



# 10º Encontro Internacional de Política Social 17º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Democracia, participação popular e novas resistências  
Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

## A importância da CIB no âmbito da descentralização de recursos no SUAS do Estado do Rio de Janeiro

Carolina Gilaberte <sup>1</sup>

**Resumo:** A pesquisa tem por objetivo analisar a importância da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) no âmbito da descentralização de recursos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Estado do Rio de Janeiro no período de 2014 – 2016. O problema da pesquisa se fundamenta a partir da seguinte pergunta norteadora: qual o papel da CIB na distribuição de recursos? Trata-se de pesquisa qualitativa de natureza exploratória com técnicas de coletas de pesquisa documental e bibliográfica onde foram analisados as atas deste período. Os resultados apontam entre outros elementos que o Estado utiliza-se de prerrogativas supraestruturais para garantir as condições gerais de dominação.

**Palavras-chave:** Estado; Assistência Social; CIB; Financiamento; Luta de classes.

## The importance of CIB in the scope of decentralization of resources in SUAS in the State of Rio de Janeiro

**Abstract:** The research aims to analyse the importance of the Bipartite Intermanagers Commission (CIB) within the scope of the decentralization of resources in the Unified Social Assistance System (SUAS), in the State of Rio de Janeiro in the period 2014 – 2016. The research problem is based on the following guiding question: what is the role of the CIB in the distribution of resources? This is qualitative research of an exploratory nature using documentary and bibliographical research collection techniques where the minutes of this period were analysed. The results point out, among other elements, that the State uses supra-structural prerogatives to guarantee the general conditions of domination.

**Keywords:** State; Social assistance; CIB; Financing; Class struggle.

### 1. Introdução

O Estado do Rio de Janeiro vivenciou no período de 2014 - 2016 uma conjuntura de instabilidade política fruto de um forte crise aliada a delação de esquemas de corrupções aliados a grandes eventos esportivos<sup>2</sup> que aconteciam na “cidade maravilhosa”. Estes fatores incidiram no campo da política de assistência social estadual trazendo inúmeras complicações para o SUAS estadual, entre eles o prejuízo dos

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), bolsista do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) e Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e Seguridade Social (GOPSS UERJ).  
Email:dhsasdh@gmail.com

<sup>2</sup> Segundo Lima (2019), nos últimos 20 anos as atenções estavam voltadas ao Rio de Janeiro em detrimentos dos grandes eventos esportivos como: Jogos Pan-americanos (2007), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014), Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016) e Copa do América (2019). A “cidade maravilhosa” ficou condicionada a consecução dos projetos de grande porte que exigiu além da revitalização dos pontos turísticos, um montante robusto de investimentos em obras de infraestrutura, que constatarem com poucos recursos destinados à política de assistência social no mesmo período.

municípios que ficaram sem receber recursos provenientes dos repasses financeiros do SUAS. Nesse cenário a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) revelou-se como um campo de contradições pois ao mesmo tempo que servia como arena de reivindicações dos municípios, por outro serviu de estratégia do Estado para atender seus interesses através da reprogramação dos saldos que estavam parados em cofres públicos municipais.

Nesse sentido, a pesquisa tem por objetivo analisar a importância da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) na distribuição de recursos no SUAS do Estado do Rio de Janeiro no período de 2014 à 2016. A motivação e interesse em desenvolver estudos à respeito deste campo temático está relacionado à minha trajetória profissional<sup>3</sup> enquanto assistente social e pesquisadora<sup>4</sup> em consonância com o processo formativo, onde pude vivenciar como trabalhadora do SUAS as ofensivas do projeto neoliberal<sup>5</sup> que vem atribuindo à política de assistência social uma relevante função de reprodução ampliada da superpopulação relativa em contexto de exasperação do pauperismo e da precarização do trabalho (BOSCHETTI, 2016), que decorrem, dentre outros fatores, dos ajustes fiscais permanentes e das contrarreformas (BEHRING, 2008), que afetam, frontalmente, o mundo do trabalho, e da “assistencialização da seguridade social” (MOTA, 2011).

