

Programas de transferência condicionada de renda no Brasil e no Peru: Regimes de políticas públicas em perspectiva comparada¹

Camila Silva Rezende²

Resumo

Este trabalho procura fazer uma revisão bibliográfica sobre a implicação do conceito de regime de políticas públicas no estudo sobre o processo decisório dos programas de distribuição condicionada de renda (PTCRs) Bolsa Família, do Brasil, e Juntos, do Peru. Os regimes de políticas públicas são padrões de governança que contêm os atores, ideias e instituições envolvidos nas etapas do ciclo de políticas públicas que influenciam o processo. Os PTCRs podem ser encontrados por toda a América Latina e o estudo procura levantar quais são os termos centrais para investigar como os países latino-americanos chegaram a um consenso sobre os meios de combater a desigualdade socioeconômica de raízes estruturais e históricas. Para tanto, a discussão sobre a relação entre capitalismo e democracia e o Estado de Bem-Estar e suas implicações na América Latina também são contempladas.

Palavras-chave: América Latina, políticas públicas, democracia, processo decisório.

Área temática: El estudio de la política económica y los programas sociales I

Este trabalho tem como objetivo fazer uma revisão bibliográfica sobre a implicação do conceito de regime de políticas públicas no estudo sobre o processo decisório dos programas de distribuição condicionada de renda (PTCRs) Bolsa Família, do Brasil, e Juntos, do Peru. Os regimes de políticas públicas são padrões de governança que contêm os atores, ideias e instituições envolvidos no processo de tomada de decisão e desenho das políticas, englobando interesses, linhas de pensamento, corporações, indivíduos, organizações, burocracia e partidos que tenham alguma influência no processo. O estudo pretende levantar quais são os termos centrais para investigar como os países latino-americanos chegaram a um consenso sobre os meios de combater a desigualdade socioeconômica de raízes estruturais e históricas. Para tanto, a discussão sobre a relação entre capitalismo e democracia e o Estado de Bem-Estar e suas implicações na América Latina também será contemplada.

Os países latino-americanos passaram durante as décadas de 1970 e 1980 por uma onda de redemocratizações, experimentando novamente as eleições livres depois de anos de regimes autoritários. Concomitantemente ou logo depois dos processos de redemocratização, com um ambiente político em que os atores políticos relevantes se submetem às regras do jogo para chegar ao poder, houve a onda de reformas neoliberais. Os novos regimes políticos foram acompanhados de reformas na assistência social e previdência. À época, afirmava-se a supremacia da orientação liberal na economia, com

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

² Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFG. Email: camilawg.rs@gmail.com.

órgãos internacionais recomendando políticas ortodoxas (CHANG, 2003; FIORI, 2014), mas o que se observa a partir dos anos 2000 é que os governos latino-americanos passaram a adotar novamente políticas de intervenção estatal, inclusive nas áreas sociais. Os programas de transferência condicionada de renda se inserem nesta tendência de políticas observadas nos últimos anos e têm como objetivo reduzir a pobreza e a fome, focam em famílias e fazem pagamentos regulares se elas mantiverem os filhos na escola e realizarem controles periódicos de saúde, entre outras condições (HUAYTA, 2011). Este trabalho busca se inserir nesse contexto, observando particularmente os programas Bolsa Família, do Brasil, e Juntos, do Peru.

Os regimes políticos são compostos por ideias políticas, um conjunto de atores e as instituições. Os regimes de políticas públicas podem ser 1) uma disposição institucional, relações entre Estado e economia, para atingir objetivos de trabalho e bem-estar, como proposto por Esping-Anderson (HOWLETT et al, 2013); 2) uma “constelação” de ideias, instituições e conjunto de políticas, de acordo com Harris & Milkis (HOWLETT et al, 2013); e 3) uma conformação de políticas e instituições que firma objetivos amplos que transcendem as particularidades de cada setor, segundo Eisner (HOWLETT et al, 2013). Os regimes de políticas públicas podem nos ajudar a compreender padrões duráveis que influenciam processos por que passam as políticas em diferentes setores, sejam econômicos, sociais, etc. Esses padrões explicam porque algumas decisões são tomadas e outras nem são consideradas, porque os problemas entram na agenda, como os resultados das políticas são avaliados e porque algumas delas são mantidas e outras modificadas.

Por influenciarem tão fortemente o processo de desenvolvimento das políticas é que os regimes são importantes. No estudo, o foco estará em identificar qual a importância dos atores, ideias e instituições na construção do consenso necessário para a implementação das políticas e escolha dos rumos seguidos pelos países, levando em consideração o surgimento do Estado de Bem-Estar e dos PTCRs e adoção destes na América Latina.

Para a análise empreendida serão utilizadas o que os autores Howlett et al (2013) denominam técnicas interpretativas ou “pospositivistas”, destinadas a auxiliar na compreensão não apenas das políticas e seus efeitos na sociedade, mas também do processo que levou à sua adoção. Os regimes de políticas públicas traduzem a natureza durável de padrões na *policy-making* de um governo, o arranjo de governança dedicado a um problema ou conjunto de problemas.

“O termo ‘regime político’ (*policy regime*) tenta captar o modo como as instituições, ideias e atores políticos tendem a se engessar em padrões de interação relativamente estáveis e institucionalizados, que se agrupam para manter os conteúdos e os processos políticos de forma mais ou menos constante ao longo do tempo” (HOWLETT et al, 2013, p. 97).

Neste trabalho pretende-se trazer elementos que auxiliem a reflexão sobre os atores, instituições e ideias envolvidos no processo decisório dos PTCRs do Brasil e do Peru, e como a interação entre os três fatores produziu mudança ou continuidade na agenda dos dois países e na região. Desta forma procura-se contribuir para ampliar o conhecimento sobre a assistência social na América Latina, qual a relação entre a

democracia recentemente construída na região e as garantias e direitos sociais oferecidos à população e como os paradigmas e órgãos internacionais podem influenciar as políticas públicas de assistência social.

Políticas Públicas

Políticas públicas estão intrinsecamente ligadas à política, numa relação que envolve interações sociais e poder. O estudo das políticas públicas examina as regras, leis, objetivos e padrões que guiam as ações governamentais que determinam recursos e custos e distribuem fardos e benefícios para a sociedade, enquanto o estudo da política explora como o poder é exercido dentro e fora do governo para distribuir tais custos e recursos (BIRKLAND, 2005). March e Olsen (2006) alertam que o conceito de política não pode ser reduzido a um mero reflexo da sociedade ou consequências das ações de vários indivíduos, pois a política foi organizada ao redor da interpretação da vida, com significado e propósito, e não apenas ao redor do *policy-making* e da alocação de recursos. Ambos campos de estudo se preocupam com a influência de tais processos em nossas vidas e na sociedade como um todo.

