

**Política social e crescimento inclusivo: um estudo  
comparativo entre o Programa Bolsa Família (Brasil)  
e o Rendimento Social de Inserção (Portugal)**

**Maristela Dumas**

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica, no âmbito da dupla diplomação com a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.*

Trabalho efetuado sob a orientação do(a):  
**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joana Maria Sampaio Rua Fernandes**  
**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza**

Mirandela, dezembro 2019.

**Política social e crescimento inclusivo: um estudo  
comparativo entre o Programa Bolsa Família (Brasil)  
e o Rendimento Social de Inserção (Portugal)**

**Maristela Dumas**

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica, no âmbito da dupla diplomação com a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.*

Trabalho efetuado sob a orientação do(a):  
**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joana Maria Sampaio Rua Fernandes**  
**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza**

**Mirandela, dezembro 2019.**

### **Dedicatória**

*“Dedico este trabalho primeiramente a Deus. Aos meus filhos que sempre me apoiaram no mestrado. Aos meus pais que foram referência de superação. Aos meus irmãos e cunhadas que neste tempo de estudos estiveram presentes”.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR e o Instituto Politécnico de Bragança - IPB por me permitir participar do mestrado no âmbito da dupla diplomação e a todos os professores(as).

As minhas orientadoras, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, do PGP, UTFPR-PR e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joana Maria Sampaio Rua Fernandes, IPB, Portugal. Ao apoio recebido na Segurança Social de Bragança e também no Município de Mirandela com informações que contribuíram na pesquisa. ]

Agradeço à Fundação de Ação Social (FAS) na qual atuo como servidora pública pela liberação para cursar o mestrado em Portugal, notadamente aos colegas de trabalho que se empenharam no trâmite do protocolo de formação e desenvolvimento profissional.

De maneira especial agradeço aos colegas do mestrado e amigos (as), sem os quais seria difícil finalizar o mestrado.

## RESUMO

DUMAS, Maristela. **Política social e crescimento inclusivo**: um estudo comparativo entre o Programa Bolsa Família (Brasil) e o Rendimento Social de Inserção (Portugal). 2019. 107 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2019.

O objetivo desta pesquisa 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. 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, que constituem as categorias de análise 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, objetos de pesquisa deste trabalho. Metodologicamente caracteriza-se por ser uma pesquisa descritiva e analítica, de análise qualitativa com base no método comparativo. Os principais resultados mostram que as diferenças territoriais e populacionais nos países estudados refletem no número de beneficiários atendidos pelos programas estudados, sendo maior no Brasil com cerca de 14 milhões de famílias atendidas. Ambos os programas utilizam como critério de inclusão a renda mostrando a dimensão econômica da pobreza como central. Os valores transferidos e/ou prestados às famílias e/ou indivíduos se diferem, sendo maiores em Portugal em torno de 18 vezes. 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.

**Palavras-chave:** Política social. Crescimento inclusivo. Programas de transferência de renda.

## ABSTRACT

DUMAS. Maristela. **Social Policy and Inclusive Growth: a comparative study between the Family Grant Program (Brazil) and Insertion Social Income (Portugal)**. 2019 107 f. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR), Curitiba, Brazil, 2019.

The aim of this research is to analyze social policy, 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 administrators because it addresses still problematic issues that require reflections on their solutions: poverty eradication, reduction of social inequality and inclusive growth. Therefore, this paper starts from the theoretical debate on inclusive growth and evaluation of intersectoral social policies, which constitute the categories of analysis beyond the understanding of: poverty, social inequality and inclusion. Subsequently, documentary and bibliographic data are collected on both policies, in particular the Program Family Grant in Brazil and Social Insertion Income in Portugal, research objects of this paper. Methodologically it is characterized by being a descriptive and analytical research of qualitative analysis based on the comparative method. The main results show that the territorial and population differences in the countries studied reflect the number of beneficiaries served by the studied programs being greater in Brazil with about 14 million families served. Both programs use as an inclusion criterion the income, showing the economic dimension of poverty as central. The amounts transferred and / or provided to families and / or individuals differ, being higher in Portugal around 18 times. Finally, the actions instituted by both programs show improvements in income, health and education indicators in the families and / or individuals benefited during the analysis period promoting inclusive growth.

**Keywords:** Social policy. Inclusive growth. Income Transfer Programs.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - MAPA COM A REPRESENTAÇÃO DAS DIMENSÕES TERRITORIAIS DO BRASIL E PORTUGAL .....	65
GRÁFICO 1 - VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO DO PBF- 2003-2018.....	69
GRAFICO 2 - VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO DO RSI - 2016-2019.....	70
GRAFICO 3 - EVOLUÇÃO DO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL (SMN) NO BRASIL - 2003-2019.....	71
GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DA REMUNERAÇÃO MÍNIMA MENSAL GARANTIDA (RMMG) EM PORTUGAL - 2004-2019.....	71
GRÁFICO 5 - PERCENTUAL DE AUMENTO NO VALOR DO SMN (BRASIL) E RMMG (PORTUGAL).....	72
GRÁFICO 6 - ÍNDICE DE GINI - BRASIL E PORTUGAL - 2004-2018 .....	74
GRÁFICO 7 - PERCENTUAL DE ACOMPANHAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PBF - 2.º PERÍODO - 2014-2019.....	75
GRÁFICO 8 - PERCENTUAL DE ACOMPANHAMENTO DAS FAMÍLIAS TOTALMENTE ACOMPANHADAS NAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE DE FAMÍLIAS DO PBF - 2015-2018.....	78
GRÁFICO 9 - EVOLUÇÃO ANUAL DO NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF - 2003-2018 .....	80
GRÁFICO 10 - BENEFICIÁRIOS DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO SEGUNDO O GÊNERO – 2007-2018 .....	82
GRÁFICO 11 - FAMÍLIAS POR FAIXA DE RENDA ANTES E APÓS A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS DO PBF - AGO. 2018 .....	83
GRAFICO 12 - TAXA DE RISCO DE POBREZA, APÓS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS.....	84
GRÁFICO 13 - PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS DO PBF POR FAIXAS ETÁRIAS - JAN. 2018 .....	85
QUADRO 1 - DIMENSÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONAIS .....	53
QUADRO 2 - EXTENSÃO TERRITORIAL E POPULAÇÃO DO BRASIL E PORTUGAL - 2019.....	66
QUADRO 3 - VIGÊNCIA, NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E VALOR DO REPASSE FINANCEIRO DOS PROGRAMAS BF E RSI .....	79

TABELA 1 - TIPOS DE BENEFÍCIOS, VALORES, BENEFICIÁRIOS E LIMITES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	67
TABELA 2 - BENEFÍCIOS REMUNERATÓRIOS DADOS PELO RSI POR TIPO DE BENEFICIÁRIO.....	68
TABELA 3 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR - 2015 .....	76
TABELA 4 - PERFIL DOS RESPONSÁVEIS PELA UNIDADE FAMILIAR POR GÊNERO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF .....	81
TABELA 5 - PIRÂMIDE ETÁRIA PBF - BENEFICIÁRIOS .....	81

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BF	Bolsa Família
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza
EU	União Europeia
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GEE	Gabinete de Estratégia e Estudos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instâncias de Controle Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
ISS	Instituto de Segurança Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PORDATA	Base de Dados Portugal Contemporâneo
PPS	Paridade do Poder de Compra Padrão
RF	Responsável Familiar
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SMN	Salário Mínimo Nacional
SPSC	Sistema de Proteção Social e Cidadania
STEP	Programa Global Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	15
1.2 OBJETIVOS DO ESTUDO.....	15
1.2.1 Objetivo Geral .....	15
1.2.2 Objetivos Específicos.....	16
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO.....	16
1.4 ADERÊNCIA À LINHA DE PESQUISA DOS PROGRAMAS.....	19
<b>2 CRESCIMENTO INCLUSIVO</b> .....	20
2.1 CONCEITO DE POBREZA.....	20
2.2 DESIGUALDADE SOCIAL.....	23
2.3 INCLUSÃO/EXCLUSÃO .....	26
2.4 DO CRESCIMENTO PRÓ-POBRE AO CRESCIMENTO INCLUSIVO.....	28
<b>3 POLÍTICAS SOCIAIS</b> .....	35
3.1 CONCEITO DE POLÍTICAS SOCIAIS.....	35
3.2 INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	39
3.3 TRABALHO SOCIAL E TERRITÓRIO .....	42
3.4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL .....	44
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	48
4.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA.....	48
4.1.2 Categorias Analíticas e suas definições Constitutivas .....	49
4.1.3 Definição Operacional das Categorias Analíticas .....	52
4.2 CARACTERIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS ETAPAS DE PESQUISA.....	54
4.3 PROCEDIMENTOS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	55
<b>5 POLÍTICA SOCIAL E CRESCIMENTO INCLUSIVO ANÁLISE COMPARATIVA DO IMPACTO DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO NO CRESCIMENTO INCLUSIVO</b> .....	56
5.1 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - BRASIL.....	56

5.1.1 Programa Bolsa Família.....	58
5.2 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E CIDADANIA - PORTUGAL .....	61
5.2.1 Rendimento Social de Inserção .....	63
5.3 ANÁLISE COMPARATIVA E DISCUSSÃO DE RESULTADOS DO IMPACTO DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO NO CRESCIMENTO INCLUSIVO .....	65
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>95</b>

## 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.

A presente pesquisa se debruça ao nível de território sobre Brasil e Portugal, sendo Portugal, um país localizado no Sul da Europa e o Brasil localizado na América do Sul, este último destaca-se o nível da densidade populacional, mas se consideradas as distâncias numéricas, ganha ainda mais expressão nos indicadores sociais e econômicos (VALDUGA; CALMON; SANTOS, 2017).

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, acrescenta Gurria.

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, p.191) em Portugal:

Ao longo da história do direito, a enunciação e a explicitação sobre o domínio dos direitos reais têm assumido uma acentuada prioridade. O mesmo não tem acontecido no caso dos direitos sociais. Assim, os direitos sociais e económicos constituem um modelo de cidadania social e económica, que é a nova dimensão da cidadania aberta ao campo do trabalho e do mercado. Assim, estes direitos devem ser equacionados 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 pobres e aos trabalhadores, sob a lógica de princípios como os da solidariedade e da igualdade.

Segundo António Bagão Félix, no prefácio desenvolvido para o Programa Global Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (STEP) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2003), as economias em âmbito mundial, as tendências de mercado, as evoluções constatadas nos níveis de emprego disponíveis e a migração geram uma alteração na sociedade, criam fenômenos e embutem complexidade aos já existentes. Neste panorama social complexo que se vive determinou ao mesmo tempo que novas formas de abordagem das questões desta natureza fossem analisadas e discutidas. Nestas circunstâncias:

[...] o combate à pobreza, à exclusão social e à precariedade constituem desígnios nacionais, europeus e mundiais. Com efeito, numa sociedade cada vez mais universal é imperioso corrigir assimetrias e promover a inclusão social não só pelo Estado, mas também pela sociedade civil, designadamente através da participação direta das pessoas, envolvendo-as e corresponsabilizando-as na persecução das políticas sociais, ao mesmo tempo que se lhes confere autonomia e se promove a respectiva inserção. (OIT, 2003, p.v).

Em relação à América Latina, o relatório anual “Estudo Económico da América Latina e do Caribe 2019”, da Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), prevê uma desaceleração do crescimento económico da região este ano. Reflexo de um contexto internacional de complexidades e incertezas bem como do enfraquecimento das exportações, investimentos e

consumo. Conforme aponta o documento, a região crescerá este ano apenas 0,5%, percentual inferior ao 0,9% medido em 2018. Para o Brasil, a projeção é de crescimento de 0,8% este ano. Diferentemente de anos anteriores, em 2019, a desaceleração será generalizada e afetará 21 dos 33 países da América Latina e do Caribe. Em média, a expectativa é de que a América do Sul cresça 0,2%, a América Central, 2,9%, e o Caribe, 2,1% (BÁRCENA, 2019).

Neste contexto o objetivo desta pesquisa 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 social<sup>1</sup>. 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.

Vale apontar que acrescentaremos neste estudo a discussão sobre o crescimento inclusivo<sup>2</sup>. Segundo a Convenção Anual de 2019 sobre o Crescimento Inclusivo (ACIG) sob tema “Crescimento Inclusivo após 2020: olhar para o futuro da Europa Social”, diante da existência de 113 milhões de pessoas ainda em risco de pobreza e exclusão social e um fosso crescente das desigualdades em toda a Europa, os sinais de alerta são evidentes de que o modelo econômico empregado na atualidade não pode garantir uma Europa Social baseada nos direitos sociais e livre da pobreza. É necessária uma mudança de paradigma, longe de um projeto de crescimento liderado pelo mercado para um modelo de desenvolvimento social e sustentável (EAPN PORTUGAL, 2019).

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Crescimento que não apenas analisa o quanto a economia cresceu amparada na expansão do produto interno ou nacional bruto, mas como se deu este crescimento e quais foram suas implicações sobre a pobreza (RIBEIRO; ARAÚJO; FEITOSA, 2015).

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.

A dissertação encontra-se estruturada para além desta introdução no debate teórico sobre o crescimento inclusivo e avaliações de políticas sociais intersectoriais para posterior 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.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Qual o impacto dos programas Bolsa Família e Rendimento Social de Inserção como políticas sociais implementadas no Brasil e em Portugal no crescimento inclusivo?

## 1.2 OBJETIVOS DO ESTUDO

Com o propósito de responder à questão de pesquisa foram delimitados os seguintes objetivos.

### 1.2.1 Objetivo Geral

Avaliar o impacto da política social no crescimento inclusivo através dos programas Bolsa Família, no Brasil, e Rendimento Social de Inserção, em Portugal.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- a) discutir a relação entre política social e crescimento inclusivo;
- b) comparar como as políticas sociais instituídas no Brasil (PNAS) e em Portugal (SPSC) por meio do PBF e RSI, respectivamente, foram constituídas, com quais finalidades e como são processadas;
- c) apresentar os indicadores sociais e econômicos gerados pelas políticas (PNAS e SPSC) que contribuíram para a redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida dos mais pobres.

### 1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Diante da complexidade dos problemas enfrentados pelos gestores públicos, em âmbito regional e local, sendo-lhes exigida em medida cada vez maior, competências e habilidades no exercício profissional, este estudo justifica-se por permitir um olhar sobre as políticas públicas, em especial, sobre as políticas sociais, particularmente sobre a política de Assistência Social no Brasil e da política de Ação Social em Portugal. Em perspectiva comparativa este estudo se propõe a discutir políticas sociais e sua contribuição para o crescimento inclusivo como tema de destaque na área de desenvolvimento através da descrição e análise dos programas de transferência de renda Bolsa Família (Brasil) e Rendimento Social de Inserção (Portugal).

Segundo Gelinski e Seibel (2008) diversos são os espaços de discussão sobre políticas públicas nos últimos anos no Brasil. Em âmbito acadêmico nos cursos de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) nos Encontros de Sociedade de Economia Política (SEP) e na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). O que não quer dizer que temas ligados à gestão de políticas públicas e sociais não estivessem presentes nas diversas áreas e que não se tenham produzidos trabalhos clássicos na literatura da Sociologia, Ciência Política, Administração ou mesmo da Economia.

A legitimidade dos direitos sociais adquirida através da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Constituição da República Portuguesa de 1976 abre espaço, desde então, até os dias de hoje para o fomento à produção

de conhecimento e estratégias de planejamento em gestão pública com vistas à melhoria dos indicadores sociais tanto no Brasil como em Portugal.

Pensar os desafios na condução de políticas sociais nos coloca à frente do entendimento das dificuldades existentes e nos permite produzir conhecimento e estratégias profissionais para atuação no serviço público viabilizando resultados satisfatórios e sustentáveis, evitando entraves e assegurando qualidade técnica, assim favorecendo a gestão pública de qualidade, ao mesmo tempo em que, asseguramos ao cidadão que delas se utiliza um serviço público eficaz.