As inquietações que suscitaram o interesse em estudar o financiamento da assistência social e a sua distribuição estavam relacionadas com a preocupação com o aumento estrutural da pobreza, o crescimento do desemprego, a lei geral de acumulação capitalista, as funções que o Estado burguês adquire a partir de um contexto histórico, as respostas do Estado brasileiro frente as expressões da questão social, como as lutas

---

<sup>3</sup> Experiência de aproximadamente 13 anos divididas entre docência, gestão e “ponta”, passando pelos seguintes campos: Assistência Social, Educação, Saúde, Saúde Mental, Educação Permanente, Estágio, Controle Social municipal e estadual, Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais, Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), Adoção, Acolhimento. No que diz respeito ao tema do estudo, está relacionada a experiência vivenciada na CIB. A Comissão de Assistência Social do CRESS 7ª Região - Gestão Contra Corrente a Luta Continua - 2014/2017, presidida pelo Professor Rodrigo Lima da ESS/UFF, deliberou em assembleia minha representação como conselheira externa do CRESS no CEAS/RJ, com representação da sociedade civil no segmento dos trabalhadores do SUAS, posteriormente fui eleita no CEAS para representar este conselho na CIB.

<sup>4</sup> Atualmente é pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e Seguridade Social (GOPSS) que tem como bússola norteadora a tradição marxista, principal força de atração.

<sup>5</sup> Segundo Anderson (1998), o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado Intervencionista e de bem estar. Seu texto de origem é O caminho da servidão, de Friedrich Hayek, um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

sociais poderiam tencionar este processo, a preocupação em desmistificar o caráter tecnocrático do orçamento público e mais ainda como a arena de gestores do SUAS estadual poderia contribuir na condução do financiamento no horizonte da emancipação.

Nossas indagações se baseavam em torno dos seguintes questionamentos: Qual a importância da CIB na distribuição de recursos no SUAS estadual? O que a CIB pactua? Como o debate do financiamento se efetiva? O que a CIB produziu em relação ao financiamento, descentralização e habilitação? O que o governo federal repassa aos Estados? O que o governo federal repassa aos municípios? O que o governo Estadual repassa aos municípios?

A hipótese levantada pela pesquisa é de que embora a CIB seja uma arena de gestores que busca “orientar” os municípios na execução do SUAS, a ênfase na distribuição de recursos, tem se restringido à acordos relacionados ao custeio de programas, projetos e serviços que consistem em políticas compensatórias e focalizadas na gestão da pobreza.

Vale lembrar relevância da pesquisa, primeiro pelo caráter inédito da pesquisa, onde não foi encontrado estudos a respeito deste tema, conforme levantamento<sup>6</sup> feito no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES<sup>7</sup>) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Vale destacar que existe uma ausência de estudos no âmbito do SUAS no Estado do Rio de Janeiro, havendo uma lacuna relacionada a dois temas quem nem sempre estão articulados entre si: a gestão e o financiamento.

---

<sup>6</sup> Levantamento bibliográfico feito no banco de teses e dissertações da CAPES sobre produções acadêmicas que dizem respeito ao tema da pesquisa, a Comissão Intergestores Bipartite, a busca foi feita através das palavras chaves: “Comissão Intergestores Bipartite”, “CIB”, “Financiamento” e “Assistência Social”, no recorte de 1999 a 2023. Os dados com os respectivos temas foram sistematizados em uma tabela, onde busquei analisar o estado da arte dos estudos produzidos a respeito deste tema. Nesse sentido, não foi encontrado nenhum estudo a respeito da CIB no SUAS. O estudo que mais se aproximou do tema, foi encontrado no ano de 2017, em uma pesquisa de doutorado em Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) de Teresa Cristina Moura Costa, intitulada “A gestão da política de assistência social no Estado do Piauí: Uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a CIB, que analisa os processos de implementação do SUAS nos municípios que compõem a CIB, ou seja, a discussão não envolve diretamente a arena colegiada de gestores do SUAS e sim os municípios que a compõem.

<sup>7</sup> Durante o levantamento de estudos, podemos observar também um predomínio do tema no campo da saúde pública, ou seja, da CIB do Sistema Único de Saúde (SUS), o que pode demonstrar escassez na produção acadêmica sobre o tema, especialmente no campo do Serviço Social que corrobora ser um objeto inédito de profunda relevância.

