

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Denis Fernandes de Oliveira Pinto

**A INFLUÊNCIA DA COALIZÃO GOVERNATIVA NA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS
DE SÃO PAULO (SP) E CURITIBA (PR)**

Belo Horizonte

2026

Denis Fernandes de Oliveira Pinto

**A INFLUÊNCIA DA COALIZÃO GOVERNATIVA NA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS
DE SÃO PAULO (SP) E CURITIBA (PR)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2026

320	Pinto, Denis Fernandes de Oliveira.
P659i	A influência da coalizão governativa na execução
2026	orçamentária da política de assistência social nos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR) [recurso eletrônico] / Denis Fernandes de Oliveira Pinto. - 2026.
	1 recurso online (108 f.): pdf.
	Orientadora: Geralda Luiza de Miranda.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Assistência social - Teses. 3. Governo de coalização - Teses. 4. Orçamento público - Teses. I. Miranda, Geralda Luiza de . II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 05ª/2026 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO DENIS FERNANDES DE OLIVEIRA PINTO

Realizou-se, no dia 26 de fevereiro de 2026, às 10:00 horas, por Videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada "A INFLUÊNCIA DA COALIZÃO GOVERNATIVA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO (SP) E CURITIBA (PR)", elaborada e apresentada por DENIS FERNANDES DE OLIVEIRA PINTO - número de registro 2024664410, graduado no curso de GESTÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Geralda Luiza de Miranda - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Marcos Arcanjo de Assis (Fundação João Pinheiro), Profa. Marcia Miranda Soares (DCP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Arcanjo de Assis, Membro**, em 26/02/2026, às 14:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geralda Luiza de Miranda, Professora do Magistério Superior**, em 26/02/2026, às 14:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Miranda Soares, Professora do Magistério Superior**, em 26/02/2026, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 4981451 e o código CRC 8D4A8CB4.

Referência: Processo nº 23072.209343/2026-37

SEI nº 4981451

À minha avó Germocina, in memoriam.

AGRADECIMENTOS

A trajetória, desde o processo de seleção até este momento em que me encontro prestes a defender esta dissertação e concluir o mestrado, foi, sem dúvidas, uma travessia. Uma travessia nos termos rosianos, permeada de muitas incertezas, mas que, ao fim, constituiu uma verdadeira transformação pessoal e acadêmica. Afinal, não se atravessa o sertão ou o rio saindo a mesma pessoa que entrou.

Meu primeiro agradecimento é destinado àqueles que me incentivaram a pensar no processo de seleção do mestrado em Ciência Política, a citar as pessoas que participaram da banca de defesa do meu trabalho de conclusão na graduação: as professoras Isabele, minha orientadora à época, e a Geralda, além do professor Manoel. Todos vocês e tantos outros, amigos e colegas, que nutriram o desejo e a esperança de ser aprovado no processo, meu muito obrigado.

Esses dois anos foram marcados por uma imensidade de emoções, sentimentos e desafios, uma verdadeira mistura. O primeiro desafio foi conciliar os estudos com a vida profissional, o que foi necessário durante quase todo esse percurso. Agradeço as pessoas que me permitiram essa conciliação, pela sensibilidade e incentivo em ver meu crescimento pessoal. Entre os muitos outros desafios e com eles a variedade de emoções, estive conciliar os estudos com outros objetivos inadiáveis, o fim de empregos e começo de outros, o término de um extenso relacionamento e a perda da minha querida avó, a qual eu dedico este trabalho. Meu terceiro agradecimento vai para todos que estiveram comigo nesses momentos, dando apoio, suporte, alento ou a simples presença, mostrando que a travessia não precisa ser solitária.

Ainda na mistura de emoções e sentimentos, esses últimos dois anos foram de muito aprendizado. Cursar um mestrado numa instituição como a UFMG é um privilégio que reconheço. Os professores presentes nesta travessia demonstraram profundo domínio sobre as teorias e métodos, além do senso crítico e a capacidade de aplicá-los às realidades. Reconheço o privilégio de tê-los em minha trajetória de pós-graduação e a importância da universidade pública para desenvolver e transformar a sociedade. Agradeço a todos os professores, servidores administrativos e demais funcionários que fazem o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política acontecer e ser reconhecido por sua excelência. Agradeço às políticas públicas que permitem a universidade ser pública, gratuita e de qualidade. Agradeço, também, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento desta pesquisa, o qual tornou possível a conclusão deste curso.

Esta dissertação não teria sido possível sem a participação ativa de minha orientadora, professora Geralda Luiza de Miranda. Peça fundamental nessa caminhada, Geralda é uma pessoa que nutro enorme estima e consideração desde minha graduação. Já são sete anos que tenho a alegria de conhecê-la e aprender a cada aula ou encontro (como o tempo passa rápido!). Geralda foi como um farol a lançar luz num oceano escuro. Iniciei o mestrado com um projeto de pesquisa que ao longo do tempo fui desanimando. Em um momento de incertezas (daqueles que citei ao iniciar este texto), Geralda abriu meus olhos para horizontes teóricos que me animariam e de temas que eu aprecio, assim consegui redefinir meu projeto de pesquisa. Durante a escrita, ela acompanhou de perto, sempre atenta aos detalhes e rigorosa com as teorias e métodos, assim como deve ser. Geralda foi uma incentivadora, dando ânimo e energia necessários para conclusão deste trabalho.

Por fim, agradeço à minha família, pelo incentivo, mesmo que silencioso, e compreensão pelas ausências ao longo desta travessia. Aos meus colegas, pelos conhecimentos compartilhados nas aulas e nos corredores. Aos meus amigos, pelos incentivos e trocas realizadas. Um agradecimento especial à Eugênia Bossi, grande amiga que a vida me presenteou, pelo enorme incentivo e apoio dados ao longo desta caminhada. Agradeço a todos que, em diferentes momentos desta jornada, contribuíram para que eu pudesse chegar até este momento de conclusão.

Ao chegar à outra margem deste percurso, percebo que o "sertão" que atravessei agora faz parte de quem sou. A transformação mencionada no início deste texto é o meu maior título.

RESUMO

Esta dissertação investiga a influência da ideologia política da coalizão governativa na alocação e execução de recursos orçamentários na Política de Assistência Social, no âmbito local. O problema de pesquisa central reside na lacuna explicativa sobre os determinantes políticos da execução orçamentária no nível subnacional: busca-se compreender em que medida a coloração ideológica dos governos municipais impacta a gestão de uma política que, embora regulada nacionalmente, preserva espaços discricionários de escolha política para o gestor local, especificamente os recursos orçamentários alocados na Política de Assistência Social. O argumento geral é que, embora o desenho institucional e a dependência de trajetória (*path dependence*) estabeleçam as bases do volume total de gastos, a orientação ideológica das coalizões é o fator determinante das variações no esforço de alocação de recursos próprios e das variações qualitativas na execução dos recursos. Metodologicamente, a pesquisa adota o desenho de estudo de casos comparados com análise longitudinal, focalizando os municípios de São Paulo (SP) (2013-2020), para observar o impacto da alternância de poder entre coalizões alinhadas à esquerda e à direita no espectro político-ideológico e de Curitiba (PR) (2017-2024), para examinar os efeitos da continuidade de uma coalizão à direita. A investigação baseia-se na análise de dados da execução orçamentária na Assistência Social, de forma a mensurar a participação do tesouro municipal em relação a outras fontes (esforço fiscal) e classificar as despesas em provimento estatal (pessoal, investimentos e transferências diretas de renda) ou não estatal (subsidiariedade ao terceiro setor e privatização de serviços mercantis). Os achados refutam parcialmente as hipóteses iniciais quanto ao volume: a coalizão governativa não determinou o grau de esforço fiscal próprio, que se manteve elevado e estável nas duas capitais. Contudo, influenciou na natureza da execução da despesa. Enquanto a gestão alinhada à esquerda buscou fortalecer a capacidade de provimento estatal direto nos anos iniciais, as gestões alinhadas à direita aceleraram a provisão não estatal. Conclui-se que, no contexto das restrições fiscais dos municípios brasileiros, a ideologia política da coalizão governativa não opera na decisão de quanto gastar, mas fundamentalmente na escolha de como gastar, revelando o orçamento público não como mera peça contábil, mas como materialização do projeto societário governante.

Palavras-chave: Assistência Social; coalizão governativa; orçamento público; execução orçamentária; teoria partidária.

ABSTRACT

This dissertation investigates the influence of the governing coalition's political ideology on the allocation and execution of budgetary resources in the Social Assistance Policy at the local level. The central research problem addresses an explanatory gap regarding the political determinants of budget execution at the subnational level: it seeks to understand to what extent the ideological orientation of municipal governments impacts the management of a policy that, although nationally regulated, preserves discretionary spaces for political choice by local managers, specifically concerning the budgetary resources allocated to Social Assistance. The general argument is that, although institutional design and path dependence establish the baseline for the total volume of expenditures, the ideological orientation of the coalitions is the determining factor for variations in the effort to allocate own resources and for qualitative variations in budget execution. Methodologically, the research adopts a comparative case study design with longitudinal analysis, focusing on the municipalities of São Paulo (SP) (2013-2020), to observe the impact of power alternation between coalitions aligned with the left and the right on the political-ideological spectrum, and Curitiba (PR) (2017-2024), to examine the effects of the continuity of a right-wing coalition. The investigation is based on the analysis of budget execution data in Social Assistance, aiming to measure the participation of the municipal treasury in relation to other sources (fiscal effort) and to classify expenditures into state provision (personnel, investments, and direct income transfers) or non-state provision (subsidiarity to the third sector and privatization of for-profit services). The findings partially refute the initial hypotheses regarding volume: the governing coalition did not determine the degree of own fiscal effort, which remained high and stable in both capitals. However, it influenced the nature of budget execution. While the left-aligned administration sought to strengthen the capacity for direct state provision in its initial years, the right-aligned administrations accelerated non-state provision. It is concluded that, in the context of the fiscal constraints of Brazilian municipalities, the political ideology of the governing coalition does not operate in the decision of how much to spend, but fundamentally in the choice of how to spend, revealing the public budget not merely as an accounting tool, but as the materialization of the governing societal project.

Keywords: Social Assistance; governing coalition; public budget; budget execution; partisan theory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico I – Taxa de execução orçamentária na Política de Assistência Social em São Paulo (SP) (%) (2013-2020)	74
Gráfico II – Taxa de execução orçamentária na Política de Assistência Social em Curitiba (PR) (%) (2017-2024)	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos liquidados total e na Política de Assistência social (as) no município de São Paulo (SP) (R\$, %) (2013-2020).....	72
Tabela 2 - Recursos liquidados total e na Política de Assistência Social (as) no município de Curitiba (PR) (R\$, %) (2017-2024).....	77
Tabela 3 – Participação na execução orçamentária em assistência social por fonte de receita em São Paulo (SP) (%) (2013-2020).....	81
Tabela 4 – Participação na execução orçamentária em assistência social por fonte de receita em Curitiba (PR) (%) (2017-2024).....	83
Tabela 5 – Execução orçamentária em assistência social por natureza de execução em São Paulo (SP) (R\$) (2013-2020).....	87
Tabela 6 – Execução orçamentária em assistência social por natureza de execução em São Paulo (SP) (R\$) (2013-2020).....	88
Tabela 7 – Execução orçamentária em assistência social por natureza de execução em Curitiba (PR) (R\$) (2017-2024)	91
Tabela 8 – Execução orçamentária em assistência social por natureza de execução em Curitiba (PR) (R\$) (2017-2024)	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AS	Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEDI/PR	Conselho Estadual dos Direitos do Idoso do Paraná
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
DEM	Democratas
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAS	Fundação de Ação Social
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FIA	Fundo para a Infância e Adolescência
FIPAR	Fundo de Incentivo ao Paraná
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMPI	Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índices de Gestão Descentralizada
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IR	Imposto de Renda
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NOB	Normas Operacionais Básicas
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NPM	New Public Management (Nova Gestão Pública)
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAC	Piso de Alta Complexidade
PAEFI	Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PF	Pessoa Física
PFMC	Piso Fixo de Média Complexidade
PJ	Pessoa Jurídica
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual

PR	Paraná
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SP	São Paulo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNIÃO	União Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. A ORIGEM E O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	23
1.1. Abordagens de ordem econômica sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais.....	24
<i>1.1.1. A lógica do industrialismo na origem e no desenvolvimento das políticas sociais</i>	<i>24</i>
<i>1.1.2. O desenvolvimento capitalista e a perspectiva neomarxista na origem e no desenvolvimento das políticas sociais</i>	<i>26</i>
1.2. Abordagens de ordem política e institucional sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais.....	29
<i>1.2.1. A cidadania como luta política: a contribuição de T.H. Marshall para o debate sobre a origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social</i>	<i>29</i>
<i>1.2.2. Recursos de poder e as coalizões governantes: a teoria dos regimes estatais de bem-estar de Gøsta Esping-Andersen</i>	<i>31</i>
<i>1.2.3. A visão neo-institucionalista sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais.....</i>	<i>34</i>
1.3. A coalizão governante como fator explicativo do desenvolvimento das políticas sociais.....	37
2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	42
2.1. Federalismo brasileiro e políticas sociais.....	43
2.2. O arcabouço legal e institucional da política de assistência social	45
2.3. O Financiamento da Política de Assistência Social	48
2.4. A Política de Assistência Social nos Municípios: execução e desafios do financiamento.....	51
3. O ORÇAMENTO PÚBLICO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E HIPÓTESES DA PESQUISA.....	55
3.1. Parâmetros normativos do orçamento público: planejamento e execução	56
3.2. A Assistência Social no Orçamento Público.....	60
3.3. Hipóteses e abordagem metodológica	62
3.4. Considerações finais	67

4. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO (SP) E CURITIBA (PR)	68
4.1. A execução orçamentária na Política de Assistência Social em São Paulo (SP) e Curitiba (PR).....	70
<i>4.1.1. A execução orçamentária em assistência social no município de São Paulo (SP)</i>	<i>71</i>
<i>4.1.2. A execução orçamentária em assistência social em Curitiba (PR).....</i>	<i>75</i>
4.2. A natureza das alocações e despesas orçamentárias na Política de Assistência Social em São Paulo (SP) e Curitiba (PR)	80
<i>4.2.1. O esforço fiscal em assistência social em São Paulo (SP) e Curitiba (PR)</i>	<i>81</i>
<i>4.2.2. Os tipos de provimento de benefícios e serviços sociassistenciais, estatal e não estatal, em São Paulo (SP) e Curitiba (PR)</i>	<i>85</i>
4.3. A execução orçamentária na assistência social em diferentes coalizões governativas: teste das hipóteses em São Paulo (SP).....	93
4.4. A execução orçamentária na assistência social quando a coalizão governativa permanece: teste das hipóteses em Curitiba (PR)	95
4.5. Considerações finais	97
CONCLUSÃO.....	99
REFERÊNCIAS.....	104

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar a influência da ideologia política da coalizão governativa na alocação e execução de recursos orçamentários na Política de Assistência Social, especificamente no âmbito local. São mobilizadas literaturas sobre a origem e desenvolvimento das políticas sociais; sobre o arranjo federativo e institucional da Política de Assistência Social no Brasil; e sobre preferências alocativas no orçamento público, além de aspectos técnicos orçamentários. A ideia é verificar se a alternância entre coalizões de ideologias políticas distintas no âmbito local é um fator causal para uma maior (ou menor) despesa na Política de Assistência Social e como essa despesa é realizado, ou seja, se há maior (ou menor) esforço da gestão municipal em alocar e executar recursos próprios nessa política e qual é a natureza da destinação desses recursos, se há maior (ou menor) grau de provimento estatal dos benefícios e serviços socioassistenciais.

A Constituição Federal de 1988 inscreveu a Assistência Social no tripé da Seguridade Social (ao lado da Saúde e da Previdência), antes operada com uma tradição de clientelismo, favor e primeiro-damismo voltada aos mais vulneráveis. Pela primeira vez, a assistência foi definida não como benesse, mas como política pública de direito, não contributiva, devida pelo Estado a quem dela necessitar. Foi um processo político, institucional e administrativo contínuo. A regulamentação do texto constitucional se deu em 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e sua estruturação, em 2004 e 2005, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e com a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), respectivamente, marcos que desenharam a engenharia operacional do sistema. A consolidação normativa, contudo, só atingiu seu ápice com a Lei nº 12.435/2011, que alterou a LOAS para instituir legalmente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A "Lei do SUAS" organizou a gestão descentralizada e participativa, definindo claramente as competências de cada esfera de governo e os mecanismos de cofinanciamento. Nesse arranjo, os municípios assumem papel central. O desenho federativo da política atribui aos governos municipais grande responsabilidade pela execução dos serviços socioassistenciais, pela gestão dos equipamentos públicos, como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), pela articulação com a rede privada sem fins lucrativos e pela aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Ainda que recebam transferências da União e dos estados, os municípios são obrigados a aportar recursos próprios para garantir a sustentabilidade da política. A decisão sobre o volume desses

recursos, bem como sobre sua destinação, se voltada ao provimento estatal dos serviços ou ao provimento não estatal, por meio de parcerias, constitui um espaço discricionário de escolha política pelo gestor local. Essa característica torna a assistência social um campo analiticamente estratégico para o estudo da relação entre ideologia e políticas públicas. Em um cenário de limitações fiscais e rigidez orçamentária imposta por despesas obrigatórias, a assistência social figura entre as políticas suscetíveis à priorização ou à marginalização conforme a orientação político-ideológica da coalizão governativa.

A literatura clássica sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais tem demonstrado que a expansão e o formato do *Welfare State* não podem ser explicados apenas por fatores econômicos, como o nível de desenvolvimento ou a industrialização. Abordagens com foco nos condicionantes políticos e institucionais destacam outros fatores; por exemplo, no caso das primeiras, o papel central das coalizões governativas, da ideologia partidária e da correlação de forças entre classes sociais na definição da configuração das provisões e da extensão dos direitos sociais. A teoria dos recursos de poder e a teoria partidária, em particular, sustentam que governos de esquerda e de direita apresentam preferências sistematicamente distintas em relação ao gasto social e às formas de provisão dos serviços. Apesar da robustez dessa literatura no plano comparado internacional, ainda são relativamente escassos os estudos que investigam empiricamente essas dinâmicas em outros níveis de governo, especialmente no contexto do federalismo brasileiro. Este trabalho parte do pressuposto de que os municípios não são meros executores passivos de diretrizes nacionais, mas arenas políticas autônomas, nas quais a posição da coalizão governativa no espectro político-ideológico exerce influência concreta sobre as decisões alocativas do orçamento público.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que orienta este trabalho reside na lacuna explicativa sobre os determinantes políticos da execução orçamentária no nível subnacional, especificamente no nível municipal: em que medida a ideologia política da coalizão governativa municipal influencia a alocação e a execução de recursos orçamentários na política de assistência social? Mais especificamente, busca-se compreender se a alternância entre coalizões de espectros ideológicos distintos gera variações mensuráveis no esforço fiscal próprio dos municípios e na natureza qualitativa das despesas, isto é, no grau de provimento estatal ou não estatal dos serviços socioassistenciais. A literatura clássica sobre o *Welfare State* e o federalismo fiscal brasileiro avançou muito na compreensão dos grandes agregados de despesas e na capacidade de indução da União sobre os municípios (Arretche, 2012). Contudo, há menos clareza sobre como a coloração ideológica dos governos locais afeta o nível e a natureza das despesas na assistência social.

O argumento geral que orienta este trabalho é que a posição da coalizão governativa no espectro ideológico importa para a política municipal de assistência social. Sustenta-se que, embora o arranjo institucional e a dependência de trajetória imponham limites ao volume total de mudança no gasto social, a orientação ideológica das coalizões governativas é um fator explicativo das variações qualitativas na alocação dos recursos disponíveis. Em outras palavras, a ideologia não se expressa necessariamente em aumentos ou reduções abruptas do gasto total, mas sobretudo no estilo de gestão da política, na priorização (ou não) do esforço fiscal próprio e na escolha entre modalidades de provimento estatal e não estatal. Contrapondo-se às visões que pregam o "fim das ideologias" (Bell, 1960) ou que reduzem a gestão a uma administração técnica e pragmática (Downs, 1957), este trabalho sustenta que partidos e coalizões carregam projetos societários distintos que se materializam nas escolhas orçamentárias (Hibbs, 1977; Schmidt, 1996). A argumentação central apoia-se na teoria partidária, dialogando com autores como Douglas Hibbs (1977) e Carles Boix (1998), adaptados à realidade do presidencialismo de coalizão brasileiro (Abranches, 1988).

As hipóteses analíticas são que governos de esquerda tendem a priorizar a provisão estatal direta, refletindo em um maior esforço fiscal com recursos próprios e em despesas concentradas no provimento direto dos serviços. A lógica subjacente é a do fortalecimento da capacidade estatal e a valorização do serviço público como garantidor de direitos, evitando a precarização que, na visão desses governos, adviria da terceirização (Evans, 1995; Boix, 1998). Enquanto governos de direita tendem a priorizar o provimento não estatal, refletindo maior grau de transferências para instituições privadas sem fins lucrativos (subsidiariedade) ou contratos com o mercado (privatização). A lógica é a da subsidiariedade e da eficiência gerencial, onde o Estado deve atuar preferencialmente como financiador e regulador, delegando a execução a parceiros da sociedade civil ou do mercado, visando a uma suposta redução de custos e maior flexibilidade administrativa (Draibe, 1993; Boix, 1998).

Para sustentar o argumento apresentado, esta pesquisa mobiliza a literatura sobre as grandes correntes explicativas sobre a origem e desenvolvimento das políticas sociais. Argumenta-se que as abordagens puramente econômicas, como a "lógica do industrialismo" (Wilensky, 1975), são insuficientes para explicar as variações qualitativas nos regimes de bem-estar. O desenvolvimento econômico pode criar as necessidades e os recursos, mas é a política, o conflito distributivo e as coalizões de classe que determinam o formato da proteção social (Esping-Andersen, 1990; 1991). A pesquisa reconhece a importância das instituições e as dependências de trajetória das políticas, como a de assistência social. No entanto, dentro das

margens institucionais e o legado de decisões prévias, a agência política (a coalizão governativa) exerce influência sobre a execução das políticas.

Metodologicamente, a pesquisa adota a estratégia de estudo de casos comparados, centrando-se na análise longitudinal da execução orçamentária da Política de Assistência Social nos municípios de São Paulo (SP), no período de 2013 a 2020, e de Curitiba (PR), de 2017 a 2024. A escolha desses casos se justifica pela alternância, ou continuidade, de coalizões governativas de espectros ideológicos distintos e pela disponibilidade de dados detalhados de execução orçamentária. São Paulo (SP) permite observar o impacto da alternância de poder entre uma coalizão governativa alinhada à esquerda (2013-2016) e gestões subsequentes de direita (2017-2020); Curitiba (PR), por sua vez, ilustra o efeito da continuidade de uma coalizão alinhada à direita ao longo de dois mandatos consecutivos (2017-2024). Para viabilizar a análise qualitativa da execução orçamentária, a pesquisa baseia-se na coleta e na análise detalhada de dados abertos oficiais orçamentários disponibilizados pelas prefeituras. O foco incide sobre os recursos liquidados (valores efetivamente executados e atestados). Através da desagregação das despesas na Função Assistência Social e de sua deflação temporal pelo IPCA, o estudo operacionaliza suas duas dimensões centrais de análise: (i) a mensuração do esforço fiscal próprio, calculado pela participação do tesouro municipal em relação às transferências externas ou outras fontes; e (ii) a identificação da natureza do provimento dos serviços, classificando as despesas em execução estatal (pessoal, investimentos e transferências diretas de renda) ou não estatal (subsidiariedade repassada ao terceiro setor e privatização de serviços).

No plano empírico, os resultados se alinham, com nuances, às hipóteses. A análise dos dados orçamentários de São Paulo (SP) revela que, durante a gestão de coalizão situada à esquerda no espectro político-ideológico, houve um esforço para ampliar o provimento estatal e os investimentos públicos, enquanto as gestões situadas à direita subsequentes aceleraram processos de transferência do provimento para o terceiro setor (subsidiariedade), embora o volume das despesas seja estável nas duas coalizões. Em Curitiba (PR), a continuidade da gestão situada à direita demonstra a consolidação de um modelo híbrido com forte viés para a parceria com entidades, coerente com uma visão de mundo conservadora/liberal. Um argumento crucial que será desenvolvido é a distinção entre privatização e subsidiariedade. Enquanto a privatização introduz a lógica de mercado estrita, a subsidiariedade apela para a solidariedade comunitária e religiosa, por meio do terceiro setor. O estudo demonstra, através da decomposição das despesas, como essas estratégias se diferenciam contábil e politicamente. Além disso, a análise considera o impacto de variáveis exógenas, como a pandemia de Covid-19 que obrigou governos de todos os espectros ideológicos a aumentar o gasto social, gerando

um "ruído" nos dados que será devidamente tratado e analisado para não confundir tendências estruturais com respostas emergenciais.

Além do objetivo central, apresentado no primeiro parágrafo, constituem objetivos, agora específicos, desta pesquisa: 1) relacionar os argumentos das abordagens da ordem política e institucional sobre a origem e desenvolvimento das políticas sociais com a análise da relação entre coalizões governativas de diferentes espectros político-ideológicos; 2) analisar as formas de financiamento e o papel dos municípios na provisão dos serviços socioassistenciais, por meio do arranjo federativo e o arcabouço institucional da política de assistência social no Brasil; e, por fim, 3) analisar a relação entre coalizão governativa, esforço fiscal e natureza de despesa na assistência social nos municípios selecionados.

O trabalho é organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo estabelece as bases teóricas do estudo. Nele, realiza-se uma revisão bibliográfica das teorias explicativas sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais, partindo das abordagens de ordem econômica (lógica do industrialismo e teorias neomarxistas) para chegar às abordagens de ordem política e institucional, que são o alicerce do argumento central. Discute-se a cidadania na visão de T.H. Marshall (1967), os regimes de *Welfare State* de Esping-Andersen (1990; 1991) e a abordagem neoinstitucionalista (Skocpol, 1992; Arretche, 1995). O capítulo culmina na apresentação da teoria partidária e no papel das coalizões governantes (Hibbs, 1977; Boix, 1998), conectando a teoria macro do Estado de Bem-Estar à realidade da disputa política por recursos. No segundo capítulo, discute-se o arranjo federativo brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988, e como ele molda as competências locais (Arretche, 2012; Soares; Machado, 2018); o arcabouço legal da assistência social, estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), explicando a transição do assistencialismo para a assistência social como direito (IPEA, 2008; Sposati, 2009; Miranda, 2013). Um foco especial é dado às formas de financiamento e ao papel central do município no provimento dos serviços, importante para a compreensão dos dados orçamentários que serão analisados posteriormente. No terceiro capítulo, apresenta-se o modelo de análise da pesquisa e uma discussão técnica sobre o orçamento público, tendo por referência as normas estabelecidas pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e as classificações da despesa, essenciais para a leitura dos dados. Por fim, o quarto capítulo apresenta os estudos de caso de São Paulo (SP) e Curitiba (PR). As hipóteses são testadas por meio da análise do esforço fiscal próprio e dos tipos de provimento dos serviços, se estatal ou não estatal, para além do volume total gasto, confrontando os números com a posição político-

ideológica das coalizões governativas. Por fim, as Considerações finais sintetizam os achados, discutem as limitações da pesquisa e apontam caminhos para futuras investigações.

