

Dinâmicas nacionais e internacionais no *child support grant* da África do Sul

MARIA CLARA OLIVEIRA
RENATA MIRANDOLA BICHIR

RESUMO: O artigo analisa o programa sul-africano de transferência monetária *Child Support Grant* desde a sua formulação até ao momento atual, tanto no quadro do sistema de proteção social nacional quanto em perspectiva internacional. Construído a partir de revisão da literatura, de documentos oficiais e de entrevistas, o texto contribui para a discussão sobre políticas globais e constitui um registro da evolução desta política social.

PALAVRAS-CHAVE: Transferência monetária. Política Global. Política Pública. África do Sul. Child Support Grant.



National and international dynamics of South Africa's child support grant

ABSTRACT: This article examines one of South Africa's cash transfers since its formulation until the present moment. The analysis of the Child Support Grant takes into consideration its insertion in the national social protection system, while also puts it in international perspective. This article is based on a literature review and on the analysis of official documents and interviews. Besides the description of the programme's evolution, the article also aims at contributing to the debates regarding global policies.

KEYWORDS: Social Grant. Global Policy. Public Policy. South Africa. Child Support Grant.

RENATA MIRANDOLA BICHIR

Doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e pesquisadora no Centro de Estudos da Metrópole. Email: renatabichir@gmail.com

MARIA CLARA OLIVEIRA

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professora Auxiliar Convidada do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigadora no Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social.. Email: c.oliveira@fe.uc.pt

DATA DE ENVIO: 10/11/2022

DATA DE APROVAÇÃO: 23/08/2023

1 Introdução

Com um século de existência, o sistema de proteção social sul-africano destaca-se por ser um dos mais antigos e o mais robustos do continente. O sistema compreende três pilares: 1) assistência social, preponderante em relação aos demais (BARRIENTOS et al., 2013), 2) proteção contributiva, composto por seguro-desemprego e o fundo de compensação, ambos com reduzida cobertura, e 3) assistência privada, que inclui pensões, planos de saúde e outros benefícios (PELLISSERY; BARRIENTOS, 2013).

Na África do Sul, o ano de 1994 marcou não só a transição para um sistema democrático, com a eleição do *African National Congress* (ANC) encabeçado por Nelson Mandela, como também o fim da segregação racial, que tinha vigorado de forma institucionalizada desde 1948. A constituição do novo governo inaugurou um período de profunda transformação no país, orientado para a superação das fraturas sociais agravadas durante o regime do *apartheid*. Desde a transição democrática até aos dias de hoje, o sistema de proteção social conheceu uma forte expansão. Por um lado, aumentou significativamente o número de beneficiários, uma vez que foram incorporados grupos marginalizados durante o regime. Por outro, passou igualmente a oferecer um maior grau de proteção, por meio da transferência de valores mais elevados.

A configuração do sistema permaneceu, contudo, praticamente inalterada nas últimas décadas, excluído o período pandêmico, que levou à adoção de medidas adicionais de carácter temporário. A única excepção concerne ao apoio a crianças vulneráveis: o *State Maintenance Grant* (SMG), programa implementado durante o período do *apartheid*, foi substituído por uma nova medida, o *Child Support Grant* (CSG). O cenário de criação de um novo programa começou a ser debatido ainda durante a transição (OLIVEIRA, 2018), tendo um comitê sido formalmente constituído para ponderar as possibilidades, em 1995, logo após a eleição do presidente Nelson Mandela. As recomendações deste comitê deram origem ao CGS que, depois de discussão e aprovação no Parlamento e em comissões destinadas a garantir a sua viabilização, entrou em funcionamento em abril de 1998. Em vigor até aos dias de hoje e tendo sido objeto de alguns ajustes a nível de desenho e de

implementação, o programa constitui a iniciativa mais importante do país em matéria de proteção social no período democrático, atingindo cerca de 12,4 milhões de crianças em 2019 (SEEKINGS, 2019) e superando 13,1 milhões em 2021/2022 (SASSA, 2022) .

A partir da década de 1990, a redução da pobreza assumiu um lugar central na agenda política internacional. Paralelamente, verificou-se um crescente interesse pela assistência social e, em particular, pelas transferências monetárias enquanto instrumento de combate à pobreza. Ainda que a África do Sul já possuísse previamente uma série de medidas de assistência social para grupos vulneráveis e apesar de poder historicamente ser caracterizada como um lugar onde a decisão em matéria de políticas sociais ocorre de forma relativamente insulada (entrevistas¹), é necessário reconhecer que a opção pela criação de um novo programa de transferência de renda dirigido às crianças em situação de pobreza se insere num movimento mais amplo de aumento da proteção conferida a este grupo particular.

O presente trabalho debruça-se sobre o CSG, examinando a sua evolução desde a sua concepção até ao momento atual. O artigo responde a dois objetivos: trata de entender de que forma as dinâmicas internacionais, a par do contexto nacional, afetam a construção e desenvolvimento do programa em análise e, inversamente, procura compreender quais os contributos desta experiência para os debates internacionais. Por outras palavras, o artigo procura responder às seguintes questões: de que modo o CSG é afetado por dinâmicas internacionais? De que forma esta experiência contribui para alimentar o debate internacional sobre políticas de assistência social?

A análise do programa a partir do seu enquadramento enquanto “política pública global” permite avançar o debate em torno deste fenómeno, uma vez que se contribui para a discussão sobre os processos de formulação e implementação deste tipo de medidas. Este artigo demonstra a utilidade desse quadro analítico para compreender a evolução do CSG tanto no contexto sul-africano,

1 Informação obtida por meio de entrevistas. A Secção metodológica apresenta a estratégia de recolha de informação em maior detalhe.

quanto numa perspectiva regional e internacional. Com efeito, o artigo mostra que o programa não só é afetado, mas também afeta os debates internacionais em torno do combate à pobreza e da utilização das transferências de renda para esse efeito.

O artigo conta com quatro partes. A primeira revê de forma sucinta o que são políticas sociais globais. Em seguida, é apresentada a metodologia que sustenta o estudo. A terceira seção discorre sobre o caso sul-africano, apresentando brevemente o histórico das políticas sociais sul-africanas e examinando, na sequência, os processos de formulação e implementação do CSG. A quarta e última seção retoma o debate sobre dinâmicas internacionais e políticas sociais a partir de um estudo de caso.

2 Dinâmicas internacionais e políticas sociais

O termo “políticas globais” designa aquelas que são “desenvolvidas, difundidas e implementadas com o envolvimento direto de atores e coalizões globais” (ORENSTEIN, 2005, p. 177). Trata-se de uma área em franco desenvolvimento, quer no que concerne o intensificar do fenômeno das políticas globais em múltiplos setores, quer relativamente ao surgimento de múltiplas abordagens voltadas para a sua análise.

Já o campo das políticas sociais globais ganhou força a partir de meados da década de 1990 e tem se consolidado enquanto área de estudo diferenciada (KAASCH; KOCH; MARTENS, 2019; YEATS; HOLDEN; 2022). Esta área surge do reconhecimento da relevância de dinâmicas internacionais na condução de programas e políticas diversas. Pode ser definida do seguinte modo:

(...) a practice of supranational actors [which] embodies global social redistribution, global social regulation, and global social provision and/or empowerment, and... the ways in which supranational organisations shape national social policy (DEACON et al, 2007, p. 195 *apud* YEATES; HOLDEN; 2022).