Para esta pesquisa foi utilizada pesquisa qualitativa de natureza exploratória com técnicas de coletas de pesquisa documental e bibliográfica que foram analisadas a partir de cinco eixos de análise : a) eixo 1: principais temáticas tratadas na CIB no período de 2014 - 2016; b) eixo 2: principais deliberações da CIB em 2014 - 2016 ; c) eixo 3: classificação de como o debate do financiamento foi tratado na CIB; d) eixo 4: a relação entre o governo estadual e os representantes da esfera municipal, classificação das diferentes formas de relacionamento em relação ao financiamento; e e) eixo 5: principais formas de distribuição de recursos para os municípios, mapeamento das informações sobre os recursos recebidos pelos municípios. A leitura dos documentos foi norteadas por três categorias: financiamento, descentralização e habilitação. Vale lembrar que a pesquisa está em período de conclusão na fase de defesa de dissertação no Programa de Pós Graduação em Serviço Social na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

## **2. Desenvolvimento**

A implementação do SUAS<sup>8</sup> impõe enormes desafios, especialmente no âmbito do pacto federativo, redesenhando novas responsabilidades e competências aos entes da federação. O novo desenho da política, prevê a participação da sociedade civil através do controle social democrático<sup>9</sup> e mais ainda a criação de esferas de negociações capazes de ampliar os canais de participação.

Segundo Almeida (2020, p. 57), “as esferas de pactuação do SUAS no âmbito federal CIT e no âmbito estadual CIB, possuem uma função imprescindível na condução e no aperfeiçoamento da gestão da política de assistência social, visto que nelas os gestores debatem e firmam compromissos, denominados de pactos, com finalidade coordenar as ações do SUAS”. A produção de pactos de gestão são necessários pois materializam as negociações entre os gestores, nos diferentes níveis da federação, aspecto trazido pela descentralização colocado pela carta magna.

---

<sup>8</sup> A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou o SUAS em 2003.

<sup>9</sup> Segundo Bravo (2022), a participação social tem como uma de suas expressões a ideia da sociedade controlando o Estado, ou seja, a proposta é transformar o Estado superando o seu caráter autoritário e socialmente excludente, através da presença e organização de segmentos importantes na democratização desse espaço. A fiscalização – ideia tão presente na participação social e no controle democrático das políticas sociais – nasce mais com o intuito de impedir o Estado de transgredir do que induzi-lo a agir, pois o Estado precisa ser vigiado, contido e corrigido em suas práticas habituais (CARVALHO, 1995).

Em âmbito estadual, à CIB se constituiu como um espaço importante de negociação entre os gestores municipais e estaduais onde se concretizam a gestão compartilhada do SUAS. Nesse sentido, vale perguntar: o que é a CIB? Como se configura? Qual a sua competência? O que ela pactua? Segundo a NOB SUAS (2012), a CIB é um espaço de articulação e interlocução dos gestores municipais e estaduais da política de assistência social e caracteriza-se como instância de negociação e deliberação definindo estratégias para implementação e operacionalização da gestão do SUAS. É composta por seis representantes<sup>10</sup> do Estado (e seus respectivos suplentes), indicados pelo gestor estadual da pasta, seis representantes dos municípios (e seus respectivos suplentes), indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social (COEGEMAS), observando a representação regional e o porte dos municípios, de acordo com o que está estabelecido na Política Nacional de Assistência Social<sup>11</sup>. No Estado do Rio de Janeiro, temos representações de duas fundações: a Fundação da Infância e do Adolescente (FIA) e a Fundação Leão XIII.

A CIB pactua critérios de cofinanciamento dos Estado para os municípios, prazos para implementação de programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, o calendário anual de reuniões, calendário para entrega de instrumentos de gestão como o plano municipal de assistência social por exemplo, aprovação de recursos de emendas parlamentares para entidades socioassistenciais, programas de capacitações, como por exemplo o CapacitaSUAS (Programa Nacional de Capacitação do SUAS) financiado pelo governo federal e executados pelo Estado, prazos para entrega de prestações de contas anuais e planos de ação e instalação de câmaras técnicas.

No período de 2014 – 2016, o Estado do Rio de Janeiro vivenciava uma conjuntura de instabilidade política atrelada à uma forte crise<sup>12</sup> aliado aos inúmeros

---

<sup>10</sup> Segundo a NOB SUAS (2012, p. 54), os representantes titulares e suplentes deverão ser de regiões diferentes, de forma a contemplar as diversas regiões do Estado, e observar a rotatividade, quando da substituição das representações dos municípios.

