

POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA ANGOLANO (KWENDA) E DA INFLUÊNCIA DO MODELO LATINO-AMERICANO NA CONSTRUÇÃO DO MODELO¹

Domingos Faustino Pedro João²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal analisar a influência da difusão do modelo latino-americano de transferência de renda na construção do modelo angolano. A análise proposta se debruça em três casos latino-americanos, tais como *Programa Bolsa Família*, *Programa Oportunidades* e o *Programa Tekoporã*, que serviram como paradigma para este estudo. No que concerne ao plano teórico, discutiram-se diversas perspectivas associadas aos aspectos do Estado de bem-estar social, o que permitiu compreender, de maneira ampla, o seu processo de formação e aspetos referentes à difusão de políticas, suas abordagens no processo de adoção e implementação de políticas públicas. Para responder às indagações levantadas no presente estudo, foi adotada a metodologia qualitativa de caráter exploratório, baseada em estudo de caso, somada à teoria da difusão como base analítica para os casos selecionados.

Palavras-chave: Angola - política social; bem-estar social - Angola; programas de sustentação de renda - Angola.

ABSTRACT

This study aims to analyze the influence of the diffusion of the Latin American model of income transfer in the construction of the Angolan model. The proposed analysis focuses on three Latin American cases, such as: Bolsa Família Program, Oportunidades Program and Tekoporã Program" that served as a paradigm for this study. With regard to the theoretical plan, several perspectives associated with the aspects of the welfare state were discussed, which allowed a broad understanding of its formation process and aspects related to the diffusion of policies, their approaches in the process of adopting and implementing public policies. To answer the questions raised in this study, the qualitative methodology of exploratory character was adopted, based on a case study, added the theory of diffusion as an analytical basis for the selected cases.

Keywords: Angola - social policy; income support programs - Angola; social well-being - Angola.

¹ Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Campus dos Malês, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Gomes Vaz.

² Graduado em Humanidades e Bacharelado em Relações Internacionais pela UNILAB.

“Por uma sociedade justa e sem pobreza, onde todas as pessoas tenham oportunidades para desenvolver suas capacidades e exercer plenamente seus direitos” (TETO, 2022)³.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre as políticas sociais relacionados à transferência de renda nos países africanos são muito escassos na literatura contemporânea. Não obstante, revelam o número insignificante quando são comparados aos países da América Latina, em especial o Brasil. Porém, os programas de transferência de renda (PTR) na África já existiam entre os anos 2000 e 2008. Nesse período, uma série de iniciativas já haviam sido identificadas na região da África subsaariana (GARCIA; MOORE, 2012). Apesar de já existirem PTR na África, as discussões sobre os programas se tornaram mais presentes na região em julho de 2013, quando decorreu na Etiópia o fórum pela erradicação da fome até 2025, o qual juntou o Instituto Lula, a Organização de Luta pela Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas (FAO) e a União Africana (UA), com os representantes de todos os países da África e a presença de 7 chefes de Estado e ministros dos 55 países. Nesse encontro, foram definidas novas abordagens para acabar com a fome no continente e as referências para os países africanos nesse encontro foram os programas brasileiros, o que indica a proeminência e influência que o Brasil tem para com os países africanos, tanto no plano ideológico como na luta contra pobreza (BOLSA, 2014)⁴.

É importante destacar que redução da pobreza no Brasil, por intermédio das políticas sociais nas últimas duas décadas, contribuiu para o país se tornar uma referência em formulação e implementação de políticas sociais, tanto é que vários acordos de cooperação foram firmados entre países latino-americanos e países africanos (GARCIA, 2018).

Assim sendo, com o resultado do forte impacto das políticas sociais brasileiras na redução da pobreza, delegações estrangeiras e instituições acadêmicas passaram a procurar o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para conhecer a natureza e os desenhos operacionais dos programas sociais implementados no Brasil (MDS, 2017). Conforme afirma Garcia (2018):

³ Disponível em: <https://teto.org.br/sobre-a-teto> acesso em 03 de jan 2023

⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w4GzYyVfulg> . acesso em 03 de jan 2023

Apenas em 2015, o MDS recebeu 61 delegações de 40 países, com a predominância de países latino-americanos, (equivalente a 40%) e da África (equivalente a 35%), o que comprova o fortalecimento da articulação e do intercâmbio de ideias e políticas no âmbito da cooperação entre os países em desenvolvimento (GARCIA, 2018, p.33).

A análise de Garcia (2018) coaduna com o interesse do governo angolano, dado que em Angola, em abril de 2014, houve um grande seminário para apresentação do programa Bolsa Família. Estavam presentes no seminário o então presidente Luís Inácio Lula da Silva e a ex-ministra do desenvolvimento social Márcia Lopes, e o objetivo do encontro era estudar o Bolsa Família brasileiro e ver a possibilidade de o Governo de Angola (GOA) fazer uma versão do Bolsa Família devidamente adaptada às condições do país, para também combater a fome e a miséria (BOLSA, 2014).

Após as discussões sobre programa de transferência de renda, nenhum programa chegou a ser implantado no país, nada foi materializado e as discussões ficaram simplesmente no fórum. Porém, com a pandemia da COVID-19 e a crise do preço do petróleo no mercado internacional, a pobreza e consequentemente as desigualdades sociais entre famílias angolanas aumentaram exponencialmente, isso porque as crises já afetavam a economia angolana desde 2014, somada às crises sistêmicas, essencialmente a financeira de 2008, que iniciou nos EUA, a partir da falência do tradicional Branco Lehman Brothers. Essa pressão gerou um efeito cascata na economia global.

Com intuito de mudar o cenário socioeconômico crítico das famílias mais pobres e vulneráveis, o governo da Angola trouxe um avanço econômico voltado para a diversificação econômica e das forças produtivas com programas concretos, tornando-a menos dependente do petróleo. Nesse novo modelo, o governo se propôs a proteger as famílias mais pobres e vulneráveis que foram e têm sido cada vez mais afetadas no acesso aos bens e serviços (DECRETO PRESIDENCIAL, 125/20, 2020).

Dado o contexto acima, o GOA, no sentido de implementar um novo modelo de crescimento econômico mais inclusivo, cujo desafio é o investimento na proteção dos mais pobres e vulneráveis, solicitou apoio financeiro na ordem dos 320 milhões de dólares ao Banco Mundial (BM) para o Projeto de Fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção Social-PFPS (também conhecido como *Kwenda*-que significa caminhar)⁵, com vista a fornecer apoio temporário ao rendimento das famílias pobres em áreas específicas, reforçando os mecanismos de execução de um sistema de proteção social (FAS, 2022).

⁵ Língua Kimbundo.

Kwenda é o primeiro programa de transferência de renda em Angola, que presta assistência social na forma de dinheiro em espécie e/ou transação bancária, juntamente com as dimensões dos indicadores sociais e inclusão econômica (educação, saúde, negócio próprio, dentre outros). O programa foi implementado para desempenhar um papel no atendimento das necessidades dos mais pobres e vulneráveis (FAS, 2022).

Desse modo, tem-se como propósito analisar, neste trabalho, a influência da difusão do modelo latino-americano na construção do exemplo angolano. Para tal, serão especificadas as características das experiências latino-americanas, para, em seguida, entender a influência delas no modelo angolano. Para isso, o ponto de partida é abordar três casos latino-americanos, escolhidos em função da relevância desses no universo das políticas de transferência de renda. Em primeiro lugar, *Bolsa Família*, programa de transferência de renda brasileiro destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que associa transferência do benefício financeiro às condicionalidades no âmbito de saúde e educação. Em segundo, *O programa Oportunidades*, que faz parte da política pública de estratégia essencial de combate à pobreza no México, e consiste na transferência de renda direcionada e condicionada para famílias de baixa renda em áreas rurais e urbanas. Finalmente, o *Tekoporã*, que faz parte do programa nacional de redução da pobreza *Semeando Oportunidades*, programa de transferência de renda criado em 2005 pelo presidente do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos (CEPAL, 2023).

