do papel da sociedade civil deve ser o pilar de uma estratégia de defesa de uma sociedade plenamente inclusiva. Estes são os pilares que devem ser levados em conta nas estratégias de inclusão e desenvolvimento para a cidadania (DIAS, 2010). Neste contexto, os diversos agentes envolvidos podem ser referenciados ao trabalho intersetorial conforme preconizam (PIRES, 2016; CUNILL-GRAU, 2016).

Entendo que é dever do Estado, garantir aos cidadãos o exercício e o usufruto de direitos fundamentais, de uma vida digna, em condições de igualdade, sendo garantido um nível mínimo abaixo do qual nenhum indivíduo pode viver, percebe-se que os fenômenos da pobreza e da exclusão social são mutantes e complexos. No quadro das mudanças sociais, da diminuição do crescimento econômico, das alterações demográficas, da multiplicidade de fatores de vulnerabilização, de uma maior sensibilidade para os problemas sociais (pobreza, exclusão, desemprego estrutural) e de um Estado Providência ativo, o RSI assume um papel crucial. Ele ativou os discursos acerca dos direitos de cidadania, rompendo com o mero assistencialismo, imprimiu a tônica da ativação das mudanças no e pelo beneficiário através da sua participação ativa/capacitação (SILVA, 2017).

Ainda que os programas estudados tenham trazido um complemento de renda para a população com mais restrição de renda e que o problema da desigualdade nos países tenha melhorado, os ciclos de recessão e a elevada taxa de desemprego podem afetar indicadores. Neste caso, os programas têm seu papel e efeito, mas o problema da macroeconomia é muito forte e pode afetar negativamente os indicadores de desigualdade social. Os programas estudados ajudaram a promover o crescimento inclusivo, mas no geral se os indicadores sociais pioram, as condições macroeconômicas afetam negativamente e o crescimento pode não acontecer ainda que o papel dos programas seja positivo, mas não suficiente para mudar os indicadores sociais por completo.

Os programas BF e RSI revelaram alcances importantes no Brasil e em Portugal que apresentam desigualdades contundentes observadas, por exemplo, pelo Índice de Gini descrito na pesquisa, porém existem alguns limites neste percurso,

pois a pobreza é multidimensional fato que nem sempre permite resultados imediatos ou rápidos, porém percebemos que apesar dos programas não serem suficientes, eles são necessários no atendimento da população em vulnerabilidade social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Comparativamente, entre Brasil e Portugal, destacam-se as diferenças na dimensão dos territórios e números de habitantes nos países estudados, fato que reflete no número de beneficiários dos programas sociais apesar das vigências legais serem aproximadas em termos temporais, sendo maior no Brasil com cerca de 14 milhões de famílias atendidas versus 215.633 mil em Portugal. Ambos os programas, PBF e RSI, possuem critérios de inclusão baseados na renda – pobreza econômica, mostrando a dimensão econômica da pobreza como central e diferenças identificadas nos valores transferidos/prestados para famílias/indivíduos, sendo maiores em Portugal em torno de 18 vezes. Enquanto no Brasil, por exemplo, foi de R\$ 130,00/30,05€ em Portugal foi de R\$ 2.381,53/550,01€.

Na perspectiva de gênero, os dados confirmam certo equilíbrio quanto ao número de beneficiários masculino/feminino em ambos os países, porém com uma prevalência no número de beneficiárias dado que aponta uma distribuição igualitária entre homens e mulheres, incluindo ambos em dinâmicas socioeconômicas. Entende-se que a transferência de renda favorece a autonomia das mulheres beneficiárias, assim como seu poder de decisão no lar, seu senso de cidadania e suas escolhas reprodutivas (ONU, 2017).

Outro dado apresentado refere-se ao número de famílias/indivíduos que deixaram a linha da pobreza, extrema pobreza, bem como a taxa de risco para pobreza. No Brasil as transferências de renda do PBF resultaram na redução da pobreza em 15% e da extrema pobreza em 25% (SOUZA et al., 2018). Enquanto em Portugal a taxa de risco de pobreza recuou significativamente entre 2016 e 2017: de 18,3% para 17,3% segundo informações do Observatório das Desigualdades (2018c).

