



**5º Encontro Internacional de Política Social**  
**12º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"  
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

---

**Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.**

**COMISSÕES INTERGESTORES BIPARTITE (CIB) E ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DE  
UMA EXPERIÊNCIA**

**Brenda Luanda Silva Costa**<sup>1</sup>  
**Isabel Danielle de Moraes**<sup>2</sup>  
**Mônica de Castro Maia Senna**<sup>3</sup>

**Resumo:** Esse trabalho examina a dinâmica de funcionamento da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) enquanto arena colegiada de negociação e pactuação da política de assistência social entre gestores estaduais e municipais. A pesquisa foi feita no estado do Rio de Janeiro por meio de análise documental das atas das reuniões da CIB de 2014 a 2016. Identificaram-se os sujeitos participantes, as pautas e assuntos tratados e a dinâmica de negociação. Os resultados apontam avanços no estabelecimento de diálogo entre os entes governamentais, mas também assimetrias no processo decisório que podem comprometer o esforço coletivo na construção do SUAS.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Federalismo; Relações intergovernamentais.

**BIPARTITE INTERACTIVE COMMITTEES (CIB) AND SOCIAL ASSISTANCE: ANALYSIS OF  
AN EXPERIENCE**

**Abstract:** This paper examines the dynamics of Bipartite Interagency Commission (CIB), a collective decision-making arena of social assistance with participation of state and municipal managers. The research was done in the state of Rio de Janeiro and took documentary analysis into meetings reports of the CIB from 2014 to 2016. Participating subjects, guidelines and issues and the negotiation dynamics were identified. The results point out advances in the establishment of dialogue between governmental entities, but also asymmetries in the decision-making process that can compromise the collective effort in the construction of SUAS.

**Keywords:** Social Assistance; Federalism; Intergovernmental relations.

**Introdução**

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) introduziu importantes alterações no formato de organização da assistência social brasileira. A delimitação de um campo específico de intervenção pública, o desenho de um conjunto integrado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, estatalmente

---

<sup>1</sup> Graduanda em Serviço Social, bolsista de Iniciação Científica (PIBIC) – Universidade Federal Fluminense. E-mail: [brenda\\_p4@hotmail.com](mailto:brenda_p4@hotmail.com).

<sup>2</sup> Graduanda em Serviço Social, bolsista Desenvolvimento Acadêmico – Universidade Federal Fluminense. E-mail: [bellmoriais.uff@gmail.com](mailto:bellmoriais.uff@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutora em Ciências – Saúde Pública; professora do Departamento de Serviço Social Niterói e do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. E-mail: [monica.senna20@gmail.com](mailto:monica.senna20@gmail.com).

regulado e o estabelecimento de relações democráticas entre governo e sociedade civil constituem algumas das mais importantes do conjunto dessas alterações.

No escopo do presente trabalho, merece destaque a perspectiva de construção da gestão compartilhada do SUAS entre os três níveis de governo. Tradicionalmente marcadas por dinâmicas político-institucionais conflitivas e até mesmo competitivas, as relações intergovernamentais têm sido desafiadas ao estabelecimento de ações compartilhadas, articuladas e integradas como condição essencial para implantação e consolidação do SUAS. Nesse processo, ganha visibilidade as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), entendidas como instâncias colegiadas de pactuação e negociação entre gestores municipais e estaduais em torno da política de assistência social.

Mas como se dá a dinâmica de funcionamento das CIB? Que sujeitos políticos e interesses se fazem representar nessa arena? Quais os mais influentes? Que temas entram na agenda e como eles são tratados? Que conflitos se manifestam e como eles são processados? A busca de respostas a essas questões colocou a necessidade de realização de uma pesquisa empírica, tomando como campo de estudo o estado do Rio de Janeiro.

O estudo envolveu levantamento bibliográfico sobre assistência social, federalismo, Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite e Rio de Janeiro. A pesquisa empírica foi feita por meio de análise documental das atas das reuniões da CIB-SUAS do Rio de Janeiro, nos anos de 2014 a 2015, disponíveis na página virtual oficial da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Na análise documental, considerou-se que os documentos são mais do que um registro descritivo de fatos ocorridos. Ao contrário, entende-se que eles afirmam pactos, acordos e concordatas, dentro de uma perspectiva de produção discursiva, política e dialógica (FREEMAN & MAYBIN, 2011). Nesse sentido, como afirma Bowen (2009), a análise documental é um procedimento sistemático para revisão e avaliação de material documental que permite também obter informação sobre os contextos históricos e políticos analisados, identificando as transformações e mudanças ocorridas nos conceitos, delineando seus perfis ou trajetórias.