1. A ORIGEM E O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar, de forma breve e não exaustiva, uma visão geral sobre as teorias explicativas existentes sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais. Nas duas primeiras seções, são abordadas duas grandes correntes de argumentos: aquelas que atribuem a origem e o desenvolvimento das políticas sociais a condicionantes de ordem econômica e aquelas que dão primazia a fatores de ordem política e institucional. Na terceira (e última) seção, há um esforço em relacionar os argumentos dessa última corrente com os objetivos deste estudo. Este capítulo e a discussão que ele estabelece é importante para compreender a evolução do debate sobre a temática e fundamentar a parte empírica da pesquisa.

A emergência e a expansão das políticas sociais, que culminaram na consolidação do chamado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social no século XX, representam um dos fenômenos marcantes das sociedades capitalistas desenvolvidas. Conceitualmente, esse processo pode ser entendido como a institucionalização do terceiro pilar da cidadania: os direitos sociais (Marshall, 1967). A provisão de serviços e benefícios em áreas como saúde, educação, previdência, habitação e assistência social tornou-se um direito assegurado pelo Estado a parcelas expressivas da população, alterando fundamentalmente a relação entre Estado, mercado e sociedade (Arretche, 1995). Embora programas de seguro social tenham surgido já no final do século XIX, na Alemanha, e políticas de proteção a grupos vulneráveis tenham se disseminado no início do século XX, foi no período do pós-Segunda Guerra Mundial que o *Welfare State* experimentou uma expansão e institucionalização sem precedentes (Skocpol; Amenta, 1986; Arretche, 1995).

As tentativas de explicar a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State* evoluíram significativamente (Arretche, 1995). As primeiras análises, datadas das décadas de 1950 e 1960, focavam predominantemente em indicadores quantitativos, como o volume do gasto social. Pesquisas subsequentes, a partir da década de 1980, sofisticaram a abordagem, passando a analisar a forma e natureza desse gasto, permitindo uma compreensão qualitativamente superior das variações entre os sistemas nacionais (Arretche, 1995). A seguir, a apresentação e discussão das teorias explicativas do fenômeno, conforme objetivo do capítulo.

1.1. Abordagens de ordem econômica sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais

Esta seção analisa a primeira dimensão das teorias explicativas sobre a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*): os condicionantes de ordem econômica. Essa abordagem agrupa teorias que, apesar de suas diferenças, compartilham uma visão funcionalista, na qual a política social é entendida como um subproduto necessário e reativo às transformações estruturais da economia moderna, e não como resultado de escolhas políticas ou ideológicas. A seção examina as duas principais correntes dessa dimensão. A primeira, a "lógica do industrialismo" (Wilensky, 1975), postula o *Welfare State* como uma resposta inevitável às demandas da industrialização, da urbanização e do envelhecimento populacional. A segunda, a perspectiva neomarxista (O'Connor, 1977; Offe, 1984), interpreta-o como um instrumento funcional e contraditório do capitalismo, dividido entre as necessidades de acumulação e legitimação, cuja expansão leva à "crise fiscal do Estado".

1.1.1. A lógica do industrialismo na origem e no desenvolvimento das políticas sociais

O crescimento econômico, com seus impactos, é a principal causa do desenvolvimento do *Welfare State* (Wilensky, 1975). Esse é o argumento central da perspectiva do industrialismo (ou teoria da convergência) sobre a emergência e o desenvolvimento das políticas sociais, que surgem da necessidade de lidar com as mudanças geradas pela industrialização na sociedade. Essas mudanças envolvem aspectos demográficos, sociais e econômicos, como a especialização dos trabalhadores para trabalhos mais complexos, o cuidado aos doentes, idosos e deficientes e o maior envelhecimento populacional, o que levam à resposta estatal a essas necessidades, com maior gasto social (Arretche, 1995; Wilensky, 1975).

Essa corrente teórica denominada "lógica do industrialismo" postula que o desenvolvimento de políticas sociais é um subproduto funcional e inevitável do processo de modernização. O nível de desenvolvimento econômico seria a variável-chave, pois o crescimento econômico e seus resultados demográficos e burocráticos são a causa fundamental da emergência generalizada do *Welfare State* (Arretche, 1995; Wilensky, 1975). Os regimes políticos ou as ideologias dos Estados são fatores secundários, pois, independente disso, eles estariam submetidos à lógica do industrialismo (Arretche, 1995; Cutright, 1965; Mishra, 1973; Skocpol; Amenta, 1986).

Assim, ainda que a ação política tenha alguma importância para a explicação do surgimento da Política Social, ela apenas implementa aquela que é a lógica inexorável das forças evolutivas em operação no sistema social. Tais forças, que atuam de forma independente, lógica e naturalmente, dão curso a um processo evolutivo sobre o qual os atores sociais não têm controle. Uma vez liberadas, tais forças ganham impulso, num movimento de autopropulsão, que lhes é inerente. (Arretche, 1995, p. 18)

A tese do industrialismo detalha uma cadeia de causalidade complexa que força a intervenção do Estado. O processo de industrialização gera três transformações principais que tornam as políticas sociais simultaneamente necessárias e possíveis. Primeira, a industrialização rompe as formas tradicionais de solidariedade social. Em sociedades pré-industriais, os riscos (doença, velhice, invalidez) não eram considerados questões sociais, em que o Estado precisasse agir (Esping-Andersen, 1999), eles eram primariamente geridos pela família, pela comunidade local ou por instituições como a Igreja (Esping-Andersen, 1999). Segunda, a industrialização não é apenas a fonte dos problemas sociais modernos (como a urbanização e os novos riscos sociais), mas também a fonte da solução: o excedente econômico. Essa visão, funcionalista e economicista, postula que a capacidade de uma nação financiar sistemas de seguridade social não é primariamente uma questão de ideologia, mas sim de capacidade fiscal (Arretche, 1995). Apenas sociedades com maior produtividade geram a riqueza necessária para sustentar tais programas, levando a uma correlação direta em que o gasto social não existe ou permanece insignificante em sociedades sem um excedente nacional suficiente (Arretche, 1995; Wilensky, 1975). A implicação é a "convergência", à medida que as nações se tornam mais ricas e suas populações envelhecem, suas estruturas de bem-estar tornam-se semelhantes, independentemente da ideologia política dominante (Wilensky, 1975). Terceira, o envelhecimento populacional é o subproduto mais direto do desenvolvimento econômico (via melhores condições de saúde e queda nas taxas de natalidade) e como o fator principal que impulsiona o gasto social (Arretche, 1995). À medida que a proporção de idosos na população aumenta, eles se tornam um grupo de pressão demográfica e política. A necessidade de prover pensões e cuidados de saúde para essa massa crescente de dependentes força o Estado a criar e expandir programas de seguridade, explicando por que os gastos com os idosos constituem a maior fatia dos orçamentos sociais na maioria dos países industrializados (Wilensky; Lebeaux, 1965 *apud* Arretche, 1995).

Embora a lógica do industrialismo, conforme exposta, tenha sido fundamental para estabelecer as pré-condições do debate acadêmico sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais, ela foi alvo de críticas intensas, como ao seu determinismo econômico e

funcionalista, que tratava a política, a ideologia e o conflito social como subprodutos ou variáveis secundárias. Esping-Andersen (1990) argumentou que medir o Estado de Bem-Estar quase exclusivamente pelo seu nível de gasto social (Wilensky, 1975) era um erro, pois níveis de gasto semelhantes podem esconder diferenças estruturais. As nações ricas não convergiam como proposto pela teoria, ao incluir outras métricas, como a desmercantilização e a estratificação, mas sim agrupavam-se em três regimes distintos (Liberal, Conservador-Corporativista e Social-Democrata), afirmando que, mesmo com pressões econômicas e demográficas semelhantes, as respostas estatais foram diferentes (Esping-Andersen, 1990). Paralelamente, a Teoria dos Recursos de Poder (*Power Resources Theory*) recolocou a política e o conflito de classes no centro da análise (Korpi, 1983; Stephens, 1979). O excedente econômico gerado pela industrialização não era um gatilho funcional automático, mas sim o "prêmio" pelo qual as classes sociais lutavam (Korpi, 1983). O formato do *Welfare State* dependeria, então, do equilíbrio de poder político entre o trabalho organizado e o capital. Por fim, uma terceira linha de crítica, do institucionalismo histórico, argumentou que a tese funcionalista era a-histórica, ignorando como as escolhas institucionais iniciais (como a de Bismarck na Alemanha ou a estrutura institucional fragmentada dos EUA) criam uma dependência de trajetória (*path dependence*) que molda as respostas futuras (Pierson, 2004; Skocpol, 1992). Em suma, a crítica ao industrialismo deslocou o eixo do debate: de um foco determinista na economia e na demografia para uma análise centrada no poder político, nas coalizões de classe e no legado das instituições históricas. Essas críticas serão aprofundadas nas seções seguintes, na apresentação das abordagens. Um ponto importante para esta pesquisa, até aqui, é a tentativa de demonstrar que as questões políticas e ideológicas do Estado (no caso de um governo municipal) não são aspectos secundários, como visto pela teoria do industrialismo, mas que são fatores determinantes para o desenvolvimento das políticas sociais, especificamente a política de assistência social.

1.1.2. *O desenvolvimento capitalista e a perspectiva neomarxista na origem e no desenvolvimento das políticas sociais*

Em contraste com as teorias da "lógica do industrialismo", que veem a política social como uma resposta funcional e convergente à modernização (Wilensky, 1975; Arretche, 1995), a abordagem neomarxista a interpreta como um instrumento funcional, porém contraditório, para a sobrevivência do capitalismo. Essa corrente teórica desloca o eixo da análise: o *Welfare State* não é visto como um passo em direção à igualdade, como na visão de Marshall (1967),

nem uma resposta neutra a problemas demográficos (Wilensky, 1975). Pelo contrário, é um aparato complexo que o Estado capitalista utiliza para gerenciar as contradições inerentes ao modo de produção (Gough, 1979; Offe, 1984; Arretche, 1995).

A tese neomarxista parte da premissa de que o Estado capitalista, para garantir a estabilidade do sistema, deve cumprir simultaneamente duas funções que são, em essência, opostas: a acumulação e a legitimação (O'Connor, 1973). A função de acumulação refere-se às ações estatais que visam garantir que a produção de mais-valia e o lucro privado sejam possíveis. O Estado faz isso não apenas garantindo a propriedade privada e a ordem, mas investindo ativamente em capital social. As políticas sociais são cruciais nesse aspecto. Gastos com educação e treinamento qualificam a força de trabalho; gastos com saúde mantêm os trabalhadores produtivos; investimentos em infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento subsidiam diretamente as empresas. A função de legitimação refere-se à necessidade do Estado de manter a harmonia social e a lealdade das massas ao sistema. O capitalismo, por gerar desigualdade e insegurança (desemprego, velhice desamparada, acidentes), produz conflito de classes. As políticas sociais, nesse sentido, funcionam como despesas sociais (O'Connor, 1973). Benefícios como seguro-desemprego, aposentadorias, assistência social e habitação pública atuam para apaziguar o descontentamento e "comprar" a paz social, garantindo a estabilidade política necessária para que a acumulação ocorra sem rupturas (Draibe; Wilnês, 1988). Nessa visão, a origem das políticas sociais não é um ato de benevolência, mas uma necessidade funcional do sistema. Elas são, simultaneamente, uma concessão (resultado da pressão da classe trabalhadora) e um instrumento de dominação (garantindo a reprodução do próprio sistema capitalista) (Gough, 1979).

O cerne da análise neomarxista não está apenas na função do *Welfare State*, mas na sua insustentabilidade. O desenvolvimento capitalista leva o Estado a uma crise estrutural, precisamente por causa de suas funções contraditórias. O capitalismo avançado força o Estado a expandir seus gastos em ambas funções (O'Connor, 1973). O setor monopolista (grandes corporações) demanda cada vez mais capital social (tecnologia, infraestrutura, subsídios). Ao mesmo tempo, o setor competitivo (pequenas empresas) e os trabalhadores deslocados pela automação demandam mais despesas sociais (*welfare*) para sobreviver. O Estado se vê preso numa "tesoura" fiscal (Draibe; Wilnês, 1988). De um lado, as demandas por gastos (acumulação + legitimação) socializam os custos da produção. De outro, a apropriação do lucro permanece privada. O Estado precisa aumentar sua arrecadação (impostos) para cobrir esses gastos crescentes. No entanto, ele não pode taxar excessivamente o capital, sob o risco de provocar uma greve de investimentos ou a fuga de capitais, o que secaria a fonte da receita fiscal. O

resultado é uma tendência estrutural ao déficit público. O Estado gasta mais do que arrecada para tentar manter a acumulação e a legitimação funcionando. Essa crise fiscal não é um problema de má gestão, mas uma contradição inerente ao capitalismo tardio (O'Connor, 1973).

Para além do plano fiscal, há um problema de lógicas incompatíveis (Offe, 1984). O *Welfare State* opera com uma lógica não capitalista (a alocação de recursos com base em direitos, necessidades e status de cidadania) dentro de um sistema que exige, para sua sobrevivência, uma lógica capitalista (a alocação de recursos com base no desempenho do mercado e na maximização do lucro) (Arretche, 1995). Para garantir a legitimação, o *Welfare State* é obrigado a desmercantilizar a força de trabalho (Offe, 1984; Esping-Andersen, 1990). Ao fornecer saúde, educação e renda fora do mercado, o Estado reduz a dependência absoluta do trabalhador em relação ao salário. Contudo, essa desmercantilização, essencial para a harmonia social, contraria os fundamentos da acumulação capitalista. O capitalismo exige que o trabalho seja uma mercadoria (*commodity*) como qualquer outra, e que o medo do desemprego e da fome atue como o principal mecanismo de disciplina da força de trabalho. Ao proteger os trabalhadores do mercado, o *Welfare State* mina os incentivos ao trabalho, reduz a flexibilidade da mão-de-obra e interfere na autoridade gerencial (Offe, 1984).

O Estado, então, tenta agir contra os problemas criados pelo mercado (como o desemprego), mas suas soluções (burocracia, regulação, benefícios) criam novos problemas (déficits, desincentivos, rigidez) que sobrecarregam ainda mais a economia. O *Welfare State* está preso em um paradoxo: ele é, ao mesmo tempo, funcionalmente necessário para a sobrevivência do capitalismo (legitimação) e estruturalmente incompatível com ele (mina a acumulação) (Offe, 1984).

A abordagem neomarxista foi alvo de críticas contundentes, principalmente por seu funcionalismo e seu determinismo econômico (Faria, 1998). O Estado não é um mero comitê da burguesia ou um robô funcional (Skocpol; Amenta, 1986). Os gestores estatais (políticos e burocratas) têm seus próprios interesses (manter o poder, expandir sua burocracia) e suas próprias capacidades (Skocpol; Amenta, 1986). A estrutura do Estado (p. ex., federalismo *versus* centralismo) e as capacidades administrativas preexistentes são mais importantes para explicar o *timing* e a forma das políticas sociais do que a lógica abstrata do capital (Skocpol; Amenta, 1986; Arretche, 1995). Além disso, o funcionalismo neomarxista ignora o papel da agência política, especificamente a luta de classes (Esping-Andersen, 1990). A origem e a forma do *Welfare State* não são determinadas pela necessidade do capitalismo, mas pelo poder relativo da classe trabalhadora organizada. O *Welfare State*, portanto, não é apenas funcional ao

capitalismo, ele pode ser, e frequentemente é, ativamente transformador do capitalismo (Faria, 1998).

1.2. Abordagens de ordem política e institucional sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais

Esta seção analisa a segunda abordagem explicativa sobre a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*): os fatores de ordem política e institucional. Essa corrente de pensamento rejeita a ideia do Estado como um ator reativo e passivo. Ela argumenta que a forma, a extensão e a natureza do *Welfare State* não são um reflexo passivo da economia, mas sim um produto direto da agência, do conflito político e das escolhas institucionais (Faria, 1998). É nessa abordagem que reside a fundamentação das hipóteses desta pesquisa, os aspectos políticos importam para o desenvolvimento das políticas sociais.

1.2.1. A cidadania como luta política: a contribuição de T.H. Marshall para o debate sobre a origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social

Nas teorias explicativas sobre a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, a obra de T. H. Marshall (1967) representa o ponto de inflexão fundamental. Marshall desloca o debate de uma ênfase nos condicionantes de ordem econômica para uma primazia dos fatores de ordem política (Arretche, 1995; Faria, 1998). Enquanto as teorias da "lógica do industrialismo" viam a política social como uma resposta funcional e necessária às demandas da modernização econômica (Faria, 1998), Marshall oferece uma ponte conceitual ao reinterpretar o fenômeno. O *Welfare State*, segundo Marshall, não é primariamente uma ferramenta econômica, mas sim a culminação de uma longa luta política pela expansão do conceito de cidadania (Faria, 1998). A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, onde todos os que possuem o status são iguais em direitos e obrigações (Marshall, 1967). A história do *Welfare State* seria, portanto, a história da evolução e do enriquecimento desse status.

A cidadania moderna se desenvolveu de forma sequencial na Inglaterra, com a formação de três conjuntos de direitos, cada um associado a um século e a uma instituição central (Marshall, 1967). No século XVIII, os direitos civis, compostos pelos direitos necessários à liberdade individual, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de

concluir contratos válidos e o direito à justiça (Marshall, 1967). No século XIX, os direitos políticos, definidos como o direito de participar no exercício do poder político, seja como membro de um corpo investido de autoridade ou como eleitor (Marshall, 1967). Por fim, no século XX, os direitos sociais, definidores do *Welfare State*, compostos pelo direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (Marshall, 1967). Os direitos civis e políticos, uma vez estabelecidos, criaram as condições e as ferramentas para que a luta pelos direitos sociais pudesse ocorrer (Marshall, 1967).

A análise de T.H. Marshall (1967) sobre a teoria social estende-se além da sua conhecida tipologia dos direitos, centrando-se na tensão fundamental entre os princípios antagônicos da cidadania e do capitalismo. Marshall (1967) postula que a cidadania opera como um princípio de igualdade de status, enquanto a classe social, elemento estruturante do sistema capitalista, é, por definição, um sistema de desigualdade de mercado. A interação entre esses dois princípios não foi estática, apresentando diferentes configurações ao longo da história. No século XVIII, observou-se uma aliança funcional entre os direitos civis e o capitalismo emergente. A economia de mercado capitalista demandava a consolidação dos direitos civis para seu pleno funcionamento. Direitos como a liberdade de trabalho e o direito de concluir contratos válidos (Marshall, 1967) foram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo (Marshall, 1967). O direito de propriedade, nesse contexto, não significava o direito de possuir propriedade em si, mas o direito de adquiri-la legalmente no mercado. Dessa forma, os direitos civis estabeleceram uma igualdade legal formal que, paradoxalmente, serviu para legitimar a desigualdade de resultados inerente à lógica do mercado. Em contrapartida, os direitos sociais, consolidados no século XX, representam um princípio em conflito direto com a lógica capitalista. Enquanto o mercado opera pela lógica do contrato, os direitos sociais operam pelo status de cidadão (Marshall, 1967). Nesse sentido, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra (Marshall, 1967). O *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, emerge como a institucionalização desse conflito, caracterizando-se por uma invasão do contrato pelo status (Marshall, 1967).

A institucionalização dos direitos sociais marca o restabelecimento de um princípio que havia sido quase que totalmente extinto no século XIX, período em que restava apenas a *Poor Law* (Lei dos Pobres), cuja assistência estava condicionada à retirada da cidadania do indivíduo (Marshall, 1967). O processo de restabelecimento inicia-se com a educação pública. A educação obrigatória e gratuita foi o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais, pois configurava um direito social concedido universalmente, com o objetivo

de "moldar o adulto em perspectiva" (Marshall, 1967). No século XX, o *Welfare State* completa esse processo por meio da ampliação dos serviços sociais e da seguridade social. Essas políticas favorecem a dissociação progressiva entre renda real e renda nominal (Marshall, 1967). Ao oferecer gratuitamente serviços essenciais ou conceder benefícios monetários baseados em direitos (status), e não no preço de mercado, o Estado fortalece as condições materiais da vida civilizada e assegura que o status universal da cidadania prevaleça sobre as formas de estratificação produzidas pelo mercado (Marshall, 1967). Contudo, Marshall (1967) identifica uma tensão estrutural no desenvolvimento dos direitos sociais: embora estes contribuam para atenuar desigualdades de classe, a própria política social, especialmente o sistema educacional, converte-se simultaneamente em um instrumento de estratificação social (Marshall, 1967). O sistema educacional, ao selecionar e classificar indivíduos com base no mérito, confere "a chancela da legitimidade" a uma nova forma de desigualdade, substituindo o privilégio herdado pela meritocracia.

A tese de Marshall (1967) tornou-se a base das teorias políticas subsequentes sobre o *Welfare State*. Contudo, ela foi criticada por sua suposta linearidade e por universalizar a experiência britânica (Faria, 1998). Por fim, a análise de T.H. Marshall (1967) definiu o Estado de Bem-Estar Social como um fenômeno inerentemente político, e não meramente econômico. Ao conceitualizar as políticas sociais como a expansão dos direitos sociais da cidadania, ele forneceu o arcabouço teórico para entender o *Welfare State* como o resultado de uma luta histórica entre dois princípios opostos: a igualdade de status (cidadania) e a desigualdade de classe (mercado capitalista). Embora sua análise tenha sido baseada na trajetória inglesa, sua tese de que a política social é uma arena de conflito distributivo (Arretche, 1995) abriu o caminho para as análises comparativas subsequentes, como as de Esping-Andersen (1991), que investigam por que essa luta política produziu regimes de bem-estar tão distintos, a serem apresentadas na seção a seguir.

1.2.2. *Recursos de poder e as coalizões governantes: a teoria dos regimes estatais de bem-estar de Gøsta Esping-Andersen*

Após as duas vertentes funcionalistas sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais, que dominavam o debate, a "lógica do industrialismo" (Wilensky, 1975), que via a política social como uma resposta convergente às necessidades da modernização (Arretche, 1995); e as teorias neomarxistas (O'Connor, 1977), que a interpretavam como um instrumento funcional de legitimação e acumulação do capitalismo (Faria, 1998), além da contribuição de

Marshall (1967) com o arcabouço conceitual da cidadania como um processo evolutivo, Esping-Andersen (1991) apresenta uma crítica fundamental a essas abordagens: se o industrialismo ou o capitalismo produzem pressões funcionais semelhantes em toda parte, por que os *Welfare States* nacionais são tão diferentes? Por que o sistema americano, focado no mercado, é tão distinto do sistema alemão, focado no status ocupacional, ou do sistema sueco, focado no universalismo? (Esping-Andersen, 1991). Para ele, o erro dessas teorias estava em focar no volume do gasto social, um indicador que pode ser enganoso (Esping-Andersen, 1991), a análise deve se deslocar da quantidade de gastos para a qualidade dos direitos e a natureza da interação entre Estado, mercado e família, demonstrando que o *Welfare State* não é um fenômeno singular, mas um conjunto de regimes distintos, cujo desenvolvimento não foi determinado pela economia, mas, sim, pelo conflito político.

Buscando superar as abordagens quantitativas focadas unicamente no volume do gasto social, que se mostravam insuficientes para explicar as variações entre os países, Esping-Andersen propõe dois conceitos analíticos centrais que redefinem a política social como um objeto de estudo: a desmercadorização e a estratificação. O conceito de desmercadorização é a métrica central para avaliar a configuração – quantidade e qualidade – dos direitos sociais. Numa sociedade puramente capitalista, o trabalhador é, em essência, uma mercadoria (*commodity*), cuja sobrevivência depende inteiramente da venda de sua força de trabalho no mercado. O grau de desmercadorização, portanto, mede o grau em que os direitos sociais emancipam os indivíduos da dependência do mercado (Esping-Andersen, 1991; Faria, 1998). A mera existência de assistência social não é suficiente para garantir a desmercadorização. Um benefício mínimo, sujeito a estigmas e rigorosa comprovação de meios (*means-tested*), não liberta o indivíduo da compulsão do mercado; pelo contrário, reforça-a. Um direito social genuinamente desmercadorizante, como uma pensão generosa ou um seguro-desemprego de longa duração, quebra essa dependência ao permitir ao cidadão manter-se sem depender do mercado (Esping-Andersen, 1991), transformando o benefício em um direito de cidadania. O grau (baixo, médio ou alto) de desmercadorização constitui o principal critério para a diferenciação qualitativa dos regimes de bem-estar. O segundo conceito analítico, a estratificação, desafia a noção de que o *Welfare State* é apenas um mecanismo corretivo das desigualdades geradas pelo mercado. Esping-Andersen (1991) rejeita essa ideia, argumentando que o *Welfare State* é, em si mesmo, um sistema de estratificação que molda ativamente a estrutura de classes (Faria, 1998). A política social não é neutra, ela produz e reforça ativamente diferentes tipos de ordem social. Alguns regimes, por exemplo, fomentam um dualismo entre os assistidos pelo Estado (pobres) e as classes médias que recorrem aos seguros privados.

Outros, de matriz corporativista, reforçam as diferenças de status e ocupação, segmentando os direitos. Outros, ainda, buscam ativamente uma solidariedade universalista que transcende as divisões de classe. A variação nos níveis de desmercadorização e nos sistemas de estratificação não é acidental, nem é um mero subproduto da industrialização. Ela é o resultado direto da história política de cada nação. A tese central de Esping-Andersen (1991) é que a causa fundamental para a emergência de um tipo de regime em vez de outro é a natureza da mobilização de classe (principalmente da classe trabalhadora), as estruturas de coalizão política de classe e o legado histórico da institucionalização do regime (Esping-Andersen, 1991). O *Welfare State*, portanto, é um produto da luta de classes (Arretche, 1995). No entanto, Esping-Andersen (1991) argumenta que a classe trabalhadora, por si só, raramente constituiu a maioria eleitoral necessária para impor seu projeto de sociedade. O fator decisivo não foi apenas a força numérica ou sindical da classe trabalhadora, mas sim a sua capacidade estratégica de formar coalizões políticas duradouras com outras classes sociais.

