

Primeiras notas sobre a difusão de programas de transferência monetária:

o caso do *Livelihood Empowerment Against Poverty* do Gana

Maria Clara Oliveira¹

SPG 5 – Difusão de políticas: ideias, modelos e instituições brasileiras

39º Encontro Anual da Anpocs

2015

¹ Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo e pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole.

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo contribuir para a compreensão do processo de disseminação dos programas de transferência monetária condicionada. Para tanto, é analisado o caso do programa do Gana *Livelihood Empowerment Against Poverty*, que foi desenhado tendo por base o Programa Bolsa Família brasileiro. Procura-se entender como se dá o processo de transferência da política brasileira para o Gana, por intermédio de que atores e que forma ela assume no local de destino.

Palavras-chave

Difusão, Políticas de Transferência Monetária, Brasil, Gana.

Introdução

No decorrer das duas últimas décadas temos assistido ao rápido disseminar de políticas de transferência monetária² nos países em desenvolvimento. Estes programas têm-se afirmado cada vez mais importantes enquanto instrumentos de combate à pobreza no plano imediato e também na persecução de outros objetivos, como a luta contra a fome e a construção de capital humano. A proliferação rápida deste tipo de programa leva a que eles estejam presentes em quase todos os países da América Latina, num grande número de países da África Subsaariana e, em menor escala, no Médio Oriente e no Sudeste Asiático, tendo mais recentemente sido adotados por países do Norte, como é o caso da cidade de Nova Iorque e do Reino Unido.

Por transferência monetária entende-se a atribuição de dinheiro a famílias ou indivíduos, geralmente em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade. Esta definição genérica abarca vários tipos de programas que vão desde as transferências incondicionadas, a programas integrados de redução da pobreza, passando por transferências com condicionalidades visando o desenvolvimento de capital humano, o acúmulo de ativos ou a construção de infraestrutura (Barrientos, 2013). Os programas de transferência monetária com condicionalidades ligadas à construção de capital humano têm recebido bastante destaque, tendo-se difundido amplamente na América Latina. Com efeito, a grande maioria dos países latino-americanos e caribenhos tem, pelo menos, um programa deste tipo.

No Brasil, as primeiras experiências foram desenvolvidas a nível local, em meados da década de 90, e foram rapidamente emuladas por diversos municípios e estados (Coêlho, 2008, 2010; Sugiyama, 2008a, 2008b). Seguidamente, o governo federal colocou em prática vários programas desta ordem, como o Programa Bolsa Escola e o Cartão Alimentação, entre outros. Em 2003, estes programas foram fundidos num só, dando origem ao maior programa de transferência monetária condicionada do mundo. O Programa Bolsa Família destina-se a famílias em situação de extrema pobreza, transferindo incondicionalmente o benefício básico (podendo estas também receber

² Programas de transferência monetária também são conhecidos no Brasil como programas de transferência de renda. Para evitar confusões que possam surgir em virtude das diferentes acepções do termo “renda” em Portugal e no Brasil, optamos por designar estes programas de transferência monetária.

benefícios variáveis, caso haja crianças e/ou adolescentes na família), e a famílias em situação de pobreza e com crianças na sua composição, às quais é atribuído um valor monetário mensal em troca do cumprimento de condicionalidades na área da saúde (acompanhamento médico e do calendário de imunização para crianças até 7 anos e realização de pré-natal) e da educação (matrícula das crianças e adolescentes em idades escolar na escola e frequência mínima de 85% das aulas para crianças entre os 6 e os 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos). O Programa Bolsa Família é considerado um programa modelo e é, com frequência, mencionado como inspiração para outras políticas.

Este trabalho trata da difusão de programas de transferência monetária e, mais concretamente, da criação no Gana de um programa de transferência monetária a partir da experiência brasileira, ou seja, inspirado pelo Programa Bolsa Família. Procura-se entender como se dá o processo de transferência da política brasileira para o Gana, por intermédio de que atores e que forma ela assume no local de destino. O caso do Gana foi escolhido por permitir ver com clareza como se desenrola o processo de transferência da política pública e por estar fora do espaço geográfico latino-americano, onde as transferências monetárias já foram alvo de diferentes análises pelo prisma dos estudos da difusão (Peña, 2014; Osorio Gonnet, 2014; Sugiyama, 2011), permitindo assim trazer novas contribuições para o debate.