<sup>11</sup> Dois representantes de municípios de pequeno porte I, um representante de município de pequeno porte II, um representante de município de médio porte, um representante de grande porte, um representante da capital do Estado (NOB SUAS, 2012, p. 54).

<sup>12</sup> Na perspectiva marxiana, as crises constituem manifestações das contradições capitalistas em sua incessante busca de superlucros e superacumulação (MARX, 2009). Os seus enfrentamentos nos marcos do capitalismo se diferenciam historicamente em função do grau de desenvolvimento do capitalismo, da forma de organização das classes sociais e da hegemonia política no âmbito do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

esquemas de corrupções<sup>13</sup>, grandes eventos esportivos e o endividamento público resultado de uma forte crise<sup>14</sup> política e econômica que vem privilegiando as grandes obras em detrimento das políticas sociais.

Naquela conjuntura o governador do Estado<sup>15</sup> do Rio de Janeiro fez da retomada do desenvolvimento socioeconômico do Estado sua plataforma de governo, atraindo vultosos investimentos tanto do governo federal como da iniciativa privada. Ao mesmo tempo, a agenda governamental<sup>16</sup> ficou condicionada pelos megaeventos internacionais<sup>17</sup>, configurando o que Ribeiro e Santos Júnior (2013) denominam de um

---

<sup>13</sup> Essa conjuntura acabou repercutindo em delações premiadas de esquemas de corrupção, o período ficou marcado pela prisão do Governador Sérgio Cabral<sup>13</sup> pela polícia federal, condenado pela operação Calicute<sup>13</sup>. Quem herdou o cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro foi o vice governador Luiz Fernando de Souza, o “Pezão”. Posteriormente foi reeleito, no segundo turno daquele ano, para posteriormente ser preso em 29 de novembro de 2018, no Palácio Laranjeiras acusado de fazer parte do esquema de corrupção de Sérgio Cabral como também desenvolver um mecanismo próprio de desvios. Essas investigações foram feitas pelas autoridades da Lava Jato mobilizadas na Operação Boca de Lobo.

<sup>14</sup> Segundo Boschetti (2016), as irrupções da crise atingem diretamente os direitos sociais materializados nas políticas sociais, que são intensamente acusadas pelos liberais de serem as responsáveis pela crise, quando, na verdade, são suas vítimas. Todas as crises do capital que irromperam após a década de 1970 impuseram sucessivamente imensas derrotas à classe trabalhadora, como reforça Mandel (1990, p. 231), “toda crise de superprodução constitui uma agressão massiva do capital ao trabalho assalariado. Aumentando o desemprego, e o medo do desemprego, a crise tende a fazer com que os trabalhadores aceitem as reduções (ou estagnações) dos salários reais, a aceleração dos ritmos de produção, as perdas de conquistas em matéria de condições de trabalho e de seguridade social, a redução das proteções construídas na fase de prosperidade contra a pobreza e a injustiça mais flagrantes”.

<sup>15</sup> Segundo Engels (2012), o Estado precede o capitalismo e nasce a partir de disputas em torno do controle das classes sociais pela apropriação do sobreproduto ou excedente, na medida que a humanidade se afasta das barreiras naturais e supera a escassez que marcava as sociedades primitivas sem classe e sem Estado (BEHRING, 2021, p. 26). De acordo com Mandel “1982, p. 384), “as funções do Estado estão relacionadas a garantir as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; 2 – Reprime qualquer ameaça das classes dominadas ou das frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; 3 - Integrar as classes dominadas, garantir ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas.

<sup>16</sup> De acordo com Lima (2019, p. 751), “as ações do poder executivo, estadual e municipal favoreceram às parcerias com a iniciativa privada e cumpriram um papel de controle, vigilância e punição. Planos, programas e projetos executados na capital carioca expressaram contradições sociais ao proteger interesses privados, com a valorização do mercado imobiliário, do comércio e do turismo, e ao reprimir a população em situação de rua e os moradores de determinadas regiões com o emprego da violência nas ações estatais de desocupação habitacional e territorial, reiterando as raízes do conservadorismo brasileiro, radicalizando a ideologia neoliberal e evocando um constrangedor “mito da felicidade”, principalmente, dos segmentos infantis e adolescentes. “A dimensão coercitiva da assistência social<sup>16</sup>, evidenciada quando os interesses das classes dominantes são ameaçados, não se expressa num descompasso momentâneo para afastar a população em situação de rua mas revela uma contradição imanente à sua própria condição de existência”.