Cabe especificar que, ao mencionar modelo latino-americano, são referidos programas de transferência de renda condicionadas, com parâmetros próprios que diferem dos programas desenvolvidos em outras regiões do mundo. Embora haja uma grande heterogeneidade de experiências, os programas de transferência de renda condicionadas da América Latina e do Caribe têm vários elementos em comum, que permitem agrupá-los em uma única categoria de programas. Todos se caracterizam pela regularidade e garantia temporal das prestações monetárias. Destinam-se a domicílios pobres ou extremamente pobres. Por isso, adotam-se critérios geográficos e de focalização domiciliar e as transferências são geralmente entregues às mães (CECCHINI E ATUESTA, 2017).

Os programas de transferência de renda condicionadas vêm ganhando força ao mundo e os primeiros países a adotarem esse tipo de política foram Bangladesh⁶, México e Brasil (BRAMATTI, 2014). Após o Brasil e o México adotarem esse tipo de política, vários países

⁶ Um crítico ferrenho do sistema financeiro vigente e propagador internacional do conceito de microcrédito, Yunus (2000), fundou o *Grameen Bank*, e conseguiu reduzir o nível de pobreza absoluta na sua cidade natal, Daka em Bangladesh, concedendo empréstimos a mulheres, sem burocracia, destinados a pessoas com baixo nível de instrução acadêmica, que possibilitam retorno financeiros, gerenciamento comprometimento e repasse em pequenas células.

foram desenvolvendo programas similares, como é o caso da Turquia, Paquistão e os Estados Unidos, que, por intermédio da prefeitura de Nova York, inaugurou, em 2007, o programa de transferência de renda com condicionalidade denominado Opportunity NIC, inspirado nos programas brasileiro e mexicano, do qual copiou o nome (BRAMATTI, 2014).

Conforme se pode notar, os programas latino-americanos vêm ganhando visibilidade pelo mundo e configuram-se como um dos principais programas de transferência de renda no mundo. Parte disso deve-se à sua abrangência e experiências de sucesso na redução da pobreza, como serão ilustradas a seguir (BRAMATTI, 2014).

Com base nos elementos apresentados, propõe-se a responder a seguinte pergunta de partida: como a difusão do modelo latino-americano influenciou na construção do modelo angolano? Além disso, para entender como se deu a construção do modelo angolano, partiu-se da hipótese inicial de que houve uma grande influência do modelo latino-americano, e, por essa razão, a pesquisa foca na difusão desse modelo como fator fundamental e aplicável ao desenho do programa Africano, aqui tratando-se especificamente do caso Angolano. Contudo, ainda é uma hipótese que se espera confrontar ao longo deste estudo.

Tal como os resultados preliminares anteriormente asseverados, o impacto das políticas de transferência de renda latino-americanas na redução da pobreza contribuiu para a difusão dessas ações, e outros países passaram a estudar a possibilidade de adotar programas de transferência de renda inspirados naquelas experiências, como é o caso de Angola.

A relevância deste estudo é iluminar um programa africano a partir de sua inspiração noutros programas, pois, do ponto de vista teórico, isso permite averiguar, em que medida essa difusão ocorre de forma coerente com as instituições locais, mas também a influência de outros elementos políticos e institucionais. Do ponto de vista empírico, permite entender a maneira como políticas de transferência de renda em determinados países africanos se apropriam de antecedentes que ocorrem em outros contextos. Dessa forma, foram destacados elementos que podem contribuir para análise sobre o campo de estudos das políticas de transferências de renda, dentre quais os procedimentos metodológicos utilizados para a examinar o objeto de estudo. Ademais, se contou com o uso da abordagem metodológica qualitativa de caráter exploratória, com técnica de estudo de caso. Nesse contexto, para sustentar o aporte teórico durante o levantamento bibliográfico foram utilizados os documentos tais como arquivos de ordem pública, sites ministeriais, Scielo, Google acadêmico, dentre outros, sendo elementos constituintes da pesquisa documental, “[...] os documentos “de primeira mão”, que não receberam nenhum tratamento analítico” (GIL, 1996, 51).

Dentro dos procedimentos metodológicos, um elemento que serviu de base para a análise neste estudo foi a teoria da difusão, a qual possibilitou ao pesquisador construir um ponto de vista mais teórico sobre os elementos presentes no modelo latino-americano que terão influenciado a construção do modelo angolano.

Dito de outra maneira, muito embora são concernentes os elementos comuns do modelo latino-americano, mas que coincidentemente também, se encontram presentes no modelo angolano, como, por exemplo, o caso do objetivo geral dos programas: o modelo angolano foi desenhado com o mesmo objetivo geral dos três casos latino americano. Um outro aspecto típico do modelo latino-americano presente no exemplo angolano é sistema de cadastro único. Há também a questão dos dois casos se proporem a proporcionar, por intermédio do programa, o acesso aos serviços sociais básicos.

2 DESENVOLVIMENTO, CONCEITO E VISÕES DOS AUTORES

O referido subtítulo, intitulado desenvolvimento, conceito e visões dos autores, apresenta as diferentes visões relacionadas aos aspectos teóricos que embasam o trabalho. Como ponto de partida, foram revisadas as perspectivas sobre aspectos do Estado de bem-estar social, para depois se atentar às questões sobre difusão de políticas públicas, e sua relação com Estado de bem-estar social.

É importante destacar que o *Welfare State*, denominado também como Estado de bem-estar social, é conhecido como um tipo de organização política e econômica que posiciona o Estado como agente da promoção social, isto é, protetor, defensor e organizador da economia (GOMES, 2006). Quanto a sua origem e desenvolvimento, algumas correntes e autores tratam distintamente as razões do seu surgimento e desenvolvimento. Porém, vale dizer que as causas mais diretas a sua origem, ou seja, o que se denomina como as razões de sua expansão ou desenvolvimento, alguns autores dão maior ênfase aos pressupostos de ordem econômica, fruto do desenvolvimento industrial, outros, as causas políticas e, por fim, as causas de base solidária (ARRETCHE, 1999). Desse modo, faz-se necessário apontar as três visões relacionadas ao estado de bem-estar: **visão econômica**: é a teoria que reconhece o estado de bem-estar social como resultado necessário do processo de industrialização das sociedades; **visão política**: é a teoria que dá grande importância aos recursos de poder disponíveis e à mudança na configuração de forças dentro da arena decisória. Segundo essa visão, foi graças à ascensão da socialdemocracia que se construiu o Estado de bem-estar social; **visão**

solidária: a teoria que reconhece o destaque dado à industrialização no processo de formação do Estado de bem-estar social, porém, o elemento crucial do seu argumento não é econômico, mas social. Nesse sentido, a origem e o posterior desenvolvimento do Estado de bem-estar social se deram por uma evolução lógica e natural da ordem social em si (LEMOS, 2009).

Dentre os autores que ligam o Welfare State com as correntes mencionadas, destacam-se: Wilensky, Titmuss e Offe. Titmuss (1963) associa o surgimento do Estado de bem-estar social à visão econômica. O autor entende a industrialização como motor dos programas sociais e coloca a origem do fenômeno como resultado ou subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, com a complexa divisão social do trabalho. Para Titmuss (1963), o Welfare State é resultado dos impactos do processo de industrialização na sociedade, que promoveram a divisão do trabalho, tornando o homem mais individualista. Assim sendo, o desenvolvimento do Welfare State se deu a partir da ampliação das necessidades, como aposentadoria, enfermidade, desemprego, subemprego e os acidentes de trabalho da sociedade, que implicou na ampliação dos serviços sociais do Estado.