Além da presente introdução e de uma parte de considerações finais, o trabalho encontra-se dividido em três outras secções. A primeira delas consiste numa breve revisão da produção na área de estudos da difusão. A segunda parte revê as discussões em torno da disseminação de programas de transferência monetária. A terceira secção, por sua vez, é dedicada à análise da criação da política de transfência monetária no Gana a partir da experiência brasileira em programas deste tipo.

Breve revisão da produção sobre difusão de políticas públicas

Esta secção corresponde a uma breve revisão sobre a produção teórica em matéria de difusão. Difusão, disseminação, *lesson-drawing*, transferência e *policy bandwagoning* são alguns dos conceitos utilizados para fazer referência ao processo de criação de uma

política pública com base noutra política pública já existente. Neste estudo utilizaremos a definição de difusão mais recorrente em textos académicos (Stone, 1999), ou seja, a que foi proposta por Dolowitz e Marsh (2000). Por difusão entende-se:

“[a] process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (present or past) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system”. (Dolowitz e Marsh, 2000:5)

Os estudos da difusão de políticas públicas surgiram nos Estados Unidos na década de 60, sendo Walker (1969) um dos pioneiros. Este procurou explicar as razões que levavam os estados a adotar inovações, chegando à conclusão que a existência de canais de comunicação e os processos de competição entre os estados constituem dois pontos importantes para explicar os processos de difusão.

Em 1993, Richard Rose propõe uma abordagem a que dá o nome de *lesson-drawing*. Esta abordagem descreve o processo pelo qual um decisor que pretende lidar com um determinado problema procura soluções aplicadas noutro contexto e destinadas à resolução de um problema semelhante. Através da observação da solução colocada em prática noutro lugar, o decisor retira lições, positivas ou negativas, para o desenvolvimento da sua política pública. Este processo pode dar origem a quatro tipos de política distintos: (1) emulação, que identifica as principais características da política pública e adapta-as ao novo contexto; (2) hibridização, que combina elementos originários de duas políticas públicas diferentes; (3) síntese, que combina elementos provenientes de três ou mais políticas públicas; e (4) inspiração, que acontece quando a partir da observação da política inicial se cria uma nova política que assume uma forma bastante distinta.

Dolowitz e Marsh (2000) criticam a proposta de Rose (1993) por considerarem que esta supõe que os atores sejam perfeitamente racionais. Os autores introduzem a ideia de difusão ao longo de um contínuo, que teria numa ponta o processo de *lesson-drawing* como definido por Rose (1993) e no outro extremo a transferência coerciva, isto é, que ocorre por imposição. Os autores afirmam ainda que as transferências não são necessariamente bem-sucedidas, dado que pode haver problemas resultantes da falta de

informação ou da má qualidade da informação acerca da política original, pode dar-se uma perda de elementos importantes da política no processo de transferência ou pode ocorrer a transferência de uma política pouco apropriada.

Peck (2011) propõe a abordagem de *policy mobilities*, que considera que o processo de difusão se caracteriza não só pela transferência de políticas públicas de um espaço para outro, mas também pela transformação dessa política pública e das visões que lhe estão associadas.

Vários atores podem participar do processo de difusão. De acordo com Dolowitz e Marsh (2000) podemos deparar-nos com a participação dos seguintes atores: indivíduos eleitos, partidos políticos, burocratas e funcionários públicos, grupos de pressão, *policy entrepreneurs*, corporações transnacionais, *think tanks*, especialistas/consultores, organizações não governamentais e instituições supranacionais (a União Europeia, por exemplo). Stone (1999) denota que grande parte dos autores centra as suas análises em atores estatais e afirma que atores não-estatais podem assumir um papel igualmente importante na transferência. Por atores não-estatais entende-se: académicos, institutos de pesquisa, *think tanks*, organizações não governamentais (nacionais ou de carácter internacional), media, *transnational advocacy networks*, instituições filantrópicas, entre outros.