<sup>17</sup> Segundo Rocha (2019, p.81), “o Brasil tinha sido escolhido, no ano anterior, como país sede da Copa do Mundo de Futebol da Federação Internacional de Futebol (FIFA), que seria realizada em 2014. O Rio de Janeiro era também candidato a sede dos Jogos Olímpicos de 2016. A questão da segurança pública preocupava seus cidadãos há muitos anos, e uma série de iniciativas para combater a criminalidade violenta - identificada pelo senso comum como localizada nas favelas e operada pelos traficantes de drogas (SILVA,

padrão de governança urbana empreendedorista<sup>18</sup>.

Essa conjuntura incidu na política de assistência social trazendo inúmeras complicações para o SUAS estadual, entre elas o prejuízo dos municípios que ficaram sem receber os recursos provenientes dos repasses financeiros do SUAS, segundo o levantamento das atas de 2014 – 2016.

Nesse cenário a Comissão Intergestores Bipartite<sup>19</sup> (CIB) revelou-se como um campo de contradições pois ao mesmo tempo que servia como arena de reivindicações dos municípios, por outro serviu de estratégia do Estado para atender seus interesses através da reprogramação dos saldos que estavam parados em cofres públicos municipais.

Nessa direção queremos analisar a importância da CIB neste processo, visto que uma das competências dessa arena é de estabelecer a distribuição de recursos. Para isso, recorreremos a pesquisa documental, aquela que trata da análise de documentos.

Nesse sentido, as atas<sup>20</sup> são documentos institucionais com finalidade de registrar os pontos centrais da reunião. Possuem um padrão específico de registro como o cabeçalho da repartição pública, composta pelo horário, data e local da reunião, explicita os pontos de pautas e informes da reunião com uma breve explanação dos pontos centrais da reunião. Dentro dos documentos estão descritos os participantes e suas representações. O documento se apresenta com o seguinte nome: Ata da Reunião Ordinária Ampliada da CIB do SUAS. Segundo Senna (2016), “os documentos não são registros meramente técnicos desprovidos de intencionalidades e interesses”.

---

2010) - tinham falhado anteriormente”.

<sup>18</sup> Essas mudanças estariam aprofundando a mercantilização das cidades, criando novas condições para a circulação e reprodução do capital através da transformação dos preços e das instituições do mercado no núcleo central da dinâmica de organização e apropriação do território urbano (RIBEIRO; SANTOS, 2013, p. 23).

<sup>19</sup> A CIB se organiza através da plenária, câmara técnica e da secretária executiva com sua respectiva equipe administrativa. O plenário é constituído por 12 membros com representações do ente estadual e do COEGEMAS. A representação estadual é composta pela Subsecretária da pasta que é a coordenadora da CIB, o Superintendente da Gestão do SUAS, Superintendente da Proteção Social Alta Complexidade, o Superintendente de Proteção Social Básica. No Estado do Rio de Janeiro, temos representações de duas fundações: a Fundação da Infância e do Adolescente (FIA) e a Fundação Leão XIII. A representação do COEGEMAS é retirada na assembleia deste órgão, considerando os critérios e os portes dos municípios estabelecidos pela PNAS/2004.

<sup>20</sup> As atas são lavradas pela secretária executiva da CIB, ou algum membro da equipe técnica do Estado e tem como objetivo registrar os principais assuntos tratados na reunião. Esses profissionais são cargos comissionados da pasta que é composta majoritariamente por Assistentes Sociais conforme consta no levantamento feito através dos dados do Censo SUAS de 2014.

Sobre as amostras da pesquisa, foram analisados vinte e dois documentos (atas), nove documentos em 2014, oito em 2015 e seis documentos em 2016. Em 2014, tivemos nove reuniões da CIB: janeiro, fevereiro, março, maio, junho, agosto, setembro, novembro e dezembro, em 2015, tivemos oito reuniões: fevereiro, março, abril, junho, julho, agosto, novembro e dezembro e em 2016 tivemos seis encontros: fevereiro, março, abril, maio, julho e novembro.