De acordo com Deacon (2007), a globalização acentuou estas dimensões externas na medida em que reforça o papel de atores externos diversos – organizações internacionais, consultores,

coalizões de defesa com atuação a nível internacional, entre outros –, permite que discussões sobre política social ocorram em fóruns supranacionais, aumenta a competição entre os estados, permite a circulação de pessoas, aumenta os desafios de provisão de proteção e promove o surgimento de alternativas privadas.

A construção desta área de estudos tem dado espaço para o surgimento de diferentes abordagens. Parte delas procura contribuir para a melhor compreensão do papel desempenhado por organizações internacionais, destacando os seus contributos na criação e disseminação de normas, no acompanhamento do cumprimento destas regras por parte dos estados, na produção de conhecimento sobre um determinado tema e na difusão de lições e de práticas (KAASCH; KOCH; MARTENS, 2019).

A circulação de ideias e modelos de políticas (sociais) globais e a sua introdução a nível nacional também têm suscitado o interesse de diversos estudiosos. Com efeito, estas políticas têm sido objeto dos estudos da difusão – corpo de literatura que se tem densificado e que aglutina quadros que permitem examinar a transposição de ideias e de modelos de políticas públicas. Estas lentes possibilitam a compreensão dos diferentes processos de “mobilidade” da política, bem como os atores envolvidos, os fatores que explicam a replicação e os formatos que esta pode assumir, entre outras temáticas ligadas à “viagem” de ideias e modelos de políticas. Porém, ao examinarem apenas os canais de disseminação e os momentos de mudança de agenda e de formulação da (nova) política, estes estudos tendem a ignorar particularidades do desenho, a existência de outros fatores que influenciam a formulação e os processos de implementação (OLIVEIRA, 2018). A mobilização de abordagens provenientes do campo da análise de políticas públicas, por seu turno, permite-nos compreender a entrada na agenda, o desenho e a implementação da política pública. Contudo, ao mesmo tempo que esta literatura ilumina fenômenos marginalizados pelos estudos da difusão, ela também apresenta limites, na medida em que tende a ignorar os efeitos que dimensões internacionais podem ter nas políticas (OLIVEIRA, 2018). Para colmatar as insuficiências presentes nas duas literaturas e de modo a possibilitar uma análise mais completa de políticas globais, a autora

sugere combinar elementos provenientes dos estudos da difusão com referências da análise de políticas públicas, particularmente aquelas que dizem respeito aos processos de inclusão na agenda, formulação e mudança e que destacam o papel das ideias, isto é, as abordagens cognitivas em políticas públicas. Assim, é importante considerar o papel dos fluxos de ideias nas mudanças de agenda, bem como aferir a sua transformação em elementos concretos da política pública.

Além disso, e em linha com as sugestões de Oliveira (2018), considera-se necessário abordar outras etapas além do processo inicial de elaboração da política, de modo a compreender fatores e processos que se dão a jusante, bem como evoluções ao longo do tempo. É, portanto, fundamental compreender os processos de mudança (ou de ausência da mesma) ao longo do curso de vida da política e averiguar de que forma as se relacionam com eventos e/ou atores internacionais.

Além disso, importa também incorporar os ensinamentos já consolidados no campo dos estudos de implementação, reconhecendo que essa etapa também é, em si, um processo pleno de decisões e possíveis transformações (FARIA, 2012; MENICUCCI, 2006; SABATIER, 2007). Há, potencialmente, grande distância entre agendas formuladas e os processos de implementação – devido a fatores como discordâncias existentes entre os atores envolvidos (burocratas, políticos, atores da sociedade civil), assimetrias de informação, necessidade de adaptações aos diferentes contextos institucionais e arranjos de atores envolvidos, disputas por recursos, ideias, interesses e visões de como a política deve ser implementada (HILL; HUPE, 2009; WINTER, 2006).

O CSG, objeto deste estudo, insere-se num grupo de medidas conhecidas por transferências monetárias. De forma genérica, podem ser definidas como prestações em dinheiro atribuídas pelo Estado a indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade e/ou pobreza. Na década de 1990 reapareceram como um instrumento-chave no combate à pobreza, pois passam a ser aplicadas em larga escala em países em desenvolvimento (HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2012). Em alguns casos, assumiram novos formatos – por exemplo, transferências condicionadas, como é

o caso do Bolsa Família brasileiro, cujo modelo está presente na maioria dos países latino-americanos e caribenhos, bem como noutros países. Dentro desta classificação cabem iniciativas muito distintas no que se refere aos grupos elegíveis, à duração e ao valor das prestações, a eventuais contrapartidas exigidas a troco do benefício, entre outros.

As transferências monetárias são políticas globais, uma vez que coexistem processos de difusão e de transferência que concorrem para disseminar a sua utilização no Sul Global a partir de meados dos anos 1990 e que são identificados e tratados sob diversas lentes de análise por um conjunto de estudos (PECK; THEODORE, 2015; SUGIYAMA, 2011; OSORIO, 2018, 2020; OSORIO; VERGARA, 2019; OSORIO; OLIVEIRA; VERGARA 2020; OLIVEIRA; BICHIR, 2021; OLIVEIRA; ALMEIDA CRAVO, 2021; OLIVEIRA, 2018; HOWLETT et al., 2018, LEITE; PERES, 2013; LEITE; PERES; BELLIX, 2013; FOLI et al., 2017; BÉLAND et al., 2018, entre outros). Além disso, os mesmos estudos reconhecem a relevância de organizações regionais e internacionais – tais como o Banco Mundial, a União Africana e o Banco Interamericano de Desenvolvimento –, de agências de cooperação internacional – como é o caso das agências britânica, holandesa ou alemã –, e de organizações não-governamentais com atuação supranacional – como a HelpAge International e a Save the Children – na produção e disseminação de conhecimentos sobre este tipo de programas. Mais ainda, em alguns casos, estes mesmos organismos internacionais intervêm diretamente na formulação, gestão e financiamento dos programas, como sinalizado por Garcia e Moore (2012) e por Oliveira (2013) relativamente a diversos países no continente africano, mas não só. Não obstante, a influência de atores externos pode encontrar resistências diversas – por exemplo, o processo de implementação pode enfrentar bloqueios (OLIVEIRA; ALMEIDA CRAVO, 2021) ou podem ser colocadas em prática estratégias que contornam as orientações externas (OLIVIER DE SADRAN; PICCOLLI, 2021).

Como exposto mais adiante, o artigo examina o CSG em diálogo com este quadro analítico.

3 Metodologia

Esta seção descreve sumariamente o caminho percorrido para recolher informação que permitiu a elaboração do artigo. Uma vez que o estudo investiga os debates que originam o CSG, o processo de formulação do programa e a sua evolução até a atualidade, foram combinadas duas abordagens – *process tracing*, que possibilita a identificação de mecanismos causais e implica a aquisição de conhecimentos detalhados sobre o objeto de estudo (BEACH; PEDERSEN, 2013), e a estratégia batizada de “follow the policy” (PECK; THEODORE, 2012), utilizada para mapear processos de difusão e de transferência de políticas e requer também que se proceda a uma análise detalhada do objeto, acompanhando-o ao longo da sua “viagem”.