Alguns fatores podem aparecer como facilitadores ou bloqueios à difusão. Políticas prévias, (in)compatibilidade ideológica, existência ou não de recursos financeiros e burocráticos (Benson e Jordan, 2011), e localização geográfica, entre outros fatores, facilitam ou dificultam o processo de difusão.

Difusão de programas de transferência monetária

A proliferação de programas de transferência monetária tem suscitado interesse e são vários os trabalhos que analisam a questão através da ótica da difusão. Esta parte é dedicada a uma análise breve do que tem sido produzido a esse respeito. Podemos dividir os estudos sobre a temática em dois grandes grupos: aqueles que tratam da difusão interna ao Brasil e aqueles que tratam da difusão a nível internacional.

Alguns autores (Coêlho, 2008, 2010; Sugiyama, 2008a, 2008b) interessaram-se pela difusão local dos programas de transferência monetária condicionada dentro do Brasil. Coêlho (2008, 2010) analisa os efeitos da competição política na emulação das políticas de transferência monetária condicionadas locais, concluindo que a existência de elevada competição tem efeitos positivos na adoção destes programas, além de estar associada a administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (Coêlho, 2010). Já para Sugiyama (2008a), a competição política não aparece como uma motivação para a adoção de programas de transferência monetária. A autora (2008a, 2008b) afirma que a ideologia é uma motivação para a adesão a estes programas, uma vez que os partidos de esquerda são mais propensos a criá-los. Outra motivação apresentada pela mesma autora é a pertença a redes de profissionais, que ajudam a difundir normas de atuação e, por conseguinte, abrem caminho à adesão a estes programas.

Leite e Peres (2013) e Leite, Peres e Bellix (2013) debruçam-se também sobre a difusão interna ao Brasil, mas desta feita tratando a questão da difusão vertical, isto é, do desenvolvimento de programas de transferência monetária no governo federal a partir de aprendizados resultantes das experiências locais. Em ambos os trabalhos, as autoras chamam a atenção para o facto de a equipa que trabalhou no desenho do Programa Bolsa Família ter participado previamente noutros programas de transferência monetária desenvolvidos a nível local, o que teria contribuído grandemente para a aquisição de conhecimentos sobre este tipo de programa. As autoras reconhecem também a influência do programa mexicano Progres-a-Oportunidades no desenho do Programa Bolsa Família (Leite, Peres e Bellix, 2013), o que sugere que o Programa Bolsa Família recebeu contribuições provenientes tanto de experiências internas, quanto externas.

A disseminação dos programas de transferência monetária a nível internacional também tem recebido forte atenção. Embora a maior parte dos estudos se centre na difusão dentro do espaço latino-americano (Osorio Gonnet, 2014; Peña, 2014; Sugiyama, 2011; Franzoni e Voorend, 2011), há alguns trabalhos que avançam no entendimento da difusão além deste continente (Andrade, N/D; Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013).

Sugiyama (2011) e Peña (2014) procuram entender se há uma relação entre ideologia e adoção de programas de transferência monetária condicionada na América

Latina. As autoras concluem que não é possível estabelecer uma relação entre a orientação ideológica do governo e programas de transferência monetária condicionada, dado que há vários exemplos de criação de criação destes programas tanto por parte de partidos de esquerda (como no caso da Bolívia), quanto de centro (Honduras e República Dominicana, a título de exemplo) e de direita (Nicarágua, por exemplo). Note-se que enquanto a ideologia parece não ser importante no que respeita à difusão entre países latino-americanos, os achados de Sugiyama (2008a, 2008b) relativamente à difusão interna ao Brasil apontavam para a importância deste fator enquanto motivação para a adesão a estes programas. Ainda acerca da associação entre ideologia e transferências monetárias na América Latina, Peña (2014) afirma que as adoções por partidos de esquerda se dão em diferentes momentos das adoções por partidos de direita. Haveria assim três momentos distintos: o que vai de 1995 a 2000 e que engloba as adoções por governos de centro e centro-direita, seguindo do período de 2001 a 2004 durante o qual ocorrem as adoções por parte de governos de esquerda e, por último, o período a partir de 2005, que se caracteriza pela criação de programas por governos localizados nos mais diferentes pontos do espectro ideológico. Por sua vez, Osorio Gonnet (2014) argumenta que a difusão das políticas de transferência condicionada na América Latina se faz por meio de uma comunidade epistémica que permeia diferentes organismos e que está de acordo quanto à eficácia destes programas como instrumento de combate à pobreza e desenvolvimento social.