As amostras foram categorizadas a partir de três categorias: financiamento, descentralização e habilitação. As escolhas dessas estão relacionadas a importância dessas categorias na CIB, o financiamento por exemplo é um tema central na CIB e os critérios de distribuição, ou seja, quanto do montante vai para cada município são acordados na CIB. A escolha da descentralização diz respeito a forma com que a política distribui as suas responsabilidades, trazendo protagonismo ao Estado e principalmente aos municípios na condução do SUAS. A habilitação, está relacionada à quanto de recurso o município vai receber, de acordo com os níveis de gestão. Entendemos que são categorias fundamentais para analisarmos a importância da CIB do Estado do Rio de Janeiro na descentralização de recursos.

Nesse sentido, as análises documentais tiveram como parâmetros : a) examinar o peso que o debate do financiamento teve na agenda de pactuação da CIB no período de 2014 - 2016, essa escolha está relacionada a centralidade que o financiamento possui nesta arena; b) analisar as principais questões tratadas em relação ao debate do financiamento, essa escolha diz respeito ao caráter seletivo e focalizado do financiamento que vem se efetivando através de programas, projetos, serviços e benefícios do SUAS; c) analisar quais as tensões, disputas e decisões prevalecem no processo de pactuação/acordos no debate do financiamento na CIB. Consideramos o SUAS um campo repleto de contradições, suas particularidades estão relacionadas a construção sócio histórica brasileira, a construção do Estado dependente e periférico brasileiro que incidem neste campo; e d) analisar como se dá a distribuição de recursos aos municípios, por se tratar de uma arena burocrática para condução do SUAS estadual, as regras institucionais buscam seguir diretrizes de gestão gerencias pautadas na eficiência, eficácia e efetividade. Esses parâmetros de análise estão relacionados a cinco eixos que nortearam a leitura dos documentos: a) eixo 1: quais foram as principais temáticas e/ou pactuações tratadas na CIB no período de 2014/2016; b) eixo 2: quais foram as principais



deliberações da CIB em 2014/2016; c) eixo 3: classificação de como o debate do financiamento foi tratado na CIB; d) eixo 4: a relação entre o governo estadual e os representantes da esfera municipal, classificação das diferentes formas de relacionamento em relação ao financiamento; e) eixo 5: principais formas de distribuição de recursos para os municípios, mapeamento das informações sobre os recursos recebidos pelos municípios.

De uma forma mais geral as análises dos eixos permitiram identificar que a CIB vem sendo utilizada ora para “orientar” os municípios sobre a execução do SUAS, ora para ‘punir” aqueles que não atendem as normativas. Esse processo se efetiva via sanções administrativas, suspensão ou bloqueio de pisos de financiamento. O estudo das atas pode revelar que a CIB representa o Estado através de cobranças do alcance das metas estabelecidas pelas diretrizes do governo federal, busca também “assessorar” os municípios para que desenvolvam os programas, projetos, serviços e benefícios de acordo com as metas do pacto estabelecidos, como por exemplo as metas do pacto de aprimoramento do SUAS.

O Estado “monitora e/ou fiscaliza” os municípios através de visitas técnicas, análise de dados do Censo SUAS, Rede SUAS, outros sistemas do MDS ou dos Estados, apuração de denúncias e fiscalização e auditorias. São fatores burocráticos, técnicos e políticos que se entrelaçam através de normativas, legislações que seguem a linha gerencial na direção da eficiência, eficácia e da efetividade.

As análises das atas permitiram demonstrar que o desenho de política, não fomenta a capacidade criativa da CIB e nem permitem que sejam propostas ações complementares para aplicação dos recursos de forma democrática. Ainda deve ser ressaltado que o modelo de financiamento em vigor, é centralizando em ações como programas de transferência monetária para o alívio da pobreza dos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora. Como por exemplo o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI\_, Programa Renda Melhor, Programa Bolsa Família (PBF), Programa Criança Feliz, que reafirmam a hipótese levantada pela pesquisa de que embora a CIB seja uma arena de gestores que busca “orientar” os municípios na execução do SUAS, a ênfase na distribuição de recursos, tem se restringido à acordos relacionados ao custeio de programas, projetos e serviços que consistem em políticas compensatórias e focalizadas na gestão da pobreza.

Outro elemento presente na análise das atas diz respeito (des) “centralização” quando o Estado seguindo as diretrizes do governo federal, estabelece critérios que devem ser pactuados sem nenhum tipo de diálogo com os entes municipais.