Designadamente a renda como forma de acesso aos programas, declaratória no Brasil versus comprovada em Portugal, é objeto de consideração, sugere-se que o Brasil avalie a possibilidade de adotar critérios mais rigorosos de acesso ao PBF com vistas a reduzir a concessão e recebimento de benefícios de forma indevida.

O aspecto intersetorial dos programas de transferência de renda estudados em Portugal e no Brasil, neste último, com foco nas políticas de educação e saúde que se apresenta como característica intrínseca ao desenho dos programas. A dimensão do acompanhamento e acesso à educação em 89,81% dos beneficiários do PBF em 2019 (MDS (2019d) e à saúde de 77,2% dos beneficiários em 2018 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018) demonstram o alcance do crescimento inclusivo.

Ainda sobre o aspecto intersetorial dos programas de transferência de renda estudados sugere-se que Portugal avalie a possibilidade de acompanhar o acesso dos beneficiários do RSI às demais políticas sociais como forma de fortalecer o trabalho intersetorial e garantir direitos aos cidadãos portugueses. Com tal finalidade se propõe a criação de mecanismos de avaliação de impacto do programa de transferência de renda (RSI) em várias dimensões. Sobre o

acompanhamento intersetorial no Brasil sugere-se que o país avalie a possibilidade de ampliação do monitoramento para além do acesso às políticas de educação e saúde, incluindo política de emprego, trabalho e renda abrangendo não somente os responsáveis familiares como também os jovens com formação técnica, por exemplo.

Os programas BF e RSI refletem impacto no crescimento inclusivo de Brasil e Portugal, constatado através do acesso às políticas públicas e também no número de beneficiários inseridos nos programas e no quanto a renda destas famílias/indivíduos obteve melhora. O Brasil conta com 6,58% da população inserida no PBF, e, por sua vez, Portugal conta com 2,10% da população inserida no RSI. Tais inclusões associadas à transferência de renda permitem o país crescer de forma inclusiva. O SMN aumentou 8,82% e o RMMG 3,38% no período de análise. O PIB per capita no Brasil segundo Saraiva, Schincariol e Rosa (2019) entre os anos de 2015 a 2018 foi de 7,8%, já o PIB per capita em Portugal segundo o Instituto Nacional de Estatística (2018) expresso em Paridades de Poder de Compra, situou-se em 76,6% da média da União Europeia no ano de 2017. O Índice de Gini no Brasil, segundo o IBGE (2017) foi para o ano de 2015 de 0,491, sendo que para Portugal no mesmo ano referenciado, o Índice de Gini atingiu 0,340. Identificando o Brasil como mais desigual que Portugal. Vale destacar sobre o Índice de Gini, que na série histórica analisada na presente pesquisa, o Índice no Brasil sempre apresentou decréscimo já em Portugal o Índice oscila em acréscimo e decréscimo na sua aferição. Tais indicadores mostram melhorias nas condições sociais da população ainda que tais países sejam os mais desiguais nas suas regiões e ainda precisam superar muitos desafios.

Lalanda (2007) aponta que o RSI, para além do apoio financeiro eliminou as situações graves de pobreza e contribuiu para a redução do fenômeno de exclusão social, investindo no processo de inclusão social, da mesma forma identificam-se tal alcance no PBF no Brasil. Os valores transferidos incidem e afetam positivamente na economia de ambos os países, pois foram identificados aumentos nos valores das transferências de renda dos programas analisados e nos valores do SMN e RMMG nas séries históricas da pesquisa. Fato que representa também a inclusão dos beneficiários na dinâmica econômica dos países estudados.

Por fim, as ações instituídas por ambos os programas mostram melhorias nos indicadores de renda, saúde e educação nas famílias e/ou indivíduos beneficiados durante o período de análise promovendo o crescimento inclusivo. As condições macroeconômicas, porém, podem afetar negativamente os países e o crescimento pode não acontecer ainda que o papel dos programas seja positivo, mas não suficiente para mudar os indicadores sociais por completo.