Por outro lado, a contemporaneidade da discussão sobre o crescimento inclusivo representa outra faceta da relevância desta pesquisa. Na atualidade pensar em crescimento econômico sem pensar em redução de desigualdade social não parece ser uma medida pertinente. Em razão disso, pesquisar sobre políticas sociais, sua relação com o planejamento urbano territorial e como podemos crescer economicamente de forma inclusiva reduzindo pobreza e desigualdade social sugere ser um tema que desperte o interesse tanto de profissionais das áreas envolvidas como da academia.

Segundo o IBGE (2018) o Brasil possuía 54,8 milhões de pessoas que viviam com menos de R\$ 406 por mês em 2017, dois milhões a mais que em 2016. Isso significa que a proporção da população em situação de pobreza subiu de 25,7% para 26,5%, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais que comprovou, outra vez, que o Brasil continua sendo um país com alta desigualdade de renda, inclusive, quando comparado a outras nações da América Latina, região onde se observa uma desigualdade mais acentuada.

Em se tratando de Portugal, para Rodrigues (2010), o país ocupa o segundo maior nível de desigualdade da União Europeia (EU), apenas superado pela Letónia. O Índice de Gini<sup>3</sup> atinge um valor de 0,38 bem acima da média da U.E. que é de 0,30. Se adotarmos o indicador S80/S20, para uma análise

---

<sup>3</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

equivalente, a posição relativa de Portugal não se modifica. O rácio entre a proporção do rendimento auferida pelos 20% mais ricos e os 20% mais pobres é de 6,8 ao passo que a média da U.E. é de 4,8. Portugal se identifica como um dos países com maior nível de desigualdade da União Europeia independente do indicador de desigualdade dos rendimentos monetários escolhido. Esta constatação se perpetua ao longo dos últimos anos e preocupa todos aqueles que trabalham para que Portugal seja uma sociedade menos desigual e mais inclusiva.

Conforme o Instituto Nacional de Estatística - INE (2017) nos dados apresentados no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, produzido em 2017 sobre os rendimentos do ano anterior, 18,3% das pessoas estavam em risco de pobreza no ano de 2016 em Portugal, valor de percentual inferior ao de 2015 (19,0%). Percebe-se que houve uma redução na desigualdade identificada na distribuição dos rendimentos: o coeficiente de Gini diminuiu de 33,9% em 2015 para 33,5% em 2016, e o rácio S80/S201 de 5,9 em 2015 para 5,7 em 2016.

Os dados estatísticos sugerem a necessidade de melhorar os indicadores em políticas sociais. Apesar de existirem avanços, há de se reconhecer que os esforços precisam ser redobrados, uma vez, que temos um percentual elevado da população de ambos os países em pobreza ou risco para pobreza. Questões de ordem econômica com as quais os gestores públicos se deparam e precisam administrar podem ser obstáculos na redução dos índices de pobreza e desigualdade social e também representam destaque na perspectiva a ser estudada, em especial por tratarmos de programas de transferência de renda. Nesta lógica podemos compreender as políticas sociais como:

[...] mecanismos políticos/institucionais que as sociedades constroem ao longo de sua história, a partir da força dos movimentos sociais e políticos, visando proteger ou promover socialmente seus membros. No Brasil, a política social é implementada por meio de ações do Estado e está constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque responde por uma fração considerável do gasto público no Brasil, o que a torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários. (ABRAHÃO; MOSTAFA; HERCULANO, 2011, p.3).

Referindo-se a Portugal, o Observatório das Desigualdades (2018, p.1) em um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE conclui que este “é dos países desenvolvidos onde é mais difícil sair da

pobreza ou, do outro lado, deixar de ser rico”. As desigualdades e a forma como estas se reproduzem ao longo de gerações não são, contudo, uma exclusividade de Portugal e Brasil. Neste contexto o estudo do desenvolvimento de um país pensando apenas em crescimento econômico não sugere ser uma estratégia favorável para reduzir pobreza e desigualdade social, e, sendo assim, sobre essa temática desdobraremos as discussões desta dissertação lançando o crescimento inclusivo como alternativa de desenvolvimento.

#### 1.4 ADERÊNCIA À LINHA DE PESQUISA DOS PROGRAMAS

A aderência à linha de pesquisa de Planejamento e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR reside na discussão dos processos em políticas sociais. Reflete-se em como as políticas sociais implementadas no Brasil e em Portugal impactam na redução da pobreza e desigualdades sociais, estudo de relação direta com as condições de vida dos cidadãos e a possibilidade de promoção do crescimento inclusivo. A aderência se reforça através do estudo do processo econômico e social no Brasil e em Portugal (histórico-contemporâneo) e também de uma análise das tendências e das forças internas e externas que impulsionam e limitam as políticas sociais, particularmente a Política de Assistência Social e o Sistema de Proteção Social e Cidadania nos países estudados. Analisar as políticas sociais na promoção do crescimento inclusivo representa um estudo de aprimoramento da prática e da teoria sobre a intervenção do Estado visando o desenvolvimento sustentável do território.

A aderência ao Mestrado em Administração Autárquica do Instituto Politécnico de Bragança (IPB) se dá pela pesquisa estar inserida em uma problemática da governação local e pelo aumento da complexidade e da exigência de eficiência acrescida na governabilidade urbana onde promover soluções eficientes devidamente conformadas com a lei em políticas sociais é uma atribuição da Administração Pública.

## 2 CRESCIMENTO INCLUSIVO

Este capítulo tem por objetivo discutir a noção de crescimento inclusivo considerando ser este uma relevante questão em políticas sociais. Como é possível um país crescer de forma inclusiva? Para tanto, 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 cujos tais conceitos serão discutidos inicialmente.

### 2.1 CONCEITO DE POBREZA

Até a década de 1970, a pobreza era um problema considerado como dependente do crescimento econômico, mas como a realidade mostrou que não basta crescimento para maior distribuição de renda e diminuição da pobreza, as agências multinacionais, como a ONU e o Banco Mundial passaram a tratar tal assunto em suas políticas, relatórios e programas.

Conceituar a pobreza não se apresenta como um propósito descomplicado, pelo contrário requer esforços dos envolvidos na sua superação, com a finalidade de melhor compreender sua essência e os elementos a ela relacionados. Segundo Crespo e Gurovitz (2002):

Pobreza é fome, é falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não poder ir ao médico. Pobreza é não poder ir à escola e não saber ler. Pobreza é não ter emprego, é temer o futuro, é viver um dia de cada vez. Pobreza é perder o seu filho para uma doença trazida pela água não tratada. Pobreza é falta de poder, falta de representação e liberdade. (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.11).

Crespo e Gurovitz (2002) esclarecem que a concepção da pobreza como um conceito relativo é um tratamento de viés macroeconômico, da mesma forma como o conceito da pobreza absoluta. A pobreza relativa está diretamente relacionada com distribuição de renda desigual de cada sociedade específica. A pobreza relativa é descrita quando o indivíduo comparado a outros possui menos de um atributo desejado, como por exemplo, condições favoráveis de emprego e poder ou renda. A definição da linha de pobreza relativa pode ser calculada através da renda per capita de parte da população. Para os autores, este conceito é incompleto por não deixar margem para uma noção de destituição absoluta, a qual seria um requisito básico ao conceito de pobreza. O que gera ambiguidade no uso dos termos desigualdade e pobreza, que de fato não são sinônimos.

A pobreza absoluta, por sua vez, pode ser verificada quando são fixados padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, tal situação é conhecida como limite ou linha da pobreza, estabelecendo o percentual da população que fica abaixo deste nível. O padrão de vida mínimo pautado em diversos aspectos, moradia, vestuário, nutrição, dentre outros, é geralmente avaliado com base em preços relevantes de forma a calcular a renda necessária para poder custeá-los (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Muitos remetem o conceito de pobreza a cidades e/ou regiões que prosperaram economicamente e, por conseguinte, geraram o problema da pobreza; no entanto ela está presente em qualquer espaço, inclusive naqueles menos prósperos (SANTOS, 2014). Uma manifestação da exclusão espacial, identificada como pobreza suburbana, é destacada por Rodrigues *et al.* (1999), segundo os autores o espaço suburbano recebe impacto de problemas sociais que, pela aproximação com o espaço urbano, reflete problemas vivenciados neste, como, delinquência, uso, abuso e tráfico de drogas, prostituição, etc. As zonas suburbanas possuem dependência em relação aos centros urbanos, em especial, no tocante ao mercado de trabalho.

Segundo 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 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. Concebida também como falta de acesso a serviços, trabalho e renda, informação, bem como a não participação política e social. Este entendimento favorece as estratégias de regulação, redução e superação da pobreza.

[...] a pobreza assume no Brasil uma dimensão abrangente, evidenciando um quadro amplo para intervenção de políticas públicas de corte social, entendendo que as políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que garantam um crescimento econômico sustentado; a geração de emprego; a elevação da renda proveniente do trabalho e, sobretudo, a redistribuição de renda ainda altamente concentrada no Brasil. (SILVA, 2010, p.156).

Para Crespo e Gurovitz (2002) diversos aspectos são considerados no entendimento da pobreza como um fenômeno inter-relacionado e multidimensional. Pode-se dizer que a pobreza e suas causas devem considerar elementos como gênero, cultura, idade, bem como contextos econômicos e sociais. Existe a ausência do necessário para satisfazer o bem-estar material, mas existe também a exploração, a falta de independência, a falta de infraestruturas, a falta de voz, uma propensão à doença e tantas outras questões que colocam os mais pobres em condição de vulnerabilidade e risco social.

A percepção da pobreza como multidimensional é reforçada segundo Fahel, 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 invade as políticas sociais e introduz uma agenda nova na arena social, retomando o debate sobre os programas sociais de enfrentamento à pobreza.

Diogo (2006) defende a designação “pobre” para significar duas questões distintas. De um lado, para significar pessoas despossuídas de recursos, com destaque para os monetários e para os culturais (escolares), deixando em aberto às consequências sociais da pobreza no processo de inscrição dos indivíduos na sociedade. Por outro lado, utiliza o termo “pobreza” para designar um princípio de classificação social (o ser pobre) com particular interesse para a compreensão dos processos de classificação dos outros, de construção das desigualdades sociais e das identidades sociais.

Para Figueiredo (2013) a pobreza tradicional, está ligada a um estatuto desvalorizado e inferior perante a sociedade. Todavia uma nova forma de pobreza, a ser considerada, depara-se com os problemas relacionados com as reestruturações econômicas, como por exemplo, o desemprego e a precariedade de trabalho.

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).

## 2.2 DESIGUALDADE SOCIAL

O presente subcapítulo tem uma relação estreita na literatura com a pobreza. É recorrente e presente em todos os países do mundo a discussão sobre desigualdade social e o quanto ela pode ser identificada para além do acesso à renda, mas também no acesso às políticas públicas e serviços. Para Santos (2014) a utilização em escala ascendente da expressão “desigualdades sociais” ao lado do termo “pobreza” está relacionado às alterações de enfoque no entendimento da questão da “pobreza”, assim como ao reconhecimento de que a persistência da pobreza – ou seja, o aprisionamento de determinados grupos sociais nesta

situação – é consequência das enormes desigualdades de renda e de acesso a serviços existentes entre grupos de uma determinada sociedade.

Segundo Figueiredo (2013) a desigualdade social:

Gestou-se a partir do domínio do homem sobre a natureza – com a produção do excedente – possibilitando a exploração do homem pelo homem, ou seja, no período histórico de transição da comunidade primitiva à sociedade de classes, os homens passam a produzir além do necessário à sua própria sobrevivência tornando desnecessária a produção e o consumo coletivos, determinando assim a instituição de relações de poder com base na opressão de uma classe sobre a outra. (FIGUEIREDO, 2013, p.2).

Segundo a autora constata-se que a separação da função da produção e acumulação entre os homens foi determinada historicamente criando um novo complexo social entre os homens, a desigualdade social.

Sob essa ótica, a desigualdade social é, historicamente, um fenômeno típico das sociedades de classes, contudo, a partir do capitalismo, esse fenômeno torna-se complexo por considerar a contradição inerente à reprodução do capital, em que o alto desenvolvimento das forças produtivas supera a escassez das sociedades precedentes com uma produção abundante de riquezas, todavia, este novo patamar da produção social dos homens não permite à humanidade a eliminação da desigualdade social e pobreza, como reflexo, a reprodução social ultrapassa o limite das necessidades do capital em sua lógica de expansão e acumulação que tem se posto contemporaneamente em patamares cada vez mais adensados (FIGUEIREDO, 2013).

Montaño (2012), por sua vez, trata das sociedades de escassez ou carências (não de abundância), onde a produção é insuficiente para atender as necessidades de toda a população, a distribuição equitativa dos bens existentes faria com que a totalidade da produção fosse consumida sem sobras de excedente para promover o desenvolvimento das forças produtivas. A sociedade não cresceria produtivamente. Desta forma, nas sociedades de escassez a desigualdade de classes (a desigual distribuição da riqueza socialmente existente) é que propiciaria o acúmulo de riqueza de alguns e o empobrecimento de outros, permitindo que o excedente acumulado nas mãos de uns possa ser investido no crescimento produtivo.

A desigualdade, em contexto de escassez, é entendida pelos liberais como necessária ao crescimento e ao desenvolvimento das forças produtivas. Contrariamente em sociedades de abundância, nas quais a produção é suficiente para

abastecer a totalidade da população, como é a sociedade capitalista na era dos monopólios, a desigualdade social é produto do próprio desenvolvimento das forças produtivas, e não o resultado do seu insuficiente desenvolvimento, nem a condição para o mesmo. Sendo a desigualdade entendida como consequência do processo que, mesmo em abundância de mercadorias, articula acumulação e empobrecimento (MONTAÑO, 2012).

Quanto maior desenvolvimento, maior acumulação privada de capital. O desenvolvimento do capitalismo não promove maior distribuição de riqueza, mas maior concentração de capital, portanto, maior empobrecimento (absoluto e relativo), isto é, maior desigualdade. (MONTAÑO, 2012, p.279).

A proximidade do século XX evidenciou uma tensão social nos países que passavam por processo de industrialização em virtude da pobreza identificada na classe operária. Os problemas sociais estavam presentes no mundo do trabalho capitalista. Baixos salários e altas jornadas de trabalho estavam postos na vida cotidiana que associava fome, miséria e doenças. As relações mercantis desiguais marcavam o mundo capitalista da época. Fazia-se necessário romper com a lógica fragmentada do tecido social e neutralizar a desigualdade social (DEDECCA, 2015).

No Brasil, segundo Castro e Ribeiro (2009), por intermédio da garantia dos direitos sociais, civis e políticos, a Constituição da República Federativa de 1988 almejou construir uma sociedade justa, solidária e livre; erradicar a marginalização e pobreza; reduzir as desigualdades regionais e sociais; e promover o bem de todos sem discriminação e preconceitos. Para cumprir com tal objetivo a Constituição combina garantia de direitos com o alargamento do acesso da população a bens e serviços públicos.

Um modelo de desenvolvimento que incorpore a busca pela igualdade – igualdade de oportunidade, igualdade de capacidades, igualdade de resultados – implica promover o acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social. Nesse sentido, é importante e necessário reconhecer e incorporar como um dos pilares do processo de desenvolvimento do país, o fortalecimento do sistema nacional de políticas sociais. (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p.68).

Da mesma forma existe uma previsão constitucional na Constituição da República Portuguesa, nos princípios fundamentais, artigo 13º, que trata do princípio da igualdade que prevê a todos os cidadãos a mesma dignidade social e igualdade perante a lei (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2005).

## 2.3 INCLUSÃO/EXCLUSÃO

Tratar dos conceitos de inclusão e exclusão é fundamental quando pretendemos discutir crescimento inclusivo, não somente este, mas a questão social intrínseca a esta pesquisa.