Esse processo coloca muitos desafios aos municípios, que estão muito aquém de cumprir as exigências estabelecidas pelo ente estadual devido à inúmeros fatores entre eles a ausência de concurso público e a alta rotatividade de gestores desta pasta.

No conteúdo das atas, não aparecem questionamentos a respeito da distribuição de recursos muito menos o questionamento do gestor. As pactuações e acordos são importantes, no entanto, vem sendo utilizadas num formato vertical, que vem buscando prioridades que não garantem proteção social aos usuários que dependem desta política.

Sobre as categorias que nortearam a análise documental, como a habilitação, aparece na CIB quando o governo federal abre o termo de aceite, por meio de tecnologias informacionais como por exemplo o SUAS WEB e a Rede SUAS. Para receber os recursos o gestor firma o termo de aceite, elabora “de forma participativa” o plano, apresenta ao Conselho de Assistência Social, e posteriormente encaminha ao gestor estadual. Dessa forma, podemos dizer que a habilitação apresenta “novas roupagens” pois aparecem como mecanismos de acesso aos recursos do SUAS que é condicionado e avaliado, através do IGD SUAS na direção da lógica gerencial da eficiência, eficácia e efetividade conforme já explicitado acima. Portanto, de acordo com Gurgel e Filho (2005), “o aparato do Estado dependente, enquanto administração pública, nasce, desenvolve-se e se consolida a partir de uma espinha dorsal que combina patrimonialismo e burocracia configurando-se como uma unidade contraditória”.

No que diz respeito ao financiamento, ele aparece na CIB através dos acordos e pactos que os gestores estaduais e municipais fazem sobre os critérios de distribuição de recursos. Esse processo se efetiva através das deliberações da CIB e posteriormente tornam-se resoluções ao serem aprovadas pelo CEAS RJ. Vale lembrar que o Plano<sup>21</sup> Estadual de Assistência Social (PEAS/2016), descreve todo esse processo e mais ainda publiciza os valores que os municípios deixaram de receber (mais de 16 milhões de reais,

---

<sup>21</sup> Na tentativa de resolver esse problema, em 2015 foi marcada uma reunião entre os representantes do Colegiado Estadual de Gestores Municipais (COEGEMAS) e o Governador Luiz Fernando Pezão, na tentativa de sanar as dívidas, ficando acordado que o Governo do Estado autorizaria o pagamento dos recursos que não foram efetuados desde 2014 (PEAS, 2016, p.38).

pouco mais de 40% do cofinanciamento estadual).

Nesse sentido, a CIB teve um papel importante pois foi palco para negociações e acordos. A pactuação estabeleceu que uma vez repassados, os recursos seriam utilizados nas adequações estruturais necessárias à qualificação dos serviços socioassistenciais que haviam sido objeto de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE). Segundo o PEAS (2016, p. 38), tais recursos foram empenhados, mas não foram repassados aos municípios em 2015 e até a finalização do Plano Estadual (07/06/2016), permaneciam sob a forma de PDs no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (SIAFE-Rio).

No mesmo ano, o PEAS (2016) também menciona a ausência de repasses, onde dos 41 milhões transferidos aos municípios, cerca de 21 milhões ainda estavam nas contas dos FMAS sob a forma de saldos não utilizados (PEAS,2016, p. 38), ou seja, os municípios não gastaram os recursos.

A CIB pactuou a reprogramação<sup>22</sup> desses saldos e os valores deveriam ser descontados dos próximos repasses. Porém, dos 20 milhões a serem repassados somente 6,17 milhões foram efetivamente transferidos às contas dos fundos municipais (PEAS,2016, p.38).

Também em 2015 em função da crise na arrecadação estadual, não foram repassados recursos de 02 parcelas, superando 13 milhões reais. Em 2016 e 2017, segundo o PEAS (2016, p. 38) nenhum repasse foi realizado. Com a apuração dos saldos não utilizados (os fundos ficaram parados em cofres públicos municipais), deixou-se de repassar em 2016, R\$ 30.183.066,62 (74%) da previsão e, R\$ 40.741.215,60 em 2017, ou seja 100% do valor previsto (PEAS,2016, p.38).