O presente trabalho inicia com uma breve discussão sobre federalismo e políticas públicas. Em seguida aborda alguns elementos para caracterizar o Sistema

Único de Assistência Social e, por fim, apresenta os resultados e discussões sobre a pesquisa empírica junto às atas das reuniões da CIB-SUAS Rio de Janeiro.

Vale destacar que no levantamento bibliográfico não foi encontrado nenhum estudo sobre as CIB no âmbito da assistência social, o que aponta para o caráter inédito do trabalho aqui apresentado.

### **Federalismo e políticas públicas: questões para debate**

A discussão sobre federalismo e políticas públicas ganha destaque na agenda de pesquisas no Brasil após a Constituição Federal de 1988, em meio às críticas ao Estado autoritário e centralizado que caracterizou os anos da Ditadura Militar no país. Nesse sentido, a retomada do chamado pacto federativo brasileiro ao longo dos anos 1980 esteve associada ao processo de descentralização que, por sua vez, estava profundamente imbricado com a luta pela redemocratização do país.

A nova Carta Constitucional redesenhou as relações federativas em benefício dos estados e, sobretudo, dos municípios, elevando-os à condição de entes federativos (ALMEIDA, 2005). No campo específico das políticas sociais, o texto legal estabeleceu competências concorrentes e comuns para diversas áreas das políticas sociais (saúde, assistência social, educação, apenas para citar algumas), introduzindo a possibilidade de execução conjunta e admitindo a participação de mais de uma esfera política nas atribuições governamentais. No entanto, não criou incentivos e regras que induzissem a articulação e cooperação entre os três entes governamentais neste campo de intervenção, remetendo à legislação complementar a definição das formas de cooperação entre os níveis de governo.

Nessa direção, os municípios passaram a arcar com uma série de responsabilidades pela provisão de serviços sociais, o que significou a associação entre descentralização e municipalização e implicou no esvaziamento e na falta de clareza em relação às atribuições dos governos estaduais. O papel do nível estadual manteve-se indefinido, o que favoreceu a que os governos estaduais participassem da política somente quando tinham financiamento do governo central, caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais (ABRUCIO, 2005). Esta situação contribuiu para aprofundar as desigualdades entre os municípios brasileiros para assumir o conjunto de responsabilidades que lhe foram atribuídas.

Durante os anos 1990 uma extensa produção legislativa ganhou terreno na direção de dar conteúdo aos princípios constitucionais e superar as indefinições de responsabilidades e atribuições dos entes federados na formulação e implementação das políticas sociais. Para Almeida (2005: 37), longe de ser uma política coerente, a descentralização foi um processo “longo e espasmódico”, na medida em que seu êxito dependeu da disposição das diferentes agências federais de abrir mão de capacidade decisória e recursos, de sua capacidade de negociação e inovação institucional para criar incentivos adequados para convencer os municípios a assumir novas responsabilidades e da existência de experiência administrativa prévia nos governos locais. Como afirma a autora, ainda que a tendência geral fosse em direção ao aumento das responsabilidades dos governos locais, a descentralização assumiu diferentes significados e ocorreu em ritmos diferentes de acordo com o desenho específico de cada política e com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo.

Mudanças importantes na questão federativa brasileira ganham espaço ao final da década de 1990. Com forte protagonismo do governo federal, foram adotadas medidas estruturais que fortaleceram a União e modificaram as relações intergovernamentais sob a coordenação federativa do governo central (Abrucio, 2005). Dentre essas medidas, podem ser destacadas a repactuação da descentralização de diversas políticas públicas pós Plano Real, a redução dos focos de criação de déficit público nos governos subnacionais (a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal) e a aprovação de leis ou mudanças constitucionais com claro objetivo de “*fazer uma reforma institucional no federalismo brasileiro, mais do que implementar políticas de governo*” (Abrucio, 2005: 53).