Entre os programas de transferência monetária condicionada, o Progesa-Oportunidades do México e o Programa Bolsa Família do Brasil aparecem como modelos. Ambos são considerados *best practice* por instituições internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento e são com frequência citados como inspiração para o desenvolvimento de outras políticas. Também o Chile Solidario, cujo desenho é mais complexo e que consiste num programa integrado de redução da pobreza (prevê uma série de ações articuladas de combate à pobreza sendo a transferência monetária condicionada uma delas) nos termos de Barrientos (2013), também é tido como um modelo e serviu igualmente de inspiração para a criação de outros programas, como é o caso do programa egípcio (Barrientos, 2010).

De acordo com Leite e Peres (2013), a difusão das transferências monetárias pode ser direta ou indireta. O Banco Mundial é apontado pelas autoras como um importante

ator na transmissão indireta destes programas, na medida em que fomenta a formação de técnicos na área, produz informação sobre as transferências, permite a reunião de profissionais ao realizar workshops e encontros, entre outros (Leite, Peres e Bellix, 2013). No entanto, o potencial de influência do Banco Mundial e de outros organismos internacionais difere de caso para caso. Leite e Peres (2013:354) afirmam que:

“(…) A capacidade de influência dos organismos internacionais nos países é uma variável contingente não somente às condições de financiamento das políticas, mas às condições de aprendizado social, acúmulo de experiência e disseminação que se verifica na trajetória de formulação e implementação das políticas”.

Este argumento é bem ilustrado pelo estudo de Franzoni e Voorend (2011) acerca da participação do Banco Mundial no desenho de três programas de transferência monetária condicionada em três países diferentes. Os autores mostram que enquanto no caso chileno a influência do Banco Mundial foi mínima, em El Salvador a instituição desempenhou um importantíssimo papel no desenho do programa que, aliás, reflete de forma bem clara as linhas de ação defendidas pelo Banco. Oliveira (2014) identifica o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil (MDS) como ator fundamental para a disseminação direta dos programas de transferência monetária, além de desempenhar um papel igualmente importante na difusão de outras políticas sociais desenvolvidas em território brasileiro. São vários os acordos estabelecidos entre o MDS e órgãos de outros países e cidades – Peru, Equador, Nova Iorque - visando a transferência de conhecimento sobre transferências monetárias.

O estudo de Faria (2012) analisa o Brasil enquanto exportador de políticas sociais, entre elas o Bolsa Família. Outras políticas brasileiras também são alvo de exportação, como é o caso do Orçamento Participativo (Porto de Oliveira, 2013), do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Milhorange, 2013; Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013) e do programa de combate ao HIV/SIDA (Milani e Lopes, 2014). Segundo Faria (2012), o país estabelece acordos de cooperação através dos quais difunde tecnologia social. Essa cooperação acontece de modo bilateral ou triangular – modelo preferencial (ABC, 2007) – envolvendo, por vezes, um número ainda maior de atores.

Um exemplo deste último caso é o Programa África-Brasil de Desenvolvimento Social, que foi de extrema importância para a divulgação da experiência brasileira em matéria de transferência monetária. Este programa resulta de uma parceria entre o MDS, o *Department for International Development* do Reino Unido (DFID) e o *International Poverty Centre for Inclusive Growth* (IPC) e tem por objetivo a disseminação em África de lições a partir da experiência brasileira (Andrade, 2008). Uma das iniciativas do programa foi a organização de uma visita de estudo para dar a conhecer *in locus* o programa de transferência monetária do Brasil. Desta visita de estudo participaram representantes do Gana, da Guiné-Bissau, da Nigéria, da África do Sul e da Zâmbia. Este tipo de empreendimento permite a difusão direta das políticas públicas.