Desta forma, a construção do texto foi inicialmente baseada na revisão da literatura. Esta foi complementada por informações provenientes de documentos oficiais e também obtidas por meio de entrevistas realizadas com indivíduos centrais para compreender a formulação do programa em análise. Estas entrevistas foram feitas no quadro da pesquisa doutoral desenvolvida pela OLIVEIRA (2018)². As entrevistas obedeceram a um roteiro semiestruturado, que foi adaptado a cada um dos entrevistados. As conversas, que decorreram em inglês, aconteceram presencialmente ou por telefone – quando o encontro não foi possível. Foram realizadas um total de 17 entrevistas com indivíduos sul-africanos com envolvimento nas discussões em torno deste programa. Estas entrevistas foram realizadas em Joanesburgo, Pretória, Cidade do Cabo ou por Skype/telefone, entre abril e outubro de 2016. A estas entrevistas somam-se outras sete conversas com consultores internacionais, realizadas na Inglaterra nos meses de fevereiro e março de 2017, que permitiram recolher novas informações sobre o caso sul-africano, bem como obter uma visão mais ampla das discussões sobre transferências monetárias. Por razões de privacidade e de segurança, não serão reveladas as identidades das pessoas

2 Esta pesquisa recebeu financiamento 141370/2014-9, que possibilitou a realização de trabalho de campo. As autoras gostariam de agradecer à agência CNPQ pela concessão desta bolsa de doutorado à Maria Clara Oliveira.

entrevistadas. Assim, sempre que for utilizado um dado proveniente destas conversas, aparecerá apenas uma menção sinalizando que este foi obtido por meio de entrevista.

4 Criação do Child Support Grant na África do Sul

A instauração do *apartheid* (1948-1994) tornou oficial uma hierarquia de base racial.³ A população dividia-se em dois grupos: 1) os brancos, que controlavam o poder e a maioria dos recursos; e 2) os não-brancos, separados em a) indianos/asiáticos, b) *coloured* e c) negros, estando estes últimos na base da pirâmide. Os não-brancos enfrentavam limites ao exercício da cidadania e a segmentação entre grupos era visível em todas as áreas da vida.

Durante o regime do *apartheid*, o grau de proteção a que um indivíduo tinha direito dependia do grupo de pertença. São do começo do século XX as primeiras iniciativas de proteção, instituídas com o intuito de reforçar o estatuto dos brancos (SEEKINGS, 2006). Eram elas: o apoio a crianças vulneráveis que é substituído pela *State Maintenance Grant*, em 1937; a *Old Age Pension / Old Persons Grant* (OAP/OPG), inclui os *coloured* ainda que recebessem valores menores; e as pensões para inválidos e cegos (PAUW; MNCUBE, 2007; SEEKINGS, 2006, 2015). Em 1944, a OAP/OPG foi alargada a todos os grupos, mantendo-se a diferenciação nos valores transferidos. Nos anos 1970, a manutenção do crescimento econômico implicou a utilização de mão-de-obra não-branca, gerando um novo momento de expansão da proteção (SEEKINGS, 2007).

No fim dos anos 1980, o crescimento econômico travou, o que contribuiu para intensificar o desagrado face ao regime e contribuiu para a escalada da violência. Paralelamente, a pressão internacional contra o *apartheid* era cada vez mais forte. Neste contexto de tensão elevada, teve início a negociação da transição para a democracia e as distinções raciais foram eliminadas oficialmente, embora as diferenças entre grupos perdurem até a atualidade.

3 As categorias usadas para identificação de indivíduos são nativas e mantidas pelo governo no pós-*apartheid*.

Nas primeiras eleições livres, em 1994, o ANC de Nelson Mandela conquistou o poder. O governo foi confrontado com duas questões urgentes: superar as fraturas sociais resultantes do *apartheid* e responder à crise econômica. Foram imediatamente adotadas ações afirmativas na seleção de funcionários públicos, a estratégia de *Black Economic Empowerment*⁴ e o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (PRD). Este último visava o combate da pobreza e da desigualdade e a garantia de acesso a serviços e infraestrutura (HAARMANN, 1998). No entanto, o potencial do PRD foi limitado pelo surgimento da estratégia *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR), em 1996, uma iniciativa que se aproximava de programa de ajustamento estrutural autoimposto, com vista a impulsionar o crescimento econômico e gerar novos empregos, por meio da captação de investimento privado, da liberalização do mercado e da promoção das exportações (HAARMANN, 1998; LEHLOESA, 2000; OSBORN, 1997). O resultado da sua aplicação foi desastroso: fraco crescimento econômico, destruição de postos de trabalho, diminuição do consumo privado (OSBORN, 1997; FERGUSON, 2015) e criação de tensões com atores que tradicionalmente apoiavam o ANC (NOYOO, 2015).

Neste quadro, a proteção social e, em particular a assistência social, surgiu como um importante instrumento de combate à pobreza e de superação da fragmentação social (SEEKINGS, 2015; BARRIENTOS, 2013), refletindo uma preocupação crescente inscrita na agenda internacional a partir dos anos 1990 com a questão da pobreza e da desigualdade. Apesar da importância atribuída ao setor, este contava à época com poucos recursos e as suas ações eram segmentadas (PELLISSERY; BARRIENTOS, 2014; LUND, 2008): a articulação entre programas era reduzida, havia múltiplos intervenientes na gestão e a implementação variava no terreno. Além disso, o igual acesso de todos os grupos aos programas, mantendo-se as mesmas condições, era inviável por motivos orçamentais (entrevistas). Foram introduzidas diversas alterações para melhorar o funcionamento do sistema. Os valores da OAP/

4 Atribui um estatuto preferencial aos grupos marginalizados no acesso ao emprego e à formação, entre outros.

OPG passaram a ser os mesmos, reduzindo-se o montante atribuído aos brancos (PAUW; MNCUBE, 2007). O programa SMG não só deixou de ser exclusivo para famílias encabeçadas por mulheres, como diminuiu o número máximo de crianças por família que podiam receber o benefício (LUND, 2008). Mais tarde este programa foi descontinuado e deu lugar ao CSG.

A nova Constituição, assinada em 1996, instituiu a proteção social como direito, assumindo o Estado o compromisso de o assegurar em função dos recursos financeiros disponíveis. Ainda digno de nota foi o *White Paper for Social Welfare*, publicado em 1997, que avançou a ideia de *developmental social welfare* (PATEL; HOCHFELD, 2012) e serviu de orientação para a reforma do sistema de proteção social, destacando a urgência do combate às desigualdades, atribuindo um lugar-chave à assistência social e criando o *Flagship Programme for Unemployed Women with Children 0-5⁵* (PAUW; MNCUBE, 2007).

A proteção das crianças assumiu desde logo particular importância, como demonstrado pelas constantes menções à necessidade de revisão dos programas de assistência social, discussão iniciada ainda antes da transição, e pela criação do programa de alimentação escolar em 1994 (LUND, 2008; entrevistas).

A proteção de crianças em situação de vulnerabilidade era assegurada pela SMG, que foi repensada após a redemocratização. Primeiro, o programa continha um viés geográfico, dado que não atingia a integralidade do território e a sua aplicação variava consoante as províncias. Segundo, ainda que no discurso o programa fosse com frequência associado aos brancos, verificou-se que cobria essencialmente *coloured* e indianos (LUND, 2008; entrevistas). Mais ainda, a população negra estava praticamente ausente no programa, apesar de ser o grupo mais vulnerável (LUND, 2008). O valor transferido pela SMG era elevado e o aumento considerável do número de beneficiários, mantendo-se as condições, era incompatível com o orçamento disponível (VAN DER BERG, 2002).

5 Programa piloto para mães desempregadas que procurava atribuir-lhes formação e auxiliá-las na entrada no mercado de trabalho (LUND, 2008).