Essas medidas foram adotadas em meio ao avanço do ideário neoliberal no Brasil e se revelaram frágeis para enfrentar importantes desafios para as relações entre os níveis de governo. Um desses desafios está associado às profundas desigualdades inter e intrarregionais e sociais do país, fenômeno não revertido com a descentralização. Para Souza (2005), há um relativo consenso na literatura de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões constituem o principal problema do federalismo brasileiro, o que não só não foi enfrentado pelos sucessivos governos, como ainda foi aprofundado a partir dos anos 1990, com o aumento da concentração econômica regional. Sem dúvidas, tais disparidades conformam uma das variáveis-chaves para reconhecer as fortes diferenças na capacidade de estados e municípios proverem serviços sociais.

Outros aspectos destacados por Abrucio (2005) foram: a necessidade de fortalecer os mecanismos nacionais de avaliação das políticas públicas; o fomento à capacidade político-institucional e gerencial dos governos subnacionais; a montagem de novos marcos regulatórios e coordenadores das principais políticas urbanas; a adoção de políticas de desenvolvimento capazes de enfrentar as disparidades regionais e o fortalecimento de fóruns de pactuação e negociação entre os distintos entes federativos.

### **SUAS e a gestão compartilhada**

Boa parte da literatura sobre assistência social no Brasil (MESTRINER, 2001; BOSCHETTI, 2003; COUTO, 2004; YAZBEK, 2007) chama atenção para o fato de que esse campo de intervenção pública foi historicamente conformado por um modelo desarticulado e desordenado de proteção social, subsidiado pelo Estado e executado por instituições filantrópicas da sociedade. A assistência social foi marcada por uma institucionalização periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública e tratada como caridade e prestação de favor e não como um direito social.

É apenas com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que a assistência social passa a ser reconhecida como direito social e política pública no âmbito da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social, o que configurou a ampliação da noção de direitos sociais e afirmou o dever do Estado em garanti-los. Essa legislação fornecia as bases legais para a criação de um sistema descentralizado e participativo para a Assistência Social. No entanto, o contexto social, político e econômico que se seguiu ao texto constitucional se mostrou bastante adverso à implantação das diretrizes então formuladas, configurando o que Behring (2008) denominou de “contrarreforma” do Estado brasileiro.

Assim, é somente nos anos 2000 que se criaram as condições favoráveis à implantação do SUAS, em virtude de uma abertura política a este processo, impulsionada ainda por um processo de lutas, pois, de acordo com Sposati (2005: 46;58), desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, movimentos organizados da categoria profissional dos Assistentes Sociais, em conjunto com os demais movimentos da sociedade civil lutavam para efetivação da Política de Assistência Social.

O SUAS foi instituído com o objetivo de organizar o conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social não contributiva, consolidando o modo de gestão compartilhada. Pode ser definido como uma nova ordenação da gestão da assistência social enquanto política pública em âmbito nacional (SPOSATI, 2006), com partilha de responsabilidades entre os três entes federativos e concepção inédita – para a área socioassistencial – de sistema, assentada em um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, serviços, programas e projetos, com relação e vínculo entre as partes envolvidas, comando único, descentralizado e participação social.

O desenho do SUAS prevê, assim, a retomada do pacto federativo no campo da assistência social, entendendo que o mesmo possa ser capaz de consolidar a noção de gestão compartilhada, coordenada e articulada, cofinanciada e com cooperação técnica entre os entes federados, definindo suas competências e responsabilidades comuns e específicas (BRASIL, 2005; 2012). No entanto, muitos são os desafios e dilemas enfrentados nesse processo.

Em análise sobre os anos iniciais de implementação do SUAS, Lopes (2006) apontou que o processo de descentralização da assistência social em direção aos municípios em curso nos anos 1990 esbarrou em constrangimentos postos pela indefinição de competências entre os entes federados, pela inexistência de orçamento específico, pela desarticulação entre os gestores nos diferentes níveis governamentais, pela precariedade das estruturas políticas, por baixa institucionalização do processo de diagnóstico e planejamento das ações, pela materialização da concepção conservadora da assistência social e pela prevalência da rede filantrópica sobre a rede pública dos serviços sociais.

Tentativas de enfrentamento desses processos foram construídas ao longo do tempo, merecendo estudos capazes de analisar e avaliar seus alcances e constrangimentos. Uma estratégia que merece destaque é o redirecionamento das Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) no âmbito da assistência social. Essas Comissões foram instituídas pela NOB/ 1998 como instâncias colegiadas para pactuação e negociação dos gestores dos distintos níveis de governo em torno da política de assistência social. Desse modo, as CIBs são formadas por representantes indicados pelas Secretarias Estaduais de Assistência Social ou equivalente e por gestores municipais da Política de Assistência Social indicados pelo respectivo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS. Já a

CIT tem atuação nacional e conta com a participação de representantes das três esferas governamentais: União, estados e municípios.