A política pública pode ser definida, segundo Howlett et al, como “uma escolha feita no sentido de empreender um determinado curso de ação” (2013, p. 7), “um comportamento orientado para o alcance de objetivos” (2013, p. 9) ou como “atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’” (2013, p. 5). Birkland (2005) complementa esta definição afirmando que a política pública envolve o que o governo escolhe fazer ou não fazer, afetando a população.

Hoje compreende-se que o processo da política pública é um ciclo em constante movimento que se realimenta através do feedback recebido, da avaliação e dos resultados observados. Para alcançar o sucesso, uma política pública deve ser pensada e formulada em um ambiente político de consenso, pois a aceitação dos atores envolvidos é necessária para a apropriada implementação. Howlett et al (2013) esclarece que o processo de “realimentar” o ambiente político com os *outcomes* de uma política altera o contexto em que esta foi implementada, a *policy-making* é um processo em que os atores aprendem de seus erros e acertos, e os rumos a serem escolhidos a seguir dependem do feedback feito na avaliação da política.

O que se pretende investigar é como as combinações das variáveis ideias, atores e instituições são capazes de construir em cada país a legitimidade e coerência necessárias ao sucesso das articulações das políticas. A montagem da agenda e a formulação influenciam as opções políticas que serão levadas em consideração, as opções viáveis para a solução, os instrumentos selecionados, os atores e instituições envolvidos e as ideias que eles sustentam. Logo, o estudo se concentrará em analisar a literatura sobre regimes de políticas públicas e sobre os PTCRs, seu surgimento e adesão na América Latina, extraíndo algumas variáveis relevantes nos processos decisórios que levaram à implementação do Bolsa Família e do Juntos, para depois, por meio da comparação, distinguir diferenças e semelhanças entre os casos explicitadas pela literatura.

O contexto da política pública

Existe um debate entre produções recentes que procuram investigar quais fatores mais influenciam as políticas públicas, na tentativa de descobrir o que deve ser

[Digite aqui]

priorizado nas análises, buscando compreender quais fatores dão forma à política pública (HOWLETT et al, 2013). Entre os avanços alcançados neste empreendimento se destaca a importância do contexto da política pública, que seria desenvolvida em meio a três fatores críticos: atores, instituições e ideias. Segundo Howlett et al (2013):

“Muita teorização recente reflete esse entendimento de que tanto os atores quanto as instituições e as ideias que eles sustentam exercem um papel significativo no sentido de influenciar a evolução e os resultados dos processos político-administrativos. Os indivíduos, grupos e classes engajados no processo político certamente têm seus próprios interesses, mas o modo como os interpretam e persegue seus interesses e os resultados de seus esforços são modelados pelos fatores institucionais e pelas ideias” (HOWLETT et al, 2013, p. 59)

Esta perspectiva de análise se insere na abordagem neoinstitucional à vida política, caracterizada por considerar as instituições sociais e o Estado como entidades centrais que influenciam as preferências e condutas dos atores políticos e por compreender “a política pública como produto de interação interdependente entre a capacidade do Estado e a ação social” (HOWLETT et al, 2013, p. 58).

Howlett et al (2013) também ressaltam a importância de compreender o contexto político-econômico da política pública. Segundo os autores, capitalismo e democracia são as metainstituições que “informam as estruturas nas quais se desenvolvem os processos da política pública na maioria das sociedades modernas” (HOWLETT et al, 2013, p. 60), observando-se apenas mudanças nos arranjos políticos entre um país e outro. O capitalismo é o ambiente de *policy-making*, a democracia é o sistema de tomada de decisão e o regime de políticas públicas é o contexto em que se dá todo o processo (HOWLETT et al, 2013).

“O capitalismo se refere tanto a uma economia política ou sistema de produção e troca orientado pelo mercado quanto a uma sociedade em que o controle sobre a propriedade requerida para a produção (capital) esteja concentrado nas mãos de uma pequena parcela da população, enquanto a maior parte do restante vende seu tempo de trabalho num sistema de salários” (HOWLETT et al, 2013, p. 60).

Este arranjo confere o poder de decidir o que será produzido aos poucos grupos e indivíduos proprietários, tornando-os a classe dominante na sociedade, capazes de influenciar os governos de acordo com seus interesses particulares. Pois ainda que a democracia torne possível a representação e participação do restante da sociedade, as empresas de negócios podem influir no *policy-making* através de doações a partidos e campanhas que auxiliarão a eleição de representantes favoráveis a seus projetos (HOWLETT et al, 2013).

Capitalismo e liberalismo estão intimamente ligados, pois o liberalismo é um conjunto de crenças e práticas, uma ideologia, que justifica e reforça o modo de produção capitalista embasando-se na “crença fundamental de que a propriedade privada dos meios de produção é a correta e justa como chave para o alcance do progresso humano e da liberdade” (HOWLETT et al, 2013, p. 62), admitindo o Estado como necessário para desempenhar funções necessárias que não poderiam ser desempenhadas de outra forma.

Podemos apontar dois marcos na liberalização das economias capitalistas na segunda metade do século XX, ambos na década de 1970. O primeiro se refere ao rompimento norte-americano e britânico com o acordo de Bretton Woods em 1973, desregulando seus mercados financeiros e gerando um processo de liberalização e globalização financeira, e o segundo é a eleição de Margaret Thatcher em 1979, simbolizando a fronteira entre as eras keynesiana e a neoliberal (FIORI, 2014). Embora a antiga primeira-ministra britânica não tenha iniciado propriamente a adoção de medidas ortodoxas na Grã-Bretanha, pois foi seu antecessor James Callaghan quem aceitou as políticas ortodoxas e monetaristas exigidas pelo FMI em troca da liberação de empréstimos, foi o conjunto de políticas implementadas no seu governo que passaram a ser chamadas de “Consenso de Washington” (FIORI, 2014).

As políticas e instituições prescritas pelo Consenso de Washington objetivando a abertura dos mercados e a livre circulação dos capitais (FIORI, 2014), chamadas de “boas políticas” e “boas instituições”, podem ser definidas da seguinte forma:

“‘Instituições boas’ são, essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo nos anglo-saxônicos. Entre as instituições-chave, incluem-se a democracia, a burocracia “boa”, o Judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente).” (CHANG, 2003, p. 11-12).