Uma limitação da pesquisa pode ser identificada no fato de serem apenas coletados e abordados dados públicos sobre os programas BF e RSI. Com base na pesquisa desenvolvida observamos que existe um campo vasto de estudo comparativo, considerando a existência de programas de transferência de renda em outros países da Europa e América Latina e que a pesquisa destes outros programas pode trazer práticas e estratégias de gestão que podem aprimorar programas de transferência de renda e propiciar melhora nos indicadores de pobreza e desigualdade social.

Não somente para Brasil e Portugal, mas também para a América Latina e Europa é urgente responder às crescentes demandas sociais advindas de um

panorama político e econômico complexo, para tanto, o desenvolvimento de países com base em crescimento inclusivo pode responder de forma positiva a tais demandas pelo desenho de inclusão a que se propõe. O crescimento inclusivo, que entende a pobreza não apenas como privação de renda, mas como multidimensional onde se agregam as discussões sobre educação, saúde, trabalho, nutrição, dentre outros, em favor dos indivíduos e famílias em vulnerabilidade social se apresenta como vital para a garantia da proteção social a que os programas BF e RSI se propõem.

Social Policy and Inclusive Growth: a comparative study between social programs in Brazil and Portugal

ABSTRACT

The article analyzes social policies, particularly the National Social Assistance Policy – PNAS, in Brazil and the Social Protection and Citizenship System – SPSC, in Portugal to promote inclusive growth. This is a relevant and contemporary theme for academics, politicians and public managers as it deals with issues that are still problematic and that demand reflections for their solutions, which are: poverty eradication, reduction of social inequality and inclusive growth. Therefore, this work starts from the theoretical debate on inclusive growth and evaluations of intersectoral social policies, in addition to understanding: poverty, social inequality and inclusion. Subsequently, a survey of documentary and bibliographic data is carried out on both policies, in particular the Bolsa Família Program (PBF), in Brazil, and Income Social de Inserção (RSI), in Portugal, between the period 2003 to 2019. Methodologically it is characterized by being a descriptive and analytical research, of qualitative analysis based on the comparative method. The results show that the actions instituted by both programs point to improvements in the indicators of income, health and education in the families and/or individuals benefited during the period of analysis promoting inclusive growth, however such policies, even if necessary, are not enough to eradicate poverty.

KEYWORDS: Social Policy. Inclusive Growth. Income Transfer Programs.

REFERÊNCIAS

BADDINI, C.; VIANNA, I. A. V. Mecanismos de coordenação institucional do Programa Bolsa Família: a importância da estratégia de implementação. In: SILVA, T. F. (org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018. 530 p:il. p.57-122.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Cotação Euro. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww4.bcb.gov.br%2Fpec%2Ftaxas%2Fport%2Fptaxnpesq.asp>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BARTHOLO, L. Bolsa Família e autonomia feminina: o que nos dizem os estudos qualitativos? Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, nov. 2016. ISSN 2358-1379. Disponível em: https://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB57PT_Bolsa_Familia_e_autonomia_feminina.pdf. Acesso em: 16 jul. 2019.

BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? Brasília: Rio de Janeiro, IPEA, 2017.

BORBA, A. A.; LIMA, H. M. Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.106, p.219-240, abr./jun. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.º **12.435**. Brasília, 2011.

CARDIM, M. E.; MOTA, L.; PEREIRA, L. Será tudo da crise, ou devemos repensar o estado social?: A emergência de novos paradigmas. Revista da Associação Portuguesa de Sociologia. Sociologia. Online, n.2, abr. 2011.

CARVALHO, A. M. Políticas sociais: afinal do que se trata? Agenda Social. Revista do PPGPS/UENF, Campos dos Goytacazes, v.1, n.3, p. 73-86, set./dez. 2007. ISSN 1981-9862.

CARVALHO, M. I. L. B. Serviço social em Portugal: percurso cruzado entre a assistência e os direitos. Revista Serviço Social & Saúde, UNICAMP, Campinas, v. IX, n.10, dez. 2010.

CEF. Caixa Econômica Federal (Brasil). Bolsa Família: o programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 14 mar. 2019.

CEF. Caixa Econômica Federal (Brasil). Minha Casa Minha Vida - habitação urbana. 21/10/2019b. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 21 out. 2019.

CEPAL. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. La ineficiencia de la desigualdade. Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/america-latina-e-caribe-e-regiao-mais-desigual-do-mundo-revela-comissao-da-onu/>. Acesso em: 04 out. 2019.