Recentemente, outras formas de difundir informação sobre experiências brasileiras que podem interessar a outros países têm sido colocadas em prática. Um bom exemplo disso é a *International Research Initiative on Brazil and Africa* (IRIBA), que reúne o DFID e a Universidade de Manchester, altamente envolvida com a temática da proteção social nos países em desenvolvimento, e que conta também com a participação de investigadores de outras universidades. Trata-se de um projeto de investigação, ao qual está associada uma plataforma de informações, que visa identificar lições a serem retiradas do Brasil e que permitem fomentar o crescimento inclusivo noutros contextos (IRIBA, N/D).

Transferências monetárias: do Brasil para o Gana

O programa do Gana, chamado *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP), constitui um exemplo concreto de criação de uma política pública fortemente influenciada por outra política já existente. Esta secção é dedicada à análise deste caso de transferência de política pública.

Como já mencionado acima, o primeiro contato do Gana com a experiência brasileira decorreu na visita de estudo a Brasília, realizada em Janeiro de 2006, no âmbito do Programa África-Brasil de Desenvolvimento Social. O interesse no estabelecimento de cooperação diretamente com o Brasil foi manifestado aquando dessa visita. As

negociações entre os dois países começaram em Janeiro do ano seguinte e foram formalizadas em Março (Souza, 2007).

O acordo de cooperação envolvia o governo no Gana, o MDS, o IPC e o DFIF. Do lado do MDS, quatro órgãos foram ativos na cooperação com o Gana: a Assessoria Internacional, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) (idem).

As motivações para participar do programa eram bastante variadas. O governo brasileiro viu o estabelecimento da cooperação com o Gana como uma oportunidade para disseminar o Programa Bolsa Família (idem). O MDS, por sua vez, encarou a participação no programa como uma forma de aumentar o conhecimento sobre outros programas colocados em prática em diferentes contextos e como meio de introduzir o tema da proteção social na cooperação com outros países (idem). Já o Governo do Gana viu a participação do Brasil como meio de legitimar o programa e como forma de adquirir conhecimento técnico sobre o tema (idem). Por seu lado, o DFID entendeu o programa como estando de acordo com uma das suas linhas de ação, que passa por facilitar o estabelecimento de parcerias entre países em desenvolvimento para troca de conhecimentos sobre proteção social (idem). Além disso, o apoio ao Brasil aparece como uma possibilidade de se posicionar de modo mais incisivo na América Latina. Por último, o programa ia ao encontro dos objetivos do IPC de fomento do conhecimento e aumento de capacidades no que respeita à luta contra a pobreza entre os países em desenvolvimento (idem).

Os papéis de cada um dos atores não foram claramente definidos no início, o que gerou algumas tensões (idem). O DFID assumiu o financiamento do programa, enquanto o IPC e o MDS repassavam informações ao governo do Gana. Este último esperava que os técnicos do MDS assumissem o papel de consultores e tivessem um papel mais ativo no desenho do LEAP, mas tal não aconteceu por se considerar que o programa deveria ser elaborado pelo governo do Gana e porque assegurar desempenho dessas funções seria bastante difícil, tendo em consideração o número relativamente baixo de técnicos pertencentes ao MDS (idem).

Foram feitas três missões em território ganense, cada uma com duração de dez dias (IPC, N/Db; Andrade, N/D; Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013). A primeira missão, ocorrida em Julho de 2007, serviu para discutir o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família e contou com a participação de uma equipa da Senarc (Andrade, N/D; IPC, N/Da; MDS, 2007). A segunda missão teve lugar em Agosto do mesmo ano e destinou-se ao tratamento de questões ligadas ao Cadastro Único, ao monitoramento e à avaliação de programas e ao trabalho infantil, tendo para esse efeito sido enviados técnicos da Senarc, da SAGI e da SNAS (idem). No mês seguinte realizou-se a terceira e última missão, que foi integrada por representantes da Senarc e foi dedicada à discussão sobre condicionalidades (idem). As missões procuraram abordar temas que o Gana havia definido como prioritários (IPC, N/D), sendo que o país tinha particular interesse na discussão de questões ligadas ao Cadastro Único e ao monitoramento e avaliação do programa (IPC, N/Db).