Para Zioni (2006) foi a partir do final dos anos 1980 que o termo exclusão social teve visibilidade no debate político e teórico internacional. Tal visibilidade pode ser relacionada à necessidade de explicar e entender um fenômeno geral de empobrecimento e carências, mesmo para os países europeus que, desde o pós-guerra, teriam estendido condições de vida e de integração social muito positivas à maioria de seus habitantes. Em tempo mais recente, porém, essa noção sofreu críticas tanto pelos alegados limites em sua capacidade explicativa como pelo uso abusivo do termo.

A exclusão, em sua semântica original, 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 (SANTOS, 2014).

Para Borba e Lima (2011) o reconhecimento dos fatores de exclusão e inclusão social está associada 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.

Sposati (2006) acrescenta, neste contexto, que territórios, etnias, migração, cidadania são elementos novos nas manifestações de exclusão social, descentrada do econômico e recentrada no acesso às políticas públicas, principalmente a sociais, e transformadas em lócus de exercício do poder social e político.

Contudo, Santos (2014) aponta que quando nos referimos à exclusão no contexto da dinâmica social do mundo capitalista contemporâneo:

Referimo-nos precisamente às barreiras impostas a alguns indivíduos, num determinado país, no seu caminho de acesso a benefícios garantidos pelo Estado, ou mesmo que podem ser adquiridos através do mercado. Estes indivíduos, na prática, não pertencem à comunidade constituída por este Estado-Sociedade-Mercado. (SANTOS, 2014, p.21).

“A lógica excludente, inerente à produção capitalista, ganha novos contornos e se torna uma questão social, cultural e ética instalando uma nova rigidez no processo de ultrapassagem da exclusão para a inclusão social.” (SPOSATI, 2006, p.4).

As crises econômicas que acometeram no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, decorrentes das transformações do capitalismo global, colaboraram para a permanência e o agravamento da exclusão, originada no processo de industrialização. Embora formalmente vários direitos sociais tivessem sido estendidos ao conjunto da população, desde os anos 1970, e especialmente após a Constituição de 1988, poucos são, ainda, os que conseguem usufruir deles (SANTOS, 2014).

No entanto, até 1980, se presumia que os níveis de pobreza, ainda que conjunturalmente pudessem surpreender, eram passíveis de redução e enfrentamento por meio de medidas pontuais, porém com o crescimento do desemprego e do trabalho precário se passou a indagar essa imagem otimista e se conduzir a uma reflexão sobre o tema da exclusão social, que dominou o cenário nos anos que se seguiram (ZIONI, 2006).

A banalização do conceito exclusão/inclusão social vem, inicialmente, de seu uso substituído aos conceitos de opressão, exploração, dominação, subordinação entre outros que se originam do exame crítico da luta de classes da sociedade salarial, como mera modernização da definição de pobre, carente, necessitado, oprimido. Confrontar a exclusão na sua relação com a inclusão é colocar a análise no patamar ético-político, como questão de justiça social, possibilitando a descoberta de novas identidades e dinâmicas sociais. Ninguém é plenamente excluído ou permanentemente incluído (SPOSATI, 2006).

Parece plausível afirmar que, mais do que um conceito, os vocábulos exclusão social podem ser entendidos como uma construção social, ou seja, um produto histórico de mecanismos sociais, e não um estado resultante de atributos individuais e coletivos cuja visibilidade estava bastante associada, no Brasil, a uma distribuição perversa de renda, e na França, ao declínio da sociedade industrial e salarial. (ZIONI 2006, p.27).

Segundo Dupas (1998) quando se trata de Europa, a discussão sobre exclusão social surgiu na esteira do crescimento dos sem-teto e da pobreza urbana, da ausência de perspectiva em decorrência de desemprego de longo prazo, da falta de acesso a empregos e rendas de minorias étnicas e imigrantes, da natureza precária dos empregos disponíveis, bem como, da dificuldade dos jovens em acessar o mercado de trabalho. O autor acrescenta a complexidade de se tentar distinguir sentimento de exclusão, que subjetivamente é o que importa de um critério objetivo de exclusão efetiva.

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 precaridade 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.

## 2.4 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.

No entendimento de Gusmão, Gomide e Toyoshima (2012) um dos sérios problemas enfrentados por diversos países em desenvolvimento reside na elevada concentração de renda e na grande incidência da pobreza. Sendo assim, em uma tentativa de integração da população mais pobre ao processo de crescimento, tais países buscam pela promoção de políticas estruturais e sociais que sejam pró-pobres. O conceito de crescimento pró-pobre não é único, segundo as autoras existem duas definições:

A primeira afirma que crescimento pró-pobre significa uma queda na pobreza maior do que se teria caso todas as rendas tivessem a mesma taxa de crescimento; e, a segunda afirma que o crescimento pró-pobre é o crescimento que reduz pobreza. Diante disso, o crescimento econômico ganha importância quando inclusivo e favorável às camadas mais pobres. (GUSMÃO; GOMIDE; TOYOSHIMA, 2012, p.67).

Quando esta condição não ocorre, países como o Brasil, com elevado índice de desigualdade, Coeficiente de Gini de 0,518 em 2014 (IPEADATA, 2016), não promovem um crescimento pró-pobre considerável. Evitando, desta forma, consequências que podem refletir num ciclo perverso de pobreza que pode ser o responsável por desencadear outros problemas de ordem econômica e social (GUSMÃO; GOMIDE; TOYOSHIMA, 2012).

A elasticidade da pobreza em relação ao crescimento mede a mudança na pobreza absoluta dado 1% de mudança no crescimento. Se uma parcela significativa da população estiver perto da linha da pobreza, um pequeno aumento no crescimento levará essa proporção da população para além da linha, o que mostra que a pobreza é sensível ao crescimento. (GUSMÃO; GOMIDE; TOYOSHIMA, 2012, p.67).

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.

Tratando-se de renda, segundo Barros *et al.* (2009), a redução na pobreza acontece apenas quando a renda dos mais pobres cresce, para tal efeito há dois instrumentos. O primeiro é descrito como crescimento econômico balanceado que aumenta com igualdade a renda em todos os grupos sociais. O segundo, por sua vez, trata da redução no grau de desigualdade, elevando a fatia de renda total de posse dos mais pobres, assim, eleva a renda deste grupo mesmo na falta de crescimento econômico.

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.

Segundo, Pinto e Oliveira (2010) a pobreza no mundo, até o final dos anos 1970, era identificada como um problema resolvido na medida em que os países intensificassem seu crescimento econômico. Com base em estudos sobre a relação agregada entre renda e pobreza, que indicavam correlação negativa entre tais variáveis, a teoria econômica concentrou-se no combate à pobreza pelo viés do crescimento acelerado. Contudo, com o passar do tempo, se observou que nos países onde não havia proteção social, o aumento da renda per capita vinha acompanhado de uma quantidade crescente de pessoas pobres, originando intensas desigualdades socioeconômicas. Nesta conjuntura o crescimento pró-pobre investiga a relação entre crescimento econômico, desigualdade e pobreza.

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).

Na elaboração histórica, no século XX, ao pensarmos sobre desenvolvimento, destaca-se que os sistemas de proteção social apresentaram grandes diferenças entre os modelos desenvolvidos em cada país, este fato se deve às respectivas necessidades sociais, embates políticos e trajetórias. Determinado sistema nacional de políticas sociais tem elevada complexidade em esquemas que tratam de distribuição e redistribuição de renda onde são aplicados consideráveis percentuais do PIB em programas e ações sociais. Existe uma complexa rede de transferências, tributos, e provisão de bens e serviços, nos quais os recursos orçamentários são distribuídos e redistribuídos em diversas frentes de trabalho, entre jovens e idosos, entre saudáveis e doentes, entre famílias com e sem crianças, entre ricos e pobres, buscando pela redução das desigualdades sociais. Na trajetória histórica, cada país toma conhecimento de seus riscos sociais e de quais igualdades pretende buscar (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

A história das políticas sociais está imbricada, em sua origem, com a história da moderna sociedade capitalista e com a consolidação dos modernos Estados nacionais. Foi a partir da consolidação da nova ordem liberal e capitalista que se apresentou o dilema de combater a pobreza – fonte de instabilidade política e social – sem, entretanto, intervir nos direitos recém-constituídos destas pessoas, que não eram mais servos submetidos às antigas relações senhoriais, mas indivíduos livres, cidadãos responsáveis por si e pelos rumos da sociedade. (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p.20).

No entendimento de Ribeiro, Araújo e Feitosa (2015) ao viabilizar melhor qualidade de vida para os cidadãos pela ampliação de recursos destinados a uma comunidade, o crescimento econômico é concebido como uma forma de desenvolvimento humano. Sendo assim, é importante não apenas analisar o quanto a economia cresceu amparado na expansão do produto interno ou nacional bruto, mas como se deu este crescimento e quais foram suas implicações sobre a pobreza. Os autores acrescentam que, resultados empíricos atestam que nem sempre o crescimento de um país promove uma alteração positiva nos indicadores de pobreza.

Considerando que o desenvolvimento econômico provoca mudanças culturais, institucionais e estruturais, constata-se uma rejeição à identificação do desenvolvimento econômico com crescimento da renda *per capita*. Entretanto, se percebe as duas expressões como sinônimas. De verdade, se conceituarmos o crescimento econômico como simples elevação da renda *per capita*, as duas terminologias não se confundem porque existem casos nos quais a produção média por habitante aumenta, porém em longo prazo não se identifica aumento generalizado de salários e padrões de consumo da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Para contribuir com a discussão sobre o conceito de crescimento considerando o aspecto inclusivo destacado até o momento, podemos entender também que ele está vinculado aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) onde o reconhecimento de que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. O objetivo número oito (8) apresenta a seguinte redação: “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (ONUBR, 2015). Por fim, para a ONU do Brasil (2019):

O conceito de crescimento inclusivo está relacionado à garantia de oportunidades para que todos possam participar do processo de crescimento, ao mesmo tempo em que participam da distribuição dos benefícios. Para ser inclusivo, o crescimento deve beneficiar a todos, ao mesmo tempo que reduz as desvantagens e desigualdades enfrentadas pelos mais pobres, em termos de benefícios e, principalmente, em termos de acesso às oportunidades de participação no processo de crescimento. (ONUBR, 2019, p.1).

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 a presente dissertação 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.

### 3 POLÍTICAS SOCIAIS

Por considerar as políticas sociais pertencentes ao escopo das políticas públicas, em sua capacidade de incluir a população que necessita de proteção social, este capítulo trabalha na abordagem da intersetorialidade em uma gestão pública que produz o rompimento com modelos fragmentados em políticas sociais e faz frente ao trabalho social executado nos territórios. Para tanto, o debate se estrutura da seguinte forma: conceituar inicialmente as políticas sociais, para discutir na sequência a intersetorialidade como uma das formas de execução das políticas sociais com vistas à integração e garantia de direitos. A discussão do trabalho social e o território complementam os elementos necessários para que se possa debater a avaliação de políticas públicas.

#### 3.1 CONCEITO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Contextualizando brevemente as políticas sociais, pode-se constatar que a proteção de riscos sociais fundamentais como a doença e a velhice, por exemplo, nem sempre foi de responsabilidade do Estado, foi fundada nas estruturas familiares e, posteriormente, na solidariedade religiosa. A mobilização de recursos, com o objetivo de auxiliar os indivíduos com poucos meios de sobrevivência, foram as primeiras iniciativas de assistência e bem-estar social, as quais se produziam em uma base territorial (paróquia, município). Entretanto, com o passar do tempo, as formas de proteção social sofreram alterações. Com a Revolução Industrial, ocorreu um desenvolvimento que, além de provocar situações contrastantes de extrema precariedade social para uns e um aumento do nível de vida para outros, originou uma crescente preocupação por parte do Estado e dos próprios cidadãos com o seu bem-estar especificamente com a equidade social (SILVA, 2017).

Historicamente, a “questão social” é uma terminologia que surgiu na segunda metade do século XIX, na Europa ocidental, a partir das manifestações de miséria e de pobreza oriundas da exploração das sociedades capitalistas com o desenvolvimento da industrialização. Já as políticas sociais no Brasil emergiram nos anos 20 – Século XX. Porém somente após a Constituição Federal de 1988, o

país obteve um aparato jurídico-político que apontasse para a formação mínima de padrões de um Estado de Bem-Estar Social (PIANA, 2009).

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. A característica central das políticas sociais pode ser entendida em sua transversalidade. As atividades do governo devem contar com as políticas sociais de forma presente e permanente com intersectorialidade e não setorialidade para poder concretizar o fim último de qualquer política social, ou seja, a melhoria no nível de condições de vida da população. 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).

Lobato (2006) considera como política social:

A intervenção estatal pelo fornecimento de bens sociais dirigidos a todos os cidadãos de uma mesma sociedade (nação), que por eles se responsabilizam e dos quais são merecedores, podendo ou não deles precisar. A execução dessa política é garantida por mecanismos legais e/ou institucionais, aos quais os cidadãos podem recorrer, isoladamente ou em conjunto, caso não sejam atendidos. (LOBATO, 2006, p.307).

As políticas sociais estão relacionadas às intervenções que determinam o padrão de proteção social operacionalizado pelo Estado. Tendo como meta reduzir desigualdades estruturais ocasionadas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001).

Segundo Carvalho (2007) uma provocação a se fazer, seria como implementar políticas sociais que atendam aos princípios de eficiência e eficácia, produzindo no alcance de seus objetivos, economia de tempo e de recursos financeiros de forma justa. Esta é uma escolha que vai de encontro ao tipo de Estado, das características da sociedade, do tipo de governo, da disponibilidade financeira, bem como, dos condicionantes prescritos pela conjuntura internacional. Pode-se dizer que as políticas sociais, em sentido restrito são uma maneira de intervenção do Estado na sociedade civil e que as formas de políticas sociais dependem dos determinantes do sistema político em vigor.

De um extremo político a outro, podemos sintetizar as tendências entre um enfoque de orientação marxista, com uma responsabilização do Estado na promoção de mais justiça social e na redistribuição dos bens econômicos; e outro enfoque mais liberal, que privilegia a oferta de serviços sociais pelo mercado, com mais eficácia e eficiência; e outro, uma terceira via mediadora, que propõe uma atenção social pública apenas para os setores menos privilegiados da população, de forma subsidiária e transitória. Registramos ainda uma série de outras tipologias que procuram, enquadrar as políticas sociais de acordo com a forma como são concebidas e praticadas. Como por exemplo: a distributiva e a redistributiva; e a universalista e a particularista (ou corporativa). Percebe-se que as tipologias são variações em torno dos mesmos temas, e que não são excludentes, pelo contrário, são complementares [...] (CARVALHO, 2007, p.80).

Peres (2015) aponta, no contexto brasileiro, que políticas sociais que antecederam a década de 80 foram mais verticalizadas, de forma centralizada no governo federal sem que houvesse intervenção da sociedade civil e sendo assim, não se dedicou às particularidades regionais em decorrência de um controle demasiado do Estado em relação à população, deixando mais evidentes as desigualdades sociais. Após os anos 80 é possível verificar uma nova ênfase das estratégias do Estado em parceria com a sociedade civil em decorrência de movimentos sociais, bem como por intermédio da concretização de políticas públicas que traçaram por objetivo o estabelecimento de um diálogo entre as esferas governamentais e as demandas elencadas pela população.

A sociedade brasileira, em 1988, avançou na direção de pautar a democracia representativa e participativa enaltecendo gestões democráticas, em especial, no tocante ao processo de descentralização das políticas públicas como meio de efetivar o controle social e dar estímulo à participação e concretização das políticas sociais. Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 gerou progressos que incidiram na diminuição dos índices de pobreza. Na área de Assistência Social, observa-se a transformação do direito que sai do indicativo de favor para estabelecer a proteção dos cidadãos que dela precisarem, buscando pela melhoria nas condições de vida e cidadania (PERES, 2015).

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. (HÖFLING, 2001, p.37).

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 Abril<sup>4</sup> foi fundamental para a adoção de um Estado-Providência<sup>5</sup>, 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.