É a natureza distinta dessas coalizões de governo que explica os três mundos do capitalismo de bem-estar (Esping-Andersen, 1991). O regime Liberal (exemplificado pelos EUA, Canadá e Austrália) é caracterizado pela baixa desmercadorização, pela predominância de benefícios focalizados (*means-tested*) e por um dualismo de classe (Esping-Andersen, 1991). Esse regime é o produto de uma coalizão fracassada: uma classe trabalhadora historicamente fraca e fragmentada, incapaz de formar uma aliança política hegemônica. Nos Estados Unidos, por exemplo, a aliança política que sustentou o *New Deal* foi instável, a classe trabalhadora não conseguiu forjar uma aliança duradoura com as classes rurais, resultando na hegemonia de uma coalizão liberal-individualista que sempre priorizou o mercado (Esping-Andersen, 1991). O regime Conservador-Corporativista (Alemanha, França, Áustria, Itália) é definido pela segmentação dos direitos sociais com base no status ocupacional e por uma forte defesa da família tradicional. Esse regime não foi produto da mobilização operária, mas de coalizões conservadoras e estatistas (Esping-Andersen, 1991). Historicamente, como na Alemanha de Bismarck, o *Welfare State* foi introduzido de cima para baixo (*top-down*) como uma estratégia política para combater o socialismo, garantir a lealdade da burocracia estatal e preservar as hierarquias sociais. Nesses países, a mobilização da classe trabalhadora foi frequentemente dividida por linhas religiosas (socialistas versus social-católicos), impedindo uma coalizão unificada e facilitando a hegemonia conservadora (Arretche, 1995). Por fim, o regime Social-Democrata (predominante nos países escandinavos) é o único onde a classe trabalhadora alcançou hegemonia política. No entanto, seu sucesso não se deveu apenas à sua força sindical, mas à sua capacidade de forjar uma coalizão entre verdes e vermelhos (Esping-Andersen,

1991). Essa foi uma aliança política estratégica e duradoura entre a classe trabalhadora industrial urbana (vermelhos) e os pequenos agricultores (verdes). Os social-democratas garantiram subsídios e proteção de preços aos agricultores em troca do apoio destes a um *Welfare State* universalista e ao pleno emprego. Foi essa ampla coalizão política que permitiu a implementação do universalismo, estendendo direitos a todos os cidadãos (e não apenas aos operários ou aos pobres) e criando um sistema de alta desmercadorização que fundiu bem-estar com trabalho (Esping-Andersen, 1991).

Assim, a teoria de Gøsta Esping-Andersen desloca o eixo explicativo do *Welfare State* do determinismo econômico para a agência política. A explicação para as distintas trajetórias de regime deve ser encontrada na esfera política; foram a natureza da mobilização de classe, o legado das políticas prévias e as estruturas das coalizões de governo historicamente formadas que determinaram as respostas institucionais concretas. Dessa forma, a política social deixa de ser interpretada como um mero apêndice funcional da economia. Pelo contrário, ela é concebida como um campo de batalha político central, no qual diferentes coalizões, liberais, conservadoras ou social-democratas, competiram para institucionalizar suas respectivas visões de sociedade. Conclui-se, portanto, que a configuração específica da interação entre Estado, mercado e a família em qualquer sociedade contemporânea não é um dado natural, mas sim o resultado direto e contingente das batalhas políticas.

1.2.3. *A visão neo-institucionalista sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais*

A partir do final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, uma nova corrente de pensamento, conhecida como abordagem neo-institucionalista ou centrada no Estado (*state-centric*) emergiu (Skocpol, 1979; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). Essa perspectiva buscou "trazer o Estado de volta" (*bringing the state back in*) como uma variável explicativa central (Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985). Argumenta que as instituições estatais não são meros reflexos das demandas sociais ou econômicas; elas são, em si, atores e estruturas autônomas que filtram pressões, moldam interesses e determinam ativamente os resultados das políticas públicas (Arretche, 1995).

Essa perspectiva teórica não constitui um bloco monolítico. Hall e Taylor (2003) classificam o neo-institucionalismo em três vertentes principais: o institucionalismo da escolha racional, que foca em como as regras constroem o comportamento maximizador de atores individuais; o institucionalismo sociológico, que enfatiza as normas e a legitimidade cultural; e o institucionalismo histórico. É nessa última vertente, o institucionalismo histórico, que se

concentram as contribuições mais robustas para a análise de políticas sociais e do *Welfare State* no longo prazo (Hall; Taylor, 2003). Para os institucionalistas históricos, as instituições são definidas como procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções embutidas na estrutura organizacional da política ou da economia política, que estruturam as relações entre os atores e influenciam os resultados políticos (Hall; Taylor, 2003).

O ponto de partida do neo-institucionalismo é a crítica à incapacidade das teorias anteriores de explicar as variações empíricas do *Welfare State*. Se a industrialização (Wilensky, 1975) ou a mobilização da classe operária (Esping-Andersen, 1991) fossem os únicos determinantes, como explicar que países com industrialização similar tivessem políticas tão distintas? Ou como explicar por que algumas das primeiras e mais robustas políticas sociais, como as da Alemanha de Bismarck, surgiram na ausência de democracia e com um movimento operário reprimido? (Faria, 1998; Esping-Andersen, 1991). Os neo-institucionalistas argumentam que as teorias "*society-centric*" sofrem de um viés funcionalista (Arretche, 1995). Elas assumem que a existência de um problema (como a pobreza ou o risco de velhice) ou de uma demanda (como a da classe trabalhadora) leva automaticamente à criação de uma política social como solução. Essa visão ignora o processo político de mediação e, fundamentalmente, a capacidade ou o interesse do próprio Estado em formular e implementar tal solução. O Estado não seria neutro, ele possui interesses próprios e uma capacidade estatal (*state capacity*), que envolve a existência de burocracias profissionalizadas, recursos fiscais e soberania sobre o território (Skocpol, 1985), variável para perseguir objetivos que não são necessariamente um reflexo direto das demandas da sociedade ou da classe dominante (Arretche, 1995). Os interesses do Estado são definidos por suas elites administrativas e políticas (burocratas e políticos), cujas preocupações centrais incluem a manutenção da ordem social, a defesa da soberania nacional, a competição geopolítica com outros Estados e a manutenção de sua própria base fiscal e administrativa (Skocpol, 1992). Nessa perspectiva, muitas das primeiras políticas sociais (como as pensões militares ou o seguro social bismarckiano) não emergiram para satisfazer demandas de classe ou necessidades funcionais da indústria, mas, sim, como estratégias estatais autônomas. Bismarck, por exemplo, utilizou o seguro social como uma ferramenta política "de cima para baixo" para combater a ameaça socialista, garantir a lealdade da classe trabalhadora ao Império recém-unificado e fortalecer a autoridade do Estado central (Esping-Andersen, 1991). A política social, portanto, pode ser um instrumento de construção do Estado (*state-building*).

A capacidade de um Estado agir autonomamente depende crucialmente de sua estrutura institucional, que é um produto de sua formação histórica. É importante a sequência temporal

(*timing*) entre a consolidação da burocracia estatal e a democratização em massa (Arretche, 1995). Em países como a Alemanha, Prússia e França, um aparato burocrático centralizado, meritocrático e relativamente autônomo (baseado no funcionalismo público e nas forças armadas) consolidou-se antes da expansão do sufrágio universal. Quando as demandas por política social surgiram, elas foram processadas por essa burocracia já existente, que impôs sua própria lógica estatista, hierárquica e corporativista. O resultado foi o *Welfare State* Conservador-Corporativista (Esping-Andersen, 1991). Nos Estados Unidos, o sufrágio universal masculino (branco) chegou muito cedo (início do séc. XIX), antes da formação de um Estado central burocrático e autônomo. O poder permaneceu fragmentado entre o Congresso, os tribunais e os governos estaduais, e o sistema político tornou-se permeável ao clientelismo e à política de grupos de interesse locais. A ausência de uma burocracia central capaz de implementar reformas nacionais resultou em um *Welfare State* atrasado, fragmentado e dominado por benefícios focalizados (como as pensões da Guerra Civil), marcando a trajetória do Regime Liberal (Skocpol, 1992; Arretche, 1995).

A abordagem neo-institucionalista não é apenas histórica; ela analisa como as decisões do passado constroem o presente. O conceito de legado ou *policy feedback* (legado de políticas) é central (Faria, 1998). A política não é apenas o resultado (*output*) do processo político, mas também uma causa (*input*) de políticas futuras (Pierson, 1996). Uma vez que uma política é implementada, ela altera o cenário político subsequente de duas maneiras: i) moldando interesses e coalizões: as políticas criam seus próprios grupos de interesse. A instituição de um sistema de pensões, por exemplo, cria uma massa de beneficiários (aposentados) que se organizarão politicamente para defender e expandir esses benefícios, tornando a reversão (*retrenchment*) da política extremamente custosa (Draibe; Henrique, 1988); ii) moldando capacidades estatais: as políticas anteriores criam capacidades administrativas e *expertise* burocrática. Um Estado que já possui um aparato para administrar seguros (como o bismarckiano) achará mais fácil expandir essa lógica para novos riscos (como o desemprego) do que criar um sistema universal do zero (Arretche, 1995). Esse processo cria uma dependência de trajetória (*path dependency*). As escolhas institucionais feitas no passado "trancam" (*lock-in*) o país em um caminho específico, tornando mudanças radicais politicamente improváveis, mesmo diante de crises (Esping-Andersen, 1999).

Dessa forma, a abordagem neo-institucionalista oferece ferramentas analíticas complementares para esta pesquisa. Ela sugere que a ideologia da coalizão governativa, variável central deste estudo, não opera no vácuo. As preferências ideológicas por maior ou menor gasto social, ou por modalidades estatais *versus* terceirizadas de provimento, são mediadas pelo

arranjo federativo brasileiro e pelos legados das políticas já instaladas no município. A compreensão da alocação de recursos na assistência social, portanto, exige analisar não apenas a vontade política momentânea (a coalizão), mas como essa vontade é filtrada e constrangida pelas instituições e trajetórias preexistentes (Arretche, 2012).

1.3. A coalizão governante como fator explicativo do desenvolvimento das políticas sociais

Até aqui, foi apresentado um panorama das grandes correntes teóricas que explicam a emergência e o desenvolvimento das políticas sociais, dividindo-as em abordagens de ordem econômica e de ordem política/institucional. Conforme já indicado, as abordagens de ordem econômica, embora fundamentais para explicar as pré-condições para o gasto social mostraram-se insuficientes para explicar as variações qualitativas e as escolhas políticas concretas entre diferentes nações. A política social não é um mero reflexo funcional da economia, mas sim resultados deliberados de conflitos políticos e da formação histórica de coalizões de classe. (Esping-Andersen, 1991). A ideologia e a base de apoio dos governos são determinantes na definição do grau de desmercadorização e estratificação social. Por outro lado, a abordagem neo-institucionalista (Skocpol, 1992) introduz conceitos de capacidade estatal e dependência de trajetória, assim, uma vez instituídas, as políticas criam legados e grupos de interesse que tornam mudanças radicais extremamente custosas.

Se as abordagens funcionalistas sugerem uma convergência inevitável das políticas sociais impulsionada pelo desenvolvimento econômico, e o neoinstitucionalismo aponta para a rigidez das trajetórias burocráticas, a teoria partidária (*partisan theory*) emerge para reafirmar a centralidade do conflito político e da ideologia na condução do Estado. Essa corrente teórica contesta a tese do "fim das ideologias" e a lógica do eleitor mediano. A tese do fim das ideologias (Bell, 1960; Lipset, 1960) postulava que o desenvolvimento econômico e a consolidação do Estado de Bem-Estar haviam mitigado os conflitos de classe fundamentais nas sociedades industriais, restando apenas questões técnicas de gestão a serem resolvidas, o que tornaria o debate ideológico obsoleto. Paralelamente, Anthony Downs (1957) formulou o teorema do eleitor mediano, argumentando que, em sistemas democráticos competitivos, a racionalidade eleitoral imporia uma convergência programática: para vencer as eleições, os partidos (agentes maximizadores de votos) precisariam capturar a preferência do eleitor de

centro (o mediano), abandonando posições extremas e tornando suas agendas de governo praticamente indistinguíveis.

Contrapondo-se a essa visão de consenso técnico e convergência política, os teóricos partidários argumentam que os partidos políticos não são apenas máquinas eleitorais pragmáticas que se movem livremente para o centro, eles são representantes de coalizões distributivas estáveis e portadores de projetos societários distintos e duradouros (Hibbs, 1977; Schmidt, 1996). Partidos políticos agem como organizações com objetivos diversos: valorar *vote, office e policy* (Schmidt, 1996). A premissa fundamental do partidarismo é que "a política importa" (*politics matters*). Isso significa que a coloração ideológica do governo, se de esquerda, centro ou direita, constitui uma variável explicativa robusta para as variações nas políticas públicas, no desempenho macroeconômico e, fundamentalmente, para o presente estudo, na alocação de recursos orçamentários (Castles, 1982).

Enquanto Esping-Andersen explica a formação dos regimes de bem-estar no longo prazo, conforme seção anterior, o trabalho de Douglas Hibbs (1977) fornece o mecanismo econômico de curto e médio prazo dessa diferenciação. Ao analisar as economias capitalistas avançadas, Hibbs demonstrou que governos de esquerda e de direita perseguem sistematicamente objetivos macroeconômicos diferentes, alinhados aos interesses de suas bases sociais nucleares. Partidos de esquerda, historicamente vinculados ao trabalho organizado e às classes de menor renda, tendem a priorizar o pleno emprego e a expansão da renda real, aceitando taxas de inflação mais elevadas e maior intervenção estatal. Hibbs argumenta que "a análise empírica confirma que a 'preferência revelada' dos governos de esquerda tem sido por essa configuração, tolerando a inflação para garantir a expansão do emprego" (Hibbs, 1977, p. 1468, tradução própria). Em contrapartida, partidos de direita, com base no capital e nas classes médias e altas, revelam uma preferência revelada pela estabilidade de preços e pelo equilíbrio fiscal, mesmo que isso implique taxas de desemprego temporariamente maiores. Hibbs fundamenta essa posição citando Joan Robinson, ao notar que "a justiça para o rentista só pode ser alcançada por meio da injustiça para o resto da comunidade, mantendo um nível de demanda efetiva mais baixo do que poderia ser alcançado de outra forma" (Hibbs, 1977, p. 1467, tradução própria). Os dados corroboram essa dinâmica: as análises de séries temporais para os Estados Unidos e Grã-Bretanha sugerem que "a taxa de desemprego foi impulsionada para baixo por administrações Democrata e Trabalhista e para cima por governos Republicano e Conservador" (Hibbs, 1977, p. 1467, tradução própria). Portanto, a escolha entre inflação e desemprego não é meramente técnica, mas um conflito distributivo. Em última análise, Hibbs conclui que os resultados econômicos são politicamente condicionados.

Embora a análise original de Hibbs focasse os indicadores macroeconômicos (inflação e desemprego), desenvolvimentos posteriores da teoria partidária refinaram o argumento para o campo das políticas sociais e do *Welfare State*. Com o avanço da globalização e a restrição da margem de manobra fiscal dos Estados nas décadas de 1980 e 1990, a diferenciação partidária deixou de ser apenas sobre o volume do déficit público e passou a incidir sobre a composição e a estratégia do gasto. Ao atualizarem a teoria dos recursos de poder, Huber e Stephens (2001) demonstram que olhar apenas para o total gasto em políticas sociais é enganoso. Eles introduzem uma distinção fundamental entre o gasto em serviços (*social services*) e o gasto em transferências (*transfers*). Segundo os autores, governos social-democratas (esquerda) historicamente impulsionaram um "Estado de Serviços" (saúde, educação, creches, cuidados a idosos), focando na expansão do emprego público e na ativação da força de trabalho, especialmente a feminina. Já governos democrata-cristãos ou conservadores, embora também gastem muito, canalizam recursos para transferências passivas (aposentadorias e pensões), reforçando modelos familiares tradicionais e desencorajando a participação feminina no mercado de trabalho. Para Huber e Stephens (2001), portanto, a ideologia partidária determina se o Estado atua como um investidor social ou apenas como um compensador de renda. Essa perspectiva dialoga diretamente com a contribuição de Carles Boix (1998), que se torna essencial para o modelo analítico desta pesquisa, a ser apresentado no terceiro capítulo.

Boix argumenta que a globalização não anulou a capacidade de os partidos influenciarem a economia, mas deslocou o eixo da disputa para as "estratégias de oferta" (*supply-side strategies*). Segundo o autor, governos de esquerda e de direita respondem aos desafios econômicos com receitas opostas de formação de capital. A estratégia da esquerda (formação pública de capital humano) parte da premissa de que a intervenção estatal é necessária para garantir produtividade e equidade. Governos social-democratas ou trabalhistas buscam aumentar a competitividade econômica através do investimento público direto em capital humano e infraestrutura social. Isso se traduz em maior gasto governamental em educação, saúde e formação profissional, providos preferencialmente pelo setor público. Para esses governos, estratégias intervencionistas do lado da oferta são consideradas tanto "eficientes e justas" (Boix, 1998, p. 32, tradução própria), pois permitem maximizar o potencial produtivo da força de trabalho enquanto reduzem as desigualdades estruturais (Boix, 1998). Já a estratégia da direita (incentivo ao capital privado) baseia-se em uma lógica de crescimento guiada pelo mercado. Governos conservadores ou liberais rejeitam as políticas intervencionistas da esquerda, argumentando que elas "têm resultados incertos; envolvem a má gestão de uma

quantidade substancial de recursos; distorcem o bom funcionamento dos mercados; e exigem impostos pesados" (Boix, 1998, p. 32, tradução própria). A estratégia envolve, portanto, a redução da carga tributária sobre o capital e a manutenção de um salário social baixo para incentivar os trabalhadores a buscarem qualificação por conta própria. Na gestão de serviços sociais, a preferência recai sobre a privatização ou a delegação para o mercado, aceitando que o aumento da desigualdade no curto prazo é inevitável. Contudo, para eles, essa desigualdade não é um objetivo, mas um "mero subproduto da escolha da política adequada para maximizar o crescimento" (Boix, 1998, p. 33, tradução própria).

1.4. Considerações finais

Ao longo deste capítulo, buscou-se apresentar, de forma breve e não exaustiva, a evolução das teorias explicativas sobre o Estado de Bem-Estar Social, partindo de visões deterministas e funcionalistas em direção a abordagens que priorizam a agência política e as instituições. A discussão evidencia que a compreensão das políticas sociais exige superar o debate puramente quantitativo, focado no volume do gasto, para adentrar na análise qualitativa da natureza dessas despesas e das formas de provisão, se estatal ou não estatal.

As abordagens de ordem econômica, embora essenciais para identificar as pré-condições de riqueza e desenvolvimento que permitem a existência do gasto social, negligenciam as variações entre nações com níveis similares de industrialização. Conforme discutido, o *Welfare State* não é um subproduto inevitável do crescimento econômico ou uma mera ferramenta de legitimação das contradições do capital, mas sim o resultado de lutas históricas por cidadania e da capacidade estratégica de coalizões de classe em institucionalizar regimes de proteção distintos (Esping-Andersen, 1991).

Nesse sentido, a contribuição do neo-institucionalismo histórico é fundamental para demonstrar que a autonomia do Estado e os legados de políticas anteriores criam uma dependência de trajetória (*path dependency*) que molda e constrange as escolhas dos governantes. Para os fins desta pesquisa, a teoria partidária, com as contribuições de Hibbs (1977) e, notadamente, Boix (1998), oferece a lente mais aguçada para observar a dinâmica contemporânea. A distinção proposta por Boix entre estratégias de oferta permite deslocar o foco do montante total investido para o modelo de execução, se há maior grau de provimento estatal (estratégia de esquerda) ou se há maior grau de provimento não estatal, por meio da

subsidiariedade ou da privatização (estratégias de direita), além do esforço em alocar recursos próprios nessas políticas.

A aplicação da teoria partidária ao contexto brasileiro, contudo, exige adaptações. O sistema político nacional é caracterizado pelo multipartidarismo fragmentado e pelo presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), replicado nas demais esferas de governo, e por um complexo arranjo federativo que molda a autonomia e a capacidade fiscal dos entes subnacionais (Arretche, 2012). Tendo em vista esse contexto, o capítulo seguinte, apresenta o arranjo federativo do país e o arcabouço institucional da política de assistência social, elementos fundamentais para testar a aderência das teses de Hibbs e Boix à realidade municipal brasileira, objeto do quarto capítulo.

2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo discute a complexa arquitetura institucional da Política de Assistência Social no Brasil. Preliminarmente, aborda o federalismo brasileiro e seus impactos para as políticas sociais, para então abordar e relacionar o arcabouço institucional da Política de Assistência Social, seu financiamento e sua operacionalização, especificando o nível local.

A análise da Política de Assistência Social no Brasil não pode ser dissociada da complexa engenharia institucional que sustenta o federalismo brasileiro. A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um ponto de inflexão na trajetória das políticas públicas nacionais, inaugurando um novo pacto federativo caracterizado pela descentralização política e administrativa e pela elevação dos municípios à condição de entes federados autônomos. Nesse cenário de reconfiguração do Estado, a Assistência Social transitou de um histórico de filantropia e favor para o status de política pública de direito, integrando o tripé da Seguridade Social ao lado das políticas de Saúde e Previdência Social.

O Brasil institucionalizou seu sistema de proteção social de forma tardia e em um contexto de redemocratização (Castro, 2012). Enquanto a Saúde foi universalizada e a Previdência manteve seu caráter predominantemente contributivo, a Assistência Social (AS) inaugurou um campo novo: o da proteção social não contributiva, destinada "a quem dela necessitar" (Brasil, 1988). Antes de 1988, a Assistência pautava-se predominantemente por ações fragmentadas, descontínuas e marcadas pelo clientelismo, pela filantropia e pela lógica do primeiro-damismo, caracterizado como assistencialismo (Sposati, 2009) em oposição ao direito. A assistência não era política pública, mas um conjunto de práticas de caridade e favor (Marin, 2012). A Constituição Federal de 1988, portanto, insere a Assistência Social no campo dos direitos de cidadania (Jaccoud, 2023).

Este capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira, é apresentado um breve histórico da relação entre o federalismo brasileiro e as políticas sociais. Na segunda, é delineado o arcabouço legal e institucional da Política de Assistência Social. Por fim, nas terceira e quarta seções, são apresentados os parâmetros do financiamento da Política de Assistência Social e o desafio que eles colocam para os municípios.

2.1. Federalismo brasileiro e políticas sociais

A organização do Estado brasileiro sob a forma federativa é uma variável central e incontornável para a compreensão das dinâmicas de produção e implementação de políticas públicas (Arretche, 2012; Soares; Machado, 2018). O federalismo não é apenas um arranjo administrativo, mas uma estrutura de poder que molda as relações entre os entes governamentais, define competências e distribui recursos, impactando diretamente a capacidade do Estado de responder às demandas sociais. Diferentemente de modelos clássicos, como o norte-americano, onde o federalismo surge da agregação de estados soberanos, o federalismo brasileiro se caracteriza por um movimento de segurar a união a partir de um centro previamente unitário (Stepan, 1999), configurando uma tendência histórica à centralização do poder decisório e fiscal na União, entrecortada por ciclos de descentralização política e administrativa para acomodar as elites regionais (Soares; Machado, 2018).

A Constituição Federal de 1988 representou um ponto de inflexão ao instituir um federalismo tripartite, elevando o município à condição de ente federado autônomo. Esse novo desenho impôs o desafio de compatibilizar a autonomia local com a garantia de direitos sociais universais, num contexto de profundas desigualdades regionais. A assistência social, historicamente negligenciada, emergiu nesse cenário como um campo de disputa e inovação institucional, buscando superar o legado do clientelismo através da construção de um sistema único e descentralizado (IPEA, 2009). A relação entre federalismo e políticas sociais é complexa e permeada por tensões. A literatura aponta que sistemas federativos podem tanto facilitar quanto dificultar a expansão do Estado de Bem-Estar Social, dependendo de como as instituições são desenhadas e operadas (Obinger *et al.*, 2005; Arretche, 2004).

Há estudiosos que acreditam que a descentralização favorece a eficiência alocativa, uma vez que os governos locais, por estarem mais próximos da população, enfrentam menores custos de informação e conseguem ajustar a oferta de bens públicos às preferências e necessidades específicas dos cidadãos (Oates, 1999; Soares; Machado, 2018). Contudo, em países desiguais como o Brasil, a descentralização sem mecanismos de redistribuição e coordenação pode exacerbar as disparidades regionais na oferta de serviços públicos (Arretche, 2012). Por outro lado, a centralização normativa e financeira é vista como essencial para garantir a equidade e a universalidade dos direitos sociais. A União assume o papel de garantidora de padrões mínimos nacionais, utilizando seu poder de regulação e financiamento para induzir comportamentos nos entes subnacionais (Arretche, 2004). O federalismo brasileiro combina uma forte descentralização da execução (*policy making*) com uma elevada centralização da autoridade

decisória (*policy decision making*) nas mãos da União (Arretche, 2012). Esse quadro se traduz em um "federalismo regulado", em que a autonomia dos entes subnacionais é constrangida por normas federais e condicionada ao acesso a recursos.

Uma das características do federalismo brasileiro, no campo das políticas sociais, é que ele institui um complexo sistema de partilha de receitas tributárias. Dada a concentração da competência tributária na União, que arrecada a maior parte dos impostos, os municípios, embora politicamente autônomos, são fiscalmente dependentes (Oliveira, 2007). Rocha (2019) classifica as transferências orçamentárias governamentais em dois tipos fundamentais, cada um com uma lógica política distinta. O primeiro tipo são transferências incondicionais (constitucionais); por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os recursos oriundos desse fundo são transferidos automaticamente e garantem a autonomia do ente local, podendo ser gastos conforme a discricionariedade do prefeito (respeitados os limites legais gerais). Assim, o FPM possui forte caráter redistributivo horizontal, beneficiando desproporcionalmente os pequenos municípios do Norte e Nordeste em detrimento das grandes cidades do Sul e Sudeste (Rocha, 2019). Contudo, não se assegura que os recursos sejam alocados em prioridades de bem-estar social. O segundo tipo são as transferências condicionadas (voluntárias ou fundo a fundo); por exemplo, os mecanismos de financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Aqui, reside o principal instrumento de indução federal da União. Para ter acesso a esses recursos, o município não pode apenas solicitá-los, ele deve aderir a um pacote de regras nacionais (por exemplo, as Normas Operacionais Básicas - NOBs), instituir fundos e conselhos gestores locais e aplicar o recurso estritamente nas rubricas definidas pelo órgão gestor federal (Arretche, 2004; Rocha, 2019). Essa estrutura de financiamento permitiu à União induzir comportamentos nos governos locais sem ferir formalmente sua autonomia constitucional. O governo federal, na prática, induz a adesão dos municípios à agenda nacional de políticas sociais, criando um alinhamento de políticas públicas que dificilmente ocorreria apenas pela cooperação espontânea (Arretche, 2004).

Portanto, essa discussão sobre o federalismo brasileiro e políticas sociais não se encerra em si mesma, ela é necessária para a compreensão da política setorial que é objeto deste estudo. Nas seções seguintes, que apresentam a configuração da Política de Assistência Social e as regras que estruturam seu financiamento, ficará evidente como seu desenho institucional foi moldado pelas tensões entre centralização normativa e descentralização executiva discutidas até aqui.