O debate sobre a continuidade da SMG e as alternativas disponíveis iniciou-se em 1995, tendo sido constituído o *Lund Committee for Child and Family Support* (CL), cuja missão era avaliar as medidas em vigor e propor soluções (LUND, 2008). Composto por consultores indicados pelo governo e por organizações da sociedade civil, com formações diversas, como economistas e assistentes sociais, atuava do seguinte modo: encomendava pesquisas específicas a consultores externos, promovia reuniões de grupo e um encontro prolongado aberto a um número maior de especialistas (LUND, 2008). De um modo geral, a África do Sul toma decisões em matéria de assistência social de um modo relativamente autónomo e sem envolvimento maior com atores externos, ainda que reconheça a importância de observar medidas implementadas noutros contextos (entrevistas). Dada a urgência da questão, o CL começou a exercer funções em 1996.

Parte das novas orientações foram definidas num encontro com participação de especialistas sul-africanos e consultores externos. Foi neste momento que se reconheceu que a SMG teria que ser suspensa, uma vez que era extremamente excludente e que uma reforma para alargá-la a um número maior de beneficiários era inviável no quadro da GEAR (LUND, 2008). Foi sugerido, após consulta jurídica e realização de simulações, que o programa fosse descontinuado progressivamente no prazo de 5 anos (LUND, 2008).

Em seguida, teve início uma discussão sobre alternativas à SMG que permitissem responder à pobreza na primeira infância e à desnutrição. Foram discutidas possibilidades, como programas para a primeira infância e fundos sociais, chegando-se a um acordo favorável ao uso de transferências monetárias, tendo alguns membros manifestado reticências (LUND, 2008; entrevistas). A nova proposta introduz mudanças importantes relativamente ao programa anterior. Se a SMG tinha a família como unidade de análise, a proposta era que a transferência passe a acompanhar a criança (LUND, 2008), permitindo ao programa acomodar-se à realidade sul-africana e evitando possíveis exclusões. Com efeito, a família tradicional tem conhecido mudanças consideráveis devido

ao sistema migratório⁶ instituído pelo *apartheid* (LUND, 2008); aos efeitos do HIV/SIDA (entrevista); e à existência de múltiplas configurações familiares (entrevista). Uma segunda alteração deriva da premissa de “acompanhamento da criança”: a transferência deve ser feita para o/a cuidador(a) principal, reconhecendo que este/a pode não ser a mãe ou o pai (LUND, 2008). Foi também discutida a incidência do programa: quem deveria estar coberto? Refletindo uma tendência geral (MKANDAWIRE, 2005), optou-se por limitar o acesso à bolsa (LUND, 2008). Na sequência de um debate sobre os meios de seleção dos beneficiários, foi decidida a aplicação de testes de meios aos cuidadores (LUND, 2008), já usados para selecionar beneficiários de outros programas, como o OAP. O excerto abaixo sumariza as propostas elaboradas no Encontro de Itala:

The key decisions taken at Itala were the reform of the private maintenance system, the introduction of a child benefit to replace the SMG, starting a low level but with mechanisms in place for incremental increases; leaving the FCG and CDG as they were; and a range of other more minor recommendations which indicated a commitment to linking with developmental social welfare services and with other departments (LUND, 2008, p. 34).

A GEAR foi implementada enquanto decorriam os trabalhos do CL, que foi informado da existência de um quadro de contenção da despesa (LUND, 2008; entrevista). Após verificação da impossibilidade de aumentar o orçamento disponível para esta intervenção e tendo descartado recorrer a financiamentos externos (entrevista), o programa foi repensado à luz dos novos limites (LUND, 2008). Foram cogitados vários cenários, alterando-se os seguintes fatores: 1) idade de corte; 2) valor da bolsa; e 3) modos de inclusão no programa (HAARMANN, 1998; LUND, 2008). As organizações da sociedade civil, que já se tinham mostrado insatisfeitas diante da sugestão de eliminação da SMG (parte das famílias anteriormente apoiadas passavam a não ser elegíveis), criticaram os valores a

6 Durante o *apartheid*, homens negros foram movidos das suas zonas de residência habituais para trabalhar, devendo as famílias permanecer no local de origem.

transferir no âmbito do novo programa (o montante proposto era muito baixo e inferior ao da SMG) e pressionaram por um aumento do benefício, que veio a acontecer (HAARMANN, 1998; LUND, 2008).

O relatório final do CL recomendou: 1) não incluir novos beneficiários e eliminar de modo progressivamente e no prazo de 5 anos a SMG; e 2) prioridade no acesso à formação e ao mercado laboral de mulheres afetadas pela extinção da SMG. O CL sugeriu que a SMG fosse substituída por um novo programa com as seguintes características: a) pagamento do benefício ao cuidador principal da criança mediante comprovação da condição de recursos; b) cobertura da criança desde o nascimento até a idade estabelecida como teto máximo; c) alinhamento do cálculo do benefício aos valores necessários para subsistência; d) transferência condicionada ao registo de nascimento da criança e à realização de cuidados de saúde básicos; e) transferência para uma conta a movimentar sempre que necessário (ÁFRICA DO SUL, 1995).

As recomendações que emanaram do CL foram aceitas pelo poder executivo, em 1997, após apresentação do relatório ao Parlamento. Contudo, este processo não foi isento de embates – o relatório recebeu críticas de vozes conservadoras preocupadas com um aumento da taxa de natalidade e o desincentivo ao trabalho (entrevista).

No seguimento da aprovação, foi criado um grupo de trabalho, composto por funcionários públicos e consultores externos, para encontrar formas de implementar as recomendações. Em cima da mesa estavam questões ligadas à legislação, ao orçamento, à forma de entregar o dinheiro, estratégias de comunicação, integração do programa na estratégia de *developmental welfare* avançada no *White Paper* de 1997 e à suspensão da SMG (LUND, 2008).

O CSG foi anunciado em 1998. O desenho final do programa era bastante próximo das recomendações apresentadas pelo CL, podendo ser observadas algumas alterações. Primeiro, o CL sugeriu 9 anos como idade máxima para pertencer ao programa, mas a linha de corte foi estabelecida nos 7 anos (LUND, 2008). Foi também recomendada a criação de pontes com a área da saúde, por meio do cartão *Road to Health*, que contém informações pessoais em

matéria de saúde. Contudo, o desenho final do programa não contemplou esta questão, dado que o Ministério da Saúde tinha outras prioridades (LUND, 2008). Assim, as menções ao *Road to Health* limitaram-se à sua inclusão na lista de documentos a apresentar quando da inscrição no programa.

O programa entrou em vigor em abril de 1998. Na fase inicial, os candidatos ao programa encontraram alguns obstáculos, designadamente devido às exigências em matéria de documentos a apresentar. Por exemplo, o acesso ao cartão *Road to Health* era limitado e a obrigatoriedade da sua apresentação constituía uma barreira, pelo que este deixou de ser um requisito (entrevista). Esta dificuldade estendia-se também a outros documentos, nomeadamente aos que comprovavam a tutela da criança (GARCIA; MOORE, 2012), pelo que foram revistas as exigências a este nível (LUND, 2008; entrevista) e, a partir de 1999, houve uma articulação com *Department of Home Affairs* para facilitar o acesso a documentos (BICHIR, 2015). Com o objetivo de facilitar a inscrição no CSG, foi criada a possibilidade de submeter os documentos após a fase inicial de candidatura ao programa, mudança que segue a recomendação emitida pelo Tribunal Constitucional, chamado a emitir um parecer sobre este assunto após apresentação de uma queixa por parte de um grupo de organizações da sociedade civil (entrevista). Era ainda solicitada a apresentação de um certificado de matrícula numa instituição de ensino, para crianças em idade de escolarização, ponto que tem sido apontado como inconsistente com o caráter não condicional do CSG (entrevista). Interpretações estritas desta exigência geraram vários casos de supressão do benefício para aqueles que não conseguiam apresentar prova de matrícula, obrigando o governo a relembrar a incondicionalidade do programa (entrevista).