Para Souza (2006) considerando o ponto de vista teórico-conceitual, a política pública, em especial, as políticas sociais são multidisciplinares. Políticas Públicas refletem nas sociedades e na economia, por este motivo, suas teorias precisam dar conta das inter-relações entre Estado, sociedade, política e economia. Esta é uma das razões pelas quais pesquisadores partilham um interesse comum na área e vêm construindo avanços empíricos e teóricos. A autora ainda acrescenta que políticas públicas, se desdobram em projetos, planos, programas, sistemas de informação ou bases de dados e pesquisas. Depois de implementadas são submetidas a acompanhamento e avaliação.

Todo o percurso de desenvolvimento da política social decorre através de relações de poder. Entendido como um processo complexo no qual participam diferentes atores na relação entre Estado e sociedade, entre o público e o privado, inclui as correlações de forças entre capital e trabalho, e os princípios que regem os direitos de cidadania e suas condições reais de serem realizados em uma sociabilidade tida como burguesa. Advêm dos movimentos societários, das expressões culturais e da relação com os sistemas econômicos. Assim, os processos de formulação e implementação da política social abrangem tomadas de decisão que influenciam resultados, que abarcam um plano racional e administrativo, mas também político e ético, e que não exclui sua articulação com o plano econômico (PAIVA, 2016).

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Sistema de organização social em que o Estado garante o acesso gratuito aos serviços de saúde, educação e outros (INFOPÉDIA, 2019).

Após a 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 conseqüências das transformações no processo produtivo e também pela reestruturação dos Estados de Bem-Estar.

### 3.2 INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Este subcapítulo trata da intersectorialidade das políticas sociais considerando ser ela uma abordagem e estratégia de gestão na busca pela superação da pobreza e redução da desigualdade social em contraponto a estruturas verticais e hierarquizadas. Atualmente a administração pública não consegue operacionalizar resultados satisfatórios se não o fizer por meio de trabalho intersectorial. O envolvimento e planejamento entre as políticas da saúde, educação, meio ambiente, educação, dentre outras, tem garantido o comprometimento e efetivação do trabalho social. Técnicos e gestores apontam que a articulação intersectorial potencializa ações e reduz dificuldades se comparado ao trabalho setorizado.

Com espaço crescente nos debates acadêmicos, existe pouco consenso sobre o conceito de intersectorialidade. Ele aparece com frequência relacionado a um conjunto de inovações na gestão pública, mas os estudos sobre como decorre a sua implementação e a problematização decorrente da sua aplicação são descritos como incipientes (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016). Apontamos que:

A intersectorialidade pode ser entendida como uma atividade que pretende extrapolar os efeitos de cada uma das políticas setoriais, para que ganhos de sinergias e potência sejam perseguidos. (AMBROZIO; ANDRADE, 2016, p.129).

Segundo Pires (2016) as discussões sobre “intersectorialidade” têm obtido destaque em debates que tratam de gestão e também de políticas públicas nas últimas décadas. Como consequência, há uma multiplicação conceitual, bem como, uma disputa normativa sobre sua definição e sua efetiva aplicação em processos de reforma do Estado. A maneira inicial que o termo intersectorialidade participa nas discussões reside na constatação de que os problemas sociais que tratam as políticas públicas são multifacetados e não respeitam as divisões setoriais identificadas nas burocracias da esfera pública.

A intersectorialidade aparece relacionada ao melhor conhecimento e à intervenção qualificada em âmbito social. Como um movimento para compreender os problemas sociais – com foco interdisciplinar que busca a superação da fragmentação identificada nas ciências sociais aplicadas – a perspectiva intersectorial vem contribuir com análises e abordagens integradas. Tratando-se de gestão em políticas sociais, a intersectorialidade vem se firmando como meio para estratégias institucionais que concretizem uma atuação pública eficiente e resolutiva diante de problemas sociais complexos, neste contexto a intersectorialidade tem sido reconhecida como estratégica em políticas públicas (JACCOUD, 2016).

Os meios de viabilizar a ação intersectorial, segundo Pires (2016), são identificados nos arranjos e nos instrumentos da ação pública. Os arranjos viabilizam a possibilidade de construir e explicitar o modelo de governança almejado nas ações intersectoriais, são o “espaço” de reconhecimento dos envolvidos enquanto coletividade, e viabilizam a visão integralizada da política pública muito além das percepções ditas setorializadas. Por sua vez, os instrumentos preenchem os arranjos, promovem a procedimentalização, a organização e a estabilização das relações sociais. Em conjunto, são os responsáveis por promover, manter e revisar a forma de interagir dos atores envolvidos na ação governamental.

Os programas de proteção social emergentes na América Latina colocaram a questão da intersectorialidade em primeiro plano, quando se propuseram enfrentar a multidimensionalidade dos fatores que estão na origem das necessidades específicas da proteção social. Dessa forma, ao recorrer à ideia de que vários setores podem convergir, a partir das suas especialidades, para atender à variedade de causas que estão por trás dos problemas sociais complexos atuais, as políticas sociais depositaram na intersectorialidade a realização da promessa da integralidade. (CUNILL-GRAU, 2016, p.36).

A ação intersetorial não é demandada apenas por um setor específico do governo. São crescentes as referências territoriais ou de segmentos da população que requerem da gestão pública a adoção de perspectivas e estratégias que não se adaptam a um modo segmentado de organização do Estado e que, por consequência, precisam de novas respostas organizacionais ou novas formas de trabalho (CUNILL-GRAU, 2016).

Para Bronzo (2016) independente da intensidade das estratégias colaborativas, identifica-se a intersetorialidade e a integralidade como necessárias na compreensão dos processos que envolvem articulação e coordenação em políticas sociais na busca pela proteção social integral. A relevância da intersetorialidade neste contexto surge quando ela é identificada como estratégia de gestão com capacidade para viabilizar uma provisão integral de proteção social.

A autora acrescenta que o desafio da intersetorialidade reside em como unir, em um contexto que envolve problemas expressivos de coordenação, uma ação conjunta que congrega organizações com objetivos, culturas e dinâmicas organizacionais diferentes. A intersetorialidade descrita como a integração entre os setores é necessária para avançar além da provisão de bens e serviços, quando se pretende alterar comportamentos, desenvolver capacidades ou promover adequada oferta de proteção social.

Segundo Faler (2015) a intersetorialidade defronta-se com desafios que são incididos por um conjunto de determinantes que compõe as políticas sociais, que podem estar condicionados por certa rigidez burocrática que utiliza a divisão dos setores para fazer a gestão com maior controle do Estado em sociedades ditas modernas.

Na implementação de planos multisetoriais para se intervir sobre a pobreza ou demais temáticas complexas e multidimensionais, a coordenação intersetorial, 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).

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.

### 3.3 TRABALHO SOCIAL E TERRITÓRIO

O território consiste num relevante aspecto a ser considerado em políticas sociais. Seu conceito é explorado por inúmeros autores, porém uma particularidade se destaca: o entendimento de que o território perpassa a noção de “chão”, ou seja, não se restringe a uma delimitação geográfica. Envolve sim aspectos objetivos e subjetivos em sua constituição, fato que torna o território desafiador no entendimento de sua constituição e na proposição de políticas sociais como estratégia para atendimento das demandas dos cidadãos residentes.

Nesta perspectiva complexa os autores França, Júnior e Sampaio (2012) apontam que o estudo da territorialidade é necessário quando se busca pela compreensão da forma como são construídos os ambientes ditos intangíveis que materializam e consolidam (ou não) as políticas sociais, relacionamentos, comportamentos, atribuindo-lhes características indissociáveis e próprias. É obrigatório relacionar territorialidade com espaço e suas diferentes dimensões onde ocorrem outros fenômenos físicos ou eminentemente intangíveis.

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. O território é concebido pela autora como mais do que um *locus*, como definição de lugar, não sendo estático. Apesar

de estes elementos fazerem parte do território, sua caracterização se dá pela existência de vivências, relações e significados que constroem identidades coletivas e individuais que devem ser consideradas em políticas sociais.

O conceito de território seja no plural ou singular, diz respeito, a uma noção dinâmica tanto no ponto de vista geográfico, como político, histórico e sócio relacional. 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 (SPOSATI, 2013). 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. No Brasil:

O estabelecimento do debate sobre a perspectiva territorial introduzida pelo texto da PNAS/2004 requer a necessária referência ao contexto socioeconômico e político neste início do século XXI, quando se presencia uma sociedade cada vez mais urbanizada, globalizada e desigual. Nesse movimento altamente contraditório e excludente, ao mesmo tempo em que o capital avança por todas as dimensões da vida social, observa-se o aprofundamento da questão social objetivada na materialidade do espaço social cada vez mais dominado pela lógica da troca (mercadoria) em detrimento do uso (vida). (ANDRADE, 2015, p.2).

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.

A configuração de uma política pública, territorialmente, articulada não se restringe à imposição ou transposição de uma lógica política administrativa para os territórios, mas deve ser baseada no reconhecimento das capacidades coletivas dos territórios enquanto espaços de vida e vivência com características políticas, econômicas e culturais. (NASCIMENTO; MELAZZO, 2013, p.20).

Contribuindo com esta discussão sobre território Koga (2013) aponta que em tempos de políticas sociais pautadas pela retórica e referências voltadas para a pobreza como sinônimo de renda precária ou ausência da mesma, fazer um deslocamento de análise para a perspectiva territorial é um desafio no âmbito metodológico e conceitual. O território expressa ao mesmo tempo a produção e reprodução das relações socioeconômicas, culturais e políticas presentes na sociedade que ele abriga. Se o território de vivência possui peculiaridades, singularidades e dinâmicas próprias, acionadas e articuladas pelos diferentes atores sociais, sua configuração extrapola os limites da formalidade ou da institucionalidade estabelecida pelas políticas sociais, que, normalmente, regem sua atuação por meio de regras administrativas.

### 3.4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL

O campo da avaliação de política social é vasto, 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. Este subcapítulo justifica-se ao avaliarmos uma política social no escopo de um estudo comparativo.

Segundo Paiva (2016) o campo do conhecimento da “análise de políticas públicas”, ou “policy analysis”, em grande medida ligado aos estudos dos cientistas políticos, mas não exclusivo, apresenta como foco o estudo das ações públicas. Detém-se com os processos que abrangem negociações, disputas e conflitos na constituição das políticas públicas e por essa razão, apesar do estudo ser direcionado às políticas, a *politic* e a *polity*, não são excluídas em suas interações nos processos decisórios.

A análise de políticas públicas se fortaleceu como área de conhecimento a partir das experiências, nos EUA, dos estudos acadêmicos sobre as ações dos governos e em países da Europa que se dedicaram ao estudo do papel do Estado e suas instituições. A sua institucionalização pode contar com a colaboração das diferentes disciplinas (sociologia, economia, ciência política, etc.), e também com a constituição de técnicos especializados e intelectuais interessados em estudar e produzir conhecimento sobre o Estado e suas ações (PAIVA, 2016).

No ciclo das políticas, há uma divisão entre análise (a análise da decisão política e das relações de poder que envolvem a formulação e implementação) e avaliação (valorar ou julgar o mérito). A avaliação está subordinada ao uso gerencial e ao interesse dos tomadores de decisão, perdendo seu caráter político que é o de possibilitar informação à população em geral e a consequente possibilidade de mobilização e transformações sociais. (PAIVA, 2016, p.29).

As políticas sociais são implementadas através de serviços, projetos programas e benefícios, o que acarreta em maior complexidade para analisá-las, pois envolvem diversos elementos, o que exige a consideração de muitos critérios e indicadores, de difícil aplicação. Analisar e avaliar políticas requer um nível muito maior de complexidade do que avaliar programas e projetos, porém não se pode negligenciar sua importância e a imprescindível realização (PAIVA, 2016).

Priorizar dimensões a serem analisadas ou avaliadas é uma ótima direção para os desenhos metodológicos, mas estas dimensões precisam vir complementadas por critérios baseados em valores de equidade, justiça social e cidadania, para que se tenha a clareza de como vem acontecendo a disputa de classes pelo fundo público e principalmente, fortalecer a defesa das transformações nas relações de desigualdades sociais e das relações de poder na sociedade (PAIVA, 2016).

Com base na literatura portuguesa, Serapioni (2016) aponta que a avaliação de programas e políticas públicas teve início nos anos 1960 e atualmente atravessa um processo de rápida disseminação e diversificação teórica e metodológica. Dentre as razões de afirmação da avaliação nos países ocidentais se destacam: crescente exigência da parte dos cidadãos por transparência e participação na deliberação e apreciação da qualidade dos serviços prestados; pressão da União Europeia para a avaliação dos recursos comunitários; crise fiscal do Estado que exige maior capacidade de destinar recursos de forma otimizada na perspectiva de eficiência e efetividade e por fim, a necessidade de avaliação decorrente da crescente complexidade social para obtenção de sucesso nas estratégias de intervenção e previsão de resultados positivos.

São inúmeras as definições encontradas na literatura internacional sobre a avaliação de programas e políticas sociais e educacionais, porém existem ao menos três elementos que aproximam a maioria das definições. Na primeira, a

avaliação emerge no sentido de formular juízos sobre o valor ou mérito de uma intervenção que visa modificar a realidade social das comunidades. Na segunda, a ênfase recai na sistematização e rigor dos procedimentos de recolhimento de dados que suportam o julgamento do mérito e valor das ações e a terceira considera a avaliação como ferramenta indispensável para a tomada de decisões, uma vez que propicia aos gestores a totalidade das informações necessárias para aprimorar o processo de planejamento e de gestão dos serviços, programas e políticas (SERAPIONI, 2016).

A avaliação difundiu-se, nos anos de 1990, em todos os países da Europa resultante do impulso fundamental e da pressão exercida pela União Europeia (Fundos Estruturais e Fundos de Desenvolvimento Regional), que resultaram em uma grande mobilização de recursos financeiros e humanos e exigiram o monitoramento e a avaliação dos seus resultados. Neste tempo, cresceu na mesma medida a preocupação pelos aspetos metodológicos da avaliação e a sensibilidade para promover uma perspectiva de avaliação interdisciplinar. Para o autor as abordagens qualitativas começaram assim a ocupar um espaço de maior relevância e tornaram-se métodos imprescindíveis para a avaliação de políticas públicas e serviços sociais, de saúde e de educação, por exemplo. Neste contexto, o pluralismo metodológico baseado numa concepção integrada e multidisciplinar assumiu crescente importância entre os estudiosos e os avaliadores profissionais (SERAPIONI, 2016).

A prática da avaliação tem assumido peso e visibilidade crescentes a nível internacional, disseminando-se, cada vez mais, entre os países do sul da Europa, graças ao impulso de vários fatores convergentes que a têm tornado cada vez mais independente das disciplinas académicas e das áreas profissionais em que surgiu. A avaliação se descreve em uma fase importantíssima do ciclo político e é imprescindível para apreciar os programas e as políticas públicas implementadas, os efeitos desejados e indesejados e para monitorar o desenvolvimento e a adaptação constante da ação pública (SERAPIONI, 2016).

No contexto das políticas públicas, a avaliação efetiva-se no momento em que se aplicam técnicas e métodos para verificar, a partir dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência, as reais mudanças que determinada política ou programa social provocou numa realidade específica. Pode-se enfatizar que o objetivo primordial da avaliação é impulsionar o desenvolvimento das Políticas Sociais. Isto porque, somente a partir do

“julgamento” de uma política já existente, é que se torna possível aferir-lhe os erros e acertos, assim como seus impactos na realidade, possibilitando a identificação de elementos que servem de referência para a elaboração de novas políticas e programas sociais. (SILVA; BARROS, 2015, p.2).

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).

As avaliações de impacto bem concebidas e bem implementadas fornecem evidências convincentes e abrangentes que podem ser utilizadas para a tomada de decisão sobre políticas, moldar a opinião pública e melhorar a execução dos programas. As avaliações de impacto clássicas abordam a efetividade de um programa em comparação com a ausência do programa (GERTLER *et al.*, 2018).