Wilensky (1975) também associa o surgimento do Welfare State à visão econômica. Segundo o autor, os programas sociais surgem de forma generalizada nos países de alto nível de desenvolvimento por causa do crescimento econômico e de seus resultados demográficos e burocráticos. Assim, o surgimento de padrões mínimos de atendimento das necessidades sociais estaria associado aos problemas e às possibilidades colocadas pelo desenvolvimento industrial e sua viabilidade garantida pela alta arrecadação fiscal. Dito de outro modo, o Welfare State só foi possível de um lado graças ao excedente de riquezas gerado pela industrialização e, por outro, porque a industrialização, ao provocar mudanças sociais tão significativas na sociedade, pressiona a estrutura estatal para que atenda às novas necessidades.

Offe (1972) também liga o surgimento do Welfare State à visão econômica. Nesse sentido, entende que as sociedades criaram estruturalmente problemas próprios, ou seja, necessidades não atendidas, tais como: moradia para os trabalhadores concentrados nas indústrias, necessidade de qualificação permanente da força de trabalho e desagregação familiar. Assim, sua origem estaria nas mudanças estruturais da sociedade capitalista e o Welfare State seria apenas uma tentativa de tratar desses novos problemas. Como resposta funcional ao desenvolvimento, ele apresentaria formas de compensação às perdas percebidas pela sociedade, lidando com os problemas criados pelo crescimento industrial.

Esping-Andersen (1990), por sua vez, conecta a origem do Welfare State com a visão política. O autor apresenta argumentos de ordem política para a constituição do sistema de

proteção social, e explica o desenvolvimento do Welfare State como resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora em países capitalista avançados.

Marshall (1967) fundamenta o surgimento do Welfare State aos conceitos de solidariedade e cidadania. Precursor dessa linha teórica, acredita que Welfare State tenha surgido em contexto específico de industrialização, fundamental para o seu surgimento. O autor considera o nascimento do Estado-providência um movimento natural, que supõe a evolução progressiva do campo dos direitos ou da concepção de democracia e combina determinismo econômico e evolucionismo, ao propor que os direitos sociais nasçam da ampliação progressiva e natural dos direitos políticos. Seu raciocínio parte do princípio de que uma crescente igualdade política teria levado à construção de políticas sociais minimizadoras das desigualdades econômicas. Apesar do destaque dado à industrialização, o ponto central de seu argumento não é econômico, mas social.

Titmuss (1963), por sua vez, apresenta um modelo de classificação reconhecidamente considerado pelos estudiosos do Welfare State como uma tipologia clássica, que, em seu plano analítico, apresenta três modelos de Welfare State: residual, institucional e meritocrático. Por outro lado, sistema de estratificação de Esping-Andersen (1990) pode ser definido como elemento que permite entender os diferentes modelos de seguridade social promovidos por reformistas. No sistema de estratificação do Welfare State produzido pela política social, Esping-Andersen utiliza dois critérios para diferenciar os diferentes modelos de seguridade: o primeiro critério utilizado por ele é a desmercadorização, que é o recurso que permite à pessoa sobreviver sem depender do mercado. Já no segundo critério ele distingue três formas de estratificação, como será visto a seguir: *Estado de bem-estar liberal*, *Estado de bem-estar conservador-corporativo* e o *Estado de bem-estar socialdemocrata*.

2.1 TIPOLOGIAS ESPING-ANDERSEN (1990)

Com base numa perspectiva transversal e decolonial do Estado de bem-estar social, diversos autores vêm buscando desenvolvê-lo, acrescentando peças que incluem outras categorias analíticas. Esping-Andersen (1990), comparando os padrões de proteção social de dezoito países capitalistas desenvolvidos, analisou as condicionantes que deram origem às formas distintas de proteção social encontradas nesses, a partir do que ele denomina nível ou grau de democratização social do capitalismo avançado, classificando os países em três modalidades ou regime de *Welfare State*.

1. **Estado de bem-estar liberal:** o Estado promove apenas a assistência aos comprovadamente pobres ou para aqueles em estado de dependência, via teste de meios. Os beneficiários dos serviços do Estado são estigmatizados porque não conseguiram autossustentação por meio do mercado. Os programas sociais são limitados a garantir apenas o mínimo. O grau de desmercadorização desse modelo é o mais baixo e a estratificação social é a mais alta. Os exemplos são EUA, Canadá e Austrália.
2. **Estado de bem-estar conservador-corporativo:** a proteção social é realizada por diferentes sistemas de seguro social. Os beneficiários são clientelistas e dependentes de contribuição. O acesso é restrito aos segurados e ligado ao trabalho. A estratificação do sistema de proteção social é alta e o grau de desmercadorização é baixo. Os países que fazem parte desse regime são: Alemanha, Áustria, França e Itália.
3. **Estado de bem-estar socialdemocrata:** as políticas sociais desse regime são de caráter universal, visando igualdade do status de cidadania. Os benefícios sociais são generosos e assegurados como direito proporcionado pelo Estado, desvinculado de contribuição e/ou comprovação de necessidade. O regime socialdemocrata desenvolveu-se nos países escandinavos, tais como: Suécia, Noruega e Dinamarca. Nesses, os movimentos dos trabalhadores foram capazes de construir alianças políticas e manter o controle parlamentar durante um período significativo, tornando-se possível estabelecer políticas sociais universais e econômicas comprometidas com o pleno emprego.

O que se observa nos diferentes modelos apresentados anteriormente é que, em alguns países como Alemanha, Áustria, França e Itália, os programas são aplicados de forma diferenciada e para grupos sociais distintos em termos de classe e status, consolidando as divisões entre os assalariados, o que faz com que os direitos sociais estejam ligados ao status de classe. Com isso, tem-se um grau de desmercadorização baixa. Já nos modelos de Estado de bem-estar social, vigentes em países como Suécia, Noruega e Dinamarca, os direitos sociais não estão ligados à cidadania. Independente de contribuição, trabalho ou renda, esse modelo apresenta alto índice de desmercadorização, ou seja, de independência com relação ao Mercado.

Portanto, na mesma linha raciocínio, Vaz (2019), ao analisar o contexto de determinados países Africanos, introduz o regime familista de estado de bem-estar social

como uma tipologia predominante, dado que suas estruturas socioeconômicas, somadas a incapacidades de estados na distribuição de benefícios, impõe ao Estado ser mais tolerantes com relação à informalidade e ilegalidade no comércio, bem como nas relações sociais. Em razão disso, aponta para o cenário da desmencantilização das relações de trabalho, devido à escassez de empresas públicos e privados, as diversas modalidades de trabalho. Nessa perspectiva, o Estado não assume o compromisso de implementação de políticas de transferência de renda.

2.2 TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Neste subcapítulo, busca-se trazer um breve contexto sobre as políticas de transferência de renda nas diferentes regiões do mundo (Europa e América Latina), abordando como surgiu em cada uma dessas regiões. Seguidamente, examina o papel das transferências enquanto instrumento de combate à pobreza.

Segundo Lavinás (1997), a ideia de criar políticas assistenciais, ou seja, rede de proteção social para os mais necessitados, por meio de transferências complementares de renda, já existia entre os teóricos liberais desde o século XVIII. No entanto, com a implementação do modelo neoliberal, que passou a ser dominante a partir dos anos 1980, pregaram-se mudanças no papel do Estado, reduzindo o seu poder de ação sobre a economia, e, no caso das políticas sociais, agindo somente sobre os segmentos mais pobres da população. Esse modelo trouxe a ideologia de que todos, numa sociedade, tinham a possibilidade de acumularem fundos e se tornarem ricos por meio da realização dos seus trabalhos. Diferentemente do que se idealizava, o modelo econômico foi marcado pelo agravamento dos problemas de desigualdade social, bem como por um aumento da preocupação com a pobreza, tornando precária a situação da classe trabalhadora (BOYADJIAN, 2009).