Apesar de instituído pela NOB 1998, é possível afirmar que as CIB e a CIT só ganharam expressão no interior da política de assistência social com a implantação do SUAS em 2005. No caso específico da CIB – tema central deste trabalho – é preciso ressaltar que essa tem sido demanda pelo SUAS como uma instância de pactuação, planejamento e análise da Política de Assistência Social, com o intuito de discutir como está sendo gestada essa política e de que forma a gestão pode ser aprimorada para que os serviços prestados à população usuária sejam de qualidade. Dentre o conjunto de suas atribuições, cabe à CIB tratar do co-financiamento estadual que será repassado aos municípios para o investimento em serviços socioassistenciais, conforme a legislação do SUAS. O ente estadual é o responsável por essa comissão e, portanto, cabe a ele oferecer e garantir o apoio técnico e administrativo necessários ao seu funcionamento.

### **A Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social no Rio de Janeiro: uma aproximação**

O estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios, distribuídos em oito regiões administrativas. Possui uma população de 15.989.929 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010, distribuída em seus 43.780 km<sup>2</sup>, sendo o terceiro estado mais populoso do País, atrás apenas de São Paulo e Minas Gerais. É um estado com altíssimo grau de urbanização (96,7%) e metropolização (74%), associados a intensas desigualdades de integração regional, o que reforça também distintas capacidades municipais em termos econômico-financeiros, político-administrativos e técnico-gerenciais.

Até o ano de 2016, a condução do SUAS pela gestão estadual ficava a cargo da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), órgão do Poder Executivo que reunia duas grandes pastas: Assistência Social e Direitos Humanos. No entanto, em virtude de uma reforma administrativa sob o argumento de necessidade de enxugamento de gastos, em face da grave crise econômica e político-institucional enfrentada pelo estado do Rio de Janeiro, a SEASDH foi extinta, sendo inicialmente incorporada pela Secretaria de Estado de Saúde e, mais recentemente, pela Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Para Senna (2016), a montagem de uma estrutura específica para a gestão da política de assistência social no estado, como a SEASH, demarcava o esforço de constituição de uma estrutura mais adequada para a gestão do SUAS, contrapondo-se à tendência histórica do lugar secundário ocupado por essa área no interior da estrutura governamental. A extinção da SEASDH representa, nesse sentido, uma reversão dessa tendência e aponta para rumos bastante incertos da assistência social no âmbito da esfera estadual.

A CIB-SUAS no Rio de Janeiro foi criada no ano de 1999, mas identifica-se que sua atuação passou a se colocar de forma mais efetiva com a criação do SUAS. De acordo com o novo Regimento da CIB, aprovada por meio de Resolução de setembro de 2013, a CIB é composta por seis representantes titulares do órgão gestor estadual da política de assistência social e seis gestores municipais, todos com seus respectivos suplentes. A escolha dos gestores municipais é feita pelo COEGEMAS, observando-se a representação regional e o porte dos municípios.

A coordenação da CIB cabe ao representante gestor estadual e se organiza por meio de plenária, Secretaria Executiva e Câmara Técnica. As plenárias ocorrem uma vez por mês e são abertas a representantes de todos os municípios do estado, sendo denominada pela gestão estadual de CIB Ampliada

Em relação à participação dos sujeitos, observou-se que os municípios que compõem a representação titular e suplente se fazem bastante presentes nas plenárias, ao passo que os demais municípios sem representação acabam participando esporadicamente. Entende-se que a tendência é mesmo de participação daqueles municípios formalmente designados a compor essa instância. Restrição em termos do reconhecimento de quem tem capacidade de decisão e distância entre os municípios e a sede das reuniões da CIB são fatores que podem contribuir para a não participação de alguns municípios, o que coloca a necessidade de aprofundamento de estudos a esse respeito.

Ao mesmo tempo, a maior presença dos municípios se faz em torno de alguns temas centrais na pauta, sobretudo a questão do cofinanciamento. Por outro lado, observou-se que os representantes presentes nas reuniões raramente eram os secretários municipais, sendo mais comum a participação de gestores e/ ou técnicos do segundo escalão. Essa situação aponta para a falta de priorização desse espaço por parte dos



gestores municipais, que acabam não dando o devido reconhecimento devido a essa instância de pactuação.