Corroborando com Gertler *et al.* (2018), Carvalho (2003) aponta a avaliação de impacto como aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos na sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social. Dois pressupostos direcionam a avaliação de impacto. O primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise, sendo necessário, estruturar a investigação para mensurar seus impactos. O segundo pressuposto é o que estrutura a análise com base em uma relação causal entre a política ou programa e a mudança social provocada.

## 4 METODOLOGIA

O presente capítulo apresenta os procedimentos metodológicos empregados nesta pesquisa a fim de alcançar o objetivo geral de avaliar o impacto da política social no crescimento inclusivo através dos programas Bolsa Família, no Brasil, e Rendimento Social de Inserção, em Portugal.

### 4.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Nesta seção são apresentadas as perguntas de pesquisa relativas aos objetivos geral e específicos, as categorias analíticas e definições constitutivas e operacionais das mesmas.

#### 4.1.1 Perguntas de Pesquisa

Partindo da premissa de que a política social promove o crescimento inclusivo esta pesquisa levanta as seguintes perguntas de investigação:

- Como a política social pode promover o crescimento inclusivo?
- Quais são as características da Política Nacional de Assistência Social no Brasil?
- Quais são as características do Sistema de Proteção Social e Cidadania em Portugal?
- Como se processa o Programa Bolsa Família?
- Como se processa o Rendimento Social de Inserção?
- Que semelhanças e diferenças existem nas políticas e programas sociais no Brasil e em Portugal?
- Qual o impacto dos programas Bolsa Família, no Brasil, e Rendimento Social de Inserção, em Portugal, no crescimento inclusivo?

#### 4.1.2 Categorias Analíticas e suas definições Constitutivas

As categorias analíticas e as suas definições constitutivas referentes à pesquisa são: pobreza, desigualdade social, inclusão, crescimento inclusivo e avaliação de política social.

**Pobreza:** o conceito de pobreza possui foco na pessoa ou família quando privados dos meios de sobrevivência e segundo Silva (2010) é descrita como multidimensional não podendo ser considerada apenas como insuficiência de renda. Concebida também como falta de acesso a serviços, trabalho e renda, informação, bem como a não participação política e social. Este entendimento favorece as estratégias de regulação, redução e superação da pobreza.

A concepção da pobreza como multidimensional é reforçada segundo Fahel, 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 é utilizado pelas políticas sociais e introduz uma agenda nova na arena social, retomando o debate sobre os programas sociais de enfrentamento à pobreza.

**Desigualdade social:** seus efeitos são percebidos sobre uma fatia da população sendo ela uma propriedade da distribuição de renda. Segundo Figueiredo (2013) a desigualdade social é, historicamente, um fenômeno típico das sociedades de classes, contudo, a partir do capitalismo, esse fenômeno torna-se complexo por considerar a contradição inerente à reprodução do capital, em que o alto desenvolvimento das forças produtivas supera a escassez das sociedades precedentes com uma produção abundante de riquezas, todavia, este novo patamar da produção social dos homens não permite à humanidade a eliminação da desigualdade social e pobreza, como reflexo, a reprodução social perpassa o limite das necessidades do capital em sua lógica de expansão e acumulação que tem se posto contemporaneamente em patamares cada vez mais adensados.

Segundo Figueiredo (2013) constata-se que a separação da função da produção e acumulação entre os homens foi determinada historicamente criando um novo complexo social entre os homens, a desigualdade social.

O desenvolvimento através de um modelo que prime pela busca da igualdade – igualdade de capacidades, igualdade de oportunidades, igualdade de resultados – provoca a promoção do acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social. Sendo necessário e importante nesse caminho, reconhecer e incorporar como um dos alicerces do processo de desenvolvimento do país, o fortalecimento do sistema nacional de políticas sociais (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

**Inclusão:** para Borba e Lima (2011) o reconhecimento dos fatores de exclusão e inclusão social está associada 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, em sua semântica original, 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 (SANTOS, 2014).

**Crescimento inclusivo:** nesta pesquisa compreendemos o crescimento inclusivo segundo Ribeiro, Araújo e Feitosa (2015) como aquele que não apenas analisa o quanto a economia cresceu amparada na expansão do produto interno ou nacional bruto, mas como se deu este crescimento e quais foram suas implicações sobre a pobreza. Entendendo que o crescimento inclusivo parte do pró-pobre, mas não se refere apenas à renda. Crescimento inclusivo considerado como mais acesso à renda e diminuição da pobreza no país além do acesso da população pobre às políticas de saúde, educação e trabalho.

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).

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).

**Avaliação de política social:** o campo da avaliação de política social é vasto, 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.

A prática da avaliação tem assumido peso e visibilidade crescentes a nível internacional, disseminando-se, cada vez mais, entre os países do sul da Europa, graças ao impulso de vários fatores convergentes que a têm tornado cada vez mais independente das disciplinas acadêmicas e das áreas profissionais em que surgiu. A avaliação se descreve em uma fase importantíssima do ciclo político e é imprescindível para apreciar os programas e as políticas públicas implementadas, os efeitos desejados e indesejados e para monitorar o desenvolvimento e a adaptação constante da ação pública (SERAPIONI, 2016).

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. O enfoque na atribuição do resultado é o selo distintivo das avaliações de impacto, que se bem concebidas e implementadas fornecem evidências convincentes e abrangentes que podem ser utilizadas para a tomada de decisão sobre políticas, moldar a opinião pública e melhorar a execução dos programas. As avaliações de impacto clássicas abordam a efetividade de um programa em comparação com a ausência do programa.

#### 4.1.3 Definição Operacional das Categorias Analíticas

**Pobreza:** serão descritos os valores considerados critérios de elegibilidade de pessoas/famílias aos programas BF e RSI consideradas pobres; valores relacionados à taxa de pobreza e PIB *per capita* em ambos os países. 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) e na Segurança Social.

**Desigualdade social:** comparação do histórico do Índice de Gini de ambos os países no período compreendido entre 2004 e 2015. Por coleta de dados públicos no IBGE, PORDATA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

**Inclusão:** quantidade de beneficiários PBF e RSI nas devidas políticas sociais no Brasil e em Portugal com acesso à renda, saúde e educação. Fontes do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Saúde e PORDATA.

**Crescimento inclusivo:** serão levantados: número de beneficiários, gênero, valores transferidos para as famílias beneficiadas e sua proporção em relação à população pobre e geral, bem como através de dados que permitam avaliar a inclusão de pessoas/famílias nas políticas da educação, saúde. Por pesquisa nos sites do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Saúde e PORDATA.

**Avaliação de política social:** se dará através da análise do cumprimento dos objetivos propostos nos programas BF e RSI versus os resultados alcançados. Comparando os objetivos da pesquisa com seus resultados. Por meio dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA), no Observatório das Desigualdades, no Instituto Nacional de Estatística (INE) e Segurança Social.

Variável operacional do conceito de crescimento inclusivo: uma delimitação metodológica referente à pesquisa concentra-se no recorte do estudo da inclusão de mulheres como beneficiárias dos programas de transferência de renda. Tal escolha de gênero se deve pelo PBF priorizar as mulheres como responsáveis pelo recebimento do benefício financeiro como um dos grandes norteadores do programa. Decorre daí a busca pelo entendimento de equivalência ou não no RSI (quadro 1).

QUADRO 1 - DIMENSÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONAIS

DIMENSÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONAIS			
Dimensão Constitutiva	Dimensão Operacional	Justificativa	Instrumento
Pobreza: possui foco na pessoa ou família quando privados dos meios de sobrevivência e segundo Silva (2010) é descrita como multidimensional não podendo ser considerada apenas como insuficiência de renda.	Descrição dos valores considerados critérios de elegibilidade de pessoas/famílias aos programas BF e RSI consideradas pobres; valores relacionados à taxa de pobreza e PIB <i>per capita</i> em ambos os países.	Justifica-se pelos critérios de acesso ao BF e RSI estarem relacionados à pobreza econômica.	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) e na Segurança Social.
Desigualdade Social: seus efeitos são percebidos sobre uma fatia da população sendo ela uma propriedade da distribuição de renda. Para Figueiredo (2013) constata-se que a separação da função da produção e acumulação entre os homens foi determinada historicamente criando um novo complexo social entre os homens, a desigualdade social.	Comparação do histórico do Índice de Gini no Brasil e em Portugal no período compreendido entre 2004 e 2015.	A pesquisa sobre os programas de transferência de renda no Brasil e em Portugal objetiva avaliar o impacto sobre a desigualdade social em ambos os países.	Coleta de dados públicos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA) e no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
Inclusão: 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. 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.	Quantidade de beneficiários PBF e RSI nas devidas políticas sociais no Brasil e em Portugal com inclusão em renda, saúde e educação.	O conceito de inclusão é fundamental na discussão de programas de transferência de renda e crescimento inclusivo.	Fontes do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Saúde e na Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA).
Crescimento Inclusivo: 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 <i>apud</i> RANIERI; RAMOS, 2013).	Serão levantados: número de beneficiários, gênero, valores transferidos para as famílias beneficiadas e sua proporção em relação à população pobre e geral, bem como através de dados que permitam avaliar a inclusão de pessoas/famílias nas políticas da educação e saúde.	O entendimento do conceito de crescimento inclusivo aliado aos dados levantados responde à pergunta de pesquisa desta dissertação.	Por pesquisa nos sites do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Saúde e na Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA).
Avaliação de Política Social: nesta pesquisa descrita na avaliação de impacto que segundo Gertler <i>et al.</i> (2018) possui enfoque na atribuição do resultado. Se bem concebidas e implementadas fornecem evidências convincentes e abrangentes que podem ser utilizadas para a tomada de decisão sobre políticas, moldar a opinião pública e melhorar a execução dos programas. As avaliações de impacto clássicas abordam a efetividade de um programa em comparação com a ausência do programa.	Dar-se-á através da análise do cumprimento dos objetivos propostos nos programas BF e RSI versus os resultados alcançados. Comparando os objetivos da pesquisa com seus resultados.	A avaliação de impacto foi a metodologia de avaliação de política social escolhida para responder ao problema de pesquisa.	Por meio de coleta de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA), no Observatório das Desigualdades, no Instituto Nacional de Estatística (INE) e Segurança Social.

FONTE: Elaboração da autora (2019).

## 4.2 CARACTERIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS ETAPAS DE PESQUISA

Do ponto de vista da natureza trata-se de uma “pesquisa aplicada: objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.51).

Quanto aos objetivos caracteriza-se por ser uma pesquisa descritiva, quando o pesquisador registra e descreve os fatos observados sem, contudo, interferir neles. Consiste na descrição das características de determinada população ou fenômeno ou no estabelecimento de relações entre variáveis. Tal pesquisa observa, registra, analisa e ordena dados, sem manipulá-los, ou seja, sem interferência do pesquisador. Busca pela descoberta da frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos (PRODANOV; FREITAS, 2013). Bem como analítica, pois ao avaliar o impacto da política social não se deixa de analisar seus efeitos.

Os programas BF e RSI serão descritos nesta pesquisa desde a data da sua criação. A considerar o ano de 2004 para o PBF (Lei n.º 10.836 de 09 de janeiro) e o ano de 2003 para o RSI (Lei n.º 13/2003, de 21 de maio).

Os procedimentos técnicos adotados estão contemplados em pesquisa bibliográfica, seguida de uma pesquisa referente às legislações pertinentes ao tema e o levantamento de informações e dados publicizados sobre os programas sociais BF e RSI em portais como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e PORDATA.

Do ponto de vista da abordagem do problema identificamos a pesquisa como qualitativa, segundo Silveira e Córdova (2009):

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências. (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p.32).

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.

### 4.3 PROCEDIMENTOS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

O método científico utilizado na análise de dados refere-se ao método comparativo, segundo Prodanov e Freitas (2013, p.38) ele está centrado em estudar as semelhanças e diferenças, esse “método realiza comparações com o objetivo de verificar semelhanças e explicar divergências. O método comparativo, ao ocupar-se das explicações de fenômenos, permite analisar o dado concreto, deduzindo elementos constantes, abstratos ou gerais nele presentes”.

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 o euro como moeda de referência, especificamente 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.

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

Este capítulo 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 a 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. Nesta pesquisa entende-se impacto como os efeitos e/ou resultados gerados pelas políticas sociais analisadas para a promoção do crescimento inclusivo.

### **5.1 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).

Segundo Bronzo (2016) no Brasil, a política de assistência social, a contar de fins dos anos 1980, agrega a referência dos direitos, bem como uma concepção intensa de proteção e de justiça social. A institucionalização da assistência social como política pública é relativamente recente e se encontra em consolidação. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é concebida como um componente do sistema de seguridade social com a Previdência Social (benefícios contributivos) e a Saúde (sistema universal). A partir de 2004 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), trazendo consigo uma nova concepção de proteção, organizada por níveis de complexidade, com a previsão de equipamentos próprios, serviços e composição das equipes de profissionais direcionados para diferentes tipos de atendimento. Foram também adotados dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica (baixa complexidade) e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade) (BRONZO, 2016).

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.

### 5.1.1 Programa Bolsa Família

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 foi criado 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 Vida,<sup>6</sup> da Tarifa Social de Energia Elétrica<sup>7</sup>, da Bolsa Verde<sup>8</sup>, 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

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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).

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 pessoa. As famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 89,01/20,56€ e R\$ 178,00/41,10€<sup>9</sup> 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, nutrízes (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€.

---

<sup>9</sup> Cotação do euro referente ao dia 14.03.2019, 1 euro = 4,33 real brasileiro, dados do Banco Central do Brasil (2019).

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.

## 5.2 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 de 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 Distritais<sup>10</sup> 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.

---

<sup>10</sup> 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).

### 5.2.1 Rendimento Social de Inserção

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 n.º 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 n.º 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 n.º 13/2003, de 21 de maio que cria o Rendimento Social de Inserção revogando a Lei n.º 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 às 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 a requerer novamente pelo menos durante seis meses. No RSI, esta inibição é mais severa, resultando em um período mínimo de doze meses (DIAS, 2010).

Para Rodrigues (2010) as políticas sociais ativas, como o Rendimento Social de Inserção, são desenvolvidas no contexto de uma relevante alteração estrutural da segurança social, que tem por característica a passagem de um modelo “tradicional” para um “novo” modelo. Nesta mudança, o princípio do assistencialismo, que tem por marca a caridade exercida junto das famílias em situação socioeconômica vulnerável, abre espaço ao princípio da universalidade dos direitos a todos os cidadãos.

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 menor<sup>11</sup> 94,83€ (50%) do valor do RSI (INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, 2019b).

---

<sup>11</sup> 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).

### 5.3 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 km<sup>2</sup>. 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 km<sup>2</sup> (figura 1).

FIGURA 1 - MAPA COM A REPRESENTAÇÃO DAS DIMENSÕES TERRITORIAIS DO BRASIL E PORTUGAL



FONTE: Lourenço (2014).

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 km<sup>2</sup> em Portugal, enquanto no Brasil 24,67 habitantes por km<sup>2</sup>. 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 <sup>2</sup> )	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 Bolsa Família e Rendimento Social de Inserção observamos uma proximidade nas suas datas de implementação. O Bolsa Família foi criado pela Lei n.º 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e o Rendimento Social de Inserção pela Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.

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 (23,3% em 2016).

No Brasil segundo Renaux (2019) existiam 54,8 milhões de pessoas que viviam com menos de R\$ 406/93,76€ 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\$ 406/93,76€ 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, nutrizes, 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 <sup>(1)</sup>		Famílias em extrema pobreza.	Cada família pode receber um benefício por mês.

FONTE: CEF (BRASIL, 2019).

NOTA: Elaboração da autora (2019).