Algumas das dificuldades encontradas no decorrer do programa de cooperação prendem-se com o número limitado de técnicos do MDS, que acabou por gerar alguns atrasos na transmissão de materiais e informação; a falta de conhecimento prévio sobre a realidade do Gana; e a inexistência de uma estratégia bem definida (Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013).

O programa deveria ter uma duração de 5 anos, começando a ser implementado em 2008, e uma abrangência de 160.000 famílias. O objetivo do programa é o combate à pobreza entre as crianças e os grupos vulneráveis, pelo que este se destina a famílias em situação de pobreza que tenham como membros crianças órfãs ou em situação de vulnerabilidade, idosos e/ou indivíduos com algum tipo de incapacidade (Garcia e Moore, 2012). Há, no entanto, discussões acerca do possível alargamento do programa a indivíduos incapacitados pelo HIV/SIDA e a pescadores e agricultores de subsistência (IPC, N/Da; Garcia e Moore, 2012). As transferências são feitas a cada dois meses para os chefes de família, geralmente para as mulheres e variam entre 8 cedi e 15 cedi por mês (cerca de 8 e 15 dólares, respetivamente), em função do número de beneficiários, até ao limite de 4 beneficiários por família (idem). A transferência é feita pelos correios (IPC, N/Da) ou, nos lugares mais remotos, por meio de unidades móveis (Garcia e Moore, 2012). Os dados sobre os beneficiários são inseridos no Cadastro Único, um instrumento de recolha e gestão de informação inspirado no Cadastro Único brasileiro.

No caso das famílias cujos beneficiários são idosos, a transferência é feita sem contrapartidas (Abebrese, N/D). Já no caso das famílias que têm crianças, há uma série de condições que devem ser observadas em troca do recebimento do benefício. São elas: a matrícula das crianças na escola e a exigência de mínimos de frequência, o registo de todos os membros da família junto do *Ghana's National Health Insurance Scheme*, o acompanhamento médico e a imunização de crianças até 18 meses, a não exposição das crianças ao trabalho ou ao tráfico infantil e a realização do registo das crianças (Abebrese, N/D; Garcia e Moore, 2012; IPC, N/Da). De acordo como Garcia e Moore (2012), apenas a última das condicionalidades parece ser realmente monitorada.

Inicialmente, o financiamento do programa era feito exclusivamente pelo Governo do Gana. Perante a alta do preço dos combustíveis e dos alimentos, o Banco Mundial aprovou um financiamento destinado à inclusão de mais 28.000 famílias no programa (Abebrese, N/D), além das 160.000 já previstas.

Baseando-nos na abordagem proposta por Dolowitz e Marsh (2000), podemos dizer que o governo do Gana, que se encontrava perante a necessidade de combate à pobreza e o interesse em desenvolver medidas de proteção social, e tinha conhecimento do programa Bolsa Família, por meio de informações difundidas diretamente - durante a visita de estudo realizada por representantes do Gana ao Brasil - e indiretamente - via DFID - procurou usar conhecimentos derivados da experiência brasileira para informar o próprio programa. Note-se que não estamos aqui a sugerir que o governo do Gana tenha agido de modo perfeitamente racional, comparando todas as alternativas possíveis e selecionando de entre elas a melhor. O que aqui se sugere é que de entre as alternativas conhecidas, o governo do Gana, com o apoio do DFID, selecionou a experiência brasileira como uma das fontes de aprendizados a serem mobilizados no desenvolvimento do programa ganense. As apresentações feitas pelos técnicos do MDS e as informações passadas pelo IPC foram filtradas pelos funcionários ganenses envolvidos no desenho do programa, bem como pelos consultores externos que dele fizeram parte, e usadas para informar o LEAP. O LEAP é apontado como um programa próximo ao Programa Bolsa Família, na medida em que se trata de um programa de transferência monetária condicionada (Abebrese, N/D), o que contraria as tendências do continente africano, onde os programas são, na sua grande maioria, transferências incondicionais (Oliveira, 2013). Apesar de guardar algumas das características principais do Programa