### **3. Considerações Finais**

A instabilidade política associada as corrupções, aos grandes eventos esportivos e a crise política e econômica no Estado do Rio de Janeiro, incidiu fortemente no campo da política de assistência social no período de 2014 – 2016.

---

<sup>22</sup> Segundo Resoluções SEASDH nº531 e 481/2013, os saldos dos recursos repassados pelo FEAS, não utilizados pelos municípios até o fim do exercício financeiro, passariam a ser descontados dos repasses seguintes a partir do ano de 2015 (PEAS, 2016, p.38).

Nessa conjuntura, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) revelou-se como um campo de contradições pois ao mesmo tempo que servia como arena de reivindicações dos municípios, por outro serviu de estratégia do Estado para atender seus interesses através da reprogramação dos saldos que estavam parados em cofres públicos municipais.

Esse processo ficou explícito através das análises das atas que demonstrou os constantes atrasos nos repasses financeiros para os municípios. A CIB foi um canal onde o Estado garantiu sua legitimidade realizando “manobras” via repactuações de critérios para o cofinanciamento estadual onde os municípios que estavam com saldos em contas tiveram que devolver ou reprogramar esses saldos.

Entendemos que o Estado se faz representar pela CIB quando aplica medidas administrativas aos entes municipais quando estes não atendem o prazo, consideramos essa uma das estratégias supraestruturais<sup>23</sup> do Estado para garantir as condições de dominação. Esse processo ocorre através de legislações, deliberações de portarias e decretos, o que Silva (2017, p.228) define como “administração patrimonial – burocrática, que, ao ser tencionada, incorpora traços de um padrão de gestão democrática chamado de gerencialismo puro: uma concepção de gestão da administração pública criada a partir da influência da administração do setor privado, que em termo prático não rechaça o patrimonialismo e que os ideólogos do neoliberalismo definem como um “modelo” ideal de gestão”.

Por fim, as análises permitiram evidenciar que os recursos distribuídos via adesão de critérios pactuados na CIB vem atendendo as diretrizes da neoliberalização, através da direção impostas pelos programas de transferência monetárias nos seguimentos mais empobrecidos da classe trabalhadora que Marx chamava de superpopulação relativa ou exército industrial de reserva tão necessárias para acumulação do capital.

---

<sup>23</sup> Gramsci parte da distinção de duas esferas essenciais no interior da superestrutura: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política seria os mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio de coerção, formado pelas burocracias ligadas às forças armadas e à aplicação de leis.

#### 4. Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social Fundamentos e História**. Biblioteca Básica do Serviço Social. 5ª edição, editora Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_, CISLAGHI, Juliana; CASSIN, Márcia; DEMIER, Felipe; CAITETE, Tainá; SOUZA, Giselle. **Fundo Público, Orçamento e Política Social - 20 Anos do GOPSS/UERJ**. Curitiba: CRV, 2023.

BOSCHETTI, Ivanete. **Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise no capital**. Argumentum. (Vitória), v.8, n.2, p. 16 – 29, maio /agosto. 2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Curso de Introdução ao Exercício do Controle Social**. Organização Andréa de Souza Gama, Giselle Lavinias Monnerat, Ney Luiz Teixeira de Almeida. Rio de Janeiro: UERJ, 2021.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2000.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 11 ed. São Paulo: Cortez;

LIMA, R.S. **Infância, mito da feliz (cidade) e a dimensão coercitiva da assistência social**. In: Vertices, Campos dos Goytacazes/RJ, v.22, Especial, p. 748 – 771, 2020.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas). Pp 265-307.

MARX, K. **O capital**. Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.) **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008b.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. **Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira**. O Social em questão, Rio de Janeiro, v. 1, n. 29, p. 23-42, 2013.

SILVA, Robson Roberto de. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e Política de Assistência Social no Brasil**. Tese de doutorado apresentado ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

ROCHA, Lia de Mattos. **Democracia e militarização no Rio de Janeiro: ‘pacificação’, intervenção e seus efeitos sobre o espaço público**. Militarização no Rio de Janeiro: da “pacificação” à intervenção. Rio de Janeiro: Mórula, p. 223-239, 2018.

SENNA.M. C. M. **Gestão Estadual do SUAS no Rio de Janeiro: iniciando um debate**. Argum. (Vitória, v. 8, n.2, p.51-63, maio/agosto.2016.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.