(1) Depende de cálculo (considera renda e valor já recebido 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:

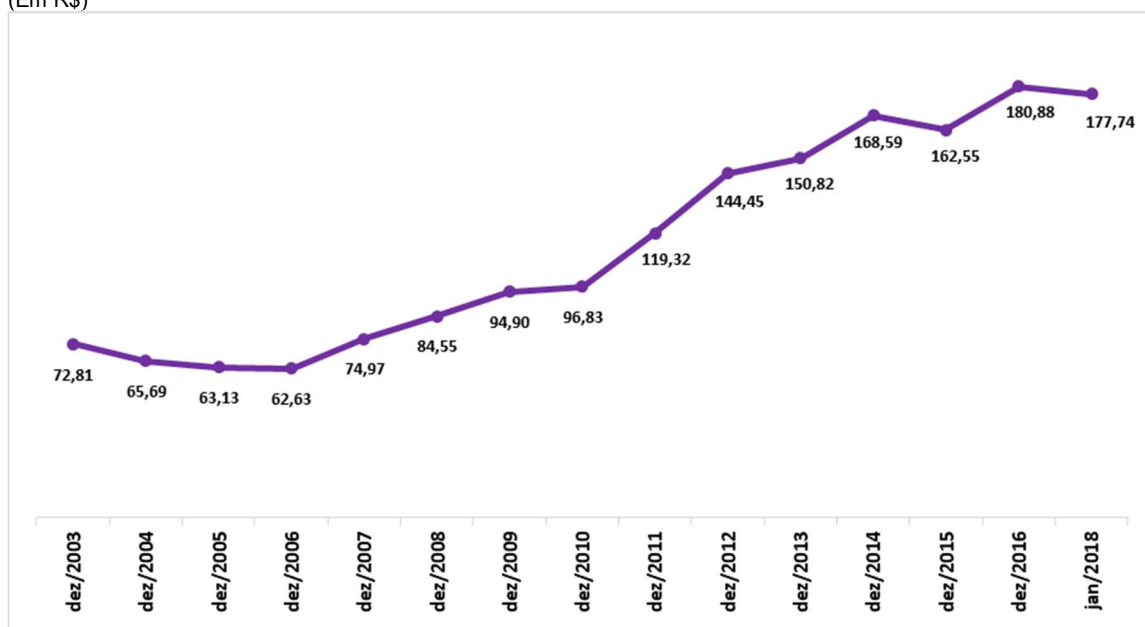
- $R\$ 89,00 + R\$ 41,00 = R\$ 130,00 / 20,55€ + 9,50€ = 30,05€$ .

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

(Em R\$)

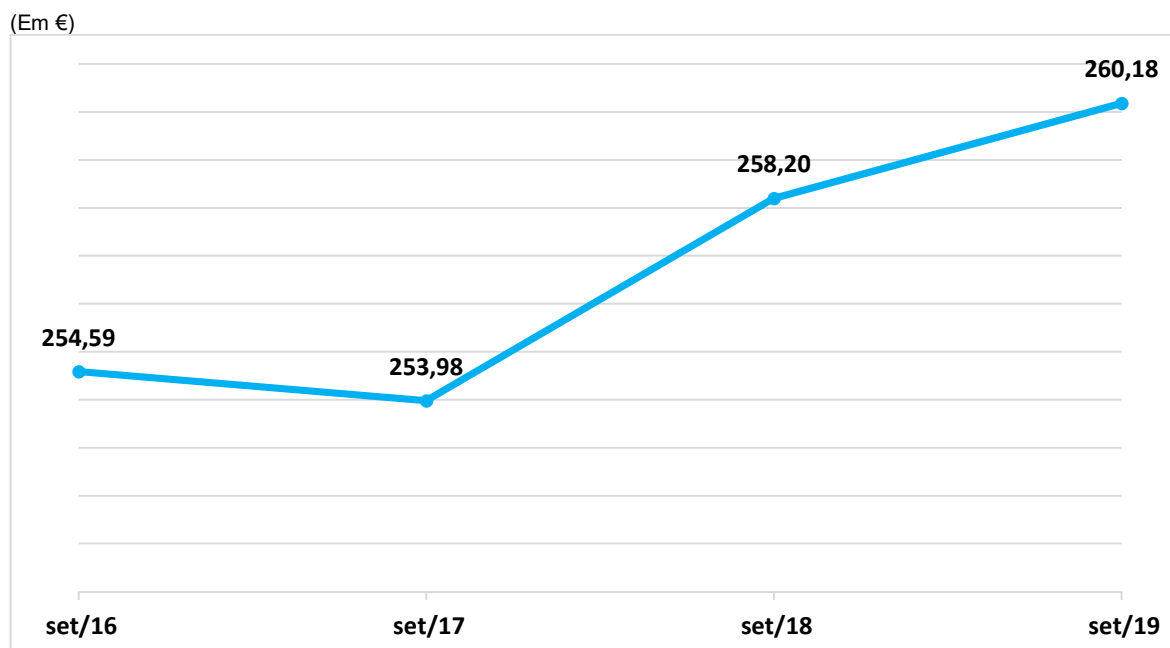


FONTE: Falcão (2018).

NOTA: Não informado valor do ano de 2017.

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

GRAFICO 2 - VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO DO RSI - 2016-2019



FONTE: Segurança Social (2019).

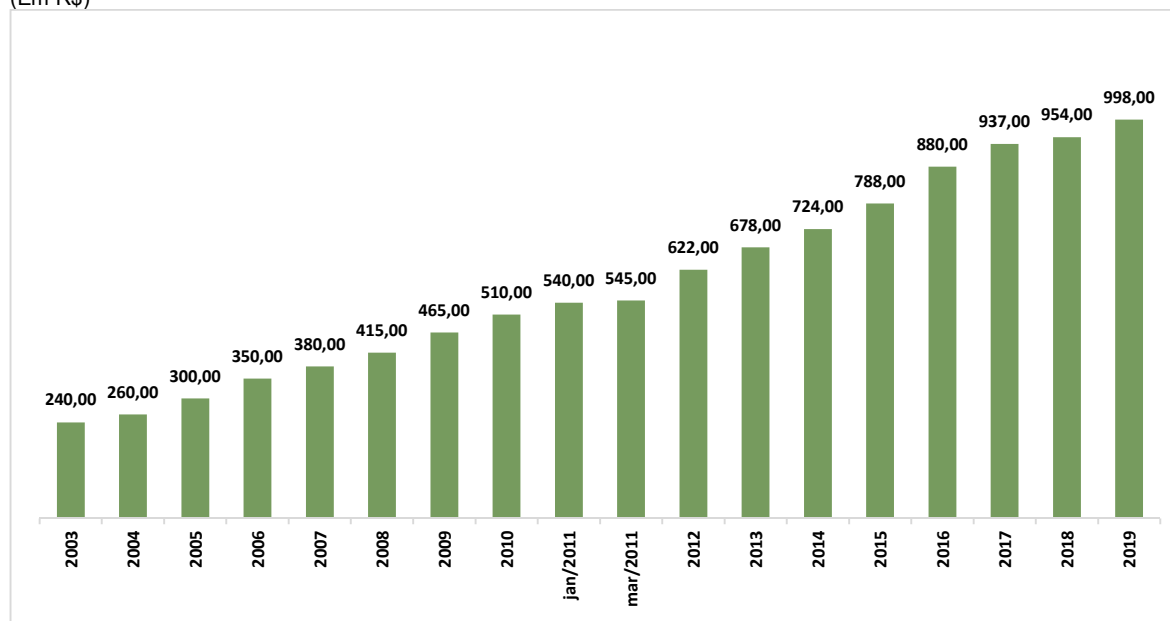
NOTA: Elaboração da autora (2019).

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€/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.

GRAFICO 3 - EVOLUÇÃO DO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL (SMN) NO BRASIL – 2003-2019  
(Em R\$)



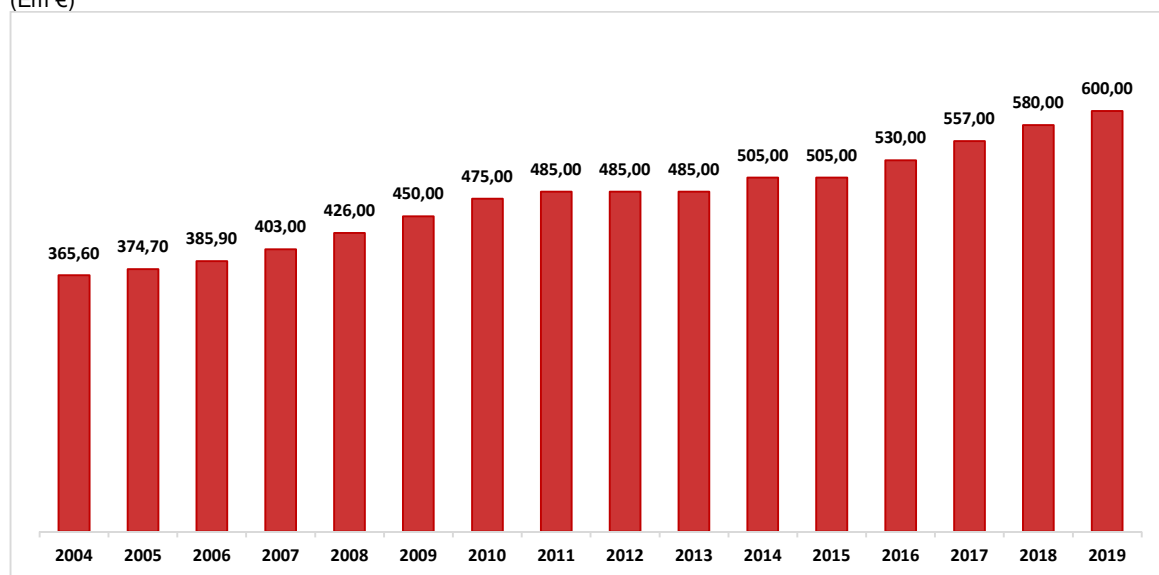
FONTE: IPARDES (2019).

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

(Em €)

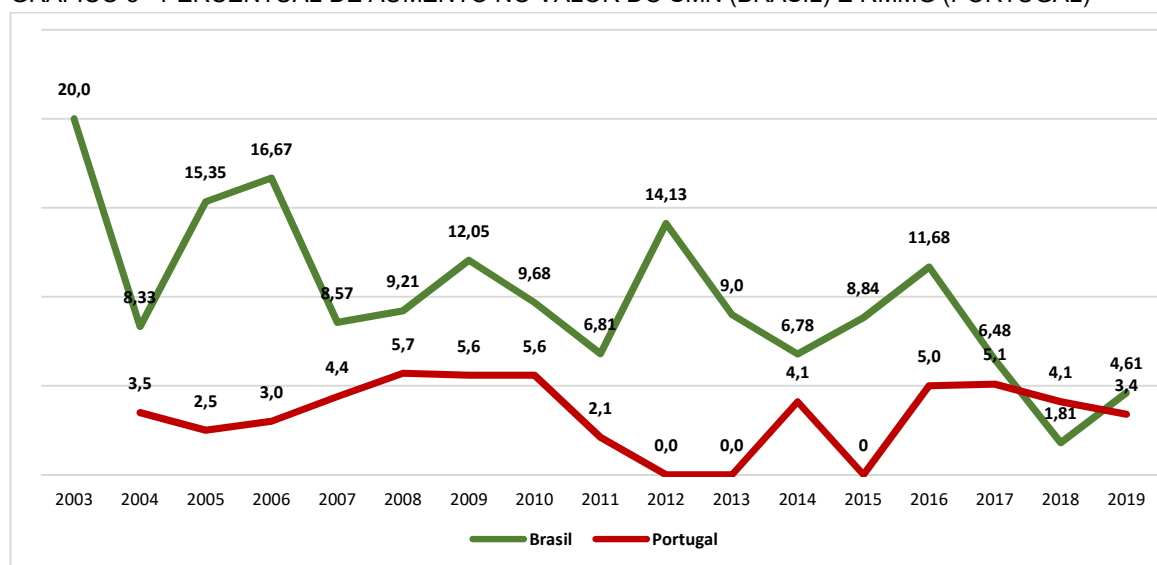


FONTE: DGERT (2019).

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

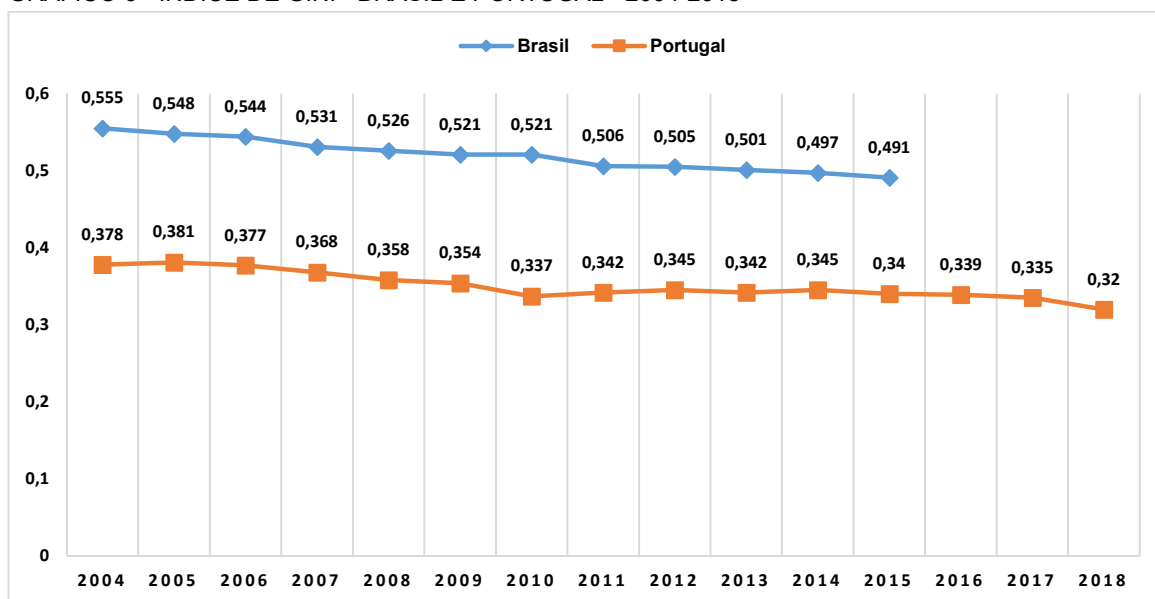
identificados nos três anos imediatamente anteriores de 2012 a 2014 quando houve taxas de crescimento de 5,5%, de 2,8% e de 9,6% respectivamente (SARAIVA; SCHINCARIOL; ROSAS, 2019).

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** 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).

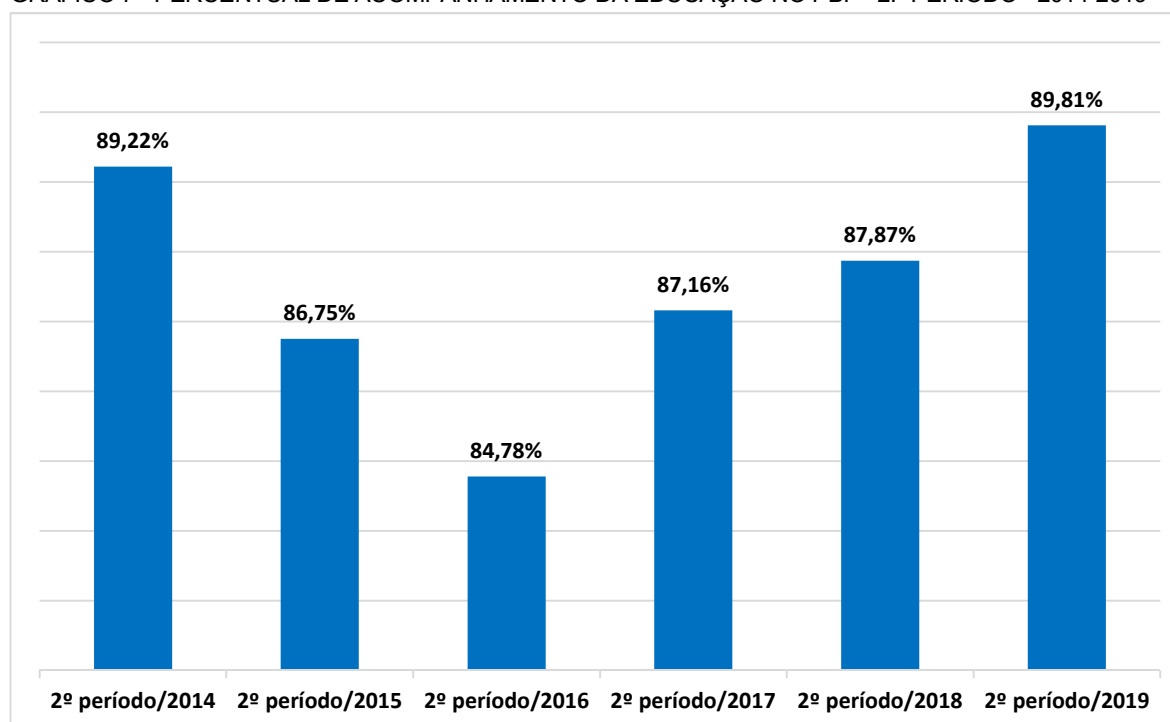
Na atualização estatística 2018 do PNUD, Portugal aparece na posição mundial de número 41 com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,847 e o Brasil, por sua vez, na posição mundial de números 79 com IDH de 0,759, ambos os valores calculados como base no ano de 2017. Tanto no Brasil como em Portugal, 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 dissertação 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 - 2.º PERÍODO - 2014-2019



FONTES: 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).