2.2. O arcabouço legal e institucional da política de assistência social

A trajetória da Política de Assistência Social no Brasil é indissociável das teorias que explicam a formação dos Estados de Bem-Estar Social. No entanto, sua institucionalização no país seguiu uma rota particular, profundamente marcada por um legado histórico que, até o final da década de 1980, distanciava-a de qualquer concepção de direito universal (Mestriner, 2011). Historicamente, a ação social estatal no Brasil foi caracterizada pela fragmentação, pelo assistencialismo e pela sobreposição de iniciativas filantrópicas, muitas vezes sob a égide do primeiro-damismo (Marin, 2012). A proteção social esteve, por décadas, atrelada ao conceito de cidadania regulada (Santos, 1979), na qual os direitos sociais, como a saúde e previdência, eram um privilégio exclusivo dos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal (IPEA, 2005). Nesse arranjo, a assistência social era relegada a um papel residual, destinada aos não-cidadãos (aqueles fora do mercado de trabalho formal) e operada por instituições sociais como a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Esta, criada em 1942, consolidou um modelo de intervenção baseado na benemerência, na solidariedade de conotação moral e religiosa e, não raro, no clientelismo político, distanciando-se de qualquer noção de política pública estruturada (Marin, 2012). A assistência não era tratada como dever do Estado, mas como uma concessão ou favor. A Constituição Federal de 1988 surge, portanto, como o principal marco de ruptura com essa tradição. Ela representa o divisor de águas conceitual e jurídico que posiciona a assistência social no panorama das políticas públicas brasileiras.

O resultado mais expressivo no campo da proteção social foi a criação da Seguridade Social, inscrita no art. 194 da Carta Magna. A Seguridade Social foi definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (Brasil, 1988). Esse é o tripé da proteção social brasileira, e sua concepção integrada foi fundamental para redefinir o status da assistência (Jaccoud, 2023). O modelo de seguridade estabeleceu três regimes distintos, mas complementares: i) Saúde (art. 196): definida como "direito de todos e dever do Estado", garantida mediante políticas universais e igualitárias, dando origem ao Sistema Único de Saúde (SUS); ii) Previdência Social (art. 201): organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, destinada a cobrir os riscos de eventos como doença, invalidez, morte e idade avançada; e iii) Assistência Social (art. 203): o ponto da mudança. Foi definida como política não contributiva, sendo prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Ao ser incluída na Seguridade Social e, simultaneamente, definida como não contributiva, a assistência social foi, pela primeira vez, desvinculada tanto da lógica do seguro social (Previdência Social) quanto da lógica da caridade (filantropia). Ela se tornou, de direito, uma política pública destinada a garantir o mínimo social e a proteção a vulnerabilidades, financiada por toda a sociedade por meio de impostos e contribuições sociais (IPEA, 2008). A Constituição estabeleceu os objetivos da Política de Assistência Social, incluindo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; e a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência (art. 203). Mais importante, determinou que sua gestão seria descentralizada e participativa (art. 204), lançando as bases para o sistema que seria criado nos anos seguintes.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido o conceito do direito socioassistencial, sua operacionalização dependia de legislação infraconstitucional. Esse processo, contudo, não foi imediato, refletindo as disputas políticas e a resistência dos modelos arraigados. O período entre 1988 e 1993 foi marcado por um vácuo de implementação, onde as práticas clientelistas e a estrutura da LBA coexistiram com o novo preceito constitucional (Marin, 2012). Foi somente em dezembro de 1993, após intensa mobilização social e a superação de um veto presidencial em 1990, que foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei Federal nº 8.742/1993. A LOAS é o marco legal fundamental que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição. Entre os pontos centrais estão a definição da política e seus objetivos: reafirma a assistência social como política de seguridade social não contributiva e define seus objetivos e o público-alvo (a família, a comunidade, o indivíduo); e a gestão descentralizada e participativa: institui o modelo de gestão compartilhada entre União, estados e municípios. Para garantir a participação social, a LOAS instituiu os Conselhos de Assistência Social nas esferas nacional, estadual e municipal (CNAS, CEAS e CMAS). Essas instâncias atuam como órgãos deliberativos de composição paritária, equilibrando a representação entre o governo e a sociedade civil. Esse arranjo garante que a formulação e a fiscalização da política sejam exercidas de forma compartilhada e transparente. No âmbito do financiamento, a legislação criou os Fundos de Assistência Social também nos três níveis de governo (FNAS, FEAS e FMAS). Estes funcionam como os principais instrumentos de gestão orçamentária, viabilizando o cofinanciamento tripartite, ou seja, o repasse de recursos e a responsabilidade compartilhada entre a União, os estados e os municípios (IPEA, 2008). Somado à estruturação institucional, a LOAS regulamentou o artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, criando o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esse benefício assegura o pagamento de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que

comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (Miranda, 2013; IPEA, 2022). Esse conjunto de mudanças culminou na extinção definitiva da Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujas competências e patrimônio foram transferidos ao governo federal (Miranda, Oliveira, 2018). Esse processo, como aponta Marin (2012), foi fundamental para consolidar a transição do modelo de favor para o de política pública.

A aprovação da LOAS em 1993 não significou sua completa implementação imediata. A década de 1990 foi um período de reconstrução institucional lenta e de disputas políticas. A arquitetura definitiva da Política de Assistência Social só seria desenhada na década seguinte, a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) (IPEA, 2008). Dela, emergiram as diretrizes e princípios que estruturaram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), publicada em 2004, e, subsequentemente, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005. Esses dois documentos criaram e regulamentaram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Inspirado no modelo do SUS, o SUAS organiza a Política de Assistência Social brasileira com base nos seguintes pilares (IPEA, 2008): (i) a territorialização e familiarização, significando que a política deixa de ser focada apenas no indivíduo "carente" e passa a atuar sobre o território e a família em situação de vulnerabilidade. A unidade de referência passa a ser a família; (ii) a hierarquização por níveis de proteção: o SUAS organiza os serviços em dois níveis de complexidade, rompendo com a fragmentação anterior, quais sejam, Proteção Social Básica (PSB), de caráter preventivo, destinada a famílias em situação de vulnerabilidade social, sendo sua principal unidade o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e Proteção Social Especial (PSE), destinada a famílias e indivíduos que já tiveram seus direitos violados. A PSE divide-se em Média Complexidade (unidade de referência: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS) e Alta Complexidade (p. ex., abrigos).

A arquitetura do SUAS é um exemplo da complexa coordenação federativa exigida pelas políticas sociais no Brasil, como visto na seção anterior. Sua operação envolve os três níveis de governo de forma articulada, conforme segue:

- União: responsável pela formulação das diretrizes nacionais, pela coordenação geral do sistema, pelo financiamento complementar (por meio de transferências fundo-a-fundo e condicionadas) e pela regulação e supervisão.
- Estados: atuam na coordenação regional, no apoio técnico e financeiro aos municípios e na complementação regional da oferta de serviços de média e alta complexidade.

- Municípios: são os principais executores da política, responsáveis pela gestão local, pelo cadastramento das famílias, pela oferta de serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

Para viabilizar essa cooperação, foram instituídas arenas de pactuação intergovernamental, como as Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Essas instâncias funcionam como espaços estratégicos de negociação técnica e política, reunindo representantes dos três níveis de governo para deliberar sobre as normas operacionais e o financiamento da política assistencial. Enquanto a CIT atua no plano nacional para definir diretrizes gerais e critérios de partilha de recursos federais, as CIB's operam no âmbito estadual, adaptando essas normas às especificidades regionais e pactuando a organização da rede socioassistencial entre estados e municípios. Dessa forma, essas comissões consolidam o modelo de federalismo cooperativo, fomentando as decisões sobre a gestão orçamentária e a oferta de serviços não apenas de forma vertical.

O financiamento do SUAS também reflete o desenho federativo. Ele é composto por recursos dos orçamentos da União, estados e municípios, além de receitas vinculadas da seguridade social. As transferências intergovernamentais da União para estados e municípios são um instrumento fundamental de indução de comportamentos e de equalização, buscando reduzir as disparidades regionais na oferta de serviços (Soares; Machado, 2016). Na seção a seguir, é dada maior atenção ao financiamento da Política de Assistência Social. Perceba, a discussão segue em direção a aspectos de execução orçamentária, sobretudo no âmbito local, que sustentam as hipóteses que orientam esta pesquisa.

2.3. O Financiamento da Política de Assistência Social

A pactuação federativa na Política de Assistência Social depende intrinsecamente do modelo de financiamento. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993, estabeleceu as bases para a organização do financiamento da política, determinando que deve ser realizado com recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das contribuições sociais. Historicamente, o financiamento federal destinado à assistência social operava sob a égide do "convênio", instrumento jurídico que demandava a apresentação de projetos pontuais pelos municípios e dependia da aprovação discricionária da União. Esse modelo fomentava a descontinuidade nos serviços, o clientelismo político e a incerteza

administrativa, uma vez que os repasses careciam de automatismo e dependiam de renovações constantes (Brandão, 2012). A superação desse paradigma foi institucionalizada pela Lei nº 9.604/1998 e consolidada pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005. O novo mecanismo, denominado transferência "fundo a fundo", estabeleceu o repasse automático de recursos da esfera federal (Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS) diretamente para os fundos estaduais e municipais, prescindindo da celebração de convênios (Brasil, 2013). Para a elegibilidade ao recebimento desses recursos, os entes federados devem observar requisitos mandatórios previstos no art. 30 da LOAS, a saber: constituição e regular funcionamento do Conselho de Assistência Social, com composição paritária; elaboração do Plano de Assistência Social; instituição do Fundo de Assistência Social, configurado como unidade orçamentária e gestora própria; e alocação de recursos próprios a título de contrapartida (Brandão, 2012; Brasil, 2013).

Segundo Abrucio *et al.* (2010), o financiamento é crucial para estruturar sistemas federativos de políticas públicas. Na assistência social, o SUAS inovou ao romper com a lógica anterior, dentre outras coisas, criando 'pisos' específicos para os níveis de proteção e gestão. Para operacionalizar o repasse fundo a fundo e assegurar que os recursos atendam às diferentes complexidades das demandas sociais, o financiamento da política foi estruturado, inicialmente, por meio desses pisos. Essa lógica objetivou superar a fragmentação e a iniquidade na distribuição de recursos, classificando o financiamento em consonância com os níveis de proteção social instituídos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (Brandão, 2012).

- Pisos da Proteção Social Básica (PSB): destinados à prevenção de riscos sociais.
- Piso Básico Fixo (PAIF): destinado ao custeio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), assegurando a oferta continuada desse serviço essencial.
- Piso Básico Variável (PBV): cobre serviços executados conforme a demanda local e as especificidades territoriais, a exemplo do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças e idosos, e o custeio de equipes volantes para atendimento em áreas rurais ou de difícil acesso (Brasil, 2013).
- Pisos da Proteção Social Especial (PSE): destinados a indivíduos com direitos violados.

- Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC): financia as unidades de atendimento especializado, como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), e serviços como o atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (LA e PSC) (Brasil, 2013).
- Piso de Alta Complexidade (PAC): cobre serviços que garantem proteção integral, como o acolhimento institucional (abrigos, casas-lares) para indivíduos afastados do convívio familiar (Brasil, 2013).

Essa organização por pisos permitiu o cálculo do custo dos serviços e a definição de parâmetros de partilha fundamentados em indicadores socioterritoriais, superando o antigo modelo de valores *per capita* que desconsiderava a complexidade dos serviços prestados (Brandão, 2012). Não obstante o avanço representado pelos pisos, a gestão financeira enfrentou rigidez operacional na primeira década de vigência do SUAS. A impossibilidade de utilização dos recursos de um piso específico em outro serviço, ainda que pertencente ao mesmo nível de proteção, ocasionava a imobilização de saldos em contas específicas, enquanto outras áreas apresentavam déficit de recursos (Arruda, 2023). A partir de 2012, com a nova NOB-SUAS e regulamentações subsequentes, o modelo evoluiu para a sistemática de Blocos de Financiamento. Nessa nova configuração, os antigos pisos foram agrupados em contas correntes únicas por nível de complexidade, permitindo ao gestor municipal o remanejamento de recursos entre serviços do mesmo bloco, conforme a necessidade local e a dinâmica territorial (Arruda, 2023; Brasil, 2013). Os blocos principais compreendem:

- Bloco da Proteção Social Básica;
- Bloco da Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade);
- Bloco da Gestão do SUAS;
- Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único

Essa alteração proporcionou maior conveniência administrativa e eficiência alocativa, reduzindo o número de contas sob gestão dos governos subnacionais e ampliando a flexibilidade na aplicação dos recursos para responder aos desafios locais, sem perder o vínculo com a finalidade da proteção social.

Um componente inovador no financiamento do SUAS reside no repasse baseado em desempenho, materializado nos Índices de Gestão Descentralizada (IGD), que visa aferir a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios

socioassistenciais nas esferas municipal, estadual e distrital, bem como analisar a efetividade da articulação intersetorial (Brasil, 2013). Diferente dos pisos, destinados ao custeio de serviços finalísticos, os recursos do IGD destinam-se exclusivamente ao aprimoramento da estrutura administrativa e operacional (Brasil, 2019). É vedada a utilização desses recursos para pagamento de pessoal efetivo, garantindo-se, assim, que o recurso seja investido na qualificação da gestão, embora a legislação permita o uso de até 60% dos recursos dos Blocos de Serviços para pagamento de equipes de referência (Brasil, 2013).

2.4. A Política de Assistência Social nos Municípios: execução e desafios do financiamento

A implementação da política de assistência social ocorre, em última instância, no nível local. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) define o município como o gestor e executor por excelência dos serviços, programas, projetos e benefícios, sendo o principal responsável pela organização da rede socioassistencial em seu território. Essa foi uma mudança paradigmática, buscando superar uma tradição de caridade e clientelismo pela efetivação de um direito (Marin, 2012). A LOAS (Lei Federal nº 8.742/1993) e, posteriormente, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2005) estabeleceram a municipalização como diretriz, mantida pela NOB-SUAS 2012. Ao município cabe o comando único da política em âmbito local (Brasil, 1993), significando que o município é a porta de entrada do sistema e o principal responsável por gerir a política, coordenando, planejando e executando-a no território. Além disso, como visto, presta os serviços de Proteção Social Básica (PSB) e de Proteção Social Especial (PSE) de média complexidade, além de cofinanciar e, em muitos casos, executar diretamente os de alta complexidade. O município aloca recursos próprios em seu Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), somando-os aos repasses estaduais e federais. Essa descentralização pressupõe a territorialização da política, sendo as unidades públicas de base territorial responsáveis por conhecer as vulnerabilidades daquela região específica (Brasil, 2005).

Como antecipado, a atuação municipal se divide em duas frentes principais de proteção, organizadas por níveis de complexidade, conforme a vulnerabilidade ou o risco social vivenciado pelos cidadãos: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), a serem apresentadas a seguir.

A PSB é de responsabilidade exclusiva dos municípios, com o objetivo de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Brasil, 2004). O principal equipamento para essa atuação é o CRAS, que organiza e oferta os serviços da PSB no território. Sua principal ação é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que consiste no trabalho social contínuo com famílias em situação de vulnerabilidade. Além do PAIF, cabe ao município, através do CRAS, as seguintes responsabilidades: gerir o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), principal instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, sendo a porta de entrada para benefícios como o Programa Bolsa Família e o BPC; prover benefícios eventuais (como auxílio-natalidade, funeral, e cestas básicas em situações emergenciais).

A PSE destina-se a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco ou que tiveram seus direitos violados (violência física ou psicológica, abuso sexual, situação de rua, abandono etc.). A gestão municipal atua na média complexidade, cujo equipamento central é o CREAS, que oferta o Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), prestando apoio, orientação e acompanhamento a vítimas de violência, além de outros serviços (como abordagem social à população em situação de rua). Na alta complexidade (serviços de acolhimento, como abrigos para crianças, idosos, mulheres), a gestão municipal é responsável pelo provimento direto ou, em municípios de pequeno porte, por garantir o acesso por meio de convênios com entidades da sociedade civil ou pactuações regionais com outros municípios ou com o governo do estado.

Além da gestão e prestação de serviços, cabe aos municípios a coordenação da rede socioassistencial que, como antecipado, é constituída por equipamentos municipais e entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos, sendo atribuições do município regulamentar, articular e monitorar as parcerias com elas firmadas. As entidades devem se inscrever nos Conselhos Municipais e adequar seus serviços aos padrões do SUAS, superando o modelo de convênios fragmentados e clientelistas (Marin, 2012). Como coordenador da rede, o município deve garantir que a oferta de serviços (pública e privada) seja complementar, padronizada e responda efetivamente às demandas do território.

A municipalização não se refere apenas à gestão técnico-administrativa pelo poder executivo, mas também à gestão democrática e participativa, conforme visto anteriormente. Há um controle social, exercido fundamentalmente pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), órgão paritário (composto por representantes do governo e da sociedade civil) e deliberativo. Entre as atribuições dessa instância estão aprovar o Plano Municipal de

Assistência Social (PMAS); fiscalizar a gestão dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS); aprovar os critérios de partilha de recursos e os planos de aplicação; e inscrever e fiscalizar as entidades socioassistenciais. Portanto, o município é fundamental para a sustentação do SUAS.

O financiamento no âmbito municipal da política de assistência social não se restringe ao recebimento de recursos federais e estaduais; exige, obrigatoriamente, a contrapartida de recursos do tesouro municipal, conforme antecipado. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) condiciona o repasse de recursos federais à comprovação orçamentária de recursos próprios alocados no FMAS (Brasil, 2013). O FMAS deve ser constituído como unidade orçamentária e gestora, o que implica que o gestor da assistência social deve deter autonomia para ordenar despesas, planejar e executar o orçamento, superando a dependência de outras secretarias para a realização de gastos finalísticos da política. Contudo, Brandão (2012) aponta que a estruturação e a capacidade técnica dos fundos municipais ainda representam um desafio, com muitos municípios utilizando o fundo apenas como um instrumento de trânsito para recursos federais, sem um efetivo aporte e gestão de recursos próprios. Isso alimenta as hipóteses trazidas neste estudo, ao ser verificado o esforço dos gestores locais em aplicarem recursos próprios na assistência social, considerando a ideologia das coalizões governativas.

Por fim, ao mesmo tempo, destaca-se que, apesar dos avanços normativos, os municípios enfrentam o desafio da sustentabilidade financeira. Dados de 2018 indicam que, em todas as unidades da federação, de forma agregada, a execução orçamentária dos municípios na função “Assistência Social” supera os repasses da União, evidenciando o esforço fiscal dos entes locais (Brasil, 2019). No entanto, a dependência das transferências federais permanece elevada, especialmente em municípios de pequeno porte e com menor capacidade arrecadatória (Brasil, 2019), o que corrobora a afirmação de Brandão (2012) sobre o desafio da capacidade de estruturação e técnica dos fundos municipais.

2.5. Considerações finais

A análise empreendida ao longo deste capítulo permite compreender a complexa engenharia institucional que sustenta a Política de Assistência Social no Brasil sob o federalismo instaurado pela Constituição de 1988. A transição do modelo histórico pautado pela filantropia e pelo assistencialismo para o paradigma do direito socioassistencial não foi apenas uma mudança terminológica, mas uma reconfiguração profunda das responsabilidades estatais

e do pacto federativo, culminando na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Fica evidente que a elevação dos municípios à condição de entes federados autônomos impôs a eles o protagonismo na execução da política assistencial. No entanto, essa autonomia local é permanentemente tensionada por um "federalismo regulado" (Arretche, 2012), no qual a União retém a prerrogativa da normatização e da indução financeira, enquanto os municípios assumem o ônus da execução e da gestão dos equipamentos públicos (CRAS, CREAS, por exemplo). Essa dinâmica revela que embora o sistema preveja o cofinanciamento tripartite, a sustentabilidade da rede socioassistencial na execução depende do esforço fiscal próprio dos tesouros municipais e da priorização da política pelos gestores.

A transição dos repasses baseados em convênios discricionários para o modelo "fundo a fundo" representou um avanço na garantia de continuidade dos serviços. Contudo, a efetividade desse mecanismo está condicionada à capacidade técnica e administrativa das gestões locais em manter fundos e conselhos operantes. Conforme discutido, a ausência de uma vinculação constitucional de receitas para a assistência social, em contraste com os pisos estabelecidos para as políticas de Saúde e Educação, coloca a política em uma zona de vulnerabilidade orçamentária, tornando-a dependente das prioridades estabelecidas pelas coalizões governativas locais.

Diante desse cenário, este capítulo ao fundamentar o arcabouço federativo e institucional da Política de Assistência Social subsidia a análise empírica que constitui o núcleo desta pesquisa. A compreensão de que a assistência social ocupa um espaço de relativa discricionariedade alocativa é o que justifica a investigação sobre os determinantes políticos das despesas realizadas. Nos próximos capítulos, busca-se analisar a influência da ideologia das coalizões governativas na alocação e execução desses recursos, transcendendo a observação do volume total gasto para focar na natureza da alocação e na natureza qualitativa das despesas.

3. O ORÇAMENTO PÚBLICO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E HIPÓTESES DA PESQUISA

Conforme apresentado nos capítulos precedentes, este estudo busca analisar a influência da posição ocupada pela coalizão governativa no espectro político-ideológico na alocação e execução de recursos orçamentários na Política de Assistência Social, especificamente no âmbito local. Assim, é necessária a apresentação de aspectos técnicos do orçamento público e de como a assistência social é identificada nele. Esse é o objetivo deste capítulo, estabelecer o nexo entre orçamento público e assistência social que estrutura a abordagem metodológica e o modelo analítico aqui adotados.

O orçamento não é meramente um instrumento contábil, mas a materialização de escolhas políticas e o principal mecanismo de gestão da administração pública. Assim, nas primeira e segunda seções, são apresentados o ciclo orçamentário brasileiro composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e as classificações funcionais do orçamento, que permitem, por meio do detalhamento das subfunções e naturezas de despesa, a identificação da alocação e execução de recursos em programas e projetos/atividades. Essa discussão é essencial para a operacionalização das variáveis do estudo, a serem apresentadas na terceira seção.

Assume-se que a posição da coalizão governativa no espectro político-ideológico é o fator explicativo central para as variações na estratégia de alocação e execução de recursos em assistência social, conforme apresentado na terceira seção. Assim, é destacada a teoria do partidarismo e mobilizados os conceitos de estatização, subsidiariedade e privatização, importantes para a operacionalização das variáveis de provimento estatal e não estatal dos benefícios e serviços socioassistenciais. Com isso, são apresentadas as hipóteses do estudo e o modelo de análise da pesquisa, os dados que serão mensurados e as justificativas da escolha dos casos a serem analisados, quais sejam, os municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR).

A ideia é conectar as teorias explicativas sobre as políticas sociais da abordagem política/institucional (apresentadas no primeiro capítulo), a política municipal de assistência social (apresentada no segundo capítulo) e as discussões travadas até aqui, para analisar a influência da posição ocupada pela coalizão governativa no espectro político-ideológico na execução da Política de Assistência Social, para além do volume total gasto nessa política, mas, também, no planejamento de alocação e na natureza das despesas de recursos orçamentários destinados à assistência social.

3.1. Parâmetros normativos do orçamento público: planejamento e execução

O orçamento público não é apenas um documento contábil ou uma previsão de receitas e despesas; ele constitui a materialização das escolhas políticas de uma sociedade e o principal instrumento de gestão da administração pública, ou seja, possui uma natureza de gestão e política (Giacomoni, 2021). Na evolução histórica das finanças públicas, o orçamento transitou de um mecanismo de mero controle do Poder Legislativo sobre o Executivo para um instrumento de administração e planejamento, culminando no conceito moderno de Orçamento-Programa (Giacomoni, 2021). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo orçamentário que busca integrar o planejamento à execução, estabelecendo um ciclo composto por três instrumentos fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse arcabouço normativo, complementado pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), define as regras para a alocação eficiente dos recursos escassos frente às necessidades ilimitadas da população. A compreensão da estrutura, do planejamento e da execução do orçamento público é pressuposto indispensável para a análise subsequente da gestão orçamentária em nível municipal e da implementação de políticas públicas específicas, como a de Assistência Social, objeto de análise do estudo, que dependem da aplicação desses conceitos e, claro, das escolhas políticas para garantir a efetividade dos direitos sociais. O processo orçamentário deve ser entendido como parte de um sistema maior, em que o orçamento anual operacionaliza programas de médio prazo, que, por sua vez, concretizam estratégias de longo prazo (Giacomoni, 2021). A seguir, são apresentados os três instrumentos de planejamento citados acima (PPA, LDO e LOA).

O PPA é o instrumento de planejamento estratégico de médio prazo da administração pública brasileira. Instituído pelo art. 165, § 1º da Constituição Federal de 1988, ele tem a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada (Brasil, 1988). Ao incluir os programas de duração continuada, a Constituição determinou que não apenas os grandes investimentos, mas também as políticas públicas permanentes, como a manutenção da rede de saúde, educação e assistência social, devem ser planejadas em uma perspectiva plurianual. A vigência do PPA é de quatro anos, não coincidindo com o mandato do chefe do Poder Executivo. O PPA deve ser compreendido como o documento que define as escolhas estratégicas do governo para um período de quatro anos

(Conti, 2023). O plano entra em vigor no segundo ano do mandato e termina no primeiro ano do mandato subsequente. Essa regra visa garantir a continuidade administrativa, impedindo que a troca de gestão interrompa projetos essenciais iniciados anteriormente, assegurando uma transição mais estável e planejada (Giacomoni, 2021). Nos municípios a serem analisados será observada essa peculiaridade. No contexto da regionalização, o PPA assume um papel redistributivo. O planejamento deve considerar as disparidades locais, alocando recursos de forma a reduzir as desigualdades, conforme preceitua a Constituição. Além disso, a Constituição impõe uma regra rígida de vinculação: nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (Brasil, 1988, art. 167, § 1º).

Se o PPA define a estratégia de médio prazo e a LOA a execução de curto prazo, a LDO atua como o elo entre esses dois instrumentos. Anual, sua função primordial é compatibilizar a execução orçamentária com as metas estabelecidas no planejamento estratégico, ajustando-as às realidades fiscais do momento. Conforme o art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988, a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988). Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a LDO ganhou robustez como instrumento de disciplina fiscal. O art. 4º dessa lei estabelece que a LDO disporá também sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, e normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Brasil, 2000). Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a LDO seja acompanhada de dois anexos fundamentais: i) Anexo de Metas Fiscais: documento em que são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes; e ii) Anexo de Riscos Fiscais: documento em que são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem.

A LOA é o instrumento operacional que viabiliza a execução concreta das políticas públicas. Ela estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro, que no Brasil coincide com o ano civil. Essa lei materializa o princípio da legalidade na despesa pública: o governo só pode realizar gastos que estejam devidamente por ela autorizados. A Constituição

Federal de 1988 modernizou a estrutura do orçamento brasileiro ao romper com a ideia de um orçamento único e monolítico, instituindo a tripartição orçamentária para garantir maior transparência e organização. Conforme o art. 165, § 5º da Constituição, a LOA compõe-se de: (i) Orçamento Fiscal: referente aos poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii) Orçamento de Investimento: referente às empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Esse orçamento visa dar transparência à atuação empresarial do Estado; (iii) Orçamento da Seguridade Social: abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Esse orçamento unifica as áreas de saúde, previdência e assistência social, garantindo fontes de financiamento específicas para os direitos sociais (Giacomoni, 2021). A distinção desses orçamentos é fundamental para a política de assistência social, pois a criação de um orçamento específico para a Seguridade Social tem o objetivo de garantir fontes de financiamento exclusivas e protegidas para os direitos sociais, evitando que esses recursos sejam disputados com outras despesas da máquina pública no Orçamento Fiscal (Moutinho, 2023).