Bolsa Família, o desenho e a implementação do programa foram adaptados à realidade local (ex: as condicionalidades funcionam como diretivas, dado que não é possível realizar o acompanhamento do seu cumprimento nem tampouco exigi-lo em virtude das deficiências na provisão de serviços públicos; em alguns casos, as transferências são feitas com unidades móveis, refletindo a ausência de redes bancárias ou de correios capazes de garantir a entrega do benefício). Assim, é possível pensar a criação do LEAP como uma emulação, nos termos de Rose (1993). Podemos afirmar ainda que o DFID agiu como um facilitador para o processo de disseminação da política, pois financiou o projeto de cooperação que permitiu colocar em contato os diferentes atores.

O contato com os técnicos brasileiros ajudou a legitimar o programa no Gana (IPC, N/Db; Andrade, 2008), que foi alvo de algumas críticas por parte dos media que defendiam que o dinheiro usado para financiar o programa deveria ter sido empregue em estratégias de criação de emprego (Abebrese, N/D). Do lado brasileiro, a experiência com o Gana é entendida como um sucesso e têm-se estabelecido cada vez mais acordos com outros países e cidades, como é o caso do Peru, do Equador e de Nova Iorque (ABC, 2007; Andrade, N/D; Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013).

Considerações finais

Este trabalho procurou contribuir para o melhor entendimento dos processos de difusão de políticas de transferência monetária. Partindo de abordagens propostas por teóricos da difusão, procuramos demonstrar que é possível entender a criação do programa de transferência monetária do Gana como resultado de um processo de difusão a partir do Brasil. Vimos que o processo de difusão ocorreu inicialmente no âmbito do Programa África-Brasil de Desenvolvimento Social e, em seguida, foi enquadrado dentro de um acordo de cooperação assinado pelo MDS e pelo governo do Gana, com participação do IPC e financiamento do DFID. As informações sobre a experiência brasileira foram passadas de forma direta, pelos técnicos do MDS, e de modo indireto, via IPC e DFID. As lições retiradas do Programa Bolsa Família serviram para informar o programa ganense e os aprendizados de origem brasileira refletem-se no desenho do

programa, que não deixou, no entanto, de procurar acomodar-se o melhor possível à realidade local, configurando-se, deste modo, como um caso de emulação de uma política pública. Conclui-se que o LEAP é um caso claro de difusão de políticas de transferência monetária.

Bibliografia

ABEBRESE, Joyce (N/D) *Social Protection in Ghana. An overview of existing programmes and their prospects and challenges*. Friedrich Ebert Stiftung.

ABC (2007) *Desenvolvimento Social – um tema da cooperação técnica brasileira*.

ANDRADE, Melissa (2008) *Africa-Brazil cooperation programme in Social Protection: background, challenges and perspectives*.

BARRIENTOS, Armando (2013) *Social assistance in developing countries*. UK: Cambridge University Press.

_____ (2010) “Protecting capability, eradicating extreme poverty: Chile Solidario and the future of social protection”, *Journal of Human Development and Capabilities – a multi-disciplinary journal for people-centered development*, 11:4, pp. 579-597.

BENSON, David e Andrew Jordan (2011) “What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited”, *Political Studies Review*, vol. 9, pp. 366-378.

COÊLHO, Denilson (2010) Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? Artigo apresentado no 13º Congresso BIEN, São Paulo – SP, Brasil.

_____ (2008) *A difusão do Programa Bolsa Escola: competição política e inovação no setor social*. Artigo apresentado no 32º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu – MG, Brasil.

COSTA LEITE, Iara; Bianca Suyama e Melissa Pomeroy (2013) *Africa-Brazil cooperation in social protection*. WIDER Working paper no. 2013/022.