Do lado da gestão estadual, as plenárias foram majoritariamente coordenadas pela então Subsecretária de Assistência Social e Descentralização da Gestão, também coordenadora da CIB, indicativo da importância conferida pela gestão a essa arena e ao processo de pactuação. Os demais representantes da gestão estadual apresentaram participação constante, com alguma rotatividade em função dos temas discutidos em cada reunião.

Em relação às temáticas discutidas, deve-se ressaltar que, conforme reza o Regimento da CIB, cabe à Secretaria Executiva definir os temas a serem tratados e divulga-os com antecedência mínima de sete dias aos municípios para que os mesmos tenham ciência e proponham inclusão ou mudanças de pontos de pauta. Observou-se, nos anos pesquisados, que os temas discutidos nas plenárias seguem, em linhas gerais, a agenda do governo federal.

No ano de 2014, um tema recorrente nas plenárias foi o Pacto de Aprimoramento da Gestão. Conforme estabelece o artigo 23 da NOB-SUAS/2012 (BRASIL, 2012), o Pacto de Aprimoramento é o instrumento pelo qual se materializam as metas e prioridades nacionais no âmbito do SUAS, constituindo-se em mecanismo de indução de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A agenda e regulamentos do CapacitaSuas e informações sobre o Pronatec também estiveram presentes em vários encontros desse ano.

Em 2015 a primeira reunião da CIB teve como pauta o lançamento da Campanha de Prevenção à Violência contra Crianças e Adolescentes, para o período do carnaval. A realização dos megaeventos no Rio de Janeiro (Copa do Mundo, Olimpíadas, dentre outros) fortaleceu o cuidado sobre essa população na agenda governamental, já que desde a Copa do Mundo no ano anterior surgiram demandas relacionadas ao trabalho infantil familiar, à venda de bebidas alcoólicas aos menores de idade e à questão do assédio sexual e prostituição infantil. Os debates no interior da CIB observaram que a violência contém um recorte de raça e classe, atingindo mais diretamente crianças e adolescentes negros, pobres e da periferia.

Outro tema bastante debatido ao longo do ano esteve relacionado ao cofinanciamento estadual para o SUAS. O assunto englobou tanto a Proteção Social Básica quanto a Proteção Social Especial, de média e alta complexidade, com destaque

para a necessidade de articulação entre assistência e saúde para melhor atender casos de usuários de drogas e outros casos que necessitam dessa interlocução e o aprimoramento dos serviços prestados pelos CRAS e CREAS, associando às situações recorrentes na região do COMPERJ – referentes à construção de um Complexo Petroquímico da Petrobrás que acabou interrompido e agravou as condições sociais em vários municípios da região metropolitana.

O ano de 2016 foi marcado por graves problemas em termos de financiamento da assistência social. A instabilidade política associada ao processo de *impeachment* da presidente Dilma Roussef implicou em uma mudança importante de orientação para as políticas sociais brasileiras, incluindo a assistência social. Aspectos como desfinanciamento do setor e implantação de programas socioassistenciais diferentes da lógica defendida no SUAS – como o recente programa Criança Feliz – geraram descontinuidade em serviços e ações em franco processo de consolidação e trouxeram um conjunto de incertezas quanto aos rumos da política de assistência social. A essa conjuntura se associa a situação específica do estado do Rio de Janeiro, que enfrenta uma das maiores crises econômicas e político-institucionais de sua história, com repercussões importantes para a ação estatal como um todo e para as políticas sociais em particular.

Nas plenárias da CIB no estado ao longo do ano de 2016, um assunto frequente foi o atraso das parcelas do cofinanciamento federal e estadual para os municípios. Observou-se ainda que apesar do financiamento federal ser maior que o estadual, havia uma disparidade muito grande no uso desses recursos.

Além disso, em face da epidemia da Zika, foram tratados assuntos como a eficácia da articulação com a Secretaria de Estado de Saúde no combate à microcefalia, além de questões como a implantação da Economia Solidária como política pública e com potencial de desenvolvimento em todo o Brasil e a discussão sobre formas de consolidação dos direitos dos refugiados no Rio de Janeiro.