CHAVES, J. P.; FERNANDES, M. L.; MARTINS, D.; GENIN, G. Cadastro Único: um retrato das famílias de baixa renda no Brasil. In: SILVA, T. F. (org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018. 530 p: il. p.123-154.

CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS. Sistema de Proteção Social. Apontamento n.2, Lisboa out. 2014.

CONTÁBEIS. Salário mínimo de 1994 a 2019. Janeiro 2019. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo/>. Acesso em: 03 nov. 2019.

COPEL. Companhia Paranaense de Energia (Paraná). Tarifa social baixa renda. Disponível em: <https://www.copel.com/hpcopel/root/nivel2.jsp?endereco=%2Fhpcopel%2Froot%2Fpagcopel2.nsf%2Fdocs%2FC6A246BB78F860A6032573F7006959C9>. Acesso em: 21 out. 2019.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. RAE-eletrônica, .v.1, n. 2, jul;/dez. 2002.

CUNILL-GRAU, N. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (Org.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n.26, p.35-66, 2016.

DGERT. Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho. Evolução da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG). 18 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.dgert.gov.pt/evolucao-da-remuneracao-minima-mensal-garantida-rmmg>. Acesso em: 03 nov. 2019.

DIAS, M. C. C. Os beneficiários do rendimento social de inserção: trajetórias sociais e processos de inclusão. Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Departamento de Sociologia. Relatório de Estágio para obtenção do Grau de Mestre em Sociologia. Porto, Portugal, set. 2010.

DINIZ, M. Renda recua e Brasil se torna o 9.º país mais desigual. Agência Brasil. Publicado em 26/11/2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-11/renda-recua-e-Brasil-se-torna-o-9%C2%BA-pa%C3%ADs-mais-desigual>. Acesso em: 08 nov. 2019.

EAPN. Rede Europeia Anti-Pobreza (Portugal). Convenção Anual de 2019 sobre o Crescimento Inclusivo (ACIG). 20/05/2019. Disponível em: <https://www.eapn.pt/documento/635/convencao-anual-de-2019-sobre-o-crescimento-inclusivo-acig>. Acesso em: 23 jul. 2019.

FAHEL, M.; TELES, L. R.; CAMINHAS, D. A. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. RBCS, v.31, n.92, out. 2016. e319205.

FALCÃO, T. Programa Bolsa Família e Cadastro Único para Programas Sociais. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretário Nacional de Renda de Cidadania. 2018.

GEE. Gabinete de Estratégia e Estudos. Últimos indicadores. INE - Rendimento e Condições de Vida. Ministério da Economia. 07/05/2019. Disponível em: <https://www.gee.gov.pt/pt/indicadores-diarios/ultimos-indicadores/29011-ine-rendimento-e-condicoes-de-vida-2>. Acesso em: 10 nov. 2019.

GERTLER, P. J.; MARTÍNEZ, S.; PREMAM, P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSCH, C. M. J. Avaliação de impacto na prática. 2.ed. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Grupo Banco Mundial, 2018.

GURRIA, A. Fomentando o crescimento inclusivo da produtividade na América Latina. OECD 2014. Série Melhores Políticas.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil em síntese: território. 2019. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em: 08 ago. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017. 05/12/2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>. Acesso em: 12 out. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 08 jul. 2019b.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto - PIB. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 06 nov. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tabela 5801 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento - Série Histórica. Última atualização em 05/06/2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5801>. Acesso em: 27 nov. 2019.

IBGE. Produto Interno Bruto - PIB. 2019. Disponível em: Erro! A referência de hiperlink não é válida.. Acesso em: 06 nov. 2019c.

ICHIHARA, M. Y.; RAMOS, D. O.; NERY, J.S.; PESCARINI, J.; MACHADO, D.; ALVES, F. J.; BARRETO, M. L. Programa de Transferência de Renda Condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família. In: SILVA, T. F. (org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018. 530 p. il. cap. 13.

INFOPÉDIA. Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa. Estado-providência. Porto: Porto Editora, 2003-2019. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/estado-provid%C3%A2ncia>. Acesso em: 05 nov. 2019.