Durante a década de 1990 organismos internacionais que recomendavam as “boas políticas” prescritas pelo Consenso de Washington, “políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação” (CHANG, p. 11), reconheceram a limitação da adoção de “boas políticas”, sua insuficiência e a necessidade de adoção de estruturas institucionais que garantissem melhores resultados. O foco, então, se direcionou para a adoção da “boa governança” por meio de “instituições boas” (CHANG, 2003). No ano de 2009 o primeiro-ministro britânico Gordon Brown anuncia o fim do Consenso de Washington, levando a imprensa a anunciar o retorno do keynesianismo, mas segundo José Luís Fiori (2014) não houve uma verdadeira ruptura.

De acordo com o autor (FIORI, 2014) não houve a morte da ideologia econômica liberal, pois Keynes era também um liberal, defendendo a intervenção estatal quando a “mão invisível” não fosse capaz de manter o bom funcionamento dos mercados. Devido a este parentesco entre a teoria keynesiana e a liberal neoclássica é impossível dissociar suas políticas, pois estas não se opõem, mas se complementam, “atendendo a interesses e a funções diferentes, mas intercambiáveis, segundo o lugar e o momento em

que são colocadas em prática” (FIORI, 2014, p. 134). Os PTCRs portanto podem se encaixar em ambas linhas de pensamento.

A democracia é a outra metainstituição que compõe o contexto político-econômico das políticas públicas da maior parte dos países na atualidade. A democracia pode ser considerada, para o estudo das políticas públicas, “como um plano de organização política, um sistema de tomada de decisão política, que envolve a estruturação do controle do Estado no dia a dia por meio de instituições representativas, cujos titulares são eleitos periodicamente” (HOWLETT et al, 2013, p. 64). Através do sufrágio e da abolição das restrições ao voto a democracia permite que os segmentos da sociedade que não são proprietários capitalistas escolham quem os represente no governo. Isto impede que as decisões governamentais sejam influenciadas apenas por uma elite da sociedade e compensa o poder direto que a elite econômica e social já possui sobre o policy-making, numa tentativa de diminuir os efeitos da concentração de propriedade, meios de produção e renda (HOWLETT et al, 2013).

Para Robert Dahl (2005) a democracia pode ser vista como um sistema político que permite participação e oposição ou contestação, como a responsabilidade do governo em relação às preferências da sociedade, na qual os cidadãos podem formular suas preferências, expressá-las aos concidadãos e ao governo e vê-las igualmente consideradas pelo governo, sem discriminação de conteúdo ou fonte da preferência. A democracia é o regime baseado no consenso ou no governo por consentimento dos governados. O autor cultiva uma percepção realista da política, se debruçando sobre como ela realmente é em oposição a teorizar sobre como ela deveria ser, por esta razão o autor considera que país algum é totalmente democratizado, apresentando total inclusão e igualdade entre os cidadãos. Por esta razão prefere definir os regimes como poliarquias e não democracias (DAHL, 2005).

A definição de poliarquia contempla os aspectos das eleições livres e justas e do sufrágio e das liberdades: 1) autoridades públicas eleitas; 2) eleições livres e honestas; 3) sufrágio universal; 4) direito a competir pelos cargos públicos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; 7) liberdade de organização (DAHL, 2005). Para o autor, a democracia não tem o poder de transformar a sociedade, de fazer o bem maior para todos, mas é um jogo no qual a maioria se beneficia, um jogo melhor do que a alternativa. A democracia jamais correspondeu aos seus ideais, ela é apenas um arranjo institucional no qual a representação é igual para todos, e quanto mais universalizada a participação, mais inclusivo é o sistema (DAHL, 2005).

Sendo o capitalismo “a propriedade de poucos” e a democracia “a representação de muitos”, se pode identificar uma incompatibilidade entre as duas metainstituições. Howlett et al (2013) no entanto argumentam que por meio da política democrática que permite ao cidadão exigir bens e serviços é possível que o governo tome medidas que promovam a distribuição de renda, indo contra a concepção capitalista de que cabe ao mercado distribuir a renda na sociedade. Embora seja muito difícil atingir um ponto de equilíbrio entre capitalismo e democracia, “a democracia oferece, assim, um mecanismo político que pode moderar os efeitos econômicos do capitalismo” (HOWLETT et al, 2013, p. 65).

Birkland (2005) considera a proteção social como parte de um grupo de políticas públicas que transcendem as análises puramente econômicas, fazendo necessário um enfoque processual da política pública, como um ciclo. Para a investigação de tais políticas são necessárias evidências que revelem os valores dos atores, a estrutura do

processo e a distribuição de poder na estrutura, dados que não podem ser obtidos através de análises puramente econômicas e estatísticas (BIRKLAND, 2005). Por tais motivos foram selecionados uma etapa do ciclo da política pública, a tomada de decisão, e regime de políticas públicas como conceito por abarcar atores, ideias e instituições envolvidos no processo de tomada de decisão e desenho das políticas, englobando interesses, linhas de pensamento, corporações, indivíduos, organizações, burocracia, partidos, entre outros.

A política de transferência condicionada de renda (PTCR) é aquela que concede benefícios monetários desde que o favorecido cumpra algumas condições, como manter os filhos na escola ou frequentar comprovadamente os centros de saúde (LEVINAS, 2013). Cavalcante (2011) assinala a propagação dos programas de transferência condicionada de renda (PTCRs) entre os países em desenvolvimento, não só na América Latina, mas também em países na África, Ásia e Pacífico. A discussão sobre garantia de renda mínima é antiga e remonta à Primeira Guerra Mundial, tendo ganhado força no debate sobre justiça distributiva com John Rawls e Amartya Sen, mas sua recente popularidade se deve aos impactos positivos em indicadores sociais e na redução da pobreza e desigualdade (CAVALCANTE, 2011). O programa consiste em: “transferência monetária direta ao cidadão ou família, foco nos segmentos mais pobres da população e existência de condicionalidades” (CAVALCANTE, 2011, p. 106), possibilitando a associação a outras políticas sociais. As principais finalidades do PTCR são o combate à miséria e a consequente distribuição de renda (CAVALCANTE, 2011).

Regimes de Políticas Públicas

Birkland (2005) e Howlett et al (2013) esclarecem que para alcançarmos maior compreensão sobre uma política pública devemos analisá-la à luz de seu contexto, e a maioria das sociedades modernas hoje elaboram, implementam e avaliam suas políticas públicas dentro de duas metainstituições: o capitalismo e a democracia. . O capitalismo e a democracia, no entanto, “não são intrinsecamente compatíveis e, por isso, precisam ser de alguma maneira constantemente reconciliadas” (HOWLETT et al, 2013, p. 60). Sendo esta uma relação mais ou menos conturbada em cada país, capitalismo e democracia continuam sendo importantes fatores a se analisar ao pensarmos no que cada governo pode ou não fazer para solucionar um problema de política pública. Uma das maneiras de considerarmos as duas metainstituições em nossas análises é a investigação dos regimes de políticas públicas (*policy regimes*), pois estes arranjos de governança revelam as grandes questões que determinam tanto quais são os problemas quanto quais são as soluções viáveis, influenciando inclusive a forma tomada pelas futuras políticas públicas (HOWLETT et al, 2013).