Trata-se de uma prestação com condição de recursos, ou seja, para ser elegível é necessário estar abaixo da linha de corte. São os requerentes do benefício que declaram a sua renda, devendo apresentar provas. Ainda no plano da facilitação do acesso, há que se mencionar a alteração ao cálculo da condição de recursos, introduzida em 1999, que determina que se deixe de ter em conta

a renda conjunta da família e passe apenas a ser considerada a renda do/a cuidador(a).

Com o passar do tempo, o CSG foi alvo de alterações. Desde logo, no plano da gestão, há que se referir a introdução de novas estruturas institucionais. Na anterior configuração, vigente durante o *apartheid* e na primeira fase do CSG, a política de assistência social era formulada a nível nacional e implementada pelas províncias, o que originava desigualdade na entrega, dadas as diferenças em termos de recursos financeiros e humanos e de interpretação das diretrizes dos programas. A partir de 2004, o governo central assumiu responsabilidade pela condução das iniciativas deste setor (GARCIA; MOORE, 2012; PAUW; MNCUBE, 2007). Em 2006, entrou em funcionamento a SASSA, que passou a operacionalizar a assistência social (entrevistas; MAKHETHA, 2015). A SASSA procura assegurar a gestão do sistema de bolsas de forma eficiente. Entre as principais mudanças que decorrem da instituição da agência está a padronização do modo de funcionamento dos programas ao longo do território sul-africano, por meio do investimento no desenvolvimento e divulgação de normas, da formação de recursos humanos, e do acompanhamento da implementação dos programas (entrevistas).

Também o desenho e a implementação do programa foram sofrendo ajustes e continuam a ser alvo de debates. Uma discussão lateral, mas com efeitos no CSG, é a questão da criação de uma renda básica universal e incondicional (RBI). No ano 2000, foi constituído o Comitê Taylor, que estava mandatado para apreciar a possibilidade de reformar o sistema de proteção social para que se tornasse mais compreensivo. Se o RBI já era amplamente debatido no plano internacional e estava em discussão na África do Sul desde os anos 1990 (SEEKINGS; MATISONN, 2012; entrevistas), a proposta ganhou força ao figurar no relatório do Comitê. A sugestão era a atribuição de uma RBI a todos os indivíduos, de forma faseada e com prioridade a ser atribuída aos mais jovens. A proposta recebeu o apoio de um grande número de atores nacionais (conectados com fóruns internacionais de discussão desta alternativa), como sindicatos, igrejas e organizações da sociedade civil, que constituíram a *BIG Coalition* e promoveram ativamente

a ideia (SEEKINGS; MATISONN, 2012), bem como de alguns membros do governo e de parte do Ministério do Desenvolvimento Social (entrevistas; NOYOO, 2015; SEEKINGS, 2015). Por outro lado, enfrentou também resistências, em particular da parte do Tesouro e do Ministério das Finanças, que invocaram o elevado custo financeiro da proposta para a bloquear, alegando que causaria dependência (SEEKINGS; MATISONN, 2012; entrevistas), ponto que já havia sido levantado durante o debate sobre o CSG. Contudo, apesar do papel ativo de alguns membros da *BIG Coalition*, a proposta não logrou obter o apoio necessário para ser viabilizada, ficando relegada a um plano de discussão intelectual, segundo Seekings (2020). O surgimento de outras temáticas, como o regresso da preocupação da instituição de um salário mínimo nacional (entrevista), contribuíram para que a proposta de renda básica fosse recebendo menor atenção. Não tendo sido adotada, a RBI teve, contudo, efeito nos programas de assistência social, nomeadamente no CSG, que foram expandidos para responder à necessidade de incorporação de mais pessoas (GARAY, 2010; SEEKINGS; MATISONN, 2012; entrevistas).

O alargar das bolsas também pode ser entendido como uma tentativa de colmatar a questão do desemprego (SEEKINGS, 2019), que assumiu proporções muito elevadas com a aplicação da GEAR (OSBORN, 1997; LEHLOESA, 2000), e da pobreza generalizada. Assim, a idade de mínima de elegibilidade para a OAP/OPG foi revista em baixa, enquanto o CSG viu o teto máximo subir diversas vezes – inicialmente sete anos, correspondendo à primeira infância, em 2004 passou para 11, em 2009 para 14, e em 2013 para 18 (BICHIR, 2015; GARCIA; MOORE, 2012). O aumento da idade limite traduziu-se na explosão do número de beneficiários: cerca de 1 milhão em 2001, em 2006 passa para 8,8 milhões (GARCIA; MOORE, 2012) e 12,4 milhões em 2018 (SEEKINGS, 2019). As alterações ao CSG permitiram a proteção de um número maior de pessoas, mas representam um afastamento do objetivo inicial do programa, pensado para proteger a primeira infância (LUND, 2008; entrevista).

O valor da transferência também foi alterado, tendo sido incrementado por diversas vezes, de forma a conferir um maior grau de

proteção e a diminuir os efeitos adversos da inflação na renda dos mais vulneráveis. Com efeito, já havia uma tendência crescente e que se intensificou, com a ideia de usar o programa como um escudo contra os efeitos da crise de 2008 (BARRIENTOS, 2013). No entanto, o aumento do orçamento destinado a este programa – e também a outras bolsas – tem gerado algumas preocupações quanto à sustentabilidade futura (BICHIR, 2015; entrevista).

A partir de 2005, em resultado de evidências positivas da aplicação de condicionalidade noutros contextos, voltou a ser considerada a possibilidade de adotar medidas deste tipo. Para avaliar este cenário e com o intuito de trazer novas ideias e de repensar o CSG, foram realizados estudos sobre programas implementados em países selecionados – como México, Brasil, Chile e Cuba – e visitas presenciais para observação de outras experiências *in loco* (entrevistas). A proposta de associar condicionalidade na área de educação ao CSG foi descartada dado que: 1) aumentava a pressão sobre a oferta, que já enfrentava problemas; 2) representava elevados custos e uma carga administrativa considerável; 3) a frequência escolar era bastante elevada e o potencial ganho marginal não justificava o esforço adicional (entrevistas). Vale salientar que os programas sul-africanos servem de inspiração para outros países, principalmente da região da África Austral (GRANVIK, 2015; entrevista).

Nos últimos anos, tem crescido a preocupação com a integração de alguns grupos que se encontram excluídos do programa – por exemplo, recém-nascidos, que podem enfrentar esperas longas decorrentes da demora na emissão de documentos e no tratamentos dos processos de candidatura (entrevista). Além disso, muitas crianças que seriam elegíveis não se inscrevem devido ao desconhecimento das regras do programa por parte dos cuidadores (entrevista). A perda de beneficiários à medida que a idade avança também levanta preocupações (entrevistas).