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL. Guia prático rendimento social de inserção. Departamento de Prestações e Contribuições. Publicação: 09 de maio de 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. Paridades de poder de compra. 13 de dezembro de 2018. Disponível em: https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=250420050&DESTAQUESmodo=2. Acesso em: 11 nov. 1/2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). Rendimento e condições de vida 2017. Destaque: informação à comunicação social. 30 nov. 2017. Dados provisórios.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Salário mínimo nacional. Curitiba, jan. 2019. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/salario_minimo.pdf. Acesso em: 09 set. 2019.

IPEADATA. Renda – desigualdade – coeficiente de Gini. Atualizado em: 06/01/2016. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 04 out. 2019.

KAKWANI, N.; KHANDKER, S.; SON, H. H. Pro-poor growth: concepts and measurement with country case studies. International Poverty Centre. Working Paper, n.1. Aug. 2004.

KAKWANI, N.; PERNIA, E. M. What is pro-poor growth? Asian Development Review, v.18, n.1, 2000.

LALANDA, P. Rendimento social de inserção, 10 anos de uma medida. GPPS. Grupo Parlamentar do Partido Socialista. Açores. Plenário setembro 2007.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). A importância da intersectorialidade na gestão do PBF, n.20. jun. 2010. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/informe_control_e_social/Informe%2020.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). Acompanhamento da frequência escolar bate mais um recorde. Informe Bolsa e Cadastro. Ministério da Cidadania. Informe, n.666, 11 jul. 2019d.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). Bolsa Família: o que é gestão do programa. Ministério do Desenvolvimento Social. 01/07/2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). O que é e para que serve. 02/07/2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em: 01 ago. 2018.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). Perguntas frequentes. 02/05/2019b. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>. Acesso em: 02 maio 2019.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). Relatório sobre Bolsa Família e Cadastro Único. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério da

Cidadania. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448. Acesso em: 16 jul. 2019.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). Resultado do Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde. Informe Bolsa e Cadastro. Ministério da Cidadania. Informe, n.673, 22 ago. 2019c.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). SUAS - Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2009.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil). SUAS: configurando os eixos de mudança. Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. v.1.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. Ministério da Cidadania (Brasil). Bolsa Família atende mais de 13,5 milhões de beneficiários em setembro. 17/09/2019e. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/setembro/bolsa-familia-atende-mais-de-13-5-milhoes-de-beneficiarios-em-setembro>. Acesso em: 01 nov. 11/2019.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. Resultado do acompanhamento das condicionalidades de saúde. Informe Bolsa e Cadastro. Ministério da Cidadania. Informe, n.673, 22 de agosto de 2019c.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). Programa Bolsa Família na Saúde no e-Gestor AB. 2018. Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição Departamento de Atenção Básica Secretaria de Atenção à Saúde Ministério da Saúde. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/novembro/07/3.%20d%20-%20CIT%20-%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20na%20Sa%C3%BAde.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (Portugal). Representação permanente de Portugal junto da União Europeia. Dados gerais: localização geográfica. 2019. Disponível em: <https://www.ue.missaoportugal.mne.pt/pt/portugal/sobre-portugal/dados-gerais>. Acesso em: 08 jul. 2019.

MMA. Ministério do Meio Ambiente (Brasil). O que é o bolsa verde? Disponível em: <https://www.mma.gov.br/perguntasfrequentes.html?catid=15>. Acesso em: 21 out. 2019.

MTSSS. Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (Brasil). Prestações Sociais. GEP – Gabinete de Estratégia e Planejamento. 2019. Disponível em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/estatisticas-antiores?categoryId=75505>. Acesso em: 02 nov. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES (Portugal). Coeficiente de Gini. Publicado em 17/04/2018. Atualizado em 19/06/2018b. Disponível em: <https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/04/17/coeficiente-de-gini/>. Acesso em: 08 nov. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES (Portugal). Desigualdade de rendimento em Portugal continua a diminuir. Atualizado em 03/12/2018c. Disponível em: <https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/12/03/desigualdade-de-rendimento-em-portugal-continua-a-diminuir/>. Acesso em: 11 nov. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES (Portugal). É cada vez mais difícil sair da pobreza. Portugal tem o elevador social estragado? 15/06/2018. Disponível em: <https://observatorio-lisboa.eapn.pt/e-cada-vez-mais-dificil-sair-da-pobreza-portugal-tem-o-elevador-social-estragado/>. Acesso: 09 ago. 2018.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES (Portugal). PIB per capita português representa 3/4 do valor desta medida nos países da UE-28. Atualizado em 21/03/2014. Disponível em: <https://observatorio-das-desigualdades.com/2014/03/21/pib-per-capita-portugues-representa-34-do-valor-desta-medida-nos-paises-da-ue-28/>. Acesso em: 11 nov. 2019.