De acordo com Howlett et al (2013) há várias abordagens teóricas de análise de políticas públicas: algumas valorizando o indivíduo como unidade de análise, por exemplo a public choice; outras utilizando a coletividade e observando a interação dos interesses, como a análise de classe, o pluralismo e o corporativismo; enquanto um terceiro grupo emprega as estruturas em suas análises, entre os quais podemos citar o institucionalismo, o neoinstitucionalismo e o estatismo. No entanto, o autor afirma que em cada um dos arcabouços teóricos observa-se uma base para a qual todas as teorias convergem, composta por três elementos essenciais: “atores que levantam as questões, estabelecem as opções, tomam decisões em relação às opções propostas e as implementam [...], ideias que moldam as deliberações políticas [...], estruturas sociais e políticas, que afetam as deliberações sobre o que deve ser feito” (HOWLETT et al, 2013, p. 55).

“O estudo das interações de regimes dentro dos diferentes estágios do ciclo político-administrativo permite, assim, que os pesquisadores revelem não somente ‘instantâneos’ estáticos do processo de policy-making em áreas particulares da atividade governamental, mas também a dinâmica de estabilidade e mudança da política pública” (HOWLETT et al, 2013, p. 98)

O conceito de regime de políticas públicas é o resultado da articulação entre subsistemas político-administrativos (atores e instituições) e paradigmas políticos (ideias) (HOWLETT et al, 2013). Os subsistemas político-administrativos são os atores e instituições que se encontram nas áreas de problema. Segundo Schmidt (2008) a inclusão das ideias nas análises neoinstitucionais permitiram a superação do determinismo e a possibilidade de explicar a mudança institucional, histórica e cultural.

Instituições

As instituições são um dos três elementos essenciais do regime de políticas públicas, tendo sido objeto de análise de inúmeros teóricos e estudiosos ao longo da história como Montesquieu, Max Weber e Karl Polanyi, mas os pesquisadores do neoinstitucionalismo têm renovado tais estudos, como os de Skocpol e Hall (THELEN e STEINMO, 1992). O institucionalismo é o estudo das instituições políticas, englobando teorias e hipóteses sobre a relação entre instituições e ação política que visam compreender e melhorar os sistemas políticos (MARCH e OLSEN, 2006). Segundo Thelen e Steinmo (1992) os estudiosos do neoinstitucionalismo se interessam pelas instituições governamentais e sociais que modelam como os atores políticos definem seus interesses e que estruturam suas relações de poder com outros grupos, privilegiando alguns em detrimento de outros, entendendo no entanto que as instituições refratam e limitam a política mas não são a “causa” de seus resultados.

De acordo com Howlett et al “embora não sejam monolíticas, onipresentes ou imutáveis, as instituições raramente podem ser evitadas, modificadas ou substituídas sem um considerável grau de esforço” (2013, p. 60). Encontramos uma definição de instituição em March e Olsen (2006):

“An institution is a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances [...] Institutions empower and constrain actors differently and make them more or less capable of acting according to prescriptive rules of appropriateness. Institutions are also reinforced by third parties in enforcing rules and sanctioning non-compliance.” (MARCH e OLSEN, 2006, p. 3).

Nesta definição as instituições são um conjunto de estruturas, regras e padrões de comportamento parcialmente autônomo na vida política que cria ordem e previsibilidade (MARCH e OLSEN, 2006). Dentro dos limites de uma sociedade, no entanto, encontram-se instituições que contradizem umas às outras, sendo elas mesmas moldadas pelo contexto socioeconômico e político em que estão imersas, sendo modificadas pelas ideias ou pelos atores (THELLEN e STEINMO, 1992).

Atores

Várias análises se debruçam sobre como os burocratas e técnicos governamentais formulam as políticas públicas e como os burocratas de linha de frente implementam tais políticas, geralmente interferindo no seu resultado, ou em como a multisetorialidade de uma política leva diferentes segmentos do governo e da sociedade a cooperarem, estudando as interações entre diversos atores. Howlett et al (2013) no entanto argumentam que este tipo de análise comportamental vem sido complementada por meio de considerações sobre como estruturas sociais, econômicas e políticas influenciam de maneira substancial as ações dos atores, pois as instituições afetam tanto o que a coletividade se sente motivada a fazer quanto o que ela é capaz de fazer (MARCH e OLSEN, 2006), e sobre como as ideias e expectativas dos atores influem no conteúdo da política.

Os atores políticos se organizam e agem de acordo com regras e práticas construídas socialmente (MARCH e OLSEN, 2006), e têm consciência do impacto causado pelas instituições em que estão imersos, levando-os a acirradas disputas não mais por políticas e, sim pelo controle de instituições estratégicas (THELLEN e STEINMO, 1992). Faz mais sentido e é mais vantajoso para os atores políticos mudar as regras do jogo ao seu favor e vencer a guerra do que se desgastar em conflitos para vencer sempre a mesma batalha, o que explica porque as disputas por reformas são extremamente competitivas.

Nos Estados liberais-democráticos encontram-se determinados atores com frequência: políticos eleitos, o público, burocracia, partidos políticos, grupos de interesse ou de pressão, think tanks e organizações de pesquisa, empresas de comunicação de massa e experts e consultores acadêmicos de política pública (HOWLETT et al, 2013).

Os políticos eleitos se dividem em membros do executivo (eleitos direta ou indiretamente no caso do parlamentarismo) e legisladores (eleitos diretamente) e possuem autoridade e legitimidade para governar o país e, por consequência, opinar, debater e implementar políticas públicas. O público tem um papel pequeno ao influenciar uma política pública, pois os governos procuram consultar especialistas sobre tais assuntos, mas o público propicia o pano de fundo de normas, valores e atitudes sobre o qual o processo se dá. O público consegue se destacar como ator influente no processo de *policy-making* quando exercem o papel de eleitores. A burocracia consiste nos funcionários responsáveis pela política e administração pública, exerce a maior parte das etapas do *policy-making* e se configura em atores centrais nos processos de políticas públicas. Os partidos políticos mediam as relações entre os atores estatais e societários, influenciando indiretamente a política pública e são os provedores de atores políticos. Os grupos de interesse ou de pressão são grupos organizados que influem na política pública de acordo com os interesses de seus membros, podendo exercer uma influência considerável no *policy-making*, e possuem valiosas informações, recursos organizacionais e políticos, entre os quais os grupos empresariais e de trabalhadores destacam-se. Os pesquisadores que trabalham em think tanks, institutos e universidades estudam questões políticas ou áreas específicas, think

tanks são as organizações independentes que financiam pesquisadores para desenvolver estudos que auxiliem a influenciar a política pública e sua proliferação causou diminuição dos fundos públicos dedicados à pesquisa. Os meios de comunicação influenciam apenas indiretamente a política pública, embora estabeleçam um importante vínculo entre o Estado e a sociedade, filtrando o que e como deve ser reportado. Os experts e consultores acadêmicos de políticas públicas recebem menos atenção que aqueles dos think tanks, mas têm mais liberdade para estudar seus objetos (HOWLETT et al, 2013).