DOLOWITZ, David e David Marsh (2000) “Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making”, *Governance: an international journal of policy and administration*, vol. 13, no. 1, pp. 5-24.

FARIA, Carlos A. (2012) “A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados”, *Interseções* [Rio de Janeiro], vol. 14, nº 12, pp. 335-371.

FRANZONI, Juliana e Koen Voorend (2011) “Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador”, *Global Social Policy*, 11 (2-3), pp. 279-298.

GARCIA, Marito e Chastity Moore (2012) *The cash dividend. The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa*. Washington DC: Banco Mundial.

IPC (N/D a) *Programa África-Brasil de cooperação em desenvolvimento social*. Disponível em: www.ipc-undp.org/ipc/Page-Africa-Brazil2.do?id=21 [13/05/2014].

IPC (N/D b) Brazil-Ghana Pilot Cooperation Programme. Disponível em: <http://south-south.ipc-undp.org/about-us/item/174-brazil-ghana-pilot-cooperation-programme> [13/05/2014].

IRIBA (N/D) Página do IRIBA. Disponível em: <http://www.brazil4africa.org/?lang=pt-br> [01/10/2014].

LEITE, Cristiane; Úrsula Peres e Laila Bellix (2013) “Idéias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México” em LUCKIK, Melina e Carla Tomazini (2013) *As idéias também importam – abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Brasil: Ed. Juruá.

LEITE, Cristiane e Úrsula Peres (2013) “Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano”, *Revista do Serviço Público*, 64(3), pp. 351-376.

MDS (2007) *Técnicos brasileiros levam à Gana a experiência em transferência de renda*. Disponível em: www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2007/agosto/ministerio-do-desenvolvimento-social-integra-missao-de-cooperacao-em-gana [13/05/2014].

MILANI, Carlos e Roberta Nunes Lopes (2014) “Cooperação Sul-Sul e *Policy Transfer* em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012”, *Carta Internacional*, vol. 9, nº 1, pp. 59-78.

MILHORANCE, Carolina (2013) “A política de cooperação do Brasil com a África subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(2), pp. 5-22.

OLIVEIRA, Maria Clara (2014) *El desarrollo social en la agenda de cooperación brasileña*. Artigo apresentado na ISA-FLACSO Joint International Convention, Buenos Aires – Argentina. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/2fe25b98-db4c-4c97-bce6-a5b22b670ded.pdf> [03/10/2015].

_____ (2013) *Les programmes de transferts monétaires en Afrique Subsaharienne*. Dissertação apresentada para obtenção do Mestrado em Política e Desenvolvimento em África e nos Países do Sul por Sciences Po Bordeaux.

OSORIO GONNET, Cecilia (2014) *La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010*. Tese apresentada para obtenção do Doutorado em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade Pompeu Fabra.

PECK, Jamie (2011) “Geographies of policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation”, *Progress in Human Geography*, 35(6), pp. 773-797.

PEÑA, Paola (2014) *The politics of the diffusion of conditional cash transfers in Latin America*. BWPI Working Paper 201.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (2013) *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese apresentada para obtenção do Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

ROSE, Richard (1993) “What is lesson-drawing”, *Journal of Public Policy*, 11, 1, pp. 3-30.

SOUZA, Celina (2007) *Review of the Brazil-Ghana Pilot on the Exchange of Social Protection Programmes*. DFID.

STONE, Diane (1999) “Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines”, *Politics*, 19(1), pp. 51-59.

SUGIYAMA, Natasha (2008a) "Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil", *Comparative Political Studies*, 41:2, pp. 193-216.

_____ (2008b) "Ideology and networks. The politics of social policy diffusion in Brazil", *LARR*, vol. 43, no. 3, pp. 82-108.

_____ (2011) "The diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas", *Global Social Policy*, 11 (2-3), pp. 250-278.

WALKER, Jack L. (1969) "The diffusion of innovations among the American States", *the American Political Science Review*, vol. 63, no. 6, 880-899.