Devido as péssimas condições de trabalho e a falta de assistência social, surgiu, então, um amplo debate envolvendo os mais diferentes segmentos da sociedade como sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, associações, organizações não-governamentais, no sentido de viabilizar mecanismos que minimizassem as tensões existentes entre as necessidades econômicas do capital e as demandas sociais da população, colocando em discussão a função do Estado no atendimento à questão social (BOYADJIAN, 2009). Diante dos debates, os Estados recorreram a estratégias que resultaram na reordenação da sociedade, buscando alternativas para fazer face às demandas vivenciadas, o que remeteu a políticas de transferência de renda (BOYADJIAN, 2009).

Segundo Monnerat (2007), nos Estados Unidos, a proposta de implementação de programa de transferência de renda surgiu em 1935, com o programa de auxílio às famílias com crianças dependentes (*Aid for families with dependent children* - AFDC). O programa pagava um complemento às famílias com renda abaixo de um determinado valor. Nos anos 1960, os programas de transferência de renda foram bastante tematizados, tendo sido aprovado, em 1974, o crédito fiscal por remuneração recebida, um complemento monetário às famílias com crianças inseridas no mercado de trabalho.

Na Europa, desde os anos 1930, diversos países introduziram programas de transferência de renda nas formas de benefícios, destinados a crianças, idosos, deficientes, inválidos, pessoas com baixos rendimentos e os relativos ao seguro-desemprego. O primeiro país a implementar programa de transferência de renda foi a Dinamarca, em 1933, seguida da Inglaterra, em 1948, Alemanha, em 1961, Holanda, em 1963, Bélgica, em 1974, Irlanda em, 1974, Luxemburgo, em 1986 e França, em 1988 (MONNERAT, 2007).

Na América Latina, os programas de transferência de renda se destacam na década de 90 enquanto uma estratégia política de combate à pobreza, consistindo na distribuição direta de renda para famílias pobres e/ou extremamente pobres. Esses foram disseminados e as principais experiências foram acompanhadas de exigências na saúde e educação por parte dos beneficiários.

Na maioria dos programas desenvolvidos nos países latino-americanos, a questão da contrapartida/condicionalidade assumiu recorte um pouco diferente quando comparado com a perspectiva de inserção social desenvolvida como, por exemplo, na Europa. Conforme Nogueira (2009)

Renda mínima de inserção na França teve como principal objetivo a reinserção no mercado de trabalho, firmando um compromisso com o Estado, onde o indivíduo se compromete em participar de diversas ações para sua reinserção social. A RMI estava voltada para a população com mais de 25 anos com renda inferior a 2.200 francos (NOGUEIRA, 2009, p. 19).

Já a lógica de cobrança de contrapartidas, predominante na América Latina, ocorreu no sentido da inserção nos serviços de saúde e educação, cujo objetivo foi ampliar o acesso da população beneficiária aos direitos sociais, diferentemente de alguns países da Europa como, por exemplo, a França, que buscava, por intermédio das contrapartidas, reinserir o indivíduo no mercado de trabalho, conforme visto no parágrafo anterior (MONNERAT, 2007).

2.3 PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

A transferência de renda assume um papel importante enquanto estratégia de enfrentamento da pobreza. Nesse parágrafo específico, se expõe o papel que a transferência de renda desempenha enquanto instrumento amenizador da pobreza. Segundo Arnold, Conway e Greenslade (2011), as transferências de renda, enquanto meio amenizador da pobreza, desempenham três papéis fundamentais: prevenção, proteção e promoção. A partir desses se propõe amenizar (mitigar) os efeitos da pobreza para melhorar as condições de vida dos mais necessitados, como é destacado a seguir:

Prevenção: objetiva evitar que choques da pobreza causem danos irreversíveis às capacidades produtivas e ao desenvolvimento humano de famílias vulneráveis. Essas prevenções ocorrem por intermédio de instrumentos, tais como: seguro social, desemprego, invalidez, pensões contributivas, transferências de dinheiro e alimentação escolar.

Proteção: espera-se aliviar a pobreza extrema, elevando os padrões de vida a um modelo mínimo aceitável por intermédio das transferências de renda, transferências em espécie (alimentos), vales, serviços sociais como proteção infantil e orfanatos, alimentação escolar, dentre outros.

Promoção: o objetivo é melhorar as capacidades e oportunidades para as famílias pobres e vulneráveis, permitindo que escapem da armadilha da pobreza. Além disso, contribuir para o capital humano das famílias e quebrar a transmissão intergeracional da pobreza.

Essas teorias buscam combater a pobreza, fornecendo às famílias pobres um piso mínimo de consumo para amenizar os efeitos da pobreza, incentivar a acumulação de capital humano por meio da educação e saúde e quebrar o ciclo vicioso pelo qual a pobreza é transmitida por meio das gerações (NAZARENO, VASCONCELOS, 2015).

Os três papéis das transferências de renda se desdobram naquilo que é designado como objetivos a curto prazo, que é melhorar os padrões mínimo de vida dos mais pobres e a longo prazo e promover a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza por meio da elevação do capital humano das populações mais pobres e excluídas. De maneira geral, se espera das políticas de transferência de renda uma elevação no padrão de vida dos mais pobres no capital humano, no desenvolvimento econômico das famílias e no crescimento inclusivo.

3 CONDICIONALIDADES EM POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

As abordagens inerentes às condicionalidades em políticas de transferência de renda e os argumentos a favor e contra são multifacetadas. Porém, há que se destacar grandes avanços. Segundo Nazareno e Vasconcelos (2015), transferência condicionada constitui a política que transfere renda para as famílias pobres, com a condição de que essas realizem determinados investimentos em seu capital humano, isto é, que cumpram algumas obrigações previamente estipuladas nas áreas de saúde e/ou educação, frequentemente vinculadas às crianças e jovens.

Nos programas de transferência de renda, as condicionalidades são utilizadas para induzir comportamentos que contribuem para a promoção social das famílias, isto é, aumento da escolarização e o cumprimento de agendas de saúde. Nesse sentido, ao promoverem o aumento do capital humano das populações mais pobres, possibilitam novas perspectivas de inserção socioeconômica. As condicionalidades miram um objetivo de longo prazo, o qual visa a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza por meio da elevação do capital humano das populações mais pobres e excluídas (CURRALERO, 2010).

São vários os argumentos que justificam as condicionalidades na transferência de renda. Fiszbein e Schady (2009), por exemplo, apresentam três argumentos principais para condicionar uma transferência de renda: Primeiro, os agentes nem sempre se comportam exatamente como se esperaria que agentes racionais e plenamente informados se comportassem. Segundo, acredita-se que condicionar as transferências de renda ao bom comportamento pode aumentar o apoio público a elas, tornando o programa viável ou mais bem-dotado. Terceiro e último argumento, mesmo que os níveis de investimento em capital humano pelos pobres fossem ótimos do ponto de vista privado, eles podem não ser socialmente ótimos devido à presença de falhas de mercado, particularmente, externalidades.

Os defensores das condicionalidades acreditam que elas são desejáveis e necessárias para convencer as pessoas a se comportarem de forma responsável, particularmente em relação a seus filhos. Obrigar as famílias a enviar seus filhos aos postos de saúde e à escola regularmente implica que os defensores da condicionalidade acreditam que, se não forem pressionadas, as pessoas escolheriam se comportar de forma irresponsável. Por trás da condicionalidade, encontra-se a simples crença dos formuladores de políticas de que o governo e o Estado sabem o que é bom para o público-alvo da transferência de renda (STANDING, 2010).

Standing (2010) explica que os formuladores de políticas também tendem a acreditar que o comportamento irresponsável, que se pretende corrigir por meio das condicionalidades, resulta de uma deficiência de caráter de ignorância ou preguiça, principalmente por parte dos pais, que suas ações não resultam de constrangimentos estruturais que os impedem de fazer o que gostariam.