Os atores também desempenham o papel de “portadores de ideias” (SCHMIDT, 2008), gerando, deliberando, e legitimando as ideias presentes no regime de políticas públicas. As ideias, por sua vez, criam incentivos para os atores políticos e dotam suas ações de significado (THELEN e STEINMO, 1992).

Ideias

Schmidt (2008) aponta uma mudança recente dentro do neoinstitucionalismo com a inserção das ideias nas análises. Segundo a autora os estudiosos do neoinstitucionalismo, seja da escolha racional, institucionalismo histórico ou sociológico, encontraram na categoria ideias uma chave para compreender a mudança institucional. As análises antes engessadas pelo determinismo das instituições se tornaram menos estáticas graças às ideias e ao estudo do seu conteúdo e do seu processo interativo (SCHMIDT, 2008).

O labirinto institucional pode afetar o conteúdo das ideias, sua absorção e difusão na sociedade, canalizando o fluxo das ideias, criando incentivos para os atores políticos e ajudando a determinar o significado das escolhas da política pública, criando oportunidades para algumas inovações no campo ou barreiras para outras (THELEN e STEINMO, 1992). São vários os conjuntos de ideias que afetam a política pública, como ideias de programas, estruturas simbólicas (*frames*), paradigmas políticos e sentimentos públicos. As estruturas simbólicas e os sentimentos públicos traduzem a legitimidade, enquanto as ideias programáticas são soluções aceitáveis existentes dentro de um paradigma, e os paradigmas políticos são uma “filtragem da realidade”, pois limitam as alternativas que determinados atores podem considerar úteis (HOWLETT et al, 2013). Segundo Howlett et al as ideias em forma de paradigmas políticos são compatíveis com a abordagem neoinstitucional “porquanto captam a ideia de que as crenças, valores e atitudes dão sustentação aos entendimentos dos problemas públicos” (2013, p. 59), além de esclarecer que os interesses do ator e o que ele filtra por meio das ideias paradigmáticas como soluções viáveis influenciam fortemente o conteúdo da política pública.

Segundo Schmidt (2008) a abordagem neoinstitucional encontrou nas ideias uma solução para o determinismo que o estudo sobre as instituições acarreta às análises, permitindo o retorno de questões que não podiam ser respondidas com o arcabouço teórico da escolha racional ou dos institucionalismos histórico e sociológico, tais como o papel das ideias na ação política, o poder de persuasão no debate político, a necessidade de deliberação na construção da legitimidade democrática, a construção e reconstrução de valores e interesses políticos e a dinâmica da mudança na história e na cultura. Os paradigmas políticos (ideias) quando articulados ao subsistema político-administrativo (atores e instituições) permitem a compreensão de padrões que persistem ao longo do tempo e dão forma às políticas elaboradas e implementadas naquela arena.

Tomada de decisão política

O momento da tomada de decisão política do ciclo político-administrativo da política pública é o momento das escolhas, quando se decide quais são os problemas, qual é prioritário e como resolvê-los. Howlett et al (2013) afirma que a tomada de decisão política é um estágio do ciclo político-administrativo inerentemente político, e não técnico como a elaboração, implementação e avaliação.

“Ela implica fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificadas no processo da formulação da política, como vistas a resolver um problema público. Em segundo lugar, essa definição ressalta o fato de que a partir de um processo decisório podem resultar diferentes tipos de decisões. Isto é, as decisões podem ser ‘positivas’, no sentido de que elas têm o propósito, depois de implantadas, de alterar o status quo de alguma maneira, ou podem ser ‘negativas’, no sentido de que o governo declara que nada fará de novo em relação a um problema público, mas manterá o status quo.” (HOWLETT et al, 2013, p. 157).

As políticas públicas podem ser definidas como “um conjunto de decisões inter-relacionadas” (HOWLETT et al, p. 8) que são tomadas por diferentes indivíduos em diferentes órgãos do governo e em diferentes momentos do *policy cycle*, incluindo montagem da agenda, formulação, tomada de decisão política, implementação e por fim a avaliação. A política pública é, portanto, um processo dinâmico em que a solução de problemas e o alcance de objetivos a que se propõe se dá de forma cumulativa. As escolhas disponíveis, sejam positivas, negativas ou não-escolhas, também se encontram determinadas pelos regimes de política pública, “o estágio da tomada de decisão é afetado pela natureza do subsistema político envolvido” (HOWLETT et al, p. 177, 2013),

Welfare State

Os PTCRs se inserem no contexto do Welfare State, ou Estado de Bem-Estar Social, uma configuração do sistema de proteção social que vigorou por décadas em países desenvolvidos até o seu desmantelamento durante a década de 1970, um período de adaptação das economias às medidas ortodoxas do Consenso de Washington. Arretche (1995) busca organizar os conhecimentos sobre o surgimento do Welfare State e aponta duas vertentes de explicação: 1) o Welfare State é o resultado necessário de várias transformações sociais e econômicas oriundas da industrialização, modernização e modo de produção capitalista; 2) o Welfare State é na verdade produto de causas políticas ou institucionais.

Os autores da primeira vertente de explicação advogam que os processos de industrialização observados nas sociedades nos séculos XIX e XX causaram impactos inevitáveis sobre as formas de intervenção e atuação estatal (ARRETICHE, 1995). As garantias sociais oferecidas pelo Estado só seriam possíveis nas sociedades industrializadas que possuem excedente suficiente para financiá-las, ao mesmo tempo em que os problemas sociais causados pela industrialização requerem soluções para garantir a coesão social.

Ainda dentro da primeira vertente a autora aponta James O'Connor, autor que ressalta que o surgimento do Welfare State se dá basicamente devido a contradição inerente do Estado capitalista, dentro do qual coabitam o instinto de acumulação lucrativa de capital, que se dá às custas das classes não proprietárias, e a necessidade de legitimidade para o seu governo e a garantia de um fator essencial à acumulação do capital: a existência da classe operária (ARRETCHE, 1995).