Ao mesmo tempo que a África do Sul apresenta níveis elevados de desemprego, de informalidade e de pobreza, ela carece de formas de garantir a proteção da população em idade ativa. A atual configuração dirige as ações a grupos vulneráveis (crianças, deficientes e idosos), deixando sem cobertura um número

muito elevado de pessoas em idade ativa fora do mercado formal de trabalho. Também estão desprotegidos trabalhadores pobres, isto é, indivíduos que pertencem a categorias profissionais com baixos salários e que experimentam situações de (quase) pobreza (entrevista). Neste contexto, o CSG (e outras medidas como o OAP/OPG) assumem um papel central no combate à pobreza (SASSA, 2022). A criação de um sistema de proteção mais abrangente e compreensivo tem suscitado debate, apoiado nomeadamente por académicos e sindicatos (BICHIR, 2015; PELLISSERY; BARRIENTOS, 2014). A resposta a esta necessidade passa igualmente por pensar uma maior articulação com outros setores de política pública (BICHIR, 2015).

A pandemia teve impactos nocivos, com expressão mais acentuada entre os grupos vulneráveis e sem proteção. Diante da necessidade de proteger a população dos efeitos do coronavírus, bem como para mitigar os impactos socioeconômicos negativos decorrentes das medidas de contenção, optou-se por reforçar o sistema já existente, bem como por adotar uma medida temporária, o programa *Special Relief of Distress (SRD)*, que atingiu cerca de seis milhões de beneficiários (GRONBACH; SEEKINGS; MEGANNON, 2022). Face a estes desafios adicionais, voltou a emergir o debate sobre a revisão premente do sistema, com a proposta de adoção do RBI a ecoar novamente. Cabe mencionar que, à semelhança do que se verificou noutros países, a pandemia serviu de gatilho para colocar em prática inovações e para acelerar o processo de transição digital. No caso do CSG (e também de outras prestações), a SASSA promoveu a introdução de um sistema online de candidaturas ao programa (SASSA, 2022).

5 Dinâmicas internacionais das políticas sociais

As dinâmicas internacionais devem ser consideradas aquando da análise do programa, dado que este se insere num movimento amplo de adoção de transferências monetárias. Com efeito, o programa está sujeito a influências externas. Apesar da relativa autonomia do governo sul-africano no que concerne a tomada de decisão relativamente às políticas sociais (entrevista), há que

notar a participação de atores externos em momentos decisivos do processo decisório – por exemplo, a presença de consultores estrangeiros em alguns dos encontros dinamizados pelo CL (entrevistas; LUND, 2008). As informações recolhidas por meio das entrevistas também apontam para uma abertura dos atores sul-africanos às ideias em circulação no plano internacional, quer devido a leituras e ao estudo de dados oriundos de outros contextos, quer devido ao próprio processo de socialização destes indivíduos.

Além disso, como demonstrado, ideias provenientes do exterior têm impacto na condução do programa ao longo do tempo. Por exemplo, as evidências de efeitos positivos na aplicação de condicionalidades na área de educação em países latino-americanos motivaram a procura por mais informações e abriram espaço para que se considerasse esta possibilidade. A aquisição de conhecimento sobre alternativas possíveis e o envio de delegações para estudar outros programas e assim repensar o CSG permite ainda discutir a questão da aprendizagem a partir de experiências externas, sinalizada por Rose (1991). O autor entende o processo de aprendizagem como algo racional e intencional e podemos considerar que o caso sul-africano, em certa medida, corresponde a esta visão, uma vez que foi colocada em prática uma estratégia deliberada e abrangente de recolha de informações. Entretanto, trabalhos mais recentes criticam o quadro analítico proposto por Rose (1991), argumentando que os atores que intervêm na formulação de políticas não são dotados de recursos infinitos que lhes permitam observar múltiplas realidades e racionalmente selecionar as melhores opções. Weyland (2005) sugere que a racionalidade dos atores é limitada e que uma série de barreiras (temporais, de conhecimento, de acesso à informação e outras) levam a que tomem atalhos no processo de decisão. No caso sul-africano, os países selecionados como mananciais de informações julgadas úteis para repensar as características do CSG serviam de casa a *best practices* e/ou a experiências consideradas inovadoras, o que tornava os dados mais acessíveis, mas não significava necessariamente que estas eram as melhores referências para o contexto nacional. A observação das condicionalidades no setor

da educação implementadas por outros países reforçou a ideia de que o programa sul-africano devia manter um formato incondicional. Este processo está em linha com a seguinte afirmação de Dunlop (2009, p. 307): “(...) *policy learning is not synonymous with policy adoption; decision-makers can learn ‘negative lessons’ where learning from the ideas that are diffused help crystallize what ideas and policy paths they do not wish to follow*”.

É também pertinente colocar o programa em perspectiva internacional, partindo do ângulo oposto, ou seja, considerando que o CSG alimenta o debate sobre assistência social a nível supranacional e serve de inspiração para outros países. Efetivamente, o CSG, a par de outras medidas de proteção social, tem contribuído para informar os debates sobre programas de transferência de renda incondicional e tem capturado a atenção de diversas organizações regionais e internacionais, bem como de outros governos, nomeadamente na zona de vizinhança.

Entender o funcionamento de uma política (social) global requer ir além dos momentos em que existem evidências de interseção dos planos nacional e internacional. Assim, para avançar na análise do programa são necessárias outras ferramentas, oferecidas por trabalhos na área de análise de políticas públicas. Segundo Béland (2005) as ideias – independentemente da sua origem, dos fóruns em que se encontram em discussão e dos atores que as promovem – podem contribuir para a mudança drástica do curso da política ou, contrariamente, para reforçar o que já existe. O CSG permite observar estes dois efeitos. Por um lado, o momento de transição democrática tornou evidente a necessidade de rever o sistema de proteção social, o que abriu uma janela de oportunidades para mudança (KINGDON, 1984). Criou-se, assim, espaço para introduzir ideias inovadoras, tais como a passagem da unidade de intervenção da família para a criança e a atribuição do benefício diretamente à criança. Por outro lado, saem reforçadas práticas em vigor, dado que tendo considerado outras medidas possíveis de combate à pobreza, optou-se por criar um programa de transferência monetária incondicional, modelo há muito presente no contexto sul-africano e que ganhava força no contexto de valorização deste instrumento nas arenas de discussão internacionais.

A análise das discussões mais recentes ao redor do programa CSG e da recomendação de instituição de um RBI – também ele uma proposta amplamente difundida no plano internacional – mostram que é necessário ter em consideração uma série de outros fatores que possibilitam que (novas) ideias influenciem políticas públicas. Hall (1989) menciona a necessidade de considerar a viabilidade administrativa, econômica e política das ideias. Com efeito, limites econômicos foram por diversas vezes invocados para justificar determinadas decisões. Desde logo, a Constituição menciona que o Estado garante a proteção social dos seus cidadãos na medida em que os recursos disponíveis o permitam. Ainda durante a fase de elaboração do CSG, a necessidade de conter a despesa associada à implementação da GEAR foi determinante para que se chegasse ao desenho final (LUND, 2008; entrevistas). Já no que concerne o RBI, o peso demasiado grande que tal medida representaria relativamente ao produto interno bruto foi um dos argumentos usados para travar a ideia. O caso do RBI ilustra também os embates entre atores com visões e interesses distintos: tendo recebido apoio da parte de alguns membros do governo, a proposta encontrou fortes resistências por parte do Tesouro (entrevistas; SEEKINGS; MATISONN, 2012). O poder que este órgão detém no quadro sul-africano (SEEKINGS, 2007) impossibilita a concretização desta proposta, ou seja, o peso político dos atores pode facilitar ou bloquear as mudanças.

Há ainda que ter em consideração o modo como as propostas são apresentadas. Como ressalta Béland (2005, p. 12):

The ability to frame a policy programme in a politically – and culturally – acceptable and desirable manner is a key factor that can help explain why some policy alternatives triumph over others (...). Additional factors include support from key political constituencies, technical feasibility in the context of established policy frameworks, and the relative simplicity of policy ideas themselves – very complex policy ideas are difficult to explain to the public and even to elected officials.