A técnica orçamentária exige a padronização da linguagem para permitir o planejamento, a execução e o controle. As classificações orçamentárias permitem saber quem gasta (institucional), para que se gasta (funcional), o que se pretende alcançar (programática) e o que se adquire (natureza da despesa). A classificação institucional identifica a unidade orçamentária responsável pela despesa (p. ex., Fundo Municipal de Assistência Social). Já a classificação funcional segrega a despesa segundo a área de ação governamental. Estrutura-se em Funções e Subfunções. Para a política de assistência social, a Função "08 – Assistência Social" é a categoria central. Ela se desdobra em subfunções padronizadas nacionalmente, como "241 – Assistência ao Idoso", "243 – Assistência à Criança e ao Adolescente" e "244 – Assistência Comunitária" (Brasil, Portaria MOG nº 42/1999). A classificação funcional é aquela que melhor informa à sociedade sobre a natureza dos serviços prestados pelo governo, permitindo a comparação de gastos entre diferentes entes da federação (Giacomoni, 2021). A classificação programática organiza a ação governamental em programas, que visam a um objetivo específico (p. ex., Programa de Proteção Social Básica). Os programas se desdobram em Ações, que podem ser: (i) Projetos: instrumentos de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que expande a ação governamental (p. ex., construção de um CRAS); (ii) Atividades: instrumentos de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo operações contínuas e

permanentes, necessárias à manutenção da ação de governo (p. ex., manutenção dos serviços do CRAS e pagamento de pessoal); e (iii) Operações Especiais: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, como o pagamento da dívida. A classificação por natureza da despesa informa a categoria econômica (Despesas Correntes ou de Capital), o grupo de despesa (p. ex., Pessoal, Investimentos) e o elemento de despesa (o objeto do gasto, como material de consumo ou serviços de terceiros). Paralelamente, a classificação por fontes de recursos é importante para o controle, pois indica a origem do financiamento (p. ex., recursos do Tesouro, transferências federais do Fundo Nacional de Assistência Social). A receita pública é classificada não apenas por sua natureza econômica (corrente ou de capital), mas também por sua origem e destinação (Fernandes, 2023). O mecanismo de fontes permite rastrear o cumprimento das vinculações legais de receita, assegurando que recursos transferidos fundo a fundo para as ações de assistência social não sejam desviados para outras finalidades.

A execução do orçamento segue um rito legal rigoroso, dividido em três estágios da despesa, previstos na Lei nº 4.320/1964: 1) Empenho: ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. É a reserva do recurso orçamentário, garantindo que o credor receberá o pagamento se cumprir sua parte; 2) Liquidação: verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (entrega do bem ou prestação do serviço). É o momento em que se atesta que o serviço de assistência social foi efetivamente prestado; e 3) Pagamento: despacho da autoridade competente determinando que a despesa seja paga, extinguindo a obrigação (Lochagin, 2023).

Embora o PPA, a LDO e a LOA sejam as bases legais que autorizam a ação estatal, a dinâmica política e financeira do município se revela com maior precisão no momento da execução da despesa. Diante disso, a presente pesquisa se deterá na análise do que foi planejado, por meio da LOA, e o que foi executado, por meio de relatórios detalhados da execução orçamentária, abrangendo todos os anos correspondentes aos mandatos das coalizões governativas estudadas. A escolha por esses relatórios justifica-se pela capacidade técnica que possuem de demonstrar os recursos não apenas previstos, mas efetivamente executados. A análise se dará na função Assistência Social (Função 08), observando-se a classificação por fonte de recursos e, fundamentalmente, o valor liquidado. O foco no valor liquidado é metodologicamente estratégico, pois corresponde à despesa em que o serviço foi verificado e atestado como prestado, constituindo o indicador mais fidedigno do que de fato foi realizado

pela administração pública em benefício da população. A base de dados será melhor aprofundada na seção 3.3.

3.2. A Assistência Social no Orçamento Público

A identificação da Assistência Social no orçamento público dá-se através da classificação funcional, como visto na seção anterior, regida pela Portaria nº 42/1999 do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece a Função 08 – Assistência Social. Essa função agrega as despesas realizadas com o objetivo de prover as necessidades básicas e garantir a proteção social aos cidadãos. Dentro da Função 08, a despesa é detalhada em subfunções, que especificam a natureza da ação. As subfunções típicas da Assistência Social, conforme o rol padronizado, são: 241 – Assistência ao Idoso: ações voltadas à garantia dos direitos da pessoa idosa; 242 – Assistência ao Portador de Deficiência: programas de habilitação, reabilitação e integração; 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente: ações de proteção, incluindo o combate ao trabalho infantil e a exploração sexual; e 244 – Assistência Comunitária: ações de caráter geral voltadas à integração social e comunitária, onde geralmente se alocam os recursos destinados aos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centros de Referência Especializados). A classificação funcional deve refletir a missão institucional do órgão ou a finalidade da despesa. Assim, embora seja comum que a Secretaria Municipal de Assistência Social (quando existente) execute a totalidade da Função 08, é tecnicamente possível que outras pastas executem ações classificadas nessa função (matricialidade), desde que a finalidade do gasto seja a proteção social não contributiva (Rodrigues, 2023). Outro mecanismo de identificação orçamentária é a figura do Fundo. Como antecipado, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) determina a obrigatoriedade da instituição de Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo para o recebimento de recursos via transferências automáticas ("fundo a fundo"). Portanto, no orçamento municipal, a Assistência Social é frequentemente identificada institucionalmente como uma Unidade Orçamentária específica (geralmente o Fundo Municipal), gerida pelo órgão gestor responsável.

A Política de Assistência Social possui ausência de vinculação constitucional de receitas para essa finalidade específica, diferentemente do que ocorre com as políticas de Saúde e de Educação. Um dos motivos para a escolha dessa política para este estudo é justamente o fato de que as escolhas políticas/discrecionárias possuem maior influência. O ordenamento jurídico brasileiro, visando proteger políticas de Estado essenciais contra a flutuação das preferências

políticas dos governantes, estabeleceu pisos mínimos de investimento para a Educação e a Saúde. Na Educação, a Constituição Federal (art. 212) obriga os municípios a aplicarem, anualmente, o mínimo de 25% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já na Saúde, a Emenda Constitucional nº 29/2000 e a Lei Complementar nº 141/2012 obrigam os municípios a aplicarem, no mínimo, 15% da receita de impostos e transferências nas ações e serviços públicos de saúde. Esses mínimos servem como uma garantia de continuidade das políticas públicas, reduzindo a margem de manobra do gestor para desviar recursos para outras áreas (Lima e Carvalho, 2023). Em contraste, não existe no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional a definição de um percentual mínimo da receita de impostos que o prefeito deve aplicar obrigatoriamente em Assistência Social. Isso confere ao chefe do Executivo municipal uma discricionariedade alocativa quanto ao aporte de recursos próprios para a Assistência Social. Embora o município receba transferências da União e do Estado (cofinanciamento) para o provimento dos serviços do SUAS, o volume de recursos que o próprio município decide injetar no sistema depende, fundamentalmente, da prioridade política da gestão, da disponibilidade orçamentária após o cumprimento das obrigações constitucionais e das contrapartidas impostas pelo governo federal, conforme visto anteriormente.

Ainda sobre a discricionariedade do prefeito sobre os recursos a serem alocados e executados na Política de Assistência Social, faz-se necessária uma distinção entre dois grupos de despesas e um reflexo da característica observada na União. No SUAS, há as transferências de renda (como o BPC e Programa Bolsa Família) e o cofinanciamento dos serviços e da gestão do SUAS. As transferências de renda possuem caráter de despesa obrigatória e tendem a ser preservadas, já o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, prestados no âmbito dos CRAS, CREAS e instituições de acolhimento, é, majoritariamente, classificado como despesa discricionária da União (Brasil, 2019). Essa mesma lógica pode ser aplicada aos municípios, ou seja, há as despesas vinculadas, com recursos oriundos de transferências condicionadas, e aquelas discricionárias, que, em sua maioria, referem-se aos serviços e gestão do SUAS. Esta pesquisa, conforme a ser mostrado na seção seguinte, tem como objetivo analisar a influência do posicionamento da coalizão governativa no espectro ideológico sobre a alocação e execução de recursos na política de assistência social, mensurando o esforço fiscal próprio dos municípios e a natureza das despesas executadas, e avaliando o grau de provimento estatal e não estatal.

3.3. Hipóteses e abordagem metodológica

O modelo de análise da pesquisa aqui desenvolvida se fundamenta na segunda grande corrente das teorias explicativas sobre a origem e desenvolvimento das políticas sociais, apresentada no primeiro capítulo: as abordagens de ordem política e institucional. Enquanto a contribuição de Marshall (1967) oferece o arcabouço conceitual da cidadania como um processo evolutivo e a perspectiva neo-institucionalista (Skocpol, 1992; Arretche, 1995) foca na autonomia do Estado e na dependência de trajetória (*path dependency*), é a abordagem de recursos de poder, especificamente a do partidarismo (Hibbs, 1977; Esping-Andersen, 1991; Faria, 1998), que oferece o modelo mais direto e robusto para testar a hipótese central desta dissertação: a de que a posição no espectro político-ideológico das coalizões governativas é um fator causal determinante das decisões alocativas do gasto social na Política de Assistência Social, no nível municipal.

Diante da tensão entre a vontade política e as amarras institucionais, esta pesquisa propõe uma síntese analítica: assume-se que as instituições impõem limites ao volume da mudança (perspectiva neo-institucionalista), mas a ideologia da coalizão governativa (perspectiva do partidarismo) é o fator explicativo central para as variações no estilo de gestão e na estratégia de alocação dos recursos disponíveis. O argumento é que a política social não é uma resposta técnica, automática, institucional ou funcional às necessidades sociais ou ao desenvolvimento econômico. Ela é o resultado direto de conflitos políticos e da correlação de forças entre diferentes classes sociais e seus representantes políticos (Skocpol & Amenta, 1986; Faria, 1998). Nessa perspectiva, a ideologia não é mera retórica eleitoral, mas reflete visões de mundo distintas e projetos de sociedade antagônicos, especialmente sobre o papel que o Estado, o mercado e a família devem desempenhar na produção do bem-estar. A alocação de recursos na Política de Assistência Social não é explicada pelos níveis de riqueza ou industrialização, mas, sim, pela natureza das coalizões governativas, se de esquerda ou de direita (Hibbs, 1977; Boix, 1998).

Para verificar se essa hipótese está em consonância com a prática desenvolvida no âmbito da gestão municipal, é necessário traduzir as preferências de esquerda e direita em mecanismos concretos para o objetivo deste estudo, considerando as preferências e conceituações das ideologias apresentadas no primeiro capítulo. Nesse sentido, este estudo mobiliza dois conceitos-chave da literatura de *Welfare State*: estatização (aliada com o esforço fiscal próprio) *versus* subsidiariedade e privatização (na dimensão da oferta do serviço).

O provimento estatal refere-se à preferência pela oferta de serviços públicos por meio da própria estrutura administrativa governamental, utilizando servidores de carreira e equipamentos públicos, significando maior esforço fiscal, provisão direta dos serviços e investimentos. Historicamente associada a governos posicionados à esquerda no espectro político-ideológico, trabalhistas e social-democratas, a estatização busca garantir a continuidade do serviço, a padronização da qualidade e a proteção dos direitos trabalhistas dos prestadores, fortalecendo a autonomia e a capacidade estatal (*state capacity*) necessária para a garantia de direitos e a implementação de políticas complexas (Evans, 1995).

Em oposição, o provimento não estatal compreende a subsidiariedade, que postula que o Estado só deve intervir naquilo que as esferas sociais (família, comunidade, igreja) ou o mercado não forem capazes de realizar. Com raízes na Doutrina Social da Igreja e posterior adoção pelo liberalismo econômico, a subsidiariedade favorece a delegação do provimento para o terceiro setor e iniciativa privada sem fins lucrativos. Governos alinhados à direita tendem a privilegiar esse modelo sob o argumento da eficiência gerencial e da redução da máquina pública, transformando o Estado em financiador e regulador (Draibe, 1993). Compreende, também, a privatização que, por sua vez, distingue-se da subsidiariedade por introduzir a lógica estritamente mercantil na provisão de bens públicos. Enquanto a subsidiariedade remete à esfera cívica e filantrópica, a privatização transfere o provimento para agentes econômicos com fins lucrativos. Sob a ótica do *New Public Management* (NPM), essa estratégia visa mimetizar a eficiência do setor privado, fragmentando a estrutura burocrática tradicional em favor de uma gestão orientada por resultados e redução de custos (Hood, 1991).

Além disso, o conceito e a operacionalização de coalizão governativa são fundamentais. Entende-se aqui coalizão governativa como o arranjo cooperativo entre dois ou mais partidos políticos para a formação e sustentação de um governo. No sistema presidencialista, como o brasileiro, conhecido como “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), há uma fragmentação partidária, forçando o Executivo a construir uma base de apoio majoritária no parlamento para tentar garantir a governabilidade (Abranches, 1988). Essa lógica pode ser replicada aos demais entes federados. Para que uma coalizão se estabeleça, o partido do chefe do Executivo (partido formador da coalizão) precisa oferecer incentivos aos parceiros (partidos aliados) (Amorim Neto, 2006), como ministérios/secretarias, recursos orçamentários e influência na agenda legislativa. Assim, para este estudo, não basta olhar apenas para o partido do prefeito (formador da coalizão), mas também para a composição da Câmara Municipal e sua organização, pois a coalizão formada influenciará e determinará a alocação e execução de recursos públicos.

A partir dessa discussão teórica, derivam-se hipóteses sobre o comportamento esperado de governos municipais posicionados à esquerda e à direita no espectro político-ideológico na Política de Assistência Social. Assume-se que a alternância de poder entre coalizões distintas gera uma ruptura não necessariamente no volume total do gasto (contido pela rigidez orçamentária e/ou dependência de trajetória), mas na sua natureza qualitativa. O Quadro 1 apresenta as direções esperadas das variáveis relacionadas, considerando os conceitos apresentados acima, com os tipos de coalizões governativas.

Quadro 1 – Associações esperadas das variáveis de acordo com os regimes de Esping-Andersen (1990)

Variável	Associação esperada por regime		
	Liberal	Conservador-Corporativista	Social-Democrata
Esforço fiscal próprio	Negativa	Indiferente	Positiva
Provimento estatal	Negativa	Negativa	Positiva
Provimento não estatal	Positiva	Positiva	Negativa

Fonte: elaboração própria.

No quadro, é realizada a diferenciação entre direita liberal e direita conservadora-corporativista, para fins de ilustração dos regimes de Esping-Andersen (1990) apresentados no primeiro capítulo. No entanto, para este estudo, por motivos metodológicos apresentados na seção 4.2.2, com a necessidade dos agrupamentos dos dados relativos à privatização e subsidiariedade na dimensão do provimento não estatal, as direitas liberal e conservadora-corporativista são tratadas juntas como alinhadas à direita no espectro político-ideológico, enquanto a coalizão social-democrata é tratada como alinhada à esquerda no espectro político-ideológico. As hipóteses sobre o comportamento esperado das coalizões são:

H1: Se a coalizão governativa está situada à esquerda no espectro político-ideológico, a despesa na política de assistência social terá maior esforço fiscal próprio e os recursos serão destinados predominantemente para o provimento estatal dos benefícios e serviços.

H2: Se a coalizão governativa está situada à direita no espectro político-ideológico, a despesa na política de assistência social terá menor esforço fiscal próprio e os recursos serão destinados predominantemente para o provimento não estatal dos benefícios e serviços.

O modelo analítico proposto estrutura-se a partir de uma variável independente: a posição da coalizão governativa no espectro ideológico; e de duas variáveis dependentes: nível

de esforço fiscal próprio e natureza predominante do provimento dos benefícios e serviços socioassistenciais, se estatal ou não estatal. O grau de esforço fiscal próprio mensura o comprometimento de recursos do tesouro municipal para além dos repasses federais e estaduais na política de assistência social, trata-se da natureza da alocação de recursos. Na dimensão da natureza do provimento dos benefícios e serviços socioassistenciais, as despesas, a variável, na dimensão de provimento estatal, foi mensurada pelo volume de recursos em pessoal e encargos sociais e investimentos, e na dimensão de provimento não estatal foi operacionalizada pela soma de dois indicadores distintos: i) subsidiariedade, mensurada pelo volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos (terceiro setor); e ii) privatização, mensurada pelo volume de recursos destinados a empresas privadas (pessoas jurídicas com fins lucrativos). A análise ocorre por meio do exame de dois municípios, um que apresentou ruptura ideológica nas coalizões governativas no período de dois mandatos, ou seja, oito anos, passando da coalizão posicionada à esquerda para uma coalizão posicionada à direita do espectro político-ideológico; e outro que apresentou a continuidade de posicionamento da coalizão governativa à direita no espectro político-ideológico.

A mensuração dos dados orçamentários é possível em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que em seu artigo 51, determina que os entes federativos são obrigados informar ao Poder Executivo da União as suas contas relativas ao exercício anterior para a realização da consolidação anual. Ademais, a Portaria do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) nº 42, de 1999, estabeleceu que a partir do exercício de 2002 estados e municípios deveriam adotar a nova classificação por função orçamentária na contabilização de suas despesas. Com base nesses aparatos normativos, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou, desde então, a incluir nos relatórios das contas consolidadas dos entes federativos o demonstrativo por função. O disposto na referida Portaria (art. 6º) se aplicou aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 em diante, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Dessa forma, o estudo detém-se nos dados que subsidiam os relatórios de execução orçamentária. Para análise das variáveis explicativas apresentadas, os dados extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) não são suficientes, conforme explicado no parágrafo seguinte. Portanto, foram consultadas prefeituras que possuem dados abertos sobre a execução orçamentária, consequentemente, com dados além dos exigidos pela legislação. A coleta de evidências concentra-se na decomposição das receitas e despesas da função Assistência Social, permitindo uma análise longitudinal que confronta os períodos pré e pós-alternância, no caso do município de São Paulo (SP), e todo o período analisado, no caso

do município de Curitiba (PR). Ao focar estritamente nos dados detalhados oficiais de execução, a pesquisa garante a objetividade dos dados financeiros como evidência primária da configuração qualitativa da gestão, permitindo verificar se a posição da coalizão governativa no espectro político-ideológico produz, de fato, variações mensuráveis no esforço fiscal, na estatização, na subsidiariedade e na privatização da Política de Assistência Social municipal.

Como antecipado, os municípios escolhidos são São Paulo (SP) e Curitiba (PR). A justificativa da escolha desses dois municípios se deu pelos critérios teóricos, conforme apresentados, da vigência de coalizões governativas de ideologias políticas distintas, e critérios práticos. Do ponto de vista prático, a escolha de capitais eleva a propensão de disponibilidade e robustez dos dados necessários relativos à execução orçamentária. Assim, houve um levantamento de informações sobre capitais que foram governadas, de forma contínua, por coalizões de ideologias políticas distintas, a partir de 2002 (devido a implantação das novas classificações orçamentárias, parágrafo anterior), tendo como norteador o partido do chefe do Executivo (partido formador da coalizão governativa). Após esse levantamento e filtro, foram consultados os relatórios de execução orçamentária dessas capitais para verificar o nível de detalhamento das despesas, pois nem todos os municípios disponibilizam os dados abertos que embasam o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que permite detalhar a natureza das despesas nos programas, projetos/atividades e quais modalidades de execução do órgão. A ideia inicial desta pesquisa, e aqui está uma limitação dela, era comparar no mínimo dois municípios com alternância de coalizões distintas com dois em que não houve a ruptura, mas a continuidade da coalizão governativa. No entanto, pelos relatórios disponibilizados pelas prefeituras e pelos dados do governo federal, o nível de detalhamento das despesas não permite que a análise vá além da função e subfunção dos recursos alocados, seriam necessários os dados abertos com o detalhamento das despesas por categorias, grupos e modalidades dos recursos executados do orçamento público em cada programa, projeto ou atividade, o que não permitiu incluir outros municípios em que foram encontradas as mudanças de coalizões e, também, a continuidade. Tal limitação pode ser explicada pela capacidade das burocracias municipais e pelo cumprimento mínimo da exigência legal.

3.4. Considerações finais

Este capítulo sistematizou o nexos entre aspectos técnicos do orçamento público e a Política de Assistência Social. A revisão dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) permite compreender o orçamento não apenas como peça contábil, mas como o principal mecanismo de materialização de projetos de governo. Conforme discutido, a Política de Assistência Social ocupa uma posição singular no federalismo fiscal brasileiro: a ausência de determinação de percentuais mínimos de gastos próprios, diferentemente das políticas de Saúde e Educação, o que amplia a margem de manobra do Executivo municipal. Essa característica contribui para que a Política de Assistência Social seja analisada pela teoria do partidarismo, pois as variações no aporte de recursos podem ser influenciadas pela posição da coalizão governativa no espectro político-ideológico e de sua visão sobre o papel do Estado na provisão do bem-estar.

Ao sistematizar as hipóteses e o modelo analítico, definiu-se que o esforço fiscal próprio e a modalidade de provimento dos benefícios e serviços socioassistenciais (estatal *versus* não estatal) serão as lentes pelas quais a alternância ou continuidade da ideologia das coalizões governativas serão analisadas nos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR). A escolha metodológica pelo valor liquidado e pela decomposição detalhada das despesas nesses municípios permitirá confrontar as posições político-ideológicas com a execução orçamentária em assistência social. Embora as limitações na disponibilidade dos dados municipais imponham restrições ao tamanho da amostra, a profundidade da análise pretendida para esses casos oferece o suporte necessário para testar a validade das hipóteses levantadas.

No próximo capítulo, serão apresentados os dados coletados junto às prefeituras dos municípios, confrontando os períodos de governos à esquerda e à direita no espectro político-ideológico em São Paulo (SP) e a trajetória de continuidade do governo à direita no espectro político-ideológico em Curitiba (PR), a fim de validar ou refutar as hipóteses sobre o comportamento fiscal e o modelo de provisão e oferta de serviços na Política de Assistência Social local.

4. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO (SP) E CURITIBA (PR)

Este capítulo dedica-se à análise das hipóteses levantadas, com base na fundamentação teórica previamente discutida e nos objetivos a que a pesquisa se propõe. O capítulo é organizado em cinco seções. Na primeira seção, é analisada a execução orçamentária dos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR), com apresentação da evolução das despesas em assistência social de forma a inferir a participação da política no orçamento total executado nas prefeituras escolhidas, além de identificar as nuances entre o que foi planejado e executado. Na segunda seção, são operacionalizadas as hipóteses explicativas do estudo, com a mensuração do esforço fiscal próprio na assistência social e a mensuração dos indicadores de estatização, privatização e subsidiariedade, que compõem a variável da natureza das despesas, o provimento estatal ou não estatal dos benefícios e serviços garantidos pela política. Na terceira seção, são discutidas as hipóteses no município de São Paulo (SP), onde houve a ruptura política-ideológica da coalizão governativa. Na quarta seção, é discutida a segunda hipótese do estudo no município de Curitiba (PR), onde a coalizão governativa alinhada à direita no espectro político-ideológico se manteve. Por fim, na quinta seção, são apresentadas as considerações finais.

O município de São Paulo (SP) será analisado no período de 2013 a 2020, e o município de Curitiba (PR) no período de 2017 a 2024. O município de São Paulo (SP), entre 2013 e 2016, foi governado por Fernando Haddad (PT), situada, para os fins desta pesquisa, posicionada à esquerda no espectro político-ideológico (H1) e classificada como aderente ao regime social-democrata (Esping-Andersen, 1990). Essa classificação se justifica pela composição da coalizão governativa, tendo o Partido dos Trabalhadores (PT) como partido formador da coalizão governativa e a composição da Câmara de Vereadores, a qual possuía quinze partidos (Medeiros, 2019). Dos 55 vereadores de São Paulo (SP), 11 eram do PT, e outros cinco, de partidos considerados de esquerda (apoio orgânico ao governo), ou seja, Haddad não possuía maioria no Parlamento, o que gerou a necessidade da formação de uma coalizão com partidos considerados de centro (23 vereadores), sendo PSD, PMDB, PTB, PR, PV e PP, garantindo que Haddad obtivesse a maior taxa de aprovação de projetos enviados pelo Executivo desde a redemocratização (Medeiros, 2019). Entre 2017 e 2020, o município foi governado por João Dória, Bruno Covas e Ricardo Nunes (PSDB/MDB). As coalizões governativas são situadas, para os fins desta pesquisa, à direita no espectro político-ideológico (H2) e classificadas como

aderente ao regime liberal (Esping-Andersen, 1990). O PSDB (partido formador da coalizão), embora nominalmente social-democrata, consolidou sua prática política no Brasil pós-1990 como o principal veículo de uma agenda de reformas orientadas ao mercado, alinhando-se ao neoliberalismo ou "liberalismo social" (Faria, 2005; Arretche, 2012). A ênfase programática recaiu sobre a eficiência gerencial (a visão do Estado como empresa), a focalização dos gastos sociais como forma de otimizar recursos, e a primazia do mercado, com o Estado atuando de forma residual. A composição da Câmara Municipal (2017-2020) contou com 18 partidos, Dória (PSDB), diferentemente de Haddad (PT), iniciou seu governo com uma ampla maioria, dada sua coligação eleitoral, com 29 vereadores de 55 (TSE, 2016), além de tê-la ampliada após as eleições, formando a coalizão governativa. Bruno Covas (PSDB) e Ricardo Nunes (MDB) mantiveram ampla base de apoio na Câmara.

Por seu turno, o município de Curitiba (PR), entre 2017 e 2024, foi governado por Rafael Greca (PMN/DEM/UNIÃO/PSD), que iniciou seu governo com 19 partidos na Câmara e consolidou ampla maioria da base de apoio ao longo dos dois mandatos. A coalizão governativa é situada, para os fins desta pesquisa, à direita no espectro político-ideológico (H2) e classificada como aderente ao regime conservador-corporativista (Esping-Andersen, 1990). Embora os mandatos, sobretudo o primeiro, apresente traços do regime liberal, como o lançamento de um conjunto de medidas que incluiu políticas de austeridade fiscal com o objetivo de equilibrar as contas públicas do município, logo no primeiro ano de governo, a atuação na assistência social, usando como exemplo as políticas para as pessoas em situação de rua, a gestão de Greca aproxima-se do regime conservador ao focar o fortalecimento de vínculos familiares (familismo) como barreira contra a vulnerabilidade social e operar para devolver o indivíduo à responsabilidade da família, preservando a lógica de que o bem-estar é um dever doméstico, antes de ser um direito social pleno (Brandt, 2012).