Referente ao ensino superior, Resende (2018) realiza um estudo para uma melhor compreensão dos padrões de acesso ao ensino superior dos inscritos no Cadastro, particularmente dos beneficiários do PBF. Considera três grupos distintos: 1) “Não Cad/PBF”, que se refere aos indivíduos que não estão inscritos no Cadastro Único e nem são beneficiários do PBF; 2) “Cad”, indivíduos que estão inscritos no Cadastro Único, mas não são beneficiários do PBF; e 3) “PBF”, indivíduos que são beneficiários do programa, e, portanto, também necessariamente inscritos no Cadastro Único. Em 2015, o Censo da Educação Superior (CES) registrou um total de 8.027.297 matrículas. Desse total, 851.773 ou 10,6% dos alunos estavam inscritos no Cadastro Único. Observou-se também um total de 391.252 beneficiários do PBF matriculados no ensino superior, que correspondiam, naquele ano, a cerca de 5% do total de matrículas (tabela 3).

TABELA 3 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR - 2015

CADASTRO ÚNICO/PBF	N.º	(%)
Não Cad./PBF	6.784.272	84,5
Cad.	851.773	10,6
PBF	391.252	4,9
TOTAL	8.027.297	100

FONTE: Cadastro Único; folha de pagamento do PBF; CES; RESENDE (2018).

O acesso ao nível superior pelo público do PBF reflete relevância pelo efeito potencial da educação superior sobre o aumento da empregabilidade e da renda proveniente do mundo do trabalho, sendo responsável, no longo prazo, para a quebra do caráter estrutural e de reprodução da pobreza na sociedade (RESENDE, 2018). Segundo Cazarré (2017) apenas 15% dos estudantes brasileiros entre 25 e 34 anos estão no ensino superior, face a 37% na OCDE, 21% na Argentina e a 22% no Chile e na Colômbia, dados que mostram a relevância de se permitir a oportunidade de acesso ao ensino superior aos menos favorecidos economicamente.

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.<sup>a</sup> 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,

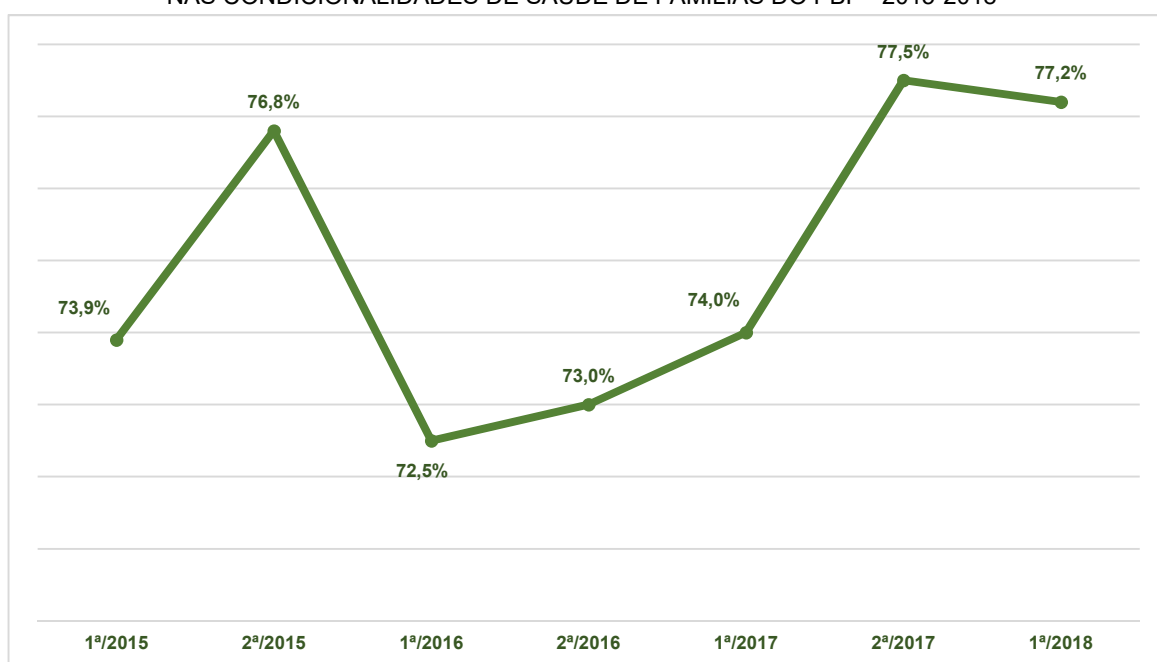
correspondendo a uma cobertura de 63,35%. Dentre as crianças acompanhadas pela rede de saúde, 99,56% estavam em dia com o calendário de vacinação e 95,61% tiveram peso e altura monitorados (MDS, 2019c).

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.<sup>a</sup> 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 atualmente 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	Janeiro/2004	Maio/2003
Beneficiários	13.841.302 beneficiários	215.633 beneficiários
Repasse	R\$ 27,91 bilhões ano 2017	344.098,0€ ano 2017

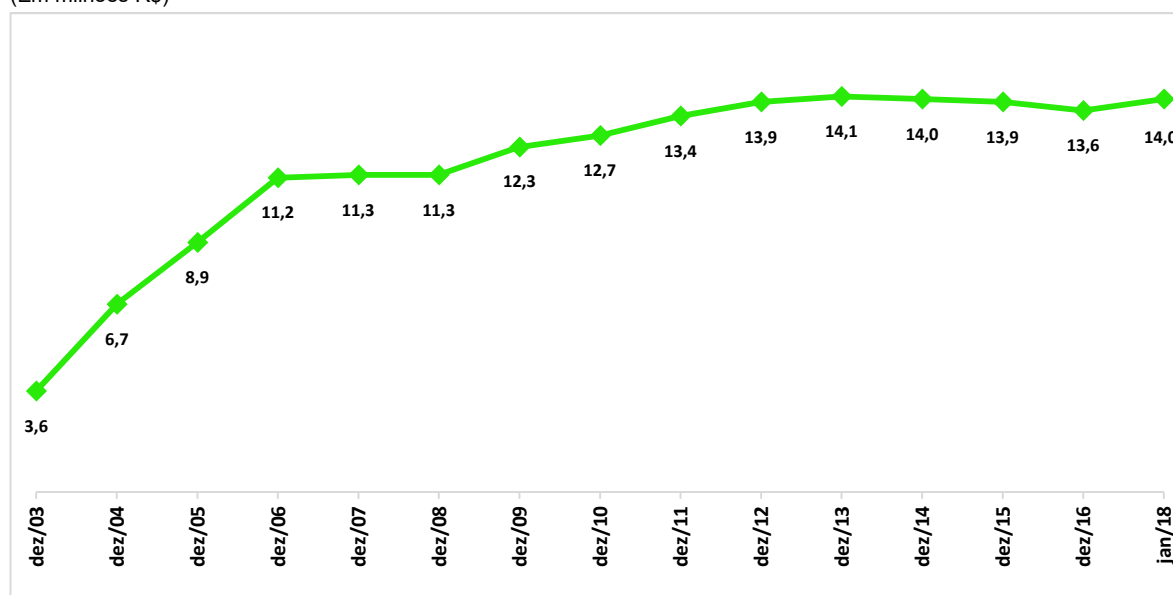
FONTE: MDS (2019); PORDATA (2019b); SENARC (2019); SEGURANÇA SOCIAL (2019).

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 n.º 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.

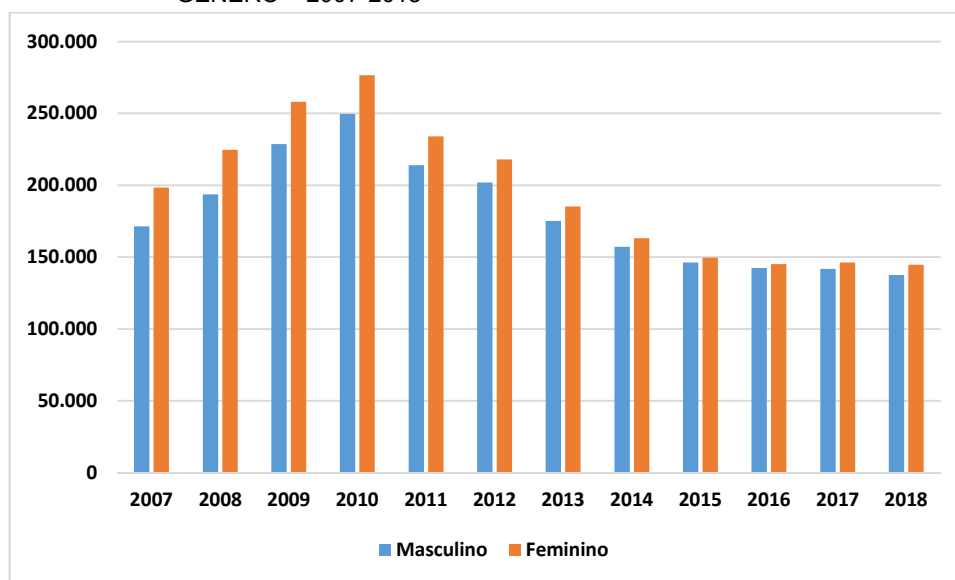
TABELA 5 - PIRÂMIDE ETÁRIA PBF - BENEFICIÁRIOS

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.

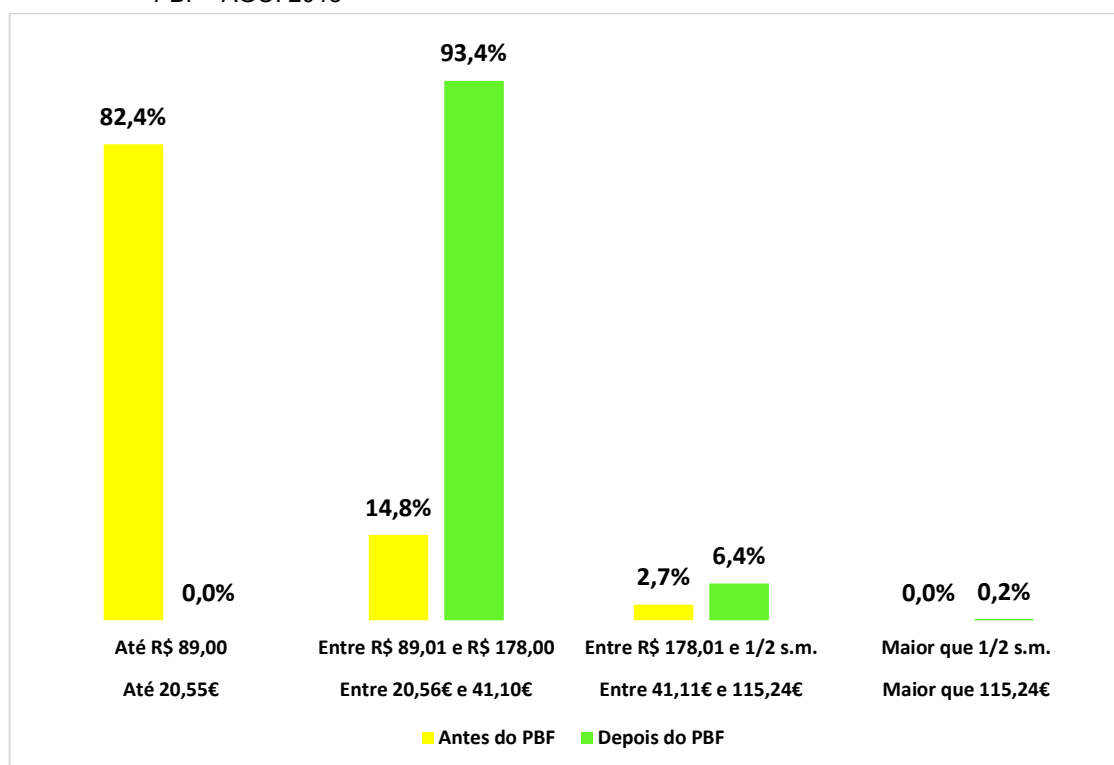
A questão de gênero como ação estratégica do PBF é positiva para a autonomia das mulheres beneficiárias, assim como para seu poder de decisão no lar, seu senso de cidadania e suas escolhas reprodutivas. Contudo, elas tendem a trabalhar menos horas no mercado de trabalho e realizar mais atividades domésticas, 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.

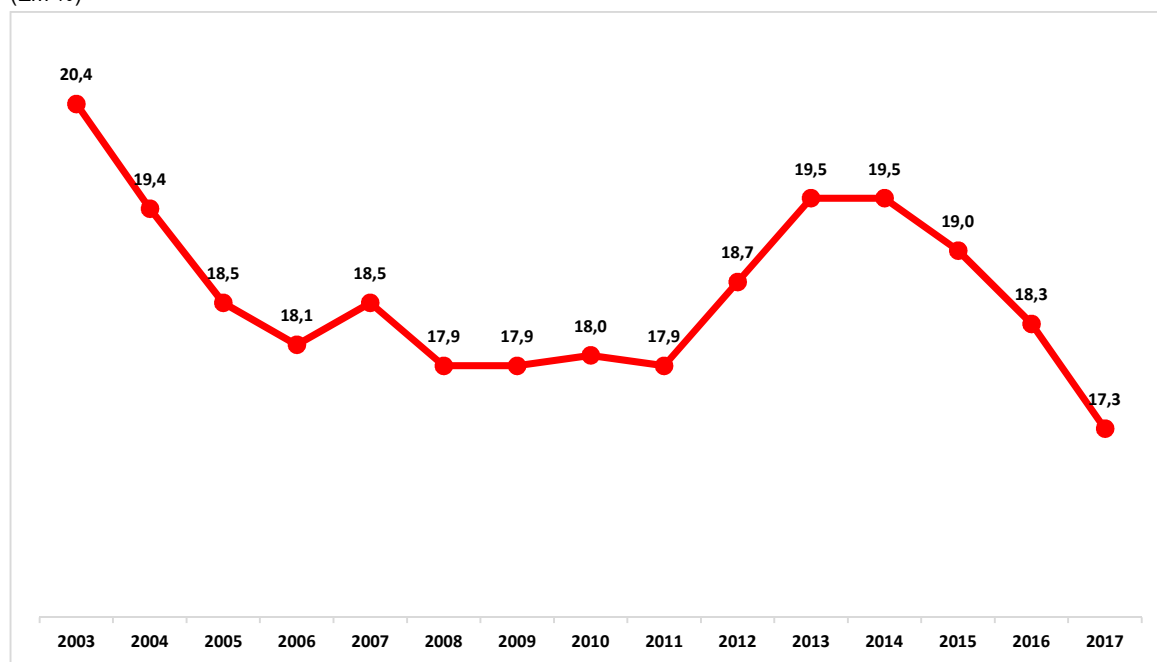
GRÁFICO 11 - FAMÍLIAS POR FAIXA DE RENDA ANTES E APÓS A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS DO PBF - AGO. 2018



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.