A transferência condicionada, pode ser vista não como simples assistência social, mas como parte de um contrato social pelo qual a sociedade (por meio do Estado) apoia as famílias pobres que estão prontas para fazer o esforço para melhorar as condições de vida (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

3.1 DIFUSÃO DE POLÍTICAS

A abordagem referente à difusão de políticas públicas, apresentando os seus desdobramentos, é o que se propõe nesse subcapítulo. Ademais, analisa-se a difusão de políticas sociais, buscando identificar fatores que influenciam os governos a adotarem ou copiarem políticas instituídas por outros governos. Acredita-se que a unidade de análise deste estudo se caracteriza como relevante, pois, a temática da difusão para esta pesquisa é importante, na medida em que ajuda a entender a questão da deslocação das políticas públicas. Afinal, a difusão não se trata simplesmente de uma cópia. Adquirir a política de um país e inserir em outro, tem todo um processo de reformulação e adaptação.

Referente à política de difusão, é importante frisar que várias são as definições para o processo de disseminação de políticas públicas. O vocabulário utilizado na literatura de difusão e as vertentes explicativas são bastante diversas. Oliveira e Faria (2017), mencionados por Oliveira et al (2020), destacam três conceitos utilizados na academia para se referir às viagens de políticas públicas: transferência, difusão e circulação.

Transferência: corresponde ao deslocamento pontual de uma política pública de um lugar para outro, ou seja, ela acontece quando a política tem origem em um governo, organização não-governamental ou organismo internacional e se desloca para outro ator de natureza semelhante ou distinta. Por exemplo, adoção de leis em Angola provenientes de Portugal.

Difusão: é entendida como um conjunto de adoções mais ou menos simultâneas de uma política pública, podendo ocorrer em clusters ou regiões. Ocorre, por exemplo, quando os países da América Latina realizam ações destinadas a implementar reformas do Estado ou então em escala global, como a difusão dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Circulação: compreendido como um movimento ainda mais abrangente, que envolve idas e vindas de políticas públicas e processos de aprendizado mútuos. Tem como modelo uma política que tem origem no Brasil, é adotada em Angola e lá, por sua vez, recebe aperfeiçoamento que, em seguida, é adotada em seu novo formato num outro país, cujos novos elementos são incorporados novamente no Brasil.

A distinção entre os conceitos apresentados anteriormente é fundamental no sentido de elucidar, de um ponto de vista teórico, a designação dada ao deslocamento de políticas públicas. De maneira geral, difusão de política consiste no deslocamento no tempo e no espaço de objetos de natureza das políticas públicas, isto é, ideias, conhecimentos, modelos de gestão, arranjos administrativos, programas políticos, instituições públicas, boas práticas, tecnologias sociais, dentre outros (OLIVEIRA, SARAIVA, SAKAY, 2020).

3.2 CINCO TIPOS DE ADAPTAÇÕES QUE AS POLÍTICAS PODEM SOFRER

As políticas, quando transferidas de um lugar para outro, tendem a sofrer algumas alterações ou adaptações. Esse subcapítulo traz, de forma resumida, as possíveis alterações que as políticas tendem a sofrer quando feita a locomoção delas. De acordo com Oliveira, Saraiva e Sakay (2020), quando se difunde uma política, elas tendem a sofrer diversas alterações e adaptações, considerando o contexto social, econômico, político e cultural, para o qual os instrumentos são transferidos. Raramente ocorrem transplantes em que modelos são copiados de forma idêntica em outros lugares. Geralmente, são apenas alguns instrumentos das políticas que se deslocam, nem sempre acompanhados das ideias e intenções que estavam por trás no momento de sua implementação noutros países.

Rose (1991) explica que, no processo de difusão, ou seja, de adoção de uma política pública, o governo ou a instituição que for aprender com outros países pode simplesmente copiar, emular, produzir, sintetizar ou inspirar noutros programas.

- **Cópia:** ocorre quando se adota uma política vigente em outro lugar, sem alterações muito significativas;
- **Emulação:** consiste na adoção de uma política vigente em outro lugar, com adaptações para que essa possa se adequar ao contexto local;
- **Hibridação:** compreende a integração de instrumentos de políticas de dois lugares diferentes;

- **Síntese:** corresponde à combinação de instrumentos de políticas de três ou mais lugares diferentes, cujo resultado é um programa diferente;
- **Inspiração** Trata-se do uso de instrumentos vigentes em outros lugares como fonte de inspiração para a elaboração de um programa completamente novo.

3.4 RAZÕES PARA DIFUNDIR E TRANSFERIR

Os fatores que aumentam a probabilidade de ocorrência de uma difusão são vários. Knill e Tosun (2011) apontam aspetos institucionais, culturais e políticos como elementos que podem contribuir para difusão. Porém, não se limitam somente por aqui. Nesse sentido, vários outros fatores, que vão desde a proximidade geográfica, afiliações partidárias, valores sociais, imposições externas e simples vontade política, podem contribuir para a difusão de uma política pública. Desse modo, Dolowitz e Marsh (2000) advogam que, para entender as razões por de trás da difusão de política num primeiro momento, é preciso entender a motivação e, em seguida, identificar os atores envolvidos.

- Primeiro passo: entender quais são os motivos para se envolver em projetos de transferência de política. De fato, as motivações para os atores adotarem políticas de outros lugares podem variar desde a simples vontade política para transferir ideias e conhecimento, passando pela afinidade de projetos políticos entre governos ou até mesmo a imposição da parte de organismos multilaterais;
- Em seguida, é importante identificar os atores que participam ou aqueles que são necessários para que a transferência ocorra. Os parceiros envolvidos no processo podem ser distintos, tendo cada um seu papel. Pode-se ter, por exemplo, a necessidade da participação de especialistas ou Universidades para a elaboração de metodologias ou diagnósticos, bem como de ONGs e sociedade civil, não só compartilhando conhecimento, mas também para estimular a relação com pares no lugar de destino das transferências (DOLOWITZ, MARSH, 2002).

3.4.1 Mecanismo de difusão

O estudo da difusão é motivado por uma série de questionamentos relevantes para o entendimento do sucesso ou fracasso de uma política. Por meio dele, procura-se entender o porquê de um governo local, regional ou nacional adotar certas medidas e outros não, o

motivo de algumas inovações políticas se espalharem com mais facilidade em um sistema político em relação as outras, ou mesmo a razão de algumas políticas fracassarem (COELHO, 2016, p.3). Seguindo essa linha de pensamento, Oliveira (2016) aponta alguns mecanismos que dão suporte aos processos de difusão de políticas, facilitando sua adoção por outros governos. São eles:

- **Indução Institucional:** ocorre quando uma instituição doméstica ou internacional exerce qualquer forma de pressão sobre um governo ou organização para adotar determinada política. Exemplo: quando Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial fornece empréstimos sob algumas condições, ou seja, impondo algumas exigências;
- **Cooperação:** consiste no trabalho conjunto para definir objetos, parceiros, responsabilidades, prazos, recursos, finalidades e resultados esperados com a transferência. Por exemplo: parcerias estabelecidas entre a União Africana e União Europeia para alcançar um objetivo comum;
- **Networking e circulação dos indivíduos:** trata-se da influência de relações interpessoais na identificação de diversos instrumentos de políticas existentes para lidar com um problema público. Por exemplo: a troca de informação nas relações interpessoais entre indivíduos que podem ser estabelecidas em distintos espaços, como conferências internacionais, oficinas de capacitação e encontros de outras naturezas. Essas relações podem ajudar a identificar práticas de sucesso e os diversos instrumentos de políticas existentes para lidar com um problema público;
- **Tradução:** define a adaptação dos instrumentos formais ou das dimensões abstratas das políticas às distintas especificidades do contexto local. Exemplo: considerando as diferenças culturais, políticas e administrativa de países como Angola e França, parece difícil procurar copiar no país africano um programa existente no país europeu. É importante que se faça adaptações e traduções para a realidade local;
- **Vontade política ou renovação política:** diz respeito à mudança de programa de governo, que pode tornar um órgão público mais aberto a adotar instrumentos de outros países.