Assim, a presente pesquisa adota o estudo de casos comparados como estratégia central de investigação, afastando-se de uma perspectiva meramente descritiva. O estudo de casos comparados é uma vertente do método comparativo (Lijphart, 1971), especialmente em contextos caracterizados por diversas variáveis e um número restrito de unidades de análise. Este trabalho se configura ainda como um estudo de caso de hipóteses (ou heurístico) (Lijphart, 1971), uma vez que reconhece a existência de variáveis intervenientes (a exemplo da capacidade burocrática, da dependência de trajetória e do cenário de restrição fiscal) que atuam como condicionantes na relação entre a orientação político-ideológica da coalizão governativa e a natureza qualitativa e destinação dos gastos públicos. A fundamentação teórica para o uso do estudo de caso heurístico também se apoia em George e Bennett (2005), que defendem a

capacidade deste método em revelar mecanismos causais e refinar a validade de conceitos teóricos.

Conforme apresentado no capítulo anterior, para operacionalização da pesquisa foram utilizados os dados abertos da execução orçamentária dos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR), de modo a verificar a natureza da alocação e da execução de recursos públicos na Política de Assistência Social.

4.1. A execução orçamentária na Política de Assistência Social em São Paulo (SP) e Curitiba (PR)

A simples observação do volume de gastos na política de assistência social pode ser insuficiente para analisar a influência da coalizão governativa na execução orçamentária dessa política. Conforme visto no primeiro capítulo, a análise deve se deslocar da quantidade de gastos para a sua natureza de execução. Antes de decompor as despesas em suas categorias e verificar suas naturezas, são apresentadas a evolução do gasto em assistência social e a relação entre o planejamento e execução orçamentária nos dois municípios, com o objetivo de demonstrar o comportamento geral do orçamento na política setorial. Para o histórico dos recursos executados em assistência social, foram utilizados, como referência, os recursos liquidados, conforme já apresentado, pois eles correspondem à despesa em que o serviço foi verificado e atestado como prestado, constituindo o indicador daquilo de fato foi realizado pela administração pública naquele ano. É realizada uma comparação entre os valores totais liquidados de toda administração municipal com aqueles exclusivos para assistência social, traçando a participação da assistência social no orçamento geral executado. Já a relação entre o planejamento e a execução orçamentária nos dois municípios, foram utilizados os dados extraídos das leis orçamentárias anuais dos respectivos anos para composição do planejado e para composição do executado, os recursos liquidados na política setorial. Todos os dados sobre recursos liquidados utilizados, conforme visto no capítulo anterior, foram extraídos das bases de dados abertos que subsidiam os relatórios resumidos que as prefeituras elaboram por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os valores são apresentados de forma nominal e real. Os valores nominais referem-se aos montantes registrados nas fontes orçamentárias originais. Já os valores reais representam o poder de compra atualizado, tendo sido deflacionados por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) com base em dezembro de 2025. Esse procedimento é fundamental para mensurar o esforço

fiscal efetivo dos municípios, visto que dados não deflacionados tendem a superestimar a expansão das despesas públicas em contextos inflacionários. A base em dezembro de 2025 justifica-se para permitir comparações entre os dois municípios.

4.1.1. A execução orçamentária em assistência social no município de São Paulo (SP)

Ao analisar todos os recursos executados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (SP) durante as diferentes coalizões governativas, tanto as situadas à esquerda quanto as situadas à direita no espectro político-ideológico, é possível estabelecer o comportamento das gestões na execução dos serviços e manutenção da rede socioassistencial, reservada a peculiaridade no último ano analisado, devido à pandemia da Covid-19, assunto a ser abordado. A Tabela 1 apresenta os recursos totais liquidados na prefeitura de São Paulo (SP) durante o período de 2013 a 2020 e os valores liquidados apenas em assistência social durante o mesmo período, além de relacionar as duas informações indicando a participação da Política de Assistência Social no orçamento global.

Tabela 1 – Recursos liquidados total e na Política de Assistência Social (AS) no município de São Paulo (SP) (R\$, %) (2013-2020)

Ano	Coalizão governativa	Total geral (nominal) (R\$) (a)	Total geral (real) (R\$) (b)	Total AS (nominal) (R\$) (c)	Total AS (real) (R\$) (d)	Participação da AS (%) (d/b)
2013	Esquerda	36.783.526.412,03	71.382.111.355,19	947.168.138,73	1.838.074.490,02	2,57
2014	Esquerda	41.660.125.004,84	75.975.569.971,33	922.987.537,59	1.683.252.372,30	2,22
2015	Esquerda	44.227.101.636,45	72.881.840.786,71	1.053.671.977,74	1.736.346.052,12	2,38
2016	Esquerda	47.997.558.812,77	74.415.415.183,32	1.164.130.809,95	1.804.868.407,75	2,43
2017	Direita	49.334.719.021,20	74.293.153.374,03	1.235.887.405,67	1.861.122.844,20	2,51
2018	Direita	51.832.935.722,31	75.235.506.200,93	1.226.021.811,09	1.779.570.658,80	2,37
2019	Direita	55.863.634.341,67	77.734.247.186,43	1.255.777.752,31	1.747.414.742,34	2,25
2020	Direita	59.588.462.418,40	79.330.120.017,62	1.735.213.355,07	2.310.089.539,60	2,91

Fonte: elaboração própria com base nos dados de execução orçamentária de São Paulo/SP (2013-2020)

Ao analisar o período da coalizão governativa alinhada à esquerda no espectro político-ideológico (2013-2016), conforme Tabela 1, observa-se que o período começou com o maior patamar de participação da assistência social no orçamento total (2,57%), mas sofreu uma queda brusca logo em seguida, em 2014 (2,22%), com recuperação nos anos seguintes, até o final da gestão, porém finalizada com patamar menor que o inicial (2,43%). O ponto crítico em 2014 indica uma disputa interna de recursos, uma vez que o orçamento total liquidado da prefeitura aumentou 13,2%, enquanto o da assistência social, que encolheu 2,5%. Ao analisar o ciclo completo (2013-2016), percebe-se que o crescimento nominal não se traduziu em ganho de poder real para a assistência social. A evolução nominal (2013 vs 2016) foi positiva em 22,9% (de R\$ 947 mi para R\$ 1,16 bi) e a evolução real (2013 vs 2016) foi negativa, com uma queda de 1,8%. O valor de 2013, corrigido pelo fator de 1,94, equivalia a R\$ 1,83 bilhão, enquanto o de 2016, corrigido pelo fator de 1,55, equivaleu a R\$ 1,80 bilhão. Dessa forma, a gestão terminou o ciclo em 2016 gastando nominalmente mais do que em 2013, mas entregando um volume de serviços ligeiramente menor em termos de valor real.

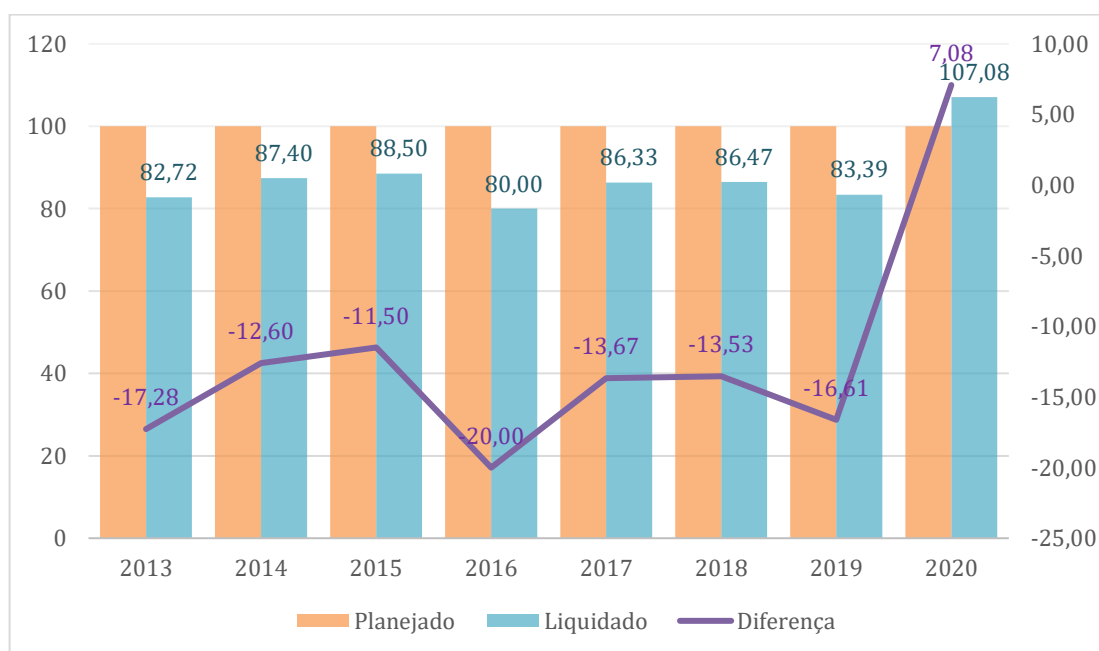
Ao analisar o período da coalizão governativa alinhada à direita no espectro político-ideológico (2016-2020), ainda conforme Tabela 1, observa-se que, assim como a coalizão anterior, a gestão iniciou com um patamar maior de participação da assistência social no orçamento total (2,51%), porém seguido de queda. O que diferencia, nessa visão, da coalizão alinhada à esquerda, é que não há recuperação para o orçamento da assistência social, considerando a exclusão do último ano (2020) que exigiu o aumento das despesas em assistência social em todos os níveis de governo, independente das ideologias predominantes das coalizões governativas, devido à pandemia da Covid-19. Há uma queda linear e constante na execução orçamentária na política de assistência social, contradizendo o aumento do orçamento total liquidado. Ao ajustar os valores pela inflação (IPCA), o cenário revela uma perda de fôlego estrutural da política social antes mesmo da chegada da pandemia (2017-2019): em 2017, o valor real da AS (atualizado) era de R\$ 1,86 bilhão, em 2019, esse valor caiu para R\$ 1,74 bilhão (R\$ 116 milhões em capacidade real). A partir de 2020, houve uma pressão externa por auxílios emergenciais, segurança alimentar e outros benefícios sociais. A análise do período 2017-2019 prova que qualquer aumento orçamentário visto durante a pandemia foi uma reação emergencial e não uma política planejada de expansão da participação da AS, que vinha em queda desde 2017.

Em síntese, ambas as gestões apresentaram uma diminuição relativa dos recursos executados para a Assistência Social em seus segundos anos de mandato. No entanto, distinguem-se pela curva de recuperação: enquanto a gestão 2013-2016 demonstrou um

crescimento de execução de recursos sustentado nos dois últimos anos, a gestão 2017-2020 manteve uma tendência de declínio até o penúltimo ano, concentrando uma expansão expressiva apenas no encerramento do ciclo, fortemente impulsionada pelas demandas excepcionais da crise sanitária.

Até aqui, foram analisados os recursos executados na Política de Assistência Social em comparação com o total executado por toda a gestão municipal, demonstrando a evolução do gasto nessa política e a sua participação no orçamento global. Para fins de aprofundar essa análise, é interessante observar no universo dos recursos dedicados à assistência social, a relação entre o que foi planejado para a política (recursos previstos na LOA) e o que de fato foi executado ao final de cada ano orçamentário (recursos liquidados). Essa relação permite identificar se as estimativas estabelecidas no ciclo orçamentário foram pautadas por uma leitura realista das demandas sociais ou se a Política de Assistência Social sofreu com a descontinuidade de fluxos orçamentários ao longo do exercício, como contingenciamentos ou a incapacidade administrativa de execução. Em última análise, a relação entre o planejado e o executado no âmbito orçamentário revela a priorização ou não da gestão municipal da Política de Assistência Social. O Gráfico 1 apresenta a taxa de execução dos recursos previstos na lei orçamentária para a função Assistência Social, representados pelas barras laranjas (100%), e os executados ao final de cada ano orçamentário, representados pelas barras verdes. A linha roxa representa a diferença entre o planejado e o executado.

Gráfico I – Taxa de execução orçamentária na Política de Assistência Social em São Paulo (SP) (%) (2013-2020)



Fonte: elaboração própria com base em LOA e relatórios de execução orçamentária (2013-2020)

Quando analisada a relação entre o que foi planejado e executado no âmbito orçamentário para a Política de Assistência Social, conforme Gráfico 1, percebe-se que há um padrão histórico de subexecução orçamentária, rompido apenas pela excepcionalidade da crise sanitária de 2020. Durante a gestão da coalizão alinhada à esquerda (2013-2016), a Assistência Social operou abaixo do teto orçamentário aprovado. A média de execução do período foi de 84,65%, indicando que, a cada ano, cerca de 15% dos recursos não foram liquidados. O ponto crítico deste ciclo foi o ano de 2016. Em um ano eleitoral, onde tradicionalmente se espera um esforço de entrega, houve uma queda brusca na taxa de execução para 80%. A análise qualitativa sugere que a rigidez na execução de investimentos foi a principal causa. A chegada da coalizão de direita em 2017 não alterou imediatamente o padrão de execução. Nos três primeiros anos (2017-2019), a taxa média de execução foi de 85,40%, muito próxima da média da gestão anterior, o que sugere que o fenômeno não é estritamente ideológico, mas sim institucional. A ruptura estatística ocorre apenas em 2020, impulsionada por fatores exógenos (pandemia da Covid-19), elevando a média do quadriênio para 90,81%.

Em síntese, ao comparar os períodos, conclui-se que a "subexecução estrutural" é uma característica da máquina pública paulistana na Assistência Social, independente da ideologia governante. Tanto a esquerda quanto a direita falharam em executar cerca de 15% do orçamento em anos normais. A diferença em 2020 não reflete uma melhoria administrativa perene, mas sim a abertura de créditos extraordinários para o enfrentamento da Covid-19. Para além da taxa apresentada no Gráfico 1, a análise detalhada qualitativa dos dados revela que a subexecução em ambos os períodos reside principalmente no grupo de investimentos, sugerindo que ambos os governos cortam ou não conseguem executar recursos na expansão da rede socioassistencial (obras), enquanto o custeio e pessoal mantêm taxas de execução altas para garantir o funcionamento do que já existe.

4.1.2. *A execução orçamentária em assistência social em Curitiba (PR)*

Ao analisar todos os recursos executados na Prefeitura Municipal de Curitiba (PR) durante a coalizão alinhada à direita no espectro político-ideológico, além de verificar o comportamento na execução dos serviços e manutenção da rede socioassistencial, reservada, mais uma vez, o fenômeno da pandemia da Covid-19, é possível realizar comparações com o município de São Paulo (SP). A Tabela 2 apresenta os recursos totais liquidados na prefeitura

de Curitiba (PR) durante o período de 2017 a 2024 e os valores liquidados apenas em assistência social durante o mesmo período, além da indicação da participação da Assistência Social no orçamento global.

Tabela 2 - Recursos liquidados total e na Política de Assistência Social (AS) no município de Curitiba (PR) (R\$, %) (2017-2024)

Ano	Total geral (nominal) (R\$) (a)	Total geral (real) (R\$) (b)	Total AS (nominal) (R\$) (c)	Total AS (real) (R\$) (d)	Participação da AS (%) (d/b)
2017	7.628.637.236,42	11.487.964.814,32	167.920.785,72	252.871.911,22	2,20
2018	8.268.652.542,42	12.001.949.165,32	171.271.980,35	248.601.279,48	2,07
2019	8.778.320.298,47	12.215.032.695,32	169.618.052,49	236.023.520,04	1,93
2020	8.911.721.257,85	11.864.174.510,58	215.328.921,82	286.667.393,62	2,42
2021	9.713.389.687,65	11.750.287.505,15	227.735.106,71	275.491.158,59	2,34
2022	11.110.873.387,62	12.705.283.718,74	256.598.398,22	293.420.268,36	2,31
2023	12.495.676.182,31	13.657.774.067,26	293.149.952,42	320.412.898,00	2,35
2024	14.145.596.260,50	14.748.198.661,20	344.577.497,11	359.256.498,49	2,44

Fonte: elaboração própria com base em relatórios de execução orçamentária de Curitiba (PR) (2017-2024)

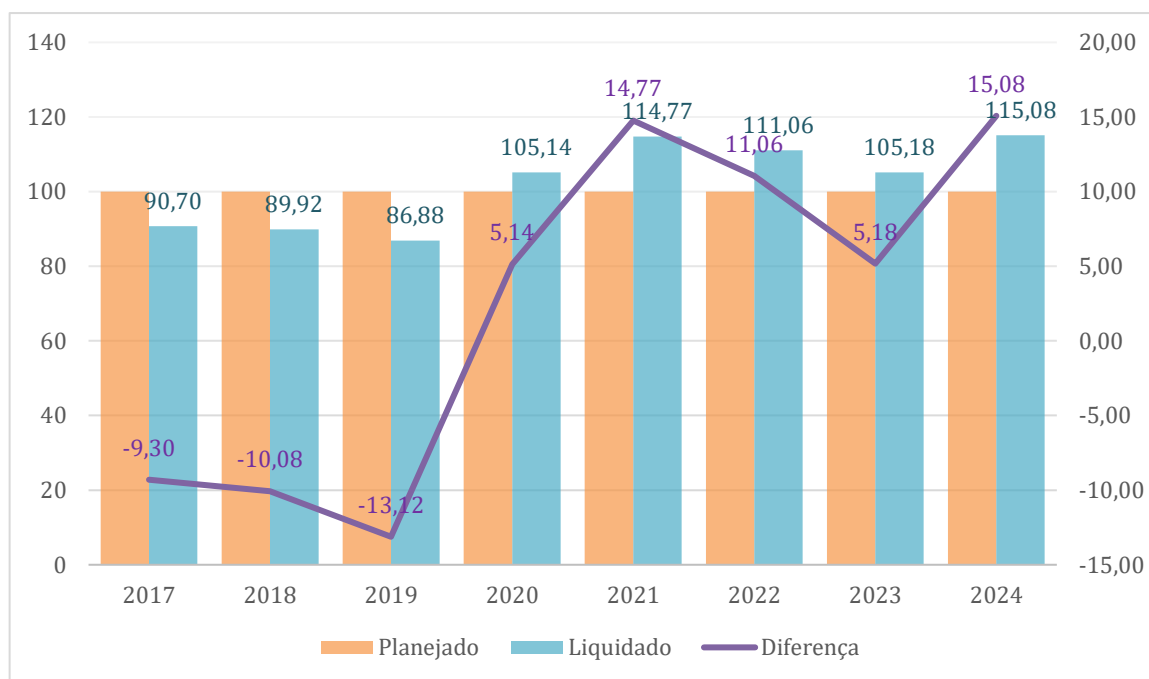
Assim como a coalizão governativa alinhada à direita no espectro político-ideológico em São Paulo (SP), a coalizão com mesmo alinhamento em Curitiba (PR) apresentou uma queda no orçamento executado para a Política de Assistência Social, com recuperação apenas em 2020, com o advento da pandemia da Covid-19. Após 2020, os recursos executados voltaram a entrar em queda, com recuperação apenas em 2023, atingindo seu maior patamar em 2024, com participação de 2,44% no orçamento global. Em 2024, o aumento na participação possivelmente está relacionado com o fato de ser ano eleitoral, mas essa hipótese deve ser verificada em outros estudos. Sustentando essa hipótese, destaca-se o fato de que, embora a legislação eleitoral permita apenas uma recondução consecutiva para o cargo de prefeito (reeleição), há o capital político do apoio do atual prefeito ao seu candidato, possível sucessor.

De qualquer forma, a análise comparada dos dois quadriênios sob a coalizão alinhada à direita revela um padrão cíclico na execução orçamentária da assistência social, caracterizado por uma retração nos anos intermediários e uma expansão nos anos de encerramento de mandato, embora motivada por vetores distintos. No primeiro quadriênio analisado, Curitiba apresentou um comportamento orçamentário semelhante ao observado em São Paulo (SP). Houve uma tendência inicial de queda ou estagnação no orçamento executado nos anos intermediários (2018-2019). A recuperação de 2020 foi uma reação imposta pela emergência sanitária, e não necessariamente uma mudança planejada na priorização da política pública pela coalizão de direita. Já no segundo período (2021-2024), observa-se a repetição da tendência de queda na participação percentual da pasta nos anos do meio do mandato (2022-2023), mesmo diante de aumentos nominais. Contudo, a recuperação do índice em 2024, atingindo 2,44% (superior inclusive ao pico da pandemia), sugere a influência de fatores endógenos, especificamente o ciclo político-eleitoral. Em suma, a gestão orçamentária da Assistência Social em Curitiba (PR), nesse intervalo temporal analisado, não seguiu uma trajetória linear de consolidação e, sim, cíclica.

Apresentados os recursos executados na Política de Assistência Social em comparação com o total executado por toda a gestão no município de Curitiba (PR), demonstrando a evolução do gasto nessa política e a sua participação no orçamento global, da mesma forma como analisado em São Paulo (SP), a observação “dentro” dos recursos executados na assistência social, com fins de identificar o que foi planejado para a política (recursos previstos na LOA) e o que de fato foi executado ao final de cada ano orçamentário (recursos liquidados), permite traçar o comportamento geral do planejamento e execução dos recursos municipais, demonstrando a priorização da política pelo gestor local. O Gráfico 2 apresenta a taxa de execução dos recursos previstos na lei orçamentária para a função Assistência Social,

representados pelas barras laranjas (100%), e os executados ao final de cada ano orçamentário, representados pelas barras verdes. A linha roxa representa a diferença entre o planejado e o executado.

Gráfico II – Taxa de execução orçamentária na Política de Assistência Social em Curitiba (PR) (%) (2017-2024)



Fonte: elaboração própria com base em LOA e relatórios de execução orçamentária (2017-2024)

Diferentemente de São Paulo (SP), quando analisada a relação entre o que foi planejado, no âmbito orçamentário, para a Política de Assistência Social e o que foi executado, a análise da execução orçamentária em Curitiba (PR) sob a gestão da coalizão à direita apresenta um fenômeno distinto: a tendência à superexecução orçamentária, especialmente a partir de 2020. Nos três primeiros anos (2017-2019), Curitiba (PR) seguiu um padrão de subexecução (cerca de 90%), possivelmente reflexo do ajuste fiscal implementado no início da gestão. Contudo, a partir de 2020, observa-se uma inversão da lógica, com taxas de execução consistentemente acima de 100%. A análise qualitativa dos dados de Curitiba (PR) permite inferir algumas razões para esse comportamento, que também devem ser verificadas em outros estudos: I) subestimação da receita, isso sugere que a peça orçamentária de Curitiba (PR) tende a ser conservadora na previsão de despesas, utilizando o excesso de arrecadação (superávit financeiro) ao longo do exercício para aumentar o orçamento da política conforme a necessidade; II) subsidiariedade e privatização: os dados de Curitiba (PR) mostram um volume

massivo de liquidações concentradas em "Outras Despesas Correntes", especificamente em contratos de terceirização e parcerias, o pagamento torna-se um fluxo contínuo e obrigatório, reduzindo a margem para subexecução; e III) ano eleitoral: em 2024, ano eleitoral, a diferença entre o planejado e o executado atingiu mais de 15% positivo (R\$ 45 milhões acima do previsto). Isso é característico do ciclo político orçamentário, onde há um esforço da gestão em maximizar entregas e serviços no último ano de mandato para favorecer a sucessão.

Em suma, a relação entre o planejado e o executado em Curitiba não é apenas um erro de previsão, sugere ser uma estratégia de gestão. A transição da austeridade (2017-2019) para a expansão via superexecução (2020-2024) demonstra como o orçamento é utilizado de forma flexível: contido nos anos de ajuste e expandido nos anos de encerramento de ciclo.

4.2. A natureza das alocações e despesas orçamentárias na Política de Assistência Social em São Paulo (SP) e Curitiba (PR)

A primeira dimensão analítica, para além do debate sobre o volume do gasto na política de assistência social e as relações entre os recursos planejados e executados (seção anterior), para testar a influência da posição no espectro político-ideológico da coalizão governativa sobre os recursos alocados e executados para a Política de Assistência Social, reside no esforço fiscal próprio (natureza da alocação). Conforme discutido anteriormente, essa variável isola a parcela do gasto financiada com recursos do tesouro municipal, excluindo-se as transferências estaduais, federais e oriundas de outras fontes. A hipótese I sugere que governos posicionados à esquerda estariam mais dispostos a comprometer receitas livres para expandir a proteção social, ao contrário de governos posicionados à direita. A segunda dimensão analítica compreende a natureza das despesas, verificando-se os graus de execução estatal e não estatal. A hipótese II sugere que governos posicionados à esquerda possuem uma associação positiva com a variável de provisão estatal direta, enquanto governos posicionados à direita possuem associação negativa, denotando uma associação positiva com a variável de provimento de serviços em organizações privadas sem fins ou com fins lucrativos. A seguir, com base nos dados que subsidiam a elaboração dos relatórios de execução orçamentária, na primeira subseção são apresentadas as fontes de despesa da política de assistência social nos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR) para mensuração do esforço fiscal próprio, na segunda subseção são analisados os tipos de provimento, se estatal ou não estatal, dos benefícios e serviços socioassistenciais dos dois municípios.

4.2.1. O esforço fiscal em assistência social em São Paulo (SP) e Curitiba (PR)

Conforme visto, a ausência de vinculação constitucional ou infraconstitucional de aplicação de mínimos de recursos na Política de Assistência Social confere aos gestores locais certa discricionariedade alocativa de recursos nessa política. Esta subseção dedica-se à análise do esforço fiscal próprio que os prefeitos dos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR) realizaram em suas gestões, testando as hipóteses desta pesquisa, em sua primeira variável explicativa, quais sejam, (H1) se a coalizão governativa está situada à esquerda no espectro político-ideológico, a despesa na política de assistência social terá maior esforço fiscal próprio; enquanto (H2) se a coalizão governativa está situada à direita no espectro político-ideológico, a despesa na política de assistência social terá menor esforço fiscal próprio. Com base nos dados abertos que subsidiam os relatórios de execução orçamentária, foram isolados os recursos que financiam a política de assistência social (função 8 do orçamento) por suas fontes de receita.

No município de São Paulo (SP), os dados de execução orçamentária apresentam os agrupamentos de fonte de despesa em: tesouro municipal, transferências estaduais, transferências federais; outras fontes; e alienação. A Tabela 3 detalha o financiamento da Política de Assistência Social pelas fontes de receita apresentadas, considerando o total de recursos executados (liquidados) na Assistência Social demonstrado na Tabela 1 (subseção 4.1.1).