A utilização de estratégias de comunicação simples é importante não apenas para colocar um determinado tópico na agenda ou para moldar o formato que a política terá, mas também para

garantir que a implementação esteja alinhada com as orientações. A análise do CSG aponta para a necessidade de colocar em prática boas estratégias de comunicação e de informação dos profissionais de nível de rua que atuam na entrega da política na ponta, que vêm depois a ser reforçadas com a criação da SASSA e a oferta de formação aos técnicos envolvidos no programa, para garantir que a operacionalização deste decorre em conformidade com as regras e evitar problemas como a solicitação de documentos e/ou do cumprimento de condicionalidades que não estão previstas.

A análise ao longo do tempo também permite atentar para a evolução do programa. Vários autores têm estudado mudança em políticas públicas, prestando atenção a momentos de profundas alterações (SABATIER: JENKINS-SMITH, 1993; HALL, 1993; KINGDON, 1984), a pequenas mudanças sequenciais (LINDBLOM, 1959) ou sugerindo ainda que a política é marcada por alterações marginais que são pontualmente interrompidas por alterações drásticas – teoria do equilíbrio pontuado (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999). No âmbito da proteção das crianças vulneráveis, podemos pensar a criação do CSG como uma mudança drástica, uma vez que este substitui a SMG e introduz ideias e práticas muito distintas das anteriores, como é o caso do direcionamento da transferência para a criança. Já as mudanças que se dão em seguida, como o aumento do valor do benefício ou a elevação do teto máximo de elegibilidade, podem ser entendidas como mudanças marginais, uma vez que não afetam as linhas gerais de orientação do programa.

Ao recorrer às categorias de mudança propostas por Howlett, Ramesh e Perl (2013) – adição de camadas, deriva, conversão e redesenho/substituição – podemos considerar que no quadro da política dirigida a crianças vulneráveis, a substituição da SMG pelo CSG corresponde à categoria redesenho, enquanto as alterações vividas pelo CSG podem ser entendidas tanto como adição de camadas, se ao definir novos objetivos se dota a política dos meios necessários para os cumprir, quanto como processos de deriva, que consistem na alteração dos meios sem os vincular com os fins da política. Para avançar nesta discussão, a proposta de distinção entre fins e meios avançada por Howlett e Cashore (2009) é útil,

embora continue a dar margem para estes dois entendimentos. Por um lado, podemos verificar que há processos de deriva, uma vez que ocorrem alterações dos meios que os afastam dos fins originais do programa. A título de exemplo, podemos notar que o programa foi inicialmente concebido para garantir a proteção da primeira infância, mas as subseqüentes alterações da idade máxima para participação do programa e a pressão para o alargamento a novos grupos ainda a descoberto não estão alinhadas com este objetivo. Por outro lado, podemos perceber estas mudanças como adições de camadas, se colocarmos o programa num quadro mais amplo de proteção social e entendermos que a inclusão de novos grupos é um passo na direção de um sistema mais compreensivo.

Em suma, recorrer ao quadro analítico anteriormente apresentado permite estudar o CSG enquanto política social global e, por conseguinte, ter uma maior compreensão do encontro entre o plano nacional e internacional no decorrer da sua evolução.

6 Considerações finais

Este artigo analisou o *Child Support Grant*, um programa sul-africano de proteção social dirigido a crianças vulneráveis. É um programa de destaque no cenário sul-africano não só por corresponder à única mudança significativa introduzida no sistema de proteção social no período democrático – excluindo as medidas temporárias de resposta à pandemia – como também pela sua magnitude. Tem atraído a atenção de atores internacionais variados – organizações regionais e internacionais, agências de cooperação para o desenvolvimento, organizações não-governamentais –, de outros governos e de acadêmicos.

O programa foi estudado desde a sua conceção até aos dias atuais, sendo discutidas questões ligadas às diferentes etapas que constituem uma política pública. Mais ainda, este estudo procura colocar o programa em perspectiva, inserindo a análise no sistema de proteção social da África do Sul e também reconhecendo que a adoção deste tipo de medidas se enquadra em processos largamente reconhecidos e estudados de difusão de modelos de política pública, presentes no Sul Global desde os anos 1990.

É demonstrado que o programa sul-africano é influenciado por acontecimentos externos e por atores internacionais ou conectados de forma significativa aos debates internacionais. Ao mesmo tempo o CSG constitui uma fonte de inspiração para outros governos e alavanca o debate no plano internacional. Porém, estas influências não se limitam ao momento de inserção deste instrumento na agenda política e de discussão do desenho a assumir, como frequentemente acontece na literatura. Elas continuam a ser importantes noutras etapas do programa e, a par de dinâmicas internas e de outros constrangimentos diversos, contribuem para explicar a evolução da medida no tempo. O entendimento do CSG enquanto política global inserida num quadro nacional implica então utilizar elementos originários de teorias da difusão e também da análise de políticas públicas para examinar de modo mais completo a “vida” do programa. Assim, o estudo atesta a utilidade de combinar diferentes abordagens

Pesquisas futuras podem continuar a aprimorar este quadro de análise, bem como utilizá-lo para examinar outros programas.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. **Report of the Lund Committee on Child and Family Support**, 1995. Disponível em: <<http://www.gov.za/documents/report-lund-committee-child-and-family-support>>. Acesso em: 1 out. 2016.

BARRIENTOS, A. **Social Assistance in Developing Countries**. UK: Cambridge University Press, 2013.

BARRIENTOS, A. et al. Growing' social protection in developing countries: lessons from Brazil and South Africa. **Development Southern Africa**, v. 30, n. 1, p. 54-68, 2013.

BARRIENTOS, A.; VILLA, J.M. Evaluating antipoverty transfer programmes in Latin America and Sub-Saharan Africa. Better policies? Better politics? Finland: UNU-WIDER, 2013.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process tracing methods: foundations and guidelines**. US: University of Michigan Press, 2013.

BÉLAND, D. Ideas and social policy: an institutionalist perspective. **Social Policy and Administration**, v. 39, n. 1, p. 1-18, 2005.

BÉLAND, D.; FOLI, R.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WOO, J.J. Instrumental constituencies and transnational policy diffusion: the case of conditional cash transfers. **Review of International Political Economy**. v. 25, n. 4, p. 463-482, 2018.

BICHIR, R. M. **Capacidades Estatais para Implementação de Programas de Transferência de Renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Brasília: IPEA, 2015.

DEACON, B. **Global Social Policy & Governance**. UK: SAGE, 2007.

DUNLOP, C. Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. **Policy Studies Journal**, v. 30, n. 3, p. 289-311, 2009.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o elo perdido da Análise de Políticas Públicas no Brasil? **Revista Debates**, v. 6, p. 13-36, 2012.

FERGUSON, J. **Give man a fish: reflections on the new politics of redistribution**. USA: Duke University Press, 2015.

FOLI, R. et al. How instrument constituencies shape policy transfer: a case study from Ghana. **Policy and Society**, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1377987>>. Acesso em: 6 set. 2017.

GARAY, C. **Including the outsiders: social policy expansion in Latin America**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade da Califórnia, 2010.

GARCIA, M.; MOORE, C. **The cash dividend**. The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa. Washington D.C.: World Bank, 2012.

GRANVIK, M. Policy Diffusion, domestic policy and social protection in Lesotho, 1998-2012. **CSSR Working**, Paper n. 357. Cidade do Cabo: University of Cape Town, jul. 2015.