Conforme essas teorias, existe uma série de elementos que favorecem a difusão de política, e quando os programas latino-americanos são observados, mais especificamente o Bolsa Família, Oportunidades e Tekoporã, tem-se experiências bem-sucedidas, com acúmulo de aprendizado e que exercem um papel protagonista nas políticas de transferência. Esse sucesso, por sua vez, suscita uma tendência cooperativa que, de algum modo, influencia os países a adotarem políticas de transferência instaurada nos países de referência (LEITE E PERES 2015, COELHO 2013, MAFRA 2014).

4 DESCRIÇÃO DOS OBJETOS EMPÍRICOS: OS CASOS LATINO-AMERICANOS E DESCRIÇÃO DO PROGRAMA KWENDA

4.1 PROGRAMA OPORTUNIDADES

O Programa Oportunidades surgiu em 1997 com o nome Progresá. Hoje conhecido como Prospera, consiste na transferência de renda direcionada e condicionada para famílias de baixa renda em áreas rurais e urbanas. Esse apoio é concedido às mães com a condição de que cumpram com a manutenção dos filhos na escola, levando-os a consultas médicas regulares, vacinando-os e participando de palestras sobre nutrição ou saúde. Sua cobertura cresceu significativamente em 2008, atingindo 5.049.206 famílias, em 2010, para 5.818.954 domicílios, e em 2013 foram 5.922.246 (PASE E MELO, 2017).

Oportunidades é o principal programa de combate à pobreza do governo mexicano. O seu desenho foi baseado na ideia de que as famílias pobres não investem o suficiente em capital humano e, portanto, ficam presas em um círculo vicioso de transmissão intergeracional da pobreza (CEPAL, 2023).

De acordo com a visão do programa, as famílias pobres estão cientes dos benefícios, bem como de investir em seus filhos, mas não podem arcar com os custos monetários de enviar os filhos à escola. Em vez de os filhos frequentarem as escolas, trabalham porque as famílias precisam de renda para o consumo corrente. Assim sendo, a ideia do Oportunidades é proporcionar aos pais o equivalente ao que os filhos receberiam trabalhando, para mandarem os filhos para a escola. O programa Oportunidades beneficia 21,4%, equivalente a 27 milhões da população mexicana (PASE; MELO, 2018).

4.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do Brasil. Tem como objetivo promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação, assistência social. Além disso, apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e combater a pobreza e a desigualdade em geral (CEPAL, 2023).

O Programa foi criado pelo Governo Federal, em 2003, por meio da medida provisória nº 132,⁷ que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004⁸, resultado da unificação dos programas setoriais de transferência condicionada de renda Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás (MDS, 2010).

As famílias que participam do Bolsa Família recebem diretamente, todo mês, recursos financeiros do Governo Federal. Ao participarem do programa, os beneficiários cumprem compromissos nas áreas de saúde e educação. Na verdade, essas contrapartidas são uma forma de beneficiar a população atendida, pois elas significam o exercício de seus direitos sociais (SOUZA et al,2019).

O público-alvo do Bolsa Família é composto famílias que estão em situação de pobreza e extrema pobreza. As famílias em situação de pobreza recebem o benefício básico independentemente da composição familiar. As famílias extremamente pobres recebem além do benefício básico, a variável, desde que tenham gestantes ou crianças/ adolescentes de até quinze anos em sua composição (CEPAL, 2023).

No que diz respeito às condicionalidades, as famílias beneficiadas com os programas assumem compromissos nas áreas de educação, saúde e assistência Social. Na dimensão educacional, as exigências são matrícula e frequência escolar mínima de 85% para as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e frequência mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Na saúde, exige-se o acompanhamento do calendário vacinal para as crianças de até 7 anos e o pré-natal das gestantes. Na dimensão da assistência social, existem ações socioeducativas para as crianças e adolescentes de até 15 anos em situação de trabalho infantil. Essas condições visam criar chances para que as famílias superem sua condição de pobreza ou extrema pobreza (MDS, 2010).

⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-132-20-outubro-2003-497302-publicacaooriginal-1-pe.html> acesso em, 04 de Jan, 2023

⁸ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html> acesso em, 04 de jan, 2023

4.3 PROGRAMA TEKOPORÃ

O Tekoporã é um programa de transferência condicionada (PTC) que visa proporcionar proteção social às famílias em situação de pobreza e melhorar a qualidade de vida de seus participantes. Desde o início, o foco foi facilitar o exercício dos direitos à alimentação, saúde e educação. Atualmente, busca incorporar pessoas com deficiência grave em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade bem como comunidades indígenas. Faz parte dos programas de proteção social do Ministério do Desenvolvimento Social-MDS, anteriormente denominado Secretaria de Ação Social- SAS (CEPAL, 2023).

O programa foi inicialmente implementado em 2005, como um plano piloto beneficiando cerca de 3.000 famílias por meio de crédito do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID (MDS, 2022). É direcionado à população em situação de pobreza e extrema pobreza, sendo os principais beneficiários meninos /meninas adolescentes e gestantes. A partir de 2015, foram incorporadas pessoas com deficiência e os povos indígenas (CEPAL, 2023).

O programa tem abrangência nos 260 distritos do país. Segundo documento divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social sobre as transferências realizadas no quinto bimestre de 2022, sua cobertura é de 177.446 famílias (MDS, 2022).

4.4 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA KWENDA

O programa Kwenda foi aprovado pelo decreto presidencial nº 125/20, de 4 de maio, ⁹e aprovado pelo BM, em julho de 2019, tornando-se efetivo no final de janeiro de 2020. Inicialmente, o programa foi pensado como uma estratégia para mitigar os impactos de uma reforma de subsídio na população mais vulnerável, tendo como meta inicial abranger 1.000.000 agregados familiares em 40 municípios. Contudo, o GOA decidiu promover uma visão mais alargada do programa, com foco no combate à pobreza e na proteção social dos mais vulneráveis, tendo aprovado o referido decreto, que o estabelece como programa de médio e longo prazo de combate à pobreza (DECRETO PRESIDENCIAL 125/20, 2020)¹⁰.

Das 18 províncias, 164 municípios, 44 distritos urbano, 518 comunas e 23.832 aldeias que constituem o país, o projeto foi implementado em 54 municípios, 196 Comunas e 8.396 aldeias e bairros constituídos pelo país (FAS, 2022).

⁹ Disponível no em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ang196018.pdf> acesso: 10 de maio, 2023

¹⁰ Disponível no site do diário da república de Angola: <https://mobile.dre.pt/angola>. Acesso: 10 de maio, 2023

O Programa contou com um orçamento de 420 milhões de dólares, dos quais, 320 milhões correspondem a um empréstimo do BM e 100 milhões de dólares são atribuídos pelo Recurso Ordinário do Tesouro (ROT) do GOA (FAS, 2022).

O foco principal do programa Kwenda é ajudar o GOA a aumentar a capacidade do setor de proteção social, para implementar medidas de mitigação de curto e médio prazo, permitir o aumento da capacidade aquisitiva e financeira das famílias com o provimento de um apoio em renda para famílias pobres em áreas selecionadas e ajudar a estabelecer um sistema nacional de proteção social eficaz (DECRETO PRESIDENCIAL N.º 125/20).

O desenho do programa baseou-se nas principais conclusões dos estudos de base realizado aos agregados familiares de 2017/2018, nomeadamente a revisão das despesas públicas de proteção social (2018) e a Sociedade de Crédito Direto (SCD), bem como nos resultados do inquérito sobre despesas, receitas e emprego em Angola, que evidenciaram o agravamento da situação de pobreza das famílias, principalmente no meio rural, e fez com que fossem introduzidas, na fase inicial do projeto, alterações no escopo geográfico dos beneficiários do projeto (FAS, 2022).