Tabela 3 – Participação na execução orçamentária em assistência social por fonte de receita em São Paulo (SP) (%) (2013-2020)

Ano	Recursos Próprios	Transferências Federais	Transferências Estaduais	Outras fontes	Total
2013	86,95	2,35	6,02	4,67	100
2014	85,38	4,96	6,75	2,90	100
2015	85,41	5,84	6,03	2,73	100
2016	85,74	5,77	5,30	3,19	100
2017	84,54	5,41	5,88	4,17	100
2018	85,55	5,86	4,70	3,89	100
2019	86,15	5,05	5,38	3,42	100
2020	88,84	5,06	4,24	1,86	100

Fonte: elaboração própria com base em relatórios de execução orçamentária de São Paulo (SP) (2013-2020)

Para somatório do esforço fiscal, foram considerados os recursos provenientes do Tesouro municipal. Percebe-se que o município de São Paulo (SP) mantém alta participação de recursos próprios, em ambas as coalizões governativas, esquerda (2013-2016) ou direita (2017-2020), com cerca de 85% a 88% do orçamento total executado da política em todos os anos analisados. Destaca-se o aumento do financiamento municipal da assistência social no ano de 2020, embora pequeno, mas o maior na série histórica, devido à pandemia da Covid-19, possivelmente, que impactou na oferta de serviços socioassistenciais e transferências de rendas a grupos sociais vulneráveis.

Os dados evidenciam que a Assistência Social no município de São Paulo opera sob uma lógica de alta autonomia fiscal, distinguindo-se pela robustez de sua arrecadação própria. A predominância dos recursos do tesouro municipal demonstra que a manutenção da política pública independe majoritariamente de transferências intergovernamentais, garantindo maior estabilidade na oferta de serviços independentemente do posicionamento político-ideológico da coalizão governativa. O cenário observado em 2020 reforça essa capacidade institucional: o aumento do financiamento total, impulsionado pelas demandas da pandemia da Covid-19. A baixa participação verificada de outras fontes de financiamento, para além do tesouro municipal, faz esse achado contribuir com o apontamento realizado no Capítulo 2, sobre a lógica de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Segundo Rocha (2019), os grandes municípios são menos beneficiados com recursos desse fundo pelo forte caráter distributivo horizontal. Aplica-se aos municípios de São Paulo (SP), conforme dados da Tabela 3, e, de forma antecipada, ao município de Curitiba (PR), conforme dados a serem apresentados na próxima tabela.

No caso do município de Curitiba (PR), os dados da execução orçamentária da prefeitura, diferentemente de São Paulo (SP), apresentam agrupamentos mais específicos e não em grandes grupos de fontes de receita. Esses agrupamentos chegam ao nível de detalhamento de termos de convênio, blocos de cofinanciamento e programas, por exemplo. Assim, para mensuração do grau de esforço fiscal próprio, foi realizada a seguinte classificação para esses agrupamentos: i) recursos próprios; ii) transferências estaduais; iii) transferências federais; iv) outras fontes. A seguir, são dados exemplos de quais agrupamentos fizeram parte dessas classificações de fontes de recursos, e a Tabela 4 apresenta a consolidação da participação dessas fontes no financiamento da Assistência Social, considerando o total de recursos executados (liquidados) apresentados na Tabela 2 (subseção 4.1.2).

- i) **Recursos próprios:** recursos ordinários (livres); recursos do tesouro (descentralizados); termos de compromissos - medidas compensatórias; potencial construtivo; receitas intraorçamentárias; recursos próprios da Fundação de Ação Social (FAS); recursos próprios do Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente; e recursos próprios do Fundo Municipal de Assistência Social.
- ii) **Transferências estaduais:** FIPAR - Incentivo ao FMPI - deliberações - CEDI/PR; fortalecimento de programas de aprendizagem - FIA/PR; Programa de Apoio e Fortalecimento da Atuação dos Conselhos Tutelares - FIA/PR; Acolhimento Institucional para Mulheres em Situação de Violência - Deliberação CEAS N° 29/2018 (ou SUAS - CEAS); Casa de Passagem Regionalizada - Acolhimento de Adultos e Famílias; Deliberação do Fundo Estadual a Infância e Adolescência/CEDCA- FIA/PR; Fundo do Idoso - Transf. Estadual; além de todas as fontes de receita que continham no nome “cofinanciamento estadual” ou referência a algum órgão do governo estadual do Paraná.
- iii) **Transferências federais:** todas as fontes de receita que possuem referência ao governo federal, como FNAS, MDS, pisos de assistência, blocos de financiamento federal, convênios e emendas parlamentares federais.
- iv) **Outras fontes:** receitas de alienações de ativos; contribuições e legados de entidades não governamentais (ECA/FMDCA); Fundo do Idoso (doações de PF/PJ dedutíveis de IR)

Tabela 4 – Participação na execução orçamentária em assistência social por fonte de receita em Curitiba (PR) (%) (2017-2024)

Ano	Recursos Próprios	Transferências Federais	Transferências Estaduais	Outras fontes	Total
2017	69,78	1,50	12,24	16,49	100
2018	69,92	2,83	13,88	13,38	100
2019	73,64	3,29	16,00	7,07	100
2020	58,52	2,61	19,27	19,60	100
2021	73,89	1,94	8,11	16,07	100
2022	74,85	2,71	5,51	16,93	100
2023	74,11	2,53	8,62	14,75	100
2024	71,04	2,28	7,71	18,97	100

Fonte: elaboração própria com base em relatórios de execução orçamentária de Curitiba (PR) (2017-2024)

No primeiro quadriênio (2017-2020), conforme Tabela 4, observa-se um esforço fiscal crescente do município de Curitiba (PR). Em 2017 e 2018, os recursos próprios representaram cerca de 69% dos recursos totais executados da política. Em 2019, esse indicador atingiu um pico de 73,64%, demonstrando uma consolidação do orçamento executado. Contudo, o ano de 2020 apresenta uma ruptura significativa na série histórica: a participação dos recursos próprios caiu para 58,52%. Destaca-se que essa redução percentual não indica necessariamente uma retração do investimento municipal, mas sim um efeito de diluição causado pelo aumento expressivo de fontes externas (transferências estaduais e outras fontes somaram quase 39% naquele ano). Esse fenômeno é explicado pela entrada de recursos extraordinários para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, que alterou a composição proporcional do orçamento.

O segundo quadriênio (2021-2024) é marcado pela retomada e estabilização da execução orçamentária na política de assistência social. Após o primeiro ano da pandemia da Covid-19, o esforço fiscal próprio retornou a patamares elevados, oscilando entre 73,89% (2021) e 74,85% (2022). O período encerra-se em 2024 com 71,04% de participação do tesouro municipal.

Ao comparar os dois períodos em Curitiba (PR), constata-se que o segundo mandato (2021-2024) apresentou uma maior regularidade e um índice médio de esforço fiscal próprio superior ao primeiro. Enquanto o ciclo 2017-2020 foi marcado pela volatilidade gerada pela crise sanitária no seu encerramento, o ciclo 2021-2024 demonstrou a capacidade do município em sustentar a política de assistência social com cerca de 74%.

Em ambos os municípios se observa o protagonismo do financiamento da Política de Assistência Social. No entanto, São Paulo (SP) destaca-se por uma hegemonia do tesouro municipal que beira a totalidade do financiamento, tornando a política quase imune a variações de transferências intergovernamentais. Curitiba (PR), embora caminhe para uma consolidação semelhante (com 74% de recursos próprios em 2024), ainda apresenta uma estrutura orçamentária onde as transferências estaduais e outras fontes possuem um peso relativo maior na composição total do que o observado no cenário paulistano. A seguir, com base nos valores de recursos executados trazidos até aqui, serão mensurados os graus de execução estatal e não estatal na provisão dos serviços e manutenção da Política de Assistência Social em São Paulo (SP) e Curitiba (PR).

4.2.2. *Os tipos de provimento de benefícios e serviços sociassistenciais, estatal e não estatal, em São Paulo (SP) e Curitiba (PR)*

A segunda hipótese explicativa deste estudo compreende a destinação dos recursos (a natureza das despesas) executados na assistência social nos dois municípios escolhidos: se o provimento dos benefícios e serviços sociassistenciais é predominantemente estatal ou não estatal. Para operacionalizar essa variável, na dimensão estatal, foram mensurados, por meio dos dados de execução orçamentária de São Paulo (SP) e Curitiba (PR), o volume de recursos liquidados no grupo de despesa “pessoal e encargos sociais”, no grupo de despesa “investimentos” e os recursos liquidados em transferência de renda para pessoas físicas. O primeiro grupo abarca o somatório dos gastos governamentais destinados à remuneração dos agentes públicos, sejam eles ativos, inativos (aposentados) ou pensionistas, bem como os custos indiretos associados a essa mão de obra, como as contribuições previdenciárias e sociais. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP):

[...] o pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2021, p. 102).

Portanto, é o indicador mais fidedigno da estrutura estatal operante, ou seja, é o recurso que financia a burocracia estatal que executa diretamente as atividades administrativas e a prestação de serviços, sem a intermediação de terceiros. Quando esse indicador é alto, infere-se que o próprio Estado está provendo diretamente o serviço; quando baixo, indica que o Estado atua predominantemente como financiador e regulador de serviços prestados por terceiros. O segundo grupo, investimentos, a Lei nº 4.320/1964 define em seu artigo 12, § 4º:

Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas (sic) que não sejam de caráter comercial ou financeiro (BRASIL, 1964, p. 3).

Na avaliação do provimento estatal, a presença de recursos nesse grupo indica que o Estado está adquirindo meios próprios de produção em vez de alugar imóveis ou terceirizar a

infraestrutura. No caso específico de políticas de serviços continuados, como a Assistência Social, é natural que o volume de investimentos seja consideravelmente menor que o de custeio, uma vez que a política opera baseada em pessoal (assistentes sociais, psicólogos) e serviços de terceiros, e não necessariamente em grandes obras de infraestrutura constantes. Por fim, as transferências de renda a pessoas físicas foram consideradas pela natureza da relação jurídica e operacional: o Estado atua como provedor final e direto do benefício, transferindo recursos diretamente para o cidadão sem a intermediação de organizações parceiras ou prestadores de serviço.

Para mensurar o provimento não estatal, foram somados o volume de recursos aplicados à subsidiariedade e privatização, conceitos já apresentados anteriormente, da Política de Assistência Social. A mensuração da subsidiariedade deu-se pela soma dos recursos repassados para instituições privadas sem fins lucrativos. Já a mensuração da privatização, deu-se pela soma dos recursos aplicados a outros serviços de terceiros - pessoas jurídicas com fins lucrativos, inclui contratos de limpeza, vigilância, locação de mão de obra e tecnologia da informação, subtraindo-se os valores já contabilizados na subsidiariedade para evitar dupla contagem.

Com esses parâmetros definidos, a seguir é examinada a composição das despesas em Assistência Social nos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR). Assim como nas seções anteriores, a análise inicia-se com município paulista e após o paranaense, com comentários comparativos entre eles. Destaca-se que os valores a serem apresentados para mensuração do provimento estatal ou não estatal correspondem aos parâmetros acima estabelecidos. Esse esclarecimento é importante, pois a soma dos valores constantes nas tabelas a seguir não coincide com o total de recursos executados apresentado na seção 4.1. Isso se deve à existência de um conjunto residual de despesas, pouco expressivo, que não se enquadra nos grupos orçamentários considerados. Esse conjunto inclui obrigações tributárias (PASEP), sentenças judiciais, indenizações e transferências intergovernamentais (a estados ou consórcios).

A Tabela 5 apresenta a decomposição da execução orçamentária na Assistência Social no município de São Paulo (SP) (em valores nominais), considerando pessoal, investimentos e transferências de renda como execução estatal; e subsidiariedade e privatização como execução não estatal, conforme justificado. A Tabela 6 apresenta os mesmos dados, porém com os valores deflacionados (valores reais) pelo IPCA/IBGE, com data base de dezembro de 2025, valores atuais, para permitir uma análise qualitativa entre as coalizões, embora a mensuração do grau execução por tipo de provimento, estatal e não estatal, seja feita pelo percentual dessas dimensões.

Tabela 5 – Execução orçamentária em assistência social por natureza de execução em São Paulo (SP) (R\$) (2013-2020)

Ano	Pessoal (R\$) (a)	Investimentos (R\$) (b)	Transferência de renda (R\$) (c)	Subsidiariedade (R\$) (d)	Privatização (R\$) (e)	Total (a+b+c+d+e)	Total de execução estatal (a+b+c) (%)	Total de execução não estatal (d+e) (%)	Total (%)
2013 ¹	71.810.896,34	3.355.154,17	80.565.848,00	2.261.504,00	707.421.372,00	865.414.774,51	18,00	82,00	100
2014 ²	68.349.912,00	9.657.994,00	812.285,00	1.555.569,00	779.063.885,00	859.439.645,00	9,17	90,83	100
2015 ³	84.010.457,00	11.982.621,00	1.144.135,00	817.975.769,00	77.538.358,00	992.651.340,00	9,79	90,21	100
2016	80.326.561,00	9.645.642,00	1.139.730,00	909.579.775,00	77.002.863,00	1.077.694.571,00	8,45	91,55	100
2017	77.079.584,00	5.062.251,00	823.155,00	999.922.650,00	75.278.923,00	1.158.166.563,00	7,16	92,84	100
2018	75.402.871,00	3.868.000,00	732.585,00	1.015.178.683,00	60.666.956,00	1.155.849.095,00	6,92	93,08	100
2019	74.718.948,00	954.290,00	3.905.609,00	1.021.213.076,00	75.373.597,00	1.176.165.520,00	6,77	93,23	100
2020 ⁴	75.318.595,00	4.033.217,00	395.242.969,00	1.051.171.509,00	83.664.583,00	1.609.430.873,00	29,49	70,51	100

Fonte: elaboração própria com base em relatórios de execução orçamentária de São Paulo (SP) (2013-2020)

¹ Dados distorcidos pela classificação pré-MROSC

² Dados distorcidos pela classificação pré-MROSC

³ Marco da Correção Contábil

⁴ Impacto da pandemia da Covid-19 (transferência de renda)

Tabela 6 – Execução orçamentária em assistência social por natureza de execução em São Paulo (SP) (R\$) (2013-2020)

Ano	Pessoal (R\$) (a)	Investimentos (R\$) (b)	Transferência de renda (R\$) (c)	Subsidiariedade (R\$) (d)	Privatização (R\$) (e)	Total (a+b+c+d+e)	Total de execução estatal (a+b+c) (%)	Total de execução não estatal (d+e) (%)	Total (%)
2013 ¹	139.356.225,44	6.511.012,18	156.346.084,63	4.388.674,66	1.372.821.914,50	1.679.423.911,41	18,00	82,00	100
2014 ²	124.649.734,51	17.613.283,66	1.481.364,15	2.836.891,19	1.420.778.807,07	1.567.360.080,59	9,17	90,83	100
2015 ³	138.440.832,09	19.746.161,15	1.885.420,07	1.347.942.269,74	127.775.460,15	1.635.790.143,19	9,79	90,21	100
2016	124.538.300,17	14.954.603,36	1.767.037,39	1.410.212.483,16	119.385.238,80	1.670.857.662,88	8,45	91,55	100
2017	116.074.145,55	7.623.243,78	1.239.589,11	1.505.783.518,64	113.362.530,15	1.744.083.027,22	7,16	92,84	100
2018	109.447.267,26	5.614.402,00	1.063.347,13	1.473.531.858,37	88.058.086,63	1.677.714.961,39	6,92	93,08	100
2019	103.971.416,14	1.327.894,54	5.434.654,92	1.421.017.995,25	104.882.360,23	1.636.634.321,08	6,77	93,23	100
2020 ⁴	100.271.645,52	5.369.421,79	526.186.964,63	1.399.424.629,93	111.382.659,35	2.142.635.321,22	29,49	70,51	100

Fonte: elaboração própria com base em relatórios de execução orçamentária de São Paulo (SP) (2013-2020)

¹ Dados distorcidos pela classificação pré-MROSC

² Dados distorcidos pela classificação pré-MROSC

³ Marco da Correção Contábil

⁴ Impacto da pandemia da Covid-19 (transferência de renda)

No município de São Paulo (SP), ao analisar a execução orçamentária, conforme Tabela 5, um aspecto chamou a atenção: a grande diferença entre os valores referentes à subsidiariedade e à privatização a partir do ano de 2015. Ao investigar, a causa encontrada é a alteração na classificação contábil ocorrida entre 2014 e 2015. Até o exercício de 2014, a Prefeitura de São Paulo registrava os repasses para as instituições sem fins lucrativos sob a rubrica de "Aplicações Diretas" (Modalidade 90) e o elemento "Outros Serviços de Terceiros — Pessoa Jurídica" (Elemento 39). A partir de 2015, com a implementação das diretrizes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC - Lei nº 13.019/2014), houve um esforço para separar o que era contrato de mercado do que eram parcerias. Isso explica por que, nos dados brutos de 2013 e 2014, o indicador de subsidiariedade parece quase inexistente, enquanto a privatização parece hipertrofiada. Assim, há um ajuste metodológico: a partir de 2015, a privatização é calculada de forma líquida, garantindo que os repasses para entidades sem fins lucrativos não sejam confundidos com gastos de mercado. Em última análise, as distorções nos valores correspondentes à subsidiariedade e à privatização não prejudicará o teste das hipóteses, sobretudo a hipótese II, pois, para a análise, os valores são agregados constituindo a dimensão da provisão não estatal, ou seja, a alteração nos lançamentos orçamentários ocorrida em 2015 não importa para os fins desta pesquisa. No entanto, evidencia uma limitação da pesquisa, conforme já apresentada, caso o objetivo fosse comparar os tipos de regime de Esping-Andersen (1990) (liberal, conservador-corporativista e social-democrata), uma vez que a distinção entre subsidiariedade e privatização importa, sobretudo para análise dos regimes liberal e conservador-corporativista que apresentam preferências distintas de provisão dos serviços entre privatizar e subsidiar. Na presente pesquisa, conforme apresentado na seção 3.3, os regimes liberal e conservador-corporativista foram classificados com o alinhamento à direita no espectro político-ideológico, considerando a coalizão governativa.

Quanto à natureza da execução, os dados revelam que a gestão da coalizão governativa alinhada à esquerda (2013-2016) terminou o primeiro ano do mandato com o maior índice de provisão estatal da série histórica em anos normais (18% em 2013). Contudo, esse esforço inicial de estatização não se sustentou ao longo do quadriênio. Observa-se uma retração no segundo ano, com o índice 9,17%, em 2014, e estabilizando-se em patamares próximos a 9% até 2016, ainda assim, os maiores índices na série histórica. Mesmo diante dessa retração interna, a coalizão governativa situada à esquerda estabeleceu um piso de resistência superior ao observado na coalizão subsequente, excluindo dessa análise o ano de 2020, devido à pandemia da Covid-19. O governo iniciado em 2017 aprofundou a tendência de desestatização, comprimindo a provisão estatal, que se mantinha próxima a 9-10% na gestão anterior, para

níveis de 7,16% (2017) e 6,77% (2019), enquanto expandia a provisão não estatal para acima de 93%.

O salto do indicador de estatização em 2020 é o evento mais notável da série histórica. Como afirmado anteriormente, esse aumento não reflete uma reestatização dos serviços, mas, sim, uma mudança nas prioridades do Estado, em resposta à crise da Covid-19. A inclusão das transferências de renda nesta análise é fundamental, pois isola o gasto com o pagamento de benefícios financeiros. Metodologicamente, essa despesa é classificada como estatização pois o Estado utiliza sua estrutura para atingir o beneficiário final sem intermediários.

Em uma análise qualitativa, em valores atuais, na dimensão de provimento estatal, a coalizão governativa alinhada à direita no espectro político-ideológico (2017-2020) reduziu as despesas com pessoal em 16,6% (R\$ 20,6 milhões), enquanto a coalizão alinhada à esquerda reduziu em 10,66% (R\$ 14,856 milhões). Na prática, significa que salários foram corroídos pela inflação sem reajuste, ou que servidores se aposentaram/saíram e não foram repostos, a coalizão alinhada à direita aprofundou esse processo de contração do gasto com pessoal. No âmbito dos investimentos, a coalizão situada à esquerda encerrou seu primeiro ano (2013) com R\$ 6,5 milhões em despesas de investimentos, finalizando a sua gestão (2016) com R\$ 14,9 milhões em investimentos, enquanto a coalizão situada à direita encerrou seu primeiro ano com R\$ 7,6 milhões (redução de % em relação ao ano anterior). Em 2019 os investimentos sofreram uma queda brusca para R\$ 1,3 milhões, a gestão finalizou com investimentos em R\$ 5,3 milhões em 2020, possivelmente impulsionados pela necessidade de ampliação da rede devido à pandemia da Covid-19. As transferências de renda são estáveis entre 2014 e 2018, em ambas as coalizões governativas, no entanto, nos anos de 2013, 2019 e 2020 elas sofreram grandes variações. Em 2020, devido à pandemia da Covid-19, mas em 2013 e 2019, devem ser investigadas as causas para tamanha discrepância, sobretudo em 2013. Na dimensão de provimento não estatal, compreendida como subsidiariedade e privatização, a análise se conterà apenas no grau de participação, devido aos limites colocados pelo número de casos analisados, conforme antecipado.

No município de Curitiba (PR), a série histórica analisada (2017-2024) revela um movimento inverso no modelo de gestão da política de assistência social, a Tabela 7 apresenta a decomposição da execução orçamentária na Assistência Social, considerando pessoal, investimentos e transferências de renda como provisão estatal; e subsidiariedade e privatização como provisão não estatal, conforme justificado no início da seção. A Tabela 8 apresenta os mesmos dados, porém com os valores deflacionados (valores reais) pelo IPCA/IBGE, com data base de dezembro de 2025, valores atuais, para análise qualitativa.

Tabela 7 – Execução orçamentária em assistência social por natureza de execução em Curitiba (PR) (R\$) (2017-2024)

Ano	Pessoal (R\$) (a)	Investimentos (R\$) (b)	Transf. renda (R\$) (c)	Subsidiariedade (R\$) (d)	Privatização (R\$) (e)	Total (a+b+c+d+e)	Total de execução estatal (a+b+c) (%)	Total de Execução não estatal (d+e) (%)	Total (%)
2017	80.772.294,52	2.958.388,96	1.025.559,14	46.967.621,41	26.904.236,50	158.628.100,53	53,43	46,57	100
2018	83.597.462,72	6.175.823,54	1.558.641,59	42.999.761,97	25.400.516,27	134.331.689,82	67,99	32,01	100
2019	85.782.540,96	6.035.787,10	1.387.630,05	35.306.613,51	28.714.629,39	157.227.201,01	59,28	40,72	100
2020	88.569.973,98	16.140.510,64	1.883.037,18	71.521.519,64	33.123.662,16	211.238.703,60	50,46	49,54	100
2021	87.657.928,72	15.104.435,60	1.801.223,40	73.497.778,66	40.357.024,21	218.418.390,59	47,87	52,13	100
2022	100.252.241,43	14.483.038,69	3.559.501,51	81.315.151,63	43.028.641,24	242.638.574,50	48,75	51,25	100
2023	109.691.585,75	12.495.395,93	3.534.667,35	100.178.590,45	47.854.484,18	273.754.723,66	45,92	54,08	100
2024	121.236.674,26	28.406.406,23	3.683.153,71	125.586.654,06	54.879.502,52	333.792.390,78	45,93	54,07	100

Fonte: elaboração própria com base em relatórios de execução orçamentária de Curitiba (PR) (2017-2024)

Tabela 8 – Execução orçamentária em assistência social por natureza de execução em Curitiba (PR) (R\$) (2017-2024)

Ano	Pessoal (R\$) (a)	Investimentos (R\$) (b)	Transf. renda (R\$) (c)	Subsidiariedade (R\$) (d)	Privatização (R\$) (e)	Total (a+b+c+d+e)	Total de execução estatal (a+b+c) (%)	Total de Execução não estatal (d+e) (%)	Total (%)
2017	156.746.714,75	5.741.049,62	1.990.200,07	91.145.366,11	52.210.361,35	307.833.691,89	53,43	46,57	100
2018	152.456.692,76	11.262.849,39	2.842.494,67	78.418.665,90	46.322.921,52	291.303.624,25	67,99	32,01	100
2019	141.361.049,25	9.946.373,56	2.286.675,56	58.181.768,40	47.318.837,77	259.094.704,54	59,28	40,72	100
2020	137.318.887,66	25.024.247,70	2.919.460,84	110.886.964,05	51.354.925,81	327.504.486,06	50,46	49,54	100
2021	132.004.074,86	22.745.769,57	2.712.462,32	110.680.304,88	60.773.642,76	328.916.254,39	47,87	52,13	100
2022	145.516.128,44	21.022.130,66	5.166.616,44	118.028.942,59	62.456.072,76	352.189.890,89	48,75	51,25	100
2023	152.635.841,57	17.387.343,44	4.918.489,62	139.398.508,61	66.589.514,74	380.929.697,97	45,92	54,08	100
2024	161.402.384,44	37.817.448,61	4.903.382,53	167.193.512,55	73.061.081,70	444.377.809,85	45,93	54,07	100

Fonte: elaboração própria com base em relatórios de execução orçamentária de Curitiba (PR) (2017-2024)

Em Curitiba (PR), conforme Tabela 6, o período se iniciou com um modelo de provimento majoritariamente estatal e terminou com um modelo majoritariamente não estatal, sendo terceirizado/parceirizado. Durante o primeiro quadriênio analisado, Curitiba (PR) manteve um perfil de provimento em que a provisão estatal detinha a maioria dos recursos liquidados, com uma média próxima dos 50%. Em 2018, é observado o ápice da centralidade estatal na série histórica, com 67,99% dos recursos executados diretamente pela prefeitura, contra 32,01% de provimento não estatal. A pandemia da Covid-19 funcionou como catalisador da mudança, a provisão não estatal foi para 49,5% (2020), praticamente empatando com o provimento estatal. De 2021 em diante, a provisão não estatal tornou-se majoritária, estabilizando-se em 54% do orçamento total executado em 2023 e 2024.

Para compreender se a redução percentual de provimento estatal significou um desmonte da máquina pública ou apenas um crescimento desproporcional do setor parceiro, é importante analisar os valores absolutos corrigidos pela inflação (Tabela 8). Curitiba (PR) manteve a massa salarial real relativamente estável, com tendência de alta no final do período, iniciou com R\$ 156,7 milhões em 2017, sofreu uma queda real até 2021 (R\$ 132 milhões), mas recuperou-se vigorosamente no final do segundo mandato, atingindo R\$ 161,4 milhões em 2024. A recuperação em 2022-2024 sugere reposição inflacionária ou novas contratações, garantindo a manutenção das equipes de referência (CRAS/CREAS). No âmbito dos investimentos, o volume de recursos aplicados cresceu exponencialmente, de R\$ 5,7 milhões em 2017 para R\$ 37,8 milhões em 2024. As transferências de renda ficam à margem da execução, há uma priorização na oferta de serviços em detrimento do repasse direto de renda municipal. A conclusão é que não houve um desmonte da máquina pública, dada a expansão nos gastos em pessoal e em investimentos (obras e equipamentos públicos).