ONUBR. Organização das Nações Unidas no Brasil. Bolsa Família favorece autonomia das mulheres, diz estudo de centro da ONU. Publicado em 13/01/2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/bolsa-familia-favorece-autonomia-das-mulheres-diz-estudo-de-centro-da-onu/>. Acesso em: 07 nov. 2019.

PEREIRA, C. A. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. Textos & Contextos, Porto Alegre, v.12, n.1, p.114-127, jan./jun. 2013.

PIRES, R. R. Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. Cadernos de

Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n.26, p.67-80, 2016.

PNUD. United Nations Development Programme. Human development indices and indicators: 2018 statistical update. 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf. Acesso em: 29 jan. 2019.

PORDATA. Base de dados Portugal contemporâneo. BI de Portugal. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal>. Acesso em: 08 jul. 2019.

PORDATA. Base de dados Portugal contemporâneo. Despesa da segurança social: rendimento mínimo garantido e rendimento social de inserção. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Despesa+da+Seguran%C3%A7a+Social+Rendimento+M%C3%Adnimo+Garantido+e+Rendimento+Social+de+Inser%C3%A7%C3%A3o-129>. Acesso em: 11 nov. 2019b.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. Índice de Gini. Disponível em: [https://www.pordata.pt/Europa/%C3%8Dndice+de+Gini+\(percentagem\)-1541](https://www.pordata.pt/Europa/%C3%8Dndice+de+Gini+(percentagem)-1541). Acesso em: 27 out, 2019d.

PORDATA. Base de dados Portugal contemporâneo. Produto Interno Bruto (Euro). Disponível em: [https://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+\(Euro\)-1786](https://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+(Euro)-1786). Acesso em: 06 nov. 2019d.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. Produto Interno Bruto (Euro). Disponível em: [https://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+\(Euro\)-1786](https://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+(Euro)-1786). Acesso em: 06 nov. 2019.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. Salário mínimo nacional. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Sal%C3%A1rio+m%C3%Adnimo+nacional-74>. Acesso em: 09 set. 2019c.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. Taxa de risco de pobreza: antes e após transferências sociais. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+risco+de+pobreza+antes+e+ap%C3%B3s+transfer%C3%Aancias+sociais-2399>. Acesso em: 12 out. 2019e.

PORTAL DA JUVENTUDE. Direitos e deveres. 21/10/2019. Disponível em: http://juventude.gov.pt/Cidadania/DireitosDeveres/Paginas/Direitos_e_Deveres.aspx#lpjTitle3. Acesso em: 21 out. 2019.

PORTELA, I. O direito fundamental ao rendimento social de inserção (re) interpretado pelos orçamentos do Estado português. Instituto Politécnico do Cavado e do Ave, IPCA, Portugal. Direito, Estado e Sociedade, n.52, p.98-113, jan./jun. 2018.

RANIERI, R.; RAMOS, R. A. Inclusive growth: building up a concept. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Working Paper, n.104, Mar. 2013.

RENAUX, P. Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017. Agência IBGE Notícias. Síntese de Indicadores sociais. Atualizado em 28/06/2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>. Acesso em: 10 nov. 2019.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Trabalho solidariedade e segurança social. 2018. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/trabalho-solidariedade-e-seguranca-social/acerca> Acesso em: 17 dez. 2018.

RIBEIRO, C. 25 de abril: por que fim da ditadura em Portugal não pode ser comparado a nenhum outro. 25/04/2019. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/europa/2019042513741717-25-de-abril-revolucao-dos-cravos-portugal-aniversario-45-anos-fotos/>. Acesso em: 05 nov. 2019.