GRONBACH, L.; SEEKINGS, J.; MEGANNON, V. Social Protection in the COVID-19 Pandemic: Lessons from South Africa. **CGD Policy**, Paper 252. Washington, DC: Center for Global Development, 2022.

HAARMAANN, D. **From State Maintenance Grants to a new child support system: Building a policy for poverty alleviation with special reference to the financial, social, and developmental impacts**. Tese (Doutorado em Estudos do Desenvolvimento), University of the Western Cape, Cidade do Cabo, 1998.

HALL, P. **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

_____. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275–296, 1993.

HANLON, J.; BARRIENTOS, A.; HULME, D. **Just give money to the poor**, The Development Revolution from the Global South. US: Kumarian Press, 2010.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.

HOWLETT, M.; CASHORE, B. The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. **Journal of comparative policy analysis: Research and Practice**, v. 11 n.1, p. 33–46, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Padrões de mudança política. In: HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**. Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 223-238.

HOWLETT, M. et al. Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 264-284, 2018.

KAASCH, A., KOCH, M.,; MARTENS, K. Exploring theoretical approaches to global social policy research: Learning from international relations and inter-organisational theory. **Global Social Policy**, v. 19, n. 1-2, p.87-104, 2019.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

LEHLOESA, T. **South Africa's Growth, employment and redistribution strategy in the context of structural adjustment programmes in the South**. Dissertação (Mestrado em Estudos Internacionais) – Rhodes University, Grahamstown, 2000.

LEITE, C. K.; PERES, U. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 351-376, 2013.

LEITE, C. K., PERES, U.; BELLIX, L. Ideias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: LUKIC, M.; TOMAZINI, C. [eds.] **As ideias também importam**: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Brasil: Ed. Juruá, 2013, p. 145-167.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LUND, F. **Changing social policy: The Child Support Grant in South Africa**. África do Sul: HSRC Press, 2008.

MAKHETHA, M.T. **A policy-making framework for Social Assistance in South Africa: The case of the Department of Social Development and the South African Social Security Agency**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – North-West University, África do Sul, 2015.

MENICUCCI, T. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saúde e Sociedade**, v. 15, p. 72-87, 2006.

MKANDAWIRE, T. Targeting universalism in poverty reduction. **Social Policy and Development**, Paper no. 23. Genebra: UNRISD, 2005.

NOYOO, N. **Public-policy in the Mbeki era**. South Africa: Kwarts Publishers, 2015.

OLIVEIRA, M.C. **Ideias e Políticas Públicas**. Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile. 2018. 197 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

_____. **Les transferts monétaires en Afrique Subsaharienne**. Dissertação (Mestrado em Politique et Développement en Afrique et dans les Pays du Sud) – Sciences Po Bordeaux, Pessac, 2013.

OLIVEIRA, M. C.; ALMEIDA CRAVO, T. Social protection in Mozambique: cash transfers and local agency. **Cadernos Estudos Africanos**, Lisboa, ISCTE-IUL, v. 41, p. 165-194, 2021.

OLIVEIRA, M.C.; BICHIR, R. M. O papel da *instrument constituency* na formulação do Programa Bolsa Família e do Chile Solidario. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 113, p. 211-246, 2021.

OLIVIER DE SARDAN, J.P.; PICCOLI, E. (eds.). **Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts**. London: Berghahn Press, 2021.

ORENSTEIN, M. A. The new pension reform as global policy. **Global Social Policy**, v. 5, n. 2, p.175-202, 2005.

OSBORN, E. Why GEAR isn't working: an update. **Indicator SA**, v. 14, n. 3, p. 26-31, 1997.

OSORIO, C. **Conditional Cash Transfer Programs in Ecuador and Chile**. The role of Policy Diffusion. Londres: Palgrave Macmillan, 2020.

_____. **¿Aprendiendo o emulando?** Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina. Santiago: LOM ed, 2018.

OSORIO, C.; OLIVEIRA, M. C.; VERGARA, J. M. International development cooperation as one of the triggers for the process of public transfer. **Estudios Internacionais**: Revista De Relações Internacionais da PUC Minas, v. 8, n. 2, p. 8-26, 2020.

OSORIO, C.; VERGARA, J. M. Programas de transferencia condicionada frente a frente: los casos de Chile, Paraguay e Colombia (2000-2012). **DAAPGE** – Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, v. 19, n. 32, p. 109-140, 2019.

PATEL, L.; HOCHFELD, T. Developmental social work in South Africa: translating policy into practice. **International Social Work**, v. 56, n. 5, p. 690-704, 2012.

PAUW, K.; MNCUBE, L. Expanding the social security net in South Africa: opportunities and constraints. **Development Policy Research Unit**, Working Paper 07/127. Cidade do Cabo: University of Cape Town, 2007.

PECK, J.; THEODORE, N. **Fast Policy**. Experimental statecraft and the thresholds of neoliberalism. USA: University of Minnesota Press, 2015.

_____. Follow the policy: a distended case approach. **Environment and Planning A**, v. 44, n. 1, p. 21-30, 2012.

PELLISSERY, S.; BARRIENTOS, A. Expansion of social assistance: does politics matter? **Economic and Political Weekly**, v. XLVIII, n. 19, p. 47-54, 2014.

ROSE, R. What is lesson-drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners. *In*: SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. [eds.] **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993, p. 211-35.

SABATIER, P. A. (ed.) **Theories of the Policy Process**. New York: Routledge, 2007.

SASSA. **Annual Report 2021/2022**. África do Sul: South Africa Social Security Agency, 2022.

SEEKINGS, J. Basic Income Activism in South Africa, 1997-2019. *In*: Caputo, R.K., Liu, L. (eds.). **Political Activism and Basic Income Guarantee**. Exploring the Basic Income Guarantee. UK: Palgrave Macmillan, 2020.

_____. Social grants and voting in South Africa. **CSSR**, Working Paper n° 436. Cidade do Cabo: University of Cape Town, 2019.

_____. State capacity and the construction of pro-poor welfare states in the 'developing' world. **CSSR**, Working Paper n° 359. Cidade do Cabo: University of Cape Town, 2015.

_____. Who holds power in post-Apartheid South Africa? **CSSR**, Working paper n° 195. Cidade do Cabo: University of Cape Town, 2007.

_____. Not a single white person should be allowed to go under: swartgevaar and the origins of south Africa's welfare state, 1924-1929. **CSSR**, Working paper n° 154. Cidade do Cabo: University of Cape Town, 2006.

SEEKINGS, J.; MATISONN, H. South Africa: the continuing politics of Basic Income. *In*: MURRAY, M. C.; PATMAN, C. (orgs.). **Basic Income Worldwide**. Horizons of Reform. England: Palgrave Macmillan, 2012, p. 128-150.

SUGIYAMA, N. B. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. **Global Social Policy**, v. 11, n. 2-3, p. 250-278, 2011.

TRUE, J. L.; JONES, B. D., BAUMGARTNER, F. R. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American Policymaking. *In*: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1999, p. 97-115.

VAN DER BERG, S. Issues in South African Social Security. **Stellenbosch Economic Working Paper**, Stellenbosch, 2002.

WEYLAND, K. Theories of policy diffusion. **World Politics**, v. 57, p. 262-295, 2005.

WINTER, S. Implementation. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy**. London: SAGE Publications, 2006.

YEATES, N.; HOLDEN, C. Introducing global social policy. *In*: YEATES, N.; HOLDEN, C. **Understanding Global Social Policy**. UK: Bristol University Press, 2022.