Os beneficiários do programa são todas as famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade que vivem nos municípios urbanos e rurais com maior número de pobres. Estiveram na base do processo de focalização geográfica instrumentos legais-chave, nomeadamente o relatório de pobreza multidimensional nos municípios de Angola¹¹, que identifica o nível de pobreza de cada município e os dados demográficos e socioeconômicos municipais e comunais mais recentes, o mapa de pobreza existente e todo o trabalho de campo e monitorização efetuado para a desagregação do mapa de pobreza por bairros e aldeias (DECRETO PRESIDENCIAL N.º 125/20, 2020).

O programa Kwenda é coordenado por uma comissão intersetorial, presidida pela ministra de Estado para área social, e conta com um grupo técnico de acompanhamento multissetorial, que realiza o acompanhamento e supervisão institucional. Há também o Ministério da Administração do Território (MAT), o Ministério da Ação Social Família e Promoção da Mulher (MASFAMU), os coordenadores adjuntos da comissão o Ministério das Finanças (MINFIN) e vários outros departamentos ministeriais que contribuem para toda a abordagem governamental no quadro do reforço do sistema de proteção social (DECRETO PRESIDENCIAL 125/20, 2020).

¹¹ Disponível no Site:

https://www.ine.gov.ao/Arquivos/arquivosCarregados/Carregados/Publicacao_637586747742336023.pdf acesso: 10 de maio de 2023

A implementação do programa esteve a cargo do FAS, criado para auxiliar, proteger e contribuir na promoção de condições de desenvolvimento sustentável participativo das populações mais pobres e em condições de vulnerabilidade, por meio do programa de combate à pobreza e estabilização econômica (FAS, 2022).

Conforme o Instituto de Desenvolvimento Local - FAS (2022), a realização dessa visão do governo tem exigido uma operacionalização do programa, enquanto ferramenta de proteção social e de luta contra a pobreza a médio e longo prazo, não apenas como um apoio monetário temporário, como demonstram, a seguir, os quatro componentes que integram o projeto:

- **Componente das transferências sociais monetárias:** consiste na atribuição de um valor monetário trimestral de 25.500 kwanzas (equivalente a 250 reais) durante quatro trimestres, com o objetivo de alcançar mais de 1 milhão de famílias;
- **Componente da inclusão produtiva:** pretende identificar atividades geradoras de rendimento, selecionadas em conformidade com as particularidades do grupo-alvo do programa, de maneira a intensificar a capacidade produtiva e financeira dos beneficiários;
- **Componente da municipalização da ação social:** visa aproximar os serviços sociais aos cidadãos ao nível dos municípios, desenvolvendo ações de prevenção de risco social e inclusão social, com base no estabelecimento de Centro de Ação Social Integrado (Casi) em cada município selecionado;
- **Reforço do cadastro social único:** visa a recolha e processamento de todos os dados dos agregados recolhidos no processo de cadastro do programa e sua posterior inclusão na base de dados do Sistema de Informação e Gestão da Ação Social -Sigas.

A descrição dos objetos empíricos serviu para uma breve apresentação dos estudos de caso, trazendo resumidamente cada um dos programas, contextos de surgimento e finalidades. Mais adiante, em forma de contextualização, se correlaciona a teoria da difusão aos casos latino-americanos, para o entendimento da possível influência do modelo latino-americano na construção da política angolana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado no princípio, a pergunta central desta pesquisa refletiu sobre a hipótese da qual se partiu, que ao ser confrontada com a problematização teórica e os dados obtidos ao longo da pesquisa, reafirma a hipótese inicial de que o modelo latino-americano influi na construção do modelo angolano. Nesse sentido, se acredita que dentre todas as influências que possam existir, o modelo latino-americano é uma delas, servindo, inclusive, de inspiração para desenhar o programa angolano. Isso significa ressaltar que, por intermédio dos três casos latino-americano apresentados, foi possível identificar alguns elementos que são típicos do modelo latino-americano, mas que se encontram presentes no modelo angolano e que se acredita ser parte da influência, como será ilustrado.

1. A teoria da difusão aponta que, dentre as razões para difundir uma política, a vontade política é um elemento importante na perspectiva de um governo querer transferir conhecimentos ou ideias sobre um determinado projeto. Tal como se apresentou no início deste trabalho, após o Brasil e México adotarem as políticas de transferência, outros países foram desenvolvendo programas similares aos que foram adotados, outros simplesmente demonstraram interesse ou vontade de querer conhecer o modelo latino-americano. Segundo a teoria da difusão, quando assim acontece, tem-se uma inspiração, que é quando os instrumentos vigentes em outros lugares servem como fonte de inspiração para a elaboração de um programa novo em outro país. Angola foi um desses países que demonstrou interesse em conhecer o desenho do projeto social brasileiro, no caso o Bolsa família, o que, segundo a teoria, já demonstra a influência do modelo latino-americano para com o exemplo angolano (BOLSA.2014).
2. Os três programas latino-americano têm como objetivo principal transferência de renda condicionada direcionada a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Coincidentemente, o programa angolano tem o mesmo objetivo, porém, com alguma alteração, sem condicionalidade. Segundo a teoria da difusão, uma política pública, quando difundida, pode simplesmente ser copiada, que no caso é a adoção sem qualquer alteração, como também pode ser emulada, isto é, ser adotada com uma certa alteração para que essa possa se adequar ao local cuja política é implementada. Olhando esse caso específico à luz da teoria da difusão, pode-se observar uma cópia em que é a difusão ocorre sem alterações muito

significativas. A influência aqui é nítida no sentido de o modelo ser copiado com mesmo propósito.

3. Um outro elemento em comum dos três casos apresentados com o modelo angolano é sistema de cadastro único, que é uma característica típica do modelo latino-americano, mas que está presente também no modelo angolano. Nesse, o cadastro único aparece como um dos quatro elementos integrantes para a operacionalização do programa. Segundo a teoria da difusão, quando um instrumento vigente em um modelo específico é adotado em outro, sem alteração, também tem-se uma difusão, porém, adotado sem alteração. Mais uma vez aqui é possível identificar parte da influência do modelo latino-americano no exemplo angolano.
4. Um outro aspecto presente no modelo latino-americano que também aparece no protótipo angolano, com as devidas alterações, é a questão de tanto o modelo latino-americano como o angolano permitirem, por intermédio do programa, o acesso aos serviços sociais básicos. No latino-americano, o acesso aos serviços sociais básicos é presente por intermédio das condicionalidades; já no angolano, aparece como um dos quatro elementos integrantes do programa. Trata-se de um elemento presente no modelo latino-americano, que também aparece presente no angolano com o mesmo objetivo, mas com uma forma de operacionalização diferente. De acordo com a teoria da difusão, tem-se a emulação, que consiste na adoção de um instrumento ou política com as devidas alterações. Esse elemento do modelo latino-americano presente no angolano se configura também como parte dessa influência.

Como se observou na revisão da literatura, a teoria da difusão oferece alguns elementos que ajudam a identificar os fatores que podem influenciar na difusão de políticas públicas e as possíveis alterações que as políticas difundidas podem sofrer. Analisando os três casos latino-americanos à luz da teoria da difusão, identifica-se parte da influência do modelo latino-americano no angolano. São observados elementos característicos do modelo latino-americano presente no angolano, alguns incorporados no novo modelo com uma certa alteração, outros tais como se encontra no modelo latino-americano como no caso do cadastro único.

O que se discerniu neste estudo se alinha à teoria do Amartya Sen (2000), quando esse advoga sobre o desenvolvimento e liberdade, apontando para necessidade da justiça social

quando se pensa em “ estado de bem-estar social”. Para esse autor, a justiça social é uma condição *sine qua non* para atingir a “igualdade substantiva”. Nesse sentido, os dois elementos essenciais a serem considerados são: funcionamentos e capacidades. A primeira significa estar em condições físicas e bem nutrido; a segunda, a necessidade de o indivíduo reunir condições mínimas para fazer suas escolhas, inclusive de exercer suas escolhas políticas e/ou cívica como cidadão. À luz disso, a transferência de renda é uma alavanca para a redução da desigualdade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Poliana da Silva. **A renda básica da cidadania como instrumento de erradicação da pobreza**. Brasília, 2015. 137p

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare state: teorias explicativas**.1999.