Outro ponto debatido nas plenárias da CIB no ano de 2016 diz respeito ao novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Implantado em 2014, o MROSC tem como objetivo estabelecer novas relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, sendo essas entendidas como agentes na participação, elaboração e execução de políticas públicas. O MROSC introduz mudanças no estabelecimento de convênios entre os governos federal, estadual e

municipal e essas organizações, que agora precisam comprovar tempo mínimo de existência de três anos para atuar junto com a União, dois anos para atuação junto ao Distrito Federal e aos estados e um ano para atuação junto aos municípios, além da exigência de investimento na capacitação dos profissionais e gestores. De acordo com os registros das atas, o MROSC já estava em vigência em âmbito nacional nos estados e no Distrito Federal, sendo prevista sua implementação nos municípios a partir de janeiro de 2017, sendo necessário que os municípios se apropriassem desse instrumento.

Por envolver a negociação e pactuação entre os entes federativos, espera-se que as decisões no âmbito da CIB sejam tomadas por consenso. Isso não significa, entretanto, que não existam conflitos e divergências de interesses, mas que essas diferenças possam ser intermediadas. Nos registros das atas da CIB não aparecem conflitos ou mesmo divergências entre os presentes em relação aos temas tratados. Mas não se pode afirmar que eles não existam. Como afirmado anteriormente, os documentos não são registros meramente técnicos, desprovidos de intencionalidades e interesses. Ao contrário, eles registram determinados pontos de vista e discursos sobre uma dada realidade. O que se observou nos registros examinados foi a prevalência dos discursos do gestor estadual que parece predominar sobre quaisquer outros. Apenas uma pesquisa em profundidade poderá examinar os pontos de conflitos e divergências presentes nesse espaço, sendo esse um desdobramento do presente estudo.

### **Considerações Finais**

A perspectiva de construção de um sistema descentralizado e participativo para a assistência social posto em marcha pelo SUAS colocou a exigência de redefinição das relações entre os níveis de governo em direção à construção de uma gestão compartilhada e integrada do conjunto de ações, serviços, programas e benefícios nesse campo. A constituição de uma instância de pactuação e negociação entre os distintos gestores da assistência social abre, assim, possibilidades importantes em direção à construção dessa gestão compartilhada.

Com base na experiência do Rio de Janeiro, é possível verificar avanços no estabelecimento de diálogo entre os entes governamentais, processo esse bastante recente na área da assistência social. A abertura da CIB para além dos representantes formalmente constituídos revela um esforço de ampliação dessa arena, em direção ao envolvimento de todos os responsáveis pela gestão e provisão da política de assistência

social, ainda que, de forma efetiva, essa participação ampliada estivesse em processo de construção.

Outro aspecto a considerar é a presença pouco frequente dos titulares das pastas nas reuniões da CIB, delegando a seus representantes a participação nesses espaços. Para além da expressão dada pelos gestores a esse espaço, o que se deve considerar são os limites em termos do poder político, de fato, dos representantes tomarem decisões em relação aos pactos firmados.

Ao mesmo tempo, identificam-se assimetrias importantes no processo decisório no interior da CIB que podem comprometer o esforço coletivo na construção do SUAS. Essas assimetrias dizem respeito, em linhas gerais, à predominância da agenda federal na definição da pauta da CIB e, portanto, dos assuntos a serem tratados, negociados, pactuados. Do mesmo modo, assiste-se ao protagonismo da esfera estadual na condução da CIB, com definição da pauta e nos encaminhamentos adotados.

Essa é uma situação que preocupa, pois entende-se que a participação em espaços como a CIB é uma forma de consolidação da democracia, ou seja, da participação nas decisões, planos e direções que são referentes a todos os cidadãos.

## Referências

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, p. 41-67, 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, v. 24, p. 29-40, 2005.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo. 2. ed. Brasília: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho – GESST: Departamento de Serviço Social – SER: Universidade de Brasília – UNB, 2003

BOWEN, G.A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009.

BRASIL, 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, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS**. Brasília, 2012.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004

FREEMAN, R MAYBIN, J. Documents, practices and policy. **Evidence & policy**, n. 7, p. 155-170, 2011.

LOPES, Márcia H. C. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, n. 84, p. 76-95, 2006.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

SENNA, Mônica de C. M. Gestão estadual do SUAS no Rio de Janeiro: iniciando um debate. **Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 1, p. 51-63, 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, p. 105-121, 2005.

SPOSATI, Aldaísa. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

YAZBEK, MC. **Classes subalternas e assistência social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.