Para a segunda vertente a autora traz o autor T. H. Marshall que afirma que o Welfare State se deu pela ampliação dos direitos civis, políticos e sociais (ARRETCHE, 1995). Ainda dentro da segunda vertente há autores que argumentam que o Welfare State é resultado de um acordo entre o capitalismo e o trabalho. Esping-Andersen diz que quanto maior a capacidade da classe trabalhadora de reivindicar direitos, ou seja, quanto maior, mais forte e mais organizada a classe trabalhadora, mais forte e abrangente será o Welfare State. Os representantes do neoinstitucionalismo, por sua vez, argumentam que o Welfare State na verdade se desenvolve de acordo com as capacidades institucionais do Estado (ARRETCHE, 1995).

Esping-Andersen (1991) procura refletir sobre os desdobramentos do Welfare State. O autor também ressalta a tensão entre capitalismo e democracia. Os pensadores liberais concebiam o capitalismo de mercado em oposição ao Estado absolutista do século XVIII, enxergando no Estado uma barreira a ser superada em direção à igualdade, e na sua superação o fim dos privilégios, das classes, dos monopólios e da ineficiência econômica, ideias rejeitadas pelos pensadores marxistas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Com o surgimento das massas proletárias a democracia se torna uma ameaça à eficiência econômica recentemente conquistada, fornecendo meios e instrumentos de participação e contestação à classe que desejava acabar com os privilégios da propriedade e distribuição de renda. Os liberais concluíram que a democracia era uma ameaça ao capitalismo de mercado, e os marxistas acreditavam que esta não poderia causar as mudanças estruturais significativas que desejavam, identificando uma contradição entre as duas metainstituições (ESPING-ANDERSEN, 1991).

As soluções sugeridas para esta contradição variam entre as linhas de pensamento, passando pelo acirramento das desigualdades entre as classes, autoritarismo de Estado até a abolição das propriedade privada através do conflito de classes. Diante da história do debate dentro do pensamento político econômico e da discussão sobre o Welfare State se questiona se a democracia parlamentar seria capaz de desfazer as desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Com a implementação da democracia parlamentar e do sufrágio foram possíveis reformas sociais e ampliação de direitos políticos que não geraram uma igualdade fundamental, mas tiveram resultados não esperados por seus formuladores (ESPING-ANDERSEN, 1991).

“[...] as reformas conservadoras podem não ter sido motivadas por nada além do desejo de reprimir a mobilização dos trabalhadores. Mas, depois de introduzidas, tornaram-se contraditórias: o equilíbrio do poder de classe altera-se fundamentalmente quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais, pois o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos

empregadores e assim se transforma em uma fonte potencial de poder. Para Heimann, a política social introduz um elemento de natureza diversa na economia política capitalista. É um Cavalo de Tróia que pode transpor a fronteira entre capitalismo e socialismo.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89).

“O Estado de Bem-Estar revela uma versão do contrato social, contrato este celebrado entre os indivíduos e entre estes e o Estado. Tal contrato revela a formação progressiva de uma representação ampliada do indivíduo, representação esta que contempla suas dimensões econômica e social” (ARRETCHE, p. 36, 1995).

Políticas de distribuição de renda

Os programas de transferência condicionada de renda (PTCRs) têm recebido crescente atenção internacional devido ao impacto na vida das populações beneficiadas, observado em indicadores de saúde, educação e desigualdade, sendo “consideradas a mais nova geração de políticas sociais” (CAVALCANTE, 2011, p. 106) e “the world’s favourite new anti-poverty device” (LEVINAS, 2013, p. 5). O programa consiste em três elementos: “transferência monetária direta ao cidadão ou família, foco nos segmentos mais pobres da população e existência de condicionalidades” (CAVALCANTE, 2011, p. 106), além da multisetorialidade que permite a associação a outras políticas sociais. As principais finalidades do PTCR são o combate à miséria e a consequente distribuição de renda (CAVALCANTE, 2011).

Levinas (2013) afirma que todos os países latino-americanos hoje possuem alguma versão do programa de transferência condicionada de renda, com programas semelhantes na Turquia, Índia, Nigéria e até em Nova York. De acordo com a autora a popularidade da política se deve à sua eficiência em diminuir a desigualdade de renda de forma pouco onerosa para o Estado (LEVINAS, 2013). A adoção do programa, no entanto, se deu em momentos diferentes entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, em países desenvolvidos a implementação dos PTCRs foi acompanhada do encolhimento das garantias e mecanismos universalistas de proteção social previamente existentes, enquanto na América Latina sua implementação costuma complementar uma agenda capitalista de aumentar o poder de compra da população e assim gerar um maior mercado consumidor (LEVINAS, 2013).

Os países latino-americanos, no entanto, não adotam um mesmo modelo fechado de PTCR, portanto variações da política iniciada nos anos 1990 são encontradas na região apresentando diferentes níveis de abrangência e multisetorialidade (CAVALCANTE, 2011).

Os casos

Na década de 1970 a proteção social na América Latina caminhou para a ampliação de sua cobertura acompanhada de mudanças institucionais para garantir o benefício aos mais pobres, em alguns casos com enfoques específicos, como no caso de Brasil e México com a alimentação e nutrição (TAPIA E HENRIQUE, 1995). Nos anos 1980 os países latino-americanos enfrentavam dois desafios: promover a universalização dos seus sistemas de proteção social, ou seja, incluir populações rurais, e mobilizar atores

do processo da política pública que não estavam colaborando devido a interesses particulares. Com a crise mundial da década de 1980 os sistemas de proteção social latino-americanos também foram afetados, ao mesmo tempo em que sofriam pressão para amparar a população prejudicada pela crise (TAPIA E HENRIQUE, 1995). Durante a década de 1990 os países latino-americanos foram os precursores entre as nações subdesenvolvidas na implementação dos PTCRs, com variações da política entre os países (CAVALCANTE, 2011).

Peru

O Peru é um país socialmente fragmentado pois ainda falta a inclusão de uma população historicamente marginalizada no país (TANAKA E ROJAS, 2010). A inclusão social no Peru é um marco analítico da maior importância, pois a desigualdade no país tem suas raízes na colonização e no antigo sistema de castas entre a sociedade crioula, descendente de espanhóis, e os indígenas, a maioria da população. Junto a Bolívia e Equador o Peru forma o arco indígena, composto em sua maioria por quéchuas e aymaras, e a partir de 1990 no Peru os movimentos que reivindicavam os direitos indígenas tomam novo fôlego (COUTINHO, 2006).