RIBEIRO, L. L.; ARAÚJO, J. A.; FEITOSA, D. G. Crescimento pró-pobre? Uma análise para os meios urbano e rural no Brasil. Pesquisa e planejamento econômico – ppe, v.45, n.1, abr. 2015.

RODRIGUES, C. F. Observatório das Desigualdades. Desigualdade económica em Portugal. 2010. Disponível em: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=94>. Acesso em: 18 ago. 2018.

RODRIGUES, E. V. O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP. 2010. v. XX, p.191-230.

SANTOS, M. P. G. O Estado e os problemas contemporâneos. 3.ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração - UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SARAIVA, A.; SCHINCARIOL, J.; ROSAS, R. PIB, Consumo das famílias e PIB per capita caem em 4 anos, mostra IBGE. Valor Econômico, 06 nov. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/06/pib-consumo-das>

familias-e-pib-per-capita-caem-em-4-anos-mostra-ibge.ghtml. Acesso em: 07 nov. 2019.

SEGURANÇA SOCIAL. Estatísticas. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/estatisticas>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SEGURANÇA SOCIAL. O Instituto. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/quem-somos3>. Acesso em: 17 dez. 2018b.

SEGURANÇA SOCIAL. Rendimento social de inserção. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>. Acesso em: 04 fev. 2019b.

SEGURANÇA SOCIAL. Serviços. Centros Distritais. 17/07/2018c. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/servicos>. Acesso em: 21 out. 2019.

SEGURANÇA SOCIAL. Síntese de informação estatística da segurança social. Gabinete de Estratégia e Planeamento. Setembro 2019d. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/documents/10152/1864931/SIESS201909.pdf/8a776c5f-b078-4fef-9046-0a02d6bae7ee>. Acesso em: 01 nov. 2019.

SENARC. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Programa Bolsa Família: os impactos dos benefícios e serviços socioassistenciais na proteção social da população brasileira. Congemas. São Luis, MA, abril 2019. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1493049_Caroline_Paranayba_Bolsa_Familia.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

SILVA, A. A. C. Representações sociais sobre o Rendimento Social de Inserção e sobre o impacto da medida na autonomização de beneficiários. Universidade do Minho. Instituto de Ciências Sociais. Dissertação de Mestrado em Crime, Diferença e Desigualdade. 2017. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/53943/1/Aldina%20Alexandra%20Costa%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019.

SILVA, M. O. S. Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. *Revista de Políticas Públicas*, v.8, n.2, 2004.

SILVA, M. O. S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Rev. Katál.*, Florianópolis, v.13, n.2, p.155-163, jul./dez. 2010.

SILVA, T. F.; EVANGELISTA, C. A. P.; NUNES, H. M. P.; SOUSA, M. F.; COTTA, T. C. S. Programa Bolsa Família: uma estratégia de focalização bem-sucedida. In: SILVA, T. F. (org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018. 530p: il. p.191-224.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G.; PAIVA, L. H.; SOARES, S. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. In: SILVA, T. F. (org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018. 530p: il. p.155-190.

SPOSATI, A. Território e gestão de políticas sociais. Serv. Soc. Rev., Londrina, v.16, n.1, p.5-18, jul./dez. 2013.

STEIN, R. H. As políticas de transferências de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? Estudos Comparados sobre as Américas (Ceppac). Universidade de Brasília (UnB). 2005.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? – Índice de Gini. Revista Desafios do Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ano 1, edição 4, nov. 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 08 set. 2019.

XIMENES, D. A. Intersetorialidade: o desafio do trabalho conjunto. Curitiba agosto 2018. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - VIVA CURITIBA! Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). Disponível em: <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/ii-seminario-internacional-de-administracao-publica-viva-curitiba-2/>. Acesso em: 21 out. 2019.

Recebido: 30 set. 2021.

Aprovado: 12 nov. 2021.

DOI: 10.3895/rbpd.v11n2.11582

Como citar: DUMAS, M.; MEZA, M. L. F. G.; FERNANDES, J. M. S. R. Política Social e Crescimento Inclusivo: um estudo comparativo entre programas sociais do Brasil e Portugal. *R. bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 11, n. 02, p. 308-352, mai./ago. 2022. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Maristela Dumas

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