ARNOLD, Catherine, et al. Transferência em dinheiro. **Revisão da Literatura**. 2011.

BOYADJIAN, Ana Carolina Paes de Barros. **Os programas de transferência de renda em países específicos da América Latina e no Brasil**. São Paulo, 2009.

BOLSA FAMÍLIA: modelo brasileiro é adotado em África. Celso Marcondes, Youtube, 19 jun,2014. 3min30s. Disponível < <https://www.youtube.com/watch?v=w4GzYyVfulg>>. Acesso em: 22/02/2023.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. São Paulo: **Coleção Zero à Esquerda**, 2008.

CARVALHO JR, P. H. Análise do gasto da união em ações assistenciais ou focalizado na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais: 1995-2004. Brasília: **IPEA**, 2006.

CEPAL. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo, Uruguai: **Cepal**, 2006.

CECCHINI, S (tenta não abreviar o nome do autor). **Como funcionam os programas de TCR nos países de baixa renda?** International Policy Centre for Inclusive Growth, One Pager, 2009.

COÊLHO, Denison Bandeira. Mecanismos Políticos e Institucionais da Difusão de Políticas. In: **Difusão de Políticas Públicas**. Editora da UFABC (no prelo). 2016.

CURRALERO, Cláudia Bardini. As Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília: **Ipea**, 2010.

DIÁRIO DA REPÚBLICA DE ANGOLA. Decreto Presidencial 140/18. Luanda, 2018.
Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ang196018.pdf>.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making". *Governance*, vol. 1, n° 13, p. 5-24, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism.** Princeton, Princeton University, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. "As Três Economias Políticas do Welfare State", in: **Lua Nova**, n° 24, set, 1991, pp. 85-116.

ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo e Zimmermann, CLÓVIS, Roberto. **As transferências condicionadas de renda na América Latina: lenitivos para a pobreza.** Salvador. 2018.

FERNANDES, Lito Nunes. A Pobreza na África Subsaariana e suas consequências no mundo globalizado. Salvador, **revista de desenvolvimento econômico**, 2010.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade.* 3. ed. São Paulo: **Nova Cultural**, 1988.

FROTA, Mainara Mizzi Rocha et al. **Programas de Transferência de Renda no contexto de formação do Welfare State e emergência do neoliberalismo.** 2011.

FISZBEIN, A SCHADY, N. Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. Washington: **World Bank**, 2009.

GROOTEN, S (tenta não abreviar o nome do autor). Cash Transfers to Reduce Children's Poverty. Policy Brief 2. Maastricht: Maastricht School of Governance. 2006.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil.** Rio de Janeiro, 2006.

GARCIA, Marito; Moore, Charity MT. O Dividendo em Dinheiro: A Ascensão dos Programas de Transferência de Dinheiro na África Subsaariana. 2012.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL-FAS. Programa de Fortalecimento de Proteção Social-Kwenda. Luanda, 2022.

KNILL, Christoph; TOSUN, Jale. Policymaking. In: Caramani, Daniele. **Comparative Politics, 2nd Edition.** Oxford University Press, 2011.

KALY, Alain Pascal. Desprestígio racial, desperdício social e branqueamento do êxito. Vol. 11, n. 126, São Ludgero, **Revista Espaço Acadêmico**, 2011, pp. 20-31.

ROSE, R . What Is Lesson-Drawing? Vol. 11, n. 1, **Journal of Public Policy**, 1991, pp. 3-20

RECTOR, R. & Lauder, W.). **America's Failed \$5.4 Trillion War on Poverty.** The Heritage Foundation, Washington DC. 1995.

LAVINAS, L. Programas de garantias de renda mínima: perspectivas brasileiras. Brasília: **IPEA**, 1997.

LEMOS, Leany Barreiro. Da solidariedade à contingência Diferentes visões do moderno Estado de bem-estar. vol. 46 n. 184, Brasília, 2009.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva, et al. Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial. **40º Encontro Anual da Anpocs**. 2016. Acessado em 14/11/2022. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st24-5/10396-difusao-de-politicas-de-transferencia-de-renda-condicionada-perspectivas-analiticas-do-programa-bolsa-familia-a-partir-do-banco-mundial/file>

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro, 2007.

MDS. Resolução nº 563/2016. Pela qual aprova o Manual Operacional do Programa Tekoporã. Fernando de Mora. Ministério do Desenvolvimento Social. 2016.

MDS. Resolução nº 234/2005 Pela qual estabelece os mecanismos de seleção dos beneficiários. Fernando de Mora. Ministério do Desenvolvimento Social. 2005.

MDS. Programa Tekoporã. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora> . Acesso em 22 de março de 2023.

NAZARENO, Luísa de Azevedo; VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. Transferências Condicionadas de Renda: origens, fundamentos e tendências recentes na África subsaariana. n. 19, **BEPI**, 2015.

OFFE, Claus. "Advanced Capitalism and the Welfare State", in: **Politics and Society**. vol. 4, (editora) 1972,

OSORIO, Rafael Guerreiro et al. Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro, **IPEA**, 2019.

OLIVEIRA, de Osmany Porto, et al. Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento. São José do Rio Preto, SP, **Balão Editorial**, 2020.

OLIVEIRA, de Osmany. Porto. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos, *Opinião Pública*, v. 2, n. 2 p. 219-249, 2016.

PASE, Hemerson Luiz; CORBO, Claudio. As Políticas Públicas de transferência direta de renda na América Latina: uma análise de política comparada. v. 24, Rio Grande, (colocar a revista aqui)2015, p. 265-289

ROQUE, Daiane Medeiros; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **O que realmente importa em programas de transferência condicionada de renda? Abordagens em diferentes países.** v.24, n.4, São Paulo, *Saúde Soc*, 2015, pp. 1193-1207

STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 66.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. Rio de Janeiro: **IPEA**, 2002.

SCHÜTZ, Arlan; JÚNIOR, Edinaldo Enoque da Silva. O tipo ideal weberiano: presença e representação em obras de Zygmunt Bauman Jenerton. N/210, **Revista Espaço Acadêmico**, 2018.

SOUZA, Pedro H de et al. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro, **IPEA**, 2019.

SEN, A **Development as Freedom.** Anchor Books, New York. 2000.

SILVA, Maria Ozanira da, et al. **Programas de transferência de renda na América Latina.** Manharão, 2015.

SILVA, Rebeca Nascimento Marinho da; RIBEIRO, José Mendes. **Welfare state e transferências de renda no Brasil, México, Colômbia e Honduras.** Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, vol. 41, núm. 2, Universidade Estadual de Maringá, 2019.

TITMUS, R. M. (1963). **Essays on the Welfare State.** Surrey: **Unwin Brothers**

KAMAT, S. The aid debate: beyond the liberal/conservative divide. New York: Columbia University, 2010.

Villatoro P. Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. In: **Seminário Internacional: “Evolución y desafíos de los programas de transferencia condicionadas”**, 2007.

VAZ, Paulo Gomes. Guiné-Bissau entre Familismo e a (des)mercantilização: Uma estratégia para a Igualdade Substantiva In **Estado, Proteção Social e Segurança Pública** (Org.). CHAVES, Sonia C.Lima; ROCHA, Julio Cesar de Sá; ZIMMERMANN. Salvador. Edufba, 2019

WILENSKY, Harold & LEBEAUX, Charles. **Industry Society and Social Welfare.** New York. The Free Press, 1965

WEYLAND, Kurt. **Learning from foreign models in Latin American policy reform.** Washington, D.C. Woodrow Wilson Center Press. Baltimore Johns Hopkins University Press, 2004.

WEBER, Max. **Etapas do pensamento sociológico**. 2015

YUNUS, M. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2000.