GRAFICO 12 - TAXA DE RISCO DE POBREZA, APÓS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS  
(Em %)



FONTE: PORDATA (2019e).

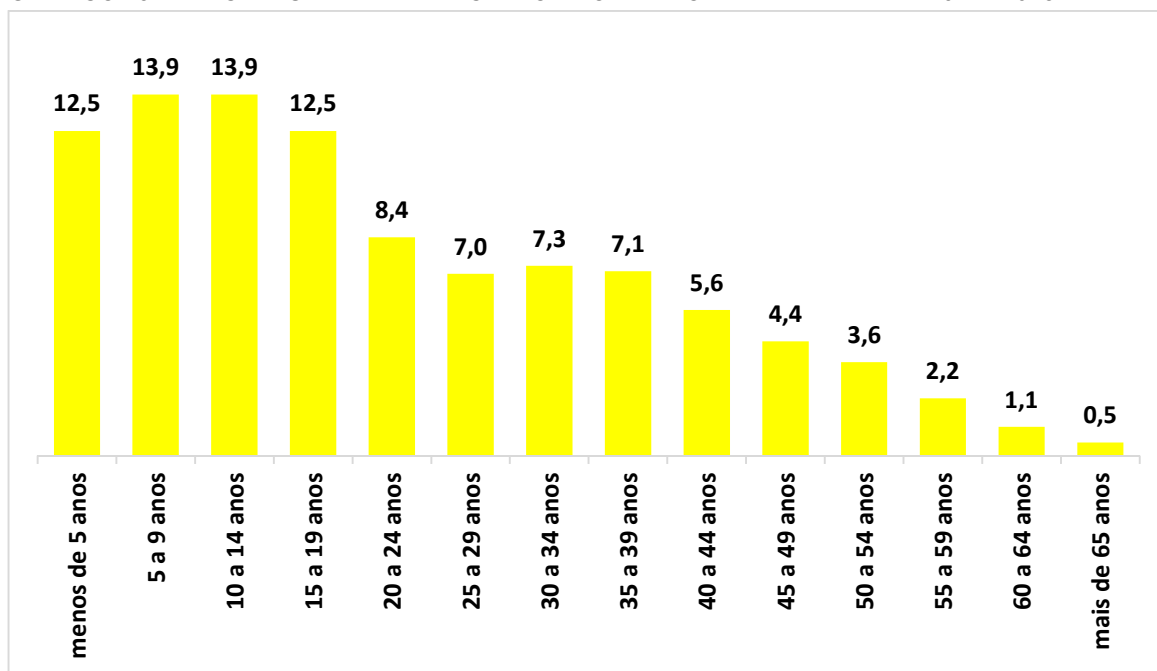
Os dados apresentados nos gráficos 11 e 12 expressam a redução dos índices de pobreza no Brasil e em Portugal e segundo Lalanda (2007) caracterizam o RSI como uma medida inovadora que além de combater a pobreza reduzindo seus índices atua sobre a exclusão social definindo mínimos sociais que garantem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

Após tratarmos dos beneficiários, da renda e pobreza, passamos a tratar da distribuição dos beneficiários por faixas etárias. Quanto à distribuição dos beneficiários de RSI por escalões etários, com referência em setembro/2019, 32,2% do total tinham menos de 18 anos, 14,0% do total estavam entre os 18 e os 29 anos, 11,0% do total

foi representado por indivíduos entre os 30 e os 39 anos, 14,2% do total integrou beneficiários dos 40 aos 49 e indivíduos com 50 ou mais anos constituíram os restantes 28,7% (SEGURANÇA SOCIAL, 2019d). Por sua vez no Brasil, os dados apontam para a seguinte distribuição etária, conforme gráfico 13.

GRÁFICO 13 - PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS DO PBF POR FAIXAS ETÁRIAS - JAN. 2018



FONTE: Falcão (2018).

Em análise das faixas etárias de beneficiários verifica-se que em Portugal 32,2% do total de beneficiários tem menos de 18 anos e no Brasil o percentual para beneficiários de até 19 anos é de 52,8%, identificando em ambos os países uma concentração no número de beneficiários nesta faixa etária. Por sua vez, em Portugal existe um percentual de indivíduos com 50 ou mais anos que representam 28,7% do total de beneficiários, número que difere do Brasil, pois para mesma faixa etária identifica-se o percentual de 7,4%.

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 rendas conforme segue:

- Fotocópias dos recibos de remunerações efetivamente auferidas (salários) no mês anterior, no caso de rendimentos regulares.
- Fotocópias dos recibos comprovativos das remunerações efetivamente auferidas nos três meses anteriores ao da apresentação do requerimento, no caso de rendimentos variáveis.

Sempre que necessário podem também ser solicitados os seguintes documentos:

- O comprovativo de frequência em estabelecimento de ensino ou de formação profissional se for maior de 16 anos e estiver estudando ou em curso de formação profissional (por forma a comprovar a dispensa da inscrição no serviço de emprego).
- A declaração emitida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), atestando que o beneficiário não reúne condições para o trabalho.
- A prova da deficiência (no caso da pessoa com deficiência pertencer a agregado familiar em que o titular é menor de 18 anos).
- A declaração médica que comprove a gravidez (no caso de menor de 18 anos).
- O certificado de incapacidade temporária para o trabalho, que comprove a dispensa da disponibilidade ativa para o trabalho ou que se encontram a prestar apoio indispensável a membros do seu agregado familiar.
- A fotocópia da declaração de Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares (IRS) relativa ao ano civil anterior ao do requerimento nos casos em que não esteja dispensado da apresentação da mesma e sempre que os serviços da entidade gestora competente não disponham dessa informação.

- O certificado multiuso.<sup>12</sup>

Outros documentos que venham a ser solicitados pela entidade gestora.

Caso o requerente ou algum dos membros do seu agregado familiar declarar no requerimento que possui rendimentos de capitais ou prediais deve apresentar: Fotocópias comprovativas da emissão dos recibos de renda; Fotocópias de documentos comprovativos do valor dos créditos depositados em contas bancárias e dos valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado, bem como dos respetivos rendimentos, nomeadamente extratos bancários. Tais exigências indicam maior rigor na avaliação de concessão à transferência de renda em Portugal que no Brasil, onde o cadastro para acesso ao programa se baseia em informações de renda autodeclaradas prestadas pelas famílias/indivíduos.

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).

---

<sup>12</sup> Para Cardoso (2019) o certificado multiuso é um atestado médico que atesta o grau de incapacidade de um indivíduo.

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; BRONZO, 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 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, sendo assim percebemos que os programas não são suficientes, mas são necessários.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais que seguem apresentam-se as discussões e conclusões do estudo, bem como a resposta à pergunta de pesquisa: Qual o impacto dos programas Bolsa Família e Rendimento Social de Inserção como políticas sociais implementadas no Brasil e em Portugal para a promoção do crescimento inclusivo? Registram-se ainda as limitações encontradas no trabalho e sugestões para pesquisas futuras.

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 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 do sexo masculino e 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 programa 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. Assim como 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 dos cidadãos portugueses, para tal finalidade é necessário 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 este 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 são os mais desiguais nas suas regiões e ainda precisam superar muitos desafios.

Lalanda (2007) acrescenta 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, por sua vez, 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 ao 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 pobres se apresenta como vital para a garantia da proteção social a que os programas BF e RSI se propõem.

## REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, J.; MOSTAFA, J.; HERCULANO, P. **Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** Comunicados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA. Governo Federal. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. 2011.

AMBROZIO, L.; ANDRADE, F. P. Intersectorialidade no programa Bolsa Família: semelhanças e heterogeneidades à luz das atuações dos burocratas de médio escalão federais e municipais. *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, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n.26, p.127-150, 2016.

ANDRADE, I. Estado, território e abordagem territorial na política de assistência social. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Florianópolis, 27 a 29 de outubro de 2015.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Portuguesa.** VII Revisão Constitucional 2005. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

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.

BÁRCENA, A. **CEPAL: economia latino-americana deve crescer 0,5% em 2019.** 31/07/2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cepal-economia-latino-americana-deve-crescer-05-em-2019/>. Acesso em: 09 out. 2019.

BARROS, R. P. *et al.* Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. *In*: CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. (org.). **Situação social brasileira: 2007.** Brasília: IPEA, 2009.

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](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.

BICHIR, R.; OLIVEIRA, M. C.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersectorial de políticas sociais. *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.81-102, 2016.

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.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008.

BRONZO, C. Sistema de proteção social integral como foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. *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.103-126, 2016.

CANTANTE, F. A mobilidade social é menor nas sociedades mais desiguais. **Observatório das Desigualdades**. Publicado em 26/06/2018. Disponível em: <https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/06/26/a-mobilidade-social-e-menor-nas-sociedades-mais-desiguais/>. Acesso em: 04 ago. 2018.

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.

CARDOSO, S. **Atestado médico de incapacidade multiuso**. Disponível em: <https://www.economias.pt/atestado-medico-de-incapacidade-multiuso/>. Acesso em: 28 jul. 2019.

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.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **Perspec.**, São Paulo, v.17, n.3-4, jul./dez. 2003.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *In*: \_\_\_\_\_. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2009. v.2, cap. 1.

CAVALCANTE, P. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. **Planejamento e Políticas Públicas - ppp**, n.42, jan./jun. 2014.

CAZARRÉ, M. **Mais da metade dos adultos brasileiros não chegam ao ensino médio, diz OCDE**. Publicado em 12/09/2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-09/mais-da-metade-dos-adultos-brasileiros-nao-chegam-ao-ensino-medio-diz>. Acesso em: 06 nov. 2019.

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 sétimo 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.). **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.35-66, 2016.

DEDECCA, C. S. **A redução da desigualdade e seus desafios**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Texto para discussão.

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**: trajectórias 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.

DIOGO, F. Para uma crítica dos conceitos de pobreza e exclusão social em contexto português. *In*: FORUM SOCIOLOGICO, n.15/16, (II Série), p.261-276, 2006.

DUPAS, G. A lógica da economia global e a exclusão social. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.12, n.34, 1998.

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.

EAPN. Rede Europeia Anti-Pobreza (Portugal). **O futuro da Europa**. 23/01/2019b. Disponível em: <https://www.eapn.pt/documento/625/o-futuro-da-europa>. 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.

FALER, C. S. **Intersetorialidade**: a construção histórica do conceito e a interface com as políticas sociais públicas. 2015, Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Porto Alegre, 2015.

FIGUEIREDO, A. C. **Beneficiários de rendimento social de inserção e a sua autonomização/inserção no mercado de trabalho**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas e Empresariais) – Universidade dos Açores, Departamento de Economia e Gestão, Ponta Delgada, Portugal, 2013.

FIGUEIREDO, J. G. Desigualdade social e capitalismo: os limites da igualdade sob a ordem burguesa. *In*: VI JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS

PÚBLICAS. **O desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra a exploração a dominação e a humilhação.** Cidade Universitária da Universidade Federal do Maranhão. São Luís, Maranhão, ago. 2013.

FRANÇA, L. M.; JÚNIOR, O. M.; SAMPAIO, C. A. C. Governança para a territorialidade e sustentabilidade: a construção do senso de regionalidade. **Saúde Soc.**, São Paulo, v.21, supl. 3, p.111-127, 2012.

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.

GELINSKI, C. R. O.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v.42, n.1 e 2, p.227-240, abr./out. 2008.

GERTLER, P. J.; MARTÍNEZ, S.; PREMAND, 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.

GUSMÃO, G. C.; GOMIDE, U. S.; TOYOSHIMA, S. H. Comparando mecanismos de redução da pobreza: crescimento econômico ou Programa Bolsa Família? **Revista de Economia**, Editora da UFPR, v.38, n.3 (ano 36), p.65-79, set./dez. 2012.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n.55, nov. 2001.

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%Aancia>. 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](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](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.

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. *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.15-34, 2016.

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.; KHANDKER, S.; SON, H. H. Pro-poor growth: concepts and measurement with country case studies. 2004.

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

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v.16, n.1, p.30-42, jul./dez. 2013.

KOGA, D. Territórios de vivência em um país continental. **Serv. Soc. & Saúde**, Campinas, SP v.14, n.1(19), p.9-26 jan./jun. 2015. ISSN 1676-6806.

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

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *In*: SARAVIA, Henrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: Coletânea. 2006. v.1, p.289-313.

LOURENÇO, M. **Brasil - Portugal**: uma nova parceria. Baía da lusofonia. 19 de julho de 2014. Disponível em: <http://baiadalusofonia.blogspot.com/2014/07/brasil-portugal-uma-nova-parceria.html>. Acesso em: 27 out. 2010.

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\\_controle\\_social/Informe%2020.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/informe_controle_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](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.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n.110, p.270-287, abr./jun. 2012.

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

NASCIMENTO, P. F.; MELAZZO, E. S. Território: conceito estratégico na assistência social. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v.16, n.1, p.66-88, jul./dez. 2013.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES (Portugal). **Coefficiente 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.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Programa Global Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (STEP). **A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal.** Bureau Internacional do Trabalho. 2003.

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.

ONUBR. Organização das Nações Unidas no Brasil. **IPC-IG/PNUD.** Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Publicado em 14/07/2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/ipc-ig/pnud/>. Acesso em: 14 jul. 2019.

ONUBR. Organização das Nações Unidas no Brasil. **Objetivos de desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 07 maio 2018.

PAIVA, A. R. Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual. **O Social em Questão**, Ano XIX, n.36, 2016.

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.

PERES, S. C. Política de combate à pobreza: dilemas ou perspectivas? *In*: I CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS. 1. Londrina, PR, de 09 a 12 de junho de 2015.

PIANA, M. C. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento.** A construção do perfil do assistente social no cenário educacional. *online*. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. cap. 1. ISBN 978-85-7983-038-9. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 12 nov. 2019.

PINTO, M. S.; OLIVEIRA, J. C. Crescimento Pró-Pobre: análise dos estados brasileiros entre 1995 e 2007. **R. Econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v.14, n.2, p.327-358, maio/ago. 2010.

PIRES, R. R. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. *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.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](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](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.

PRODANOV, C.; FREITAS, E. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2.ed. Novo Hamburgo, RS: Universidade FEEVALE, 2013.

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.

RESENDE, A. C. C. Ensino superior: condições e padrões de acesso dos beneficiários do programa bolsa família. *In*: SILVA, T. F. (org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. 530 p: il. cap.11.

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.

RODRIGUES, E. V.; SAMAGAIO, F.; FERREIRA, H.; MENDES, M. M.; JANUÁRIO, S. A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. **Revista da Faculdade de Letras: Sociologia**, n.09, p.63-101, 1999. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/8578?locale=pt>. Acesso em: 06 jan. 2019.

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](https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1493049_Caroline_Paranayba_Bolsa_Familia.pdf). Acesso em: 11 nov. 2019.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. Centro de Estudos Sociais. Sociologia, **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. XXXI, p.59-80, 2016.

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, J. R. S.; BARROS, V. **Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais**. 2015. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**. Acesso em: 07 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.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p.31-42.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

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. A fluidez da inclusão/exclusão social. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v.58, n.4, out./dez. 2006.

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.

VALDUGA, T. L., CALMON, T. D.; SANTOS, C. P. Os sistemas de proteção social em Portugal e no Brasil: uma agenda para o serviço social. Trabajo Social Global – Global Social Work. **Revista de Investigaciones em Intervención social**, v.7, n.12, Enero/Junio, p.25-46, 2017.

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](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.

ZIONI, F. Exclusão social: noção ou conceito? **Saúde e Sociedade**, v.15, n.3, p.15-29, set./dez. 2006.