A história de regimes autoritários no Peru explica a baixa confiabilidade que a sociedade tem nas suas instituições democráticas (TANAKA E ROJAS, 2010), colocando o Peru entre os últimos lugares quando comparado a outros países latino-americanos neste elemento. São as características institucionais de longo prazo que causam reais mudanças num país e a história política de golpes e retorno do poder à sociedade impediu que ao longo tempo fossem formadas alianças políticas suficientemente estáveis no tempo que permitissem a criação de uma resposta pluralista às demandas sociais (COTLER, 1995). Estas condições impediram que se criassem canais institucionais eficientes em superar a estrutura excludente do Estado peruano. Assim como Venezuela, Bolívia e Equador, o Peru sofre de alta fragmentação social, sendo por vezes palco de “hostilidades intensas entre grupos políticos e sociais que com frequência resvalam para a violência” (COUTINHO, 2006, p. 796), contexto no qual os acordos e intermédios não devem ser subestimados e condenados, mas incentivados.

Segundo Cotler (1994), após a redemocratização o país optou pelo caminho neoliberal, tendo em vista as experiências bem sucedidas no México e no Chile. Em 1980, Fernando Belaúnde foi eleito, dando início às reformas neoliberais no Peru. “Las expectativas generadas por la transición a la democracia indujeron a los actores a extremar sus exigencias al Estado y a renovar las prácticas clientelistas, en circunstancias en que la deuda externa y las transformaciones mundiales cuestionaban el orden nacionalista y populista” (COTLER, 1994, p. 166). Coutinho (2006) esclarece que durante as décadas de 1980 e 1990 houve a coincidência de dois marcos importantes nos países andinos: a redemocratização e a onda neoliberal.

A concomitância dos eventos apresentou uma contradição, pois enquanto a democratização chegava para homogeneizar os Estados latino-americanos em relação ao resto do mundo ocidental, a liberalização econômica diminuiu a autonomia do Estado, ou seja, com a nova liberdade de participação do povo, veio a globalização da economia que transferiu grande parte do que o povo reivindicava para o mercado. Para Coutinho “esse novo modelo abriga uma grande incoerência porque a democratização do Estado ocorre em um momento em que ele não pode ou simplesmente abriu mão de ser instrumento de mudanças na estrutura social” (COUTINHO, 2006, p. 796). O autor enxerga nesta

contradição o fundo histórico institucional dos países andinos, cujo passado oligárquico e autoritário se choca com o presente democrático liberal. Esta tensão tem sustentado um permanente clima de instabilidade política em toda a América do Sul, não só nos países andinos, incapacitando os países de resolver fragmentações e conflitos antigos (COUTINHO, 2006).

Em 2001 Alejandro Toledo do partido Perú Posible (PP) ascende ao poder, herdando a enorme insatisfação popular que acompanhou a década em que Fujimori esteve no poder (COUTINHO, 2006). O Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos é uma política do Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social peruano (MIDIS) criada no governo democrático do presidente Alejandro Toledo em 2005 que, segundo o Decreto Supremo nº 032-2005-PCM, é um “Programa de Emergencia Social que tenga por objetivo ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas”. O PTCR Juntos “otorgará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción”.

O contexto do surgimento do Juntos se caracterizava por uma forte crise de imagem do então presidente Alejandro Toledo (2001-2006). Ele sofria fortes críticas por não haver melhorado as condições de vida das populações mais pobres como havia prometido em campanha, apresentando só 15,8% de aprovação ao seu governo em 2005, o ano do decreto que criou o programa Juntos. Marcelo Coutinho (2006) explica que nesta época as cidades se expandiam e o desemprego aumentava, enquanto a pobreza e a desigualdade social permaneciam inalteradas.

Toledo havia fundado e pertencia ao partido Perú Posible, caracterizado por uma posição de centro no espectro político e uma ideologia liberal. Economista de formação, ele defendeu na sua campanha o raciocínio de que as políticas sociais existentes no Peru eram de um assistencialismo utilizado para chantagear o povo, “dando peixe em vez de ensinar-lhes a pescar”, além de defender a estabilização da economia e as privatizações.

Outro fator importante no contexto de implementação do Juntos foi a aprovação da Declaração do Milênio, uma iniciativa da ONU que levou 189 países a formalizar o compromisso de erradicar a extrema pobreza e a fome até 2015 (HUAYTA, 2011). Sentindo as pressões públicas internas e externas, o presidente edita o Decreto Supremo nº 032-2005-PCM.

Brasil

O Programa Bolsa Família como conhecemos hoje nasceu em 2003 da aglutinação das ações de transferência condicionada de renda que o governo federal empreendia à época com o objetivo de oferecer proteção e desenvolvimento ao grupo familiar.

Houve um momento, nos anos 1990, em que se afirmou a supremacia da democracia liberal e da economia de mercado. Nas décadas de 1960 a 1980 o Brasil passou por importantes mudanças socioeconômicas, êxodo rural e complexificação social (SALLUM E KUGELMAS, 1991). Durante a transição política das décadas de 1970 e 1980, o Brasil passava por crises que colocavam em xeque não só a forma de regime, militar autoritário, mas também a forma de Estado, o Estado desenvolvimentista, interventor e com grande participação estatal nas atividades produtivas, cuja forma

institucional básica era a empresa pública ou de economia mista (SALLUM E KUGELMAS, 1991).

A mudança mais simbólica no Brasil foi durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), com a implantação de medidas neoliberais, a tentativa de reforma gerencial na burocracia estatal, a valorização das agências reguladoras, as privatizações e uma política fiscal mais rígida com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Após os dois mandatos de Cardoso, as administrações de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ambos do PT (Partido dos Trabalhadores), representaram no Brasil uma tendência da América Latina de governos pós-neoliberais.

O programa a ser analisado é a principal estratégia de combate à pobreza das gestões petistas (SANTOS, 2012). Sua concepção embrionária surgiu ainda nos governos de Cardoso, mas a política como a conhecemos hoje nasceu em 2003, no primeiro mandato de Lula. Ainda em 1988, programas como o Bolsa Família foram incluídos entre os dispositivos de proteção social na Constituição aprovada naquele ano. O contexto da época era de alargamento dos direitos sociais, que antes se limitavam a trabalhadores registrados, em meio a uma mobilização social que exigia saúde, educação e previdência para todos (SOARES & SÁTYRO, 2010).

As ideias ou insights do regime de política pública em que o Bolsa Família se insere descendiam das relacionadas ao Estado de bem-estar social e da vontade de um governante que havia disputado quatro eleições para chegar ao poder em criar algo próprio que deixasse uma marca. O último objetivo foi bem sucedido e o programa se tornou um trunfo do PT nas suas campanhas presidenciais. O crescimento do Bolsa Família possibilitou a criação de agendas transversais que integraram outros ministérios, como os da Saúde e da Educação, o que o transformou em um marco analítico nos estudos sociais do país.