4.3. A execução orçamentária na assistência social em diferentes coalizões governativas: teste das hipóteses em São Paulo (SP)

O objetivo desta seção é confrontar os dados apresentados nas seções anteriores com o arcabouço teórico mobilizado, verificando se a orientação ideológica da coalizão governativa influenciou o esforço fiscal próprio e a natureza do provimento dos benefícios e serviços socioassistenciais (estatal e não estatal) na política de assistência social nos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR), considerando os recursos liquidados.

A primeira dimensão analisada refere-se ao esforço fiscal próprio, operacionalizado pela participação de recursos próprios (tesouro municipal) no financiamento total da política. A hipótese I (H1) sugeria que se a coalizão governativa está situada à esquerda no espectro político-ideológico, a despesa na política de assistência social teria maior esforço fiscal próprio e maior grau de provisão estatal. Por outro lado, a hipótese II (H2) indicava que se a coalizão governativa está situada à direita no espectro político-ideológico, a despesa na política de assistência social teria menor esforço fiscal próprio e maior grau de provisão não estatal. Contudo, os dados apresentados na Tabela 3 refutam, para o caso de São Paulo (SP), uma variação significativa baseada na ideologia da coalizão. Observa-se uma notável estabilidade institucional no financiamento da assistência social paulistana. Durante a gestão Haddad (esquerda), a média de participação de recursos próprios foi de aproximadamente 85,8%, enquanto na gestão Dória/Covas/Nunes (direita), essa média manteve-se estatisticamente semelhante, em torno de 86,2% (considerando o período de 2017-2020). Esse achado sugere que, em metrópoles com alta capacidade arrecadatória como São Paulo (SP), a autonomia fiscal é uma variável estrutural que se sobrepõe à vontade política da coalizão momentânea. Dialogando com a abordagem neo-institucionalista (Skocpol, 1992; Arretche, 2012), pode-se inferir que há uma dependência de trajetória e uma rigidez orçamentária que "trancam" o nível de financiamento municipal em um patamar elevado, independentemente de quem ocupa o Poder Executivo. A assistência social em São Paulo (SP) consolidou-se como uma política fortemente financiada pelo tesouro local, resistindo às pressões de retração que poderiam ser esperadas em uma gestão liberal.

Se o volume do financiamento próprio não discriminou as coalizões, a natureza da execução da despesa, direta ou indireta, revelou diferenças qualitativas importantes, confirmando parcialmente as hipóteses teóricas baseadas em Boix (1998) e Hibbs (1977). A análise da Tabela 3 demonstra que a coalizão alinhada à esquerda no espectro político-ideológico (2013-2016) iniciou o mandato com um grau de provisão estatal de 18% ao final de 2013, o maior da série histórica (excetuando-se o ano atípico da pandemia da Covid-19). Embora esse índice tenha caído nos anos subsequentes para a casa dos 9%, ele se manteve consistentemente superior aos índices observados nos três primeiros anos da gestão governativa alinhada à direita no espectro político-ideológico. Isso corrobora, com nuances, a H1: a gestão à esquerda demonstrou uma resistência maior à desestatização completa, mantendo uma parcela maior do orçamento executada na estrutura administrativa própria (pessoal e encargos) e em investimentos diretos, coerente com a visão de fortalecimento da capacidade estatal (Evans, 1995) e da oferta pública de serviços. Em contrapartida, a gestão governativa alinhada à direita

no espectro político-ideológico (2017-2019) aprofundou a estratégia de provisão não estatal, validando a H2. Os índices de provisão estatal caíram para seus mínimos históricos (7,16% em 2017; 6,92% em 2018; e 6,77% em 2019), enquanto a provisão não estatal (soma dos indicadores de subsidiariedade e privatização) atingiu o pico de 93,23% em 2019. Esse comportamento alinha-se completamente à estratégia de oferta descrita por Boix (1998) para governos de direita (conservadores/liberais), em que a eficiência gerencial é buscada através da delegação de serviços ao mercado ou ao terceiro setor, cabendo ao Estado o papel de financiador e regulador, e não de executor. A gestão Dória/Covas/Nunes acelerou a transferência de responsabilidades para as Organizações da Sociedade Civil (OSC), consolidando a subsidiariedade como o *modus operandi* hegemônico da assistência social paulistana. Por fim, a análise do ano de 2020 exige um tratamento analítico diferenciado. A ruptura nos padrões observada, com o salto da provisão estatal para 29,49% em plena gestão de direita, não reflete uma mudança ideológica endógena da coalizão governativa, mas uma resposta pragmática a um choque exógeno: a pandemia da Covid-19. O aumento expressivo nas transferências de renda demonstra que, em momentos de crise aguda, a necessidade de garantir a coesão social impõe-se sobre as preferências alocativas ideológicas.

Em síntese, o teste das hipóteses no caso de São Paulo (SP) permite concluir que: i) a ideologia política predominante da coalizão governativa não foi determinante para definir o grau de esforço fiscal próprio, que se mostrou alto e estável em ambos os governos (refutando parte de H1 e H2 quanto ao volume); mas ii) a ideologia política foi um fator explicativo relevante para a natureza da execução, com a esquerda sustentando níveis relativamente maiores de provisão estatal e a direita expandindo a provisão não estatal (confirmando H1 e H2 quanto à forma de provisão), excetuando-se o período de crise sanitária.

4.4. A execução orçamentária na assistência social quando a coalizão governativa permanece: teste das hipóteses em Curitiba (PR)

Diferentemente do caso paulistano, marcado pela ruptura político-ideológica na coalizão governativa, o município de Curitiba (PR) oferece a oportunidade de examinar o impacto da continuidade de uma coalizão governativa na política de assistência social. O período analisado (2017-2024) compreende dois mandatos consecutivos do prefeito Rafael Greca, cuja base de apoio e orientação política são classificadas neste estudo como posicionados à direita do espectro político-ideológico. A estabilidade política permite verificar se a

manutenção do poder favorece a consolidação de um modelo de gestão específico, testando as hipóteses de que governos situados à direita no espectro político-ideológico tendem a um menor esforço fiscal próprio (H2) e a uma preferência pelo provimento estatal ou não estatal (H2) na política municipal de assistência social.

A análise do esforço fiscal próprio, mensurada pela participação de recursos próprios no financiamento da política, considerando os recursos executados na assistência social, (Tabela 4), revela resultados que desafiam, à primeira vista, a hipótese de retração fiscal associada a governos de direita (H2). As coalizões governativas de Curitiba (PR) demonstraram um esforço fiscal próprio robusto e crescente. No primeiro mandato (2017-2020), a participação do tesouro municipal oscilou entre 69% e 73%, excetuando-se a queda atípica em 2020 ocasionada pelo aporte extraordinário de recursos federais para combate à pandemia da Covid-19. No segundo mandato (2021-2024), esse indicador se consolidou em um patamar ainda mais elevado, estabilizando-se em torno de 74%. A alta participação de recursos próprios em Curitiba (PR) pode ser explicada por dois fatores: a capacidade fiscal estrutural do município e uma visão de subsidiariedade, em que a assistência social não é desmantelada, mas sim financiada publicamente para garantir a ordem social, ainda que sua execução seja delegada. A continuidade da coalizão permitiu que o governo mantivesse o fluxo de financiamento estável.

Se o volume do financiamento com recursos próprios, o esforço fiscal, refutou a expectativa de retração, a análise da natureza da provisão (Tabelas 5 e 6) alinha-se completamente à hipótese sobre a preferência de coalizões situadas à direita no espectro político-ideológico pelo provimento não estatal (H2). O caso de Curitiba (PR) ilustra didaticamente como a continuidade administrativa permite a implementação gradual de reformas estruturais na gestão pública. No início da gestão, em 2017, o modelo herdado ainda apresentava uma predominância de provimento estatal (53,43%), com a estrutura própria operando a maior parte dos serviços. Contudo, observa-se ao longo dos oito anos de governo uma inversão progressiva e consistente dessa lógica. Enquanto o provimento estatal perdeu espaço relativo, caindo para 45,93% em 2024, o provimento não estatal (soma dos indicadores de subsidiariedade e privatização) cresceu continuamente, tornando-se majoritário a partir de 2021 e atingindo 54,07% ao final do período. Esse movimento corrobora a tese de Boix (1998) sobre as estratégias de oferta de governos situados à direita: a busca por eficiência gerencial através da delegação de serviços.

A decomposição do provimento não estatal em Curitiba (PR) revela um dado crucial para a caracterização político-ideológica da coalizão (Tabelas 7 e 8). Embora a privatização (contratos com empresas lucrativas) tenha dobrado em valores nominais (de R\$ 26 milhões para

R\$ 54 milhões) - em termos reais o aumento representou cerca de 40% -, foi a subsidiariedade (repasse para entidades sem fins lucrativos) que se consolidou como o pilar central da expansão, saltando de R\$ 46 milhões em 2017 para expressivos R\$ 125 milhões em 2024, em valores nominais, em valores reais o aumento foi de 107,7%. O crescimento da subsidiariedade em ritmo superior ao da privatização e do próprio provimento estatal indica uma escolha política deliberada pelo fortalecimento do terceiro setor. Essa preferência alinha-se ao modelo de regime de bem-estar conservador descrito por Esping-Andersen (1990), em que o princípio da subsidiariedade dita que o Estado não deve absorver as funções que podem ser desempenhadas pelos corpos intermediários da sociedade (igrejas, associações beneficentes, ONGs). A continuidade da coalizão situada à direita em Curitiba (PR) permitiu que essa visão fosse traduzida na política orçamentária: o governo aumentou o financiamento (esforço fiscal), mas direcionou esses recursos para parceiros privados da sociedade civil, reduzindo o peso relativo da máquina estatal na ponta do atendimento. Ademais, a estabilidade política proporcionada pela reeleição e pela manutenção da base aliada na Câmara Municipal parece ter reduzido os custos de transação para a aprovação dessas parcerias e contratos, facilitando a migração do modelo estatista para o modelo de governança por parcerias.

Conclui-se, portanto, que no caso de Curitiba (PR), o posicionamento da coalizão governativa no espectro político-ideológico foi determinante para moldar o como se gasta (natureza do provimento), validando parte da hipótese de que governos situados à direita no espectro político-ideológico priorizam o provimento não estatal. A continuidade da gestão agiu como um catalisador desse processo, permitindo que a preferência ideológica pela terceirização e parceria se materializasse em uma mudança estrutural do perfil da despesa ao longo de oito anos. Por outro lado, a hipótese de menor esforço fiscal não se confirmou, indicando que a direita municipal, quando dotada de capacidade orçamentária, pode optar por financiar robustamente a política social, desde que isso ocorra sob a lógica da delegação e não da expansão da estrutura estatal.

4.5. Considerações finais

O presente capítulo, ao realizar a análise empírica sobre a execução orçamentária da Política de Assistência Social nos municípios de São Paulo (SP) e Curitiba (PR), permitiu confrontar as hipóteses teóricas sobre a influência do posicionamento das coalizões governativas no espectro político-ideológico com a execução orçamentária da Política de

Assistência Social, de modo a verificar o esforço fiscal próprio que as prefeituras realizam para financiá-la e como elas executam os recursos, caracterizando a natureza qualitativa das despesas. Para além disso, foram analisadas e discutidas, nos dois municípios, a participação da assistência social no orçamento global das prefeituras e a evolução das despesas na assistência social; a relação entre o planejado e executado no âmbito orçamentário socioassistencial; além de aspectos qualitativos das alocações e execuções dos recursos destinados à assistência social.

A análise comparada, pautada por períodos de ruptura ideológica (São Paulo/SP) e de continuidade programática (Curitiba/PR), na execução orçamentária da Política de Assistência Social, revelou que, embora as condicionantes institucionais e a capacidade fiscal local exerçam um papel de “trava” orçamentária, o posicionamento das coalizões governativas no espectro político-ideológico atua como um vetor determinante na natureza qualitativa da execução dos recursos. Para evitar redundâncias, a seguir é apresentada a conclusão geral desta pesquisa.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa propôs-se a investigar em que medida o posicionamento das coalizões governativas locais no espectro político-ideológico influencia a alocação e a execução dos recursos orçamentários na Política de Assistência Social. Analisando duas das principais capitais brasileiras, São Paulo (SP) e Curitiba (PR), o estudo buscou testar a validade das teses da teoria partidária no contexto subnacional brasileiro, confrontando-as com as restrições institucionais impostas pelo federalismo e pelo desenho do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ao longo dos capítulos, mobilizou-se um arcabouço teórico sobre preferências macroeconômicas e estratégias de oferta e com a literatura sobre regimes de bem-estar de Esping-Andersen (1990), para construir hipóteses sobre o comportamento fiscal de governos situados à esquerda e à direita no espectro político-ideológico. As hipóteses iniciais sugeriram que coalizões situadas à esquerda tendem a apresentar maior esforço fiscal próprio e preferência pelo provimento estatal dos serviços e benefícios e manutenção da política, enquanto coalizões situadas à direita tendem a optar por uma retração fiscal (menor grau de esforço fiscal) e pela delegação do provimento ao mercado ou ao terceiro setor (privatização/ subsidiariedade). A análise dos dados orçamentários, contudo, revelou um cenário mais complexo do que a simples dicotomia expansão *versus* retração. Os achados desta pesquisa permitem afirmar que, nos casos analisados, a ideologia política é uma variável determinante não para o volume do gasto (o quanto se gasta e o nível de esforço fiscal próprio), mas fundamentalmente para a destinação dos recursos, na estrutura estatal ou na estrutura não estatal (como se gasta).

O primeiro achado deste estudo refere-se à refutação parcial das hipóteses que associavam a orientação ideológica diretamente ao grau de esforço fiscal (recursos próprios). Tanto em São Paulo (SP), sob a alternância de poder entre PT (Haddad) e PSDB/MDB (Dória/Covas/Nunes), quanto em Curitiba (PR), sob a continuidade da direita (Greca), observou-se uma manutenção de altos patamares de financiamento da Assistência Social com recursos do tesouro municipal. Em São Paulo (SP), a estabilidade na casa dos 86% de recursos próprios em ambas as gestões indica a dependência de trajetória institucional. Como apontado por Skocpol (1992) e Pierson (2001), políticas maduras criam grupos de interesse, burocracias e expectativas sociais que tornam o desfinanciamento politicamente custoso (efeito de *lock-in*). A riqueza estrutural da metrópole paulista permite que a disputa política não se dê sobre a existência do financiamento, mas sobre sua destinação. Em Curitiba (PR), o caso é ainda mais emblemático para a qualificação da teoria clássica. A coalizão governativa situada à direita no

espectro político-ideológico não apenas manteve, como ampliou o esforço fiscal próprio ao longo de dois mandatos, com pequena queda apenas no último ano.

Esse resultado, longe de invalidar o modelo analítico, oferece uma contribuição crucial para a especificação da teoria partidária no contexto subnacional brasileiro. A teoria clássica de Hibbs (1977) e Boix (1998), formulada para economias nacionais com soberania monetária, pressupõe uma elasticidade fiscal que não encontra paralelo nos municípios brasileiros. A rigidez orçamentária imposta pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, somada à dependência de trajetória institucional (*path dependence*) de políticas consolidadas como o SUAS, cria um piso de proteção que blinda o volume do gasto contra flutuações ideológicas abruptas. Portanto, este estudo demonstra que, no federalismo brasileiro, a ideologia política não opera na decisão de quanto gastar, um fator estrangido pelas obrigações federativas e pela demanda social, mas, sim, na decisão de como gastar.

Se o volume de recursos não discriminou as coalizões, a natureza da execução orçamentária emergiu como o campo onde as preferências ideológicas se materializaram com clareza. A análise comparada confirmou que coalizões à esquerda e à direita possuem formas de governar distintas para a Política de Assistência Social. No caso de São Paulo (SP), a gestão situada à esquerda (2013-2016) demonstrou um esforço em manter o provimento estatal maior. Embora limitada pelo legado histórico de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC), um traço estrutural da assistência paulistana discutido por Marin (2012) e Bichir *et al.* (2021), a administração elevou os índices de provisão na administração estatal para cerca de 18% no início do mandato, sinalizando uma preferência pela expansão da capacidade estatal própria e pela valorização do servidor público (vínculo direto), embora não tenha conseguido manter o mesmo patamar nos demais anos. A tentativa de "reestatização" ou fortalecimento do comando público direto, ainda que parcial, alinha-se à visão social-democrata de que o Estado deve ser o provedor garantidor de direitos, minimizando a dependência da caridade ou do mercado. Por outro lado, as gestões situadas à direita, tanto em São Paulo (SP) (2017-2020) quanto em Curitiba (PR) (2017-2024), validaram a hipótese de Boix (1998) sobre a estratégia de oferta. Observou-se uma expansão da provisão não estatal. Em São Paulo (SP), a provisão estatal foi comprimida para patamares mínimos históricos (abaixo de 7%), enquanto a rede conveniada foi expandida. Curitiba (PR) ofereceu uma nuance teórica ainda mais sofisticada. A análise permitiu distinguir entre o regime liberal e o conservador-corporativista (Esping-Andersen, 1990). A gestão de Rafael Greca, ao longo de oito anos, operou uma transição deliberada: de um modelo de provimento majoritariamente estatal em 2017 (53,43%) para um modelo de provimento predominantemente não estatal em 2024 (54,07%). No entanto, o motor

dessa expansão não foi a privatização via mercado, mas sim a subsidiariedade via entidades sem fins lucrativos. O salto real de 107,7% nos recursos destinados à subsidiariedade confirma a adesão ao modelo conservador-corporativista (Esping-Andersen, 1990), onde o Estado financia, mas privilegia corpos intermediários (ONGs, associações) para a prestação do serviço, preservando lógicas de familismo e auxílio comunitário em detrimento da expansão da burocracia pública direta. Importante destacar que a provisão não estatal, em ambos os municípios, não se deu majoritariamente pela privatização clássica (empresas de lucro), mas pela subsidiariedade (entidades sem fins lucrativos).

A comparação entre os dois municípios permitiu ainda isolar o efeito da estabilidade política. Em São Paulo (SP), a ruptura ideológica gerou oscilações nas prioridades alocativas. A mudança de gestão funcionou como um "*veto point*" para a estratégia anterior: a tentativa de fortalecimento da provisão estatal da coalizão da esquerda foi rapidamente revertida pela direita, que aprofundou a terceirização. Já em Curitiba (PR), a continuidade da mesma coalizão por dois mandatos demonstrou como as mudanças na administração pública são, muitas vezes, incrementais. Não houve um choque de privatização/subsidiariedade no primeiro ano, mas um crescimento gradual e sustentado do provimento não estatal de serviços ano após ano. Isso confirma que a implementação de uma agenda ideológica na burocracia requer tempo e estabilidade para vencer a inércia institucional. A coalizão curitibana situada à direita no espectro ideológico teve tempo para modelar a assistência à sua imagem: financiada pelo Estado, mas operada por entidades não estatais.

A análise da relação entre os recursos planejados (LOA) e o executados (liquidados) revelou comportamentos institucionais distintos. Em São Paulo (SP), identificou-se uma "subexecução estrutural" na casa dos 15%. O fato de que tanto as coalizões situadas à esquerda quanto a direita do espectro político-ideológico falharam em executar o orçamento pleno sugere que obstáculos de ordem burocrática e/ou contingenciamentos. Em sentido oposto, Curitiba (PR) apresentou uma estratégia de "superexecução" a partir de 2020. A prática de subestimar receitas na LOA para depois suplementar o orçamento via excesso de arrecadação demonstra uma gestão flexível do orçamento, utilizada como instrumento de capital político. O pico de execução em 2024 (15% acima do planejado) é uma evidência do ciclo político-orçamentário: o aumento das entregas e liquidações em anos eleitorais para favorecer a continuidade da coalizão através de sucessores.

Um achado transversal importante foi o comportamento das despesas no ano de 2020. A pandemia da Covid-19 atuou como um choque exógeno que momentaneamente suspendeu as preferências ideológicas. Em São Paulo (SP), a gestão situada à direita no espectro político-

ideológico foi compelida a realizar transferências diretas de renda em grande escala, elevando a execução estatal. Isso demonstra que, em momentos de crise sistêmica, a necessidade de legitimação e de garantia da sobrevivência da população se sobrepõe às diretrizes programáticas. Contudo, passado o momento crítico, a tendência estrutural de cada coalizão governativa tende a retornar, como revela Curitiba (PR) pós-2020.

Este estudo contribui para a literatura de políticas públicas ao demonstrar que a análise orçamentária agregada (apenas grandes números de despesa) é insuficiente para captar a política real. É na desagregação da despesa que a política partidária reside. Conclui-se que o SUAS, embora seja um sistema nacional com regras universais, permite uma margem de manobra significativa para as elites políticas locais imprimirem suas marcas ideológicas. A esquerda busca, dentro das possibilidades, fortalecer o caráter público-estatal e o vínculo de direito social. A direita busca consolidar um modelo de governança por parcerias, onde o Estado é financiador e regulador, mas não executor. Portanto, a resposta ao problema de pesquisa é: nos casos analisados, a alternância de coalizões governamentais influencia a execução orçamentária da Política de Assistência Social, não pelo aumento ou redução das despesas, mas pela disputa sobre o modelo de gestão.

Esses resultados apontam para a necessidade de futuras pesquisas que investiguem a qualidade e a efetividade desses diferentes modelos de gastos. Se coalizões situadas à direita no espectro ideológico gastam tanto quanto as situadas à esquerda, mas via terceiros, qual o impacto disso na qualidade do serviço, na precarização do trabalho dos assistentes sociais e na percepção do usuário sobre o direito? Além disso, em ambos os municípios, nota-se um distanciamento entre o planejado e o executado de recursos na Política de Assistência Social. Abre-se, a partir desse achado, uma agenda para análise de quais políticas, projetos ou programas não estão executando seus recursos e quais as possíveis causas, e em que medida a ideologia da coalizão governativa influencia esse distanciamento.

Em última análise, esta pesquisa reafirma que o orçamento público não é uma peça meramente técnica ou contábil, mas o repositório material das prioridades políticas e da visão de mundo de quem detém o poder. Ao demonstrar que a ideologia política molda o perfil da despesa mesmo sob restrições institucionais, o estudo contribui para o debate sobre os rumos da proteção social no Brasil pós-redemocratização. A Assistência Social consolidou-se como um campo onde o Estado decide, a cada ciclo orçamentário, se deseja ser o provedor direto de direitos através de sua própria estrutura ou se prefere atuar como o arquiteto de uma rede delegada a terceiros. Ao iluminar essas escolhas em São Paulo (SP) e Curitiba (PR), este

trabalho reforça a importância do estudo nos âmbitos locais para compreender a natureza do Estado que se constrói na execução das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e coalizão no Brasil e na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.
- BELL, D. **The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties**. Glencoe: Free Press, 1960.
- BOIX, C. **Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BRANDT, Silvia Helena. **Avaliação dos serviços sócio assistenciais para o morador de rua: o caso Curitiba**. 2012. 109 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, DF: MDS, 2004.
- BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CASTLES, F. G. (ed.). **The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States**. London: Sage, 1982.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política social e desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CONTI, José Mauricio. Leis orçamentárias e o planejamento da ação governamental. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Orçamento público no Brasil**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2023.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Despesas - Planejamento e Execução Orçamentária (2017-2024)**. Curitiba, 2026. Disponível em:

<https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/sgp/despesasorcamentarias.aspx>. Acesso em: 3 fev. 2026.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 5, n. 6, fev. 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Social Foundations of Postindustrial Economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. A. P. A política social no pós-keynesianismo: do 'consenso' social-democrata à 'terceira via'. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 69-82, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social**. BIB, Rio de Janeiro, n. 46, p. 39-71, 2º sem. 1998.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. A elaboração da lei orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Orçamento público no Brasil**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2023.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. As receitas públicas no orçamento. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Orçamento público no Brasil**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2023.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021/2022.

GOUGH, Ian. **The Political Economy of the Welfare State**. London: MacMillan Press, 1979.

HIBBS, D. A. Political Parties and Macroeconomic Policy. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.

HOOD, Christopher. **A Public Management for All Seasons?. Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, Spring 1991.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Assistência Social. In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise (BPS)**, n. 29. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte anos da Constituição Federal**. v. 1. Brasília: Ipea, 2008.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte anos da Constituição Federal**. v. 1, n. 17. Brasília: Ipea, 2009.

JACCOUD, Luciana. **Seguridade social: por uma análise macrossetorial**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para Discussão Ipea, n. 2919).

KORPI, W. **The Democratic Class Struggle**. London: Routledge & Kegan Paul, 1983.

LIMA, Marcelo Cheli de; CARVALHO, André Castro. Vinculações das receitas públicas. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Orçamento público no Brasil**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2023.

LIPSET, S. M. **Political Man: The Social Bases of Politics**. Garden City: Doubleday, 1960.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. A execução orçamentária: conceitos tradicionais e evolução recente. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Orçamento público no Brasil**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2023.

MARIN, Thais Rodrigues. **Entre a caridade e os direitos sociais: A política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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

MEDEIROS, Akira Pinto. Aspectos da interação entre executivo e legislativo no município de São Paulo através da produção legal entre 1991 e 2016. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 9., 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, 2019.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MIRANDA, Geralda L. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do Benefício de Prestação Continuada. **Dados**, vol. 52, nº 2, 2013

MIRANDA, Geralda L.; OLIVEIRA, Valéria C. Capacidade estatal e eficácia na Política de Atenção a Crianças e Adolescentes. **Revista do Serviço Público**, vol. 69, nº 1, 2018.

MOUTINHO, Donato Volkers. A lei orçamentária anual. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Orçamento público no Brasil**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2023.

O'CONNOR, James. **USA: A crise fiscal do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. Advanced Capitalism and the Welfare State. **Politics and Society**, v. 4, 1972.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 59-99, 2014.

PIERSON, P. (ed.). **The New Politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. As despesas públicas no orçamento. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Orçamento público no Brasil**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 15.680, de 27 de dezembro de 2012**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2013. São Paulo: Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15680-de-27-de-dezembro-de-2012>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 15.950, de 30 de dezembro de 2013**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2014. São Paulo: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15950-de-30-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.099, de 30 de dezembro de 2014**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2015. São Paulo: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16099-de-30-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.334, de 30 de dezembro de 2015**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2016. São Paulo: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16334-de-30-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.608, de 29 de dezembro de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2017. São Paulo: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16608-de-29-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.772, de 27 de dezembro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2018. São Paulo: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16772-de-27-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.021, de 27 de dezembro de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2019. São Paulo: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17021-de-27-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.253, de 26 de dezembro de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2020. São Paulo: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17253-de-26-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Fazenda. **Quadro Detalhado da Despesa Mensal (2013-2020)**: execução orçamentária. São Paulo, 2026. Base de dados abertos. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Acesso em: 3 fev. 2026.

SCHMIDT, M. G. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. **European Journal of Political Research**, v. 30, n. 2, p. 155-183, 1996.

SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers**: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and social policies. **Annual review of sociology**, v. 12, n. 1, p. 131-157, 1986.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: o SUAS. In: SPOSATI, Aldaíza (org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, 2009. p. 27-52.

STEPHENS, J. D. **The Transition from Capitalism to Socialism**. London: Macmillan, 1979.

WILENSKY, H. L. **The Welfare State and Equality**: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press, 1975.