Entre o processo de redemocratização seguido de reformas neoliberais ocorridos em países latino-americanos como Peru e Brasil e a implementação de políticas de transferência condicionada de renda há uma movimentação de atores, ideias e instituições que possibilitou e fabricou as condições necessárias para a adoção dos PTCRs. O que este trabalho se propõe fazer é investigar essa movimentação e as interações entre atores, ideias e instituições que influenciaram a tomada de decisão dos PTCRs. A adoção do PTCR significou continuidade na agenda política do Estado ou uma medida emergencial a despeito da orientação do governo no caso do Peru? O que a implementação dos programas no continente significa em relação aos paradigmas vigentes? O objetivo através desta investigação é gerar maior entendimento sobre a assistência social na América Latina.

Considerações Finais

No campo de estudo das instituições supõe-se que a conversão de estruturas em ação política e da ação em continuidade ou mudança institucional é gerada por processos compreensíveis que produzem formas recorrentes de ação e padrões organizacionais, e o desafio dos estudiosos das instituições é explicar como e porque tais processos se estabilizam ou não (MARCH e OLSEN, 2006). No caso dos PTCRs há o desafio extra em, além de identificar se os programas representaram ruptura ou continuidade na agenda política de seus países, refletir sobre o lugar dos PTCRs no sistema capitalista democrático liberal, sejam como fruto da moderação entre capitalismo e democracia (HOWLETT et al,

2013), sejam como um primeiro mecanismo de promoção de igualdade e ameaça à ordem capitalista (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A assistência social na América Latina tomou novo fôlego com as redemocratizações nas décadas de 1970 e 1980, mas devido à crise mundial da década de 1980 os sistemas de proteção social latino-americanos também foram afetados, ao mesmo tempo em que sofriam pressão para amparar a população prejudicada pela crise (TAPIA E HENRIQUE, 1995). O Banco Mundial, o Consenso de Washington, a ONU e a Declaração do Milênio podem ser apontadas como parte dos fatores atores e instituições, estipulando normas e metas.

Com este trabalho se pretendeu investigar na literatura como a confluência dos fatores ideias, atores e instituições permitiu a construção do consenso necessário para a tomada de decisão dos PTCRs do Brasil e do Peru. A literatura analisada permite o levantamento da hipótese de que o caso do Brasil apresenta continuidade da agenda do governo, pois o programa Bolsa Família possuía um antecessor no governo FHC, enquanto o Peru apresentou mudança, já que o país reforçava as reformas neoliberais à época da implementação do programa Juntos. Por outro lado, a literatura sobre a relação entre capitalismo e democracia aponta uma tensão entre as duas metainstituições que pode resultar em tais políticas, nos fazendo questionar se as orientações econômicas e ideológicas dos governos possuem um papel secundário em relação aos paradigmas políticos e instituições.

Tanto o partido Perú Posible do então presidente Alejandro Toledo quanto a política econômica do bloco econômico de países andinos que o Peru integrava possuíam forte cunho liberal. As pressões populares, no entanto, empurraram o governo numa direção diferente do paradigma político administrativo então vigente, se destacando como atores no regime da política pública. Esta direção era característica de outros países latino-americanos que, em vez de aprofundar as reformas que valorizavam o mercado e seus mecanismos em suas políticas sociais, promoveram a maior intervenção do Estado com a compreensão de que o desenvolvimento econômico por si só não produz igualdade na sociedade, ou seja, para produzir mais que o aumento do padrão médio da vida da população era necessário utilizar as prerrogativas do Estado. Ainda que não tenham promovido uma reformulação total, os governantes de centro-esquerda que chegaram ao poder a partir do início dos anos 2000 na América Latina implantaram mudanças e tem valorizado o papel do Estado na economia e as políticas sociais. Se considerarmos os PTCRs como políticas características de um Estado interventor, diferentemente do Peru onde o PTCR Juntos se chocava com o pensamento neoliberal vigente, no Brasil o Bolsa Família foi de encontro com o programa do partido que se encontrava no poder.

A hipótese que podemos levantar é que Brasil e Peru adotaram políticas de uma mesma natureza, de distribuição de renda condicionada, mas em regimes de políticas públicas díspares. Esse processo de tomada de decisão foi inerentemente político, e não apenas técnico, exigindo o envolvimento de vários setores da vida em sociedade, e demonstra que o campo das ideias ainda se encontra em disputa na América Latina

A proposta deste trabalho foi investigar a literatura sobre regimes de políticas públicas e PTCRs no Brasil e no Peru, mas para confirmação ou não dos termos encontrados há de se realizar um levantamento de quais atores, ideias e instituições participaram efetivamente do processo de tomada de decisão das políticas.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995.

BIRKLAND, Thomas A. An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making. Capítulo 1. 2ª edição, 2005.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Programas de transferência condicionada de renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 62, Abr-jun 2011.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.

COTLER, Julio. Las intervenciones militares y la “transferencia del poder a los civiles” en Perú. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; & WHITEHEAD, L. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Volume 2. Barcelona: Paidós, 1994.

COUTINHO, Marcelo. Democracias andinas: chegando tarde à festa? Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 49, n 4, 2006, p. 795-832.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora USP, 2005.

DECRETO SUPREMO Nº 032-2005-PCM. Disponível em:
http://www.juntos.gob.pe/docs/n_origen/DS-032-2005-PCM.pdf

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n 24, Setembro, 1991.

FIORI, José Luís. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

HUAYTA, Violeta Magdalena Rojas. *Transferência condicionada de renda e segurança alimentar em espaços rurais: uma análise do programa Juntos na comunidade indígena de Pilpichaca, no Peru*. Ribeirão Preto, 2011

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública, Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LAVINAS, Lena. 21st Century Welfare. *New Left Review*. N. 84, Nov-dec 2013.

MARCH, James G.; JOHAN P. OLSEN, Elaborating the “New Institutionalism”. In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*: 3-20. Oxford: Oxford University Press, 2006.

[Digite aqui]

SALLUM JR., Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. *Estudos Avançados*, v. 5, n. 13, 1991.

SANTOS, Claudia Roberta Bocca; MAGALHÃES, Rosana. Pobreza e política social: a implementação de programas complementares do programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 17, no.5, Rio de Janeiro, 2012.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *The Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, p. 303-326.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. Org: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

TAPIA, Jorge R. B.; HENRIQUE, Wilnês. Crise, reforma e políticas sociais na América Latina. *São Paulo em perspectiva*, 9(4): out.-dez, p. 66-72, 1995.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. 1992. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Em: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. (eds). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992, p. 1-32.