

TEXTO 04: CONTROLE SOCIAL NO SUAS: DA NOB/SUAS A RESOLUÇÃO 202/2025 - CNAS/MDS

ANTECEDENTES

Ao chegarmos ao quarto texto, arrisco a dizer que já vivenciamos um percurso bem interessante na compreensão do controle social nas práticas do SUAS, inclusive com diálogos em relação a questões complexas acerca das expressões controle social e controle. Essa última é pouco usual no que se refere aos Conselhos de Assistência Social e em outras, como educação e saúde.

Na caminhada didático-pedagógica que tentamos empreender na construção dos textos até aqui, foi de elucidar os vários aspectos que envolvem a prática do controle social no universo das políticas públicas e do SUAS, e de trazer ao centro das discussões questões que pouco aparecem e que muitas das vezes são ignoradas ou colocadas de forma equivocada em textos, resoluções e outros materiais informativos, como cartilhas etc., que é a questão do exercício do controle, realizado pelos conselhos, mas que não tem destaque nos referidos materiais, muito embora estejam bem designados nos artigos das leis, como na nossa Carta Magna e nas legislações subsequentes, que a utilizam como base.

Importante observar que nossa pretensão não é radicalizar com os conceitos existentes e meio que cunhados nos documentos e materiais da Assistência Social, até hoje. Na verdade, nosso desejo é trazer algumas reflexões que, ao nosso ver, carecem de maior atenção de nossa parte enquanto trabalhadores/as, gestores/as, conselheiros/as, estudiosos/as da Política de Assistência Social.

Às vezes, nossas pretensões de tornar algo mais próximo das lutas populares, de garantir que as contribuições e influências nas políticas públicas tenham maior e melhor participação da sociedade, no sentido da qualificação dessas políticas, nos fazem, em alguma medida, ampliar concepções e torná-las únicas dentro de uma compreensão de maior grandeza ou impacto em determinado órgão e política pública. É o que ocorre com a expressão "controle social" em relação aos conselhos das políticas setoriais, como educação, saúde e assistência social.

No universo de outros conselhos, a exemplo do Conselho de Direitos das Crianças e Adolescentes, o controle social, considerando o que discorre a Resolução 113 de 2006 do CONANDA, que normatiza o Sistema de Garantia de Direitos, estruturado em três eixos estratégicos para tratar da Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, que são: Eixo da *Promoção* dos Direitos, Eixo da *Defesa* de Direitos e o Eixo do *Controle* da Efetivação dos Direitos.

No eixo do controle, fica bem definido o que os órgãos, como o conselho, assumem nessa dimensão de fiscalização, ampliando inclusive para os conselhos setoriais, conforme artigo 21 da referida resolução.

O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como:

- I - Conselhos dos direitos de crianças e adolescentes;
- II - Conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e
- III - os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos: 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal. (BRASIL, 2006)

E em relação ao controle social, deixa demarcado no parágrafo único do artigo 21 a quem compete de forma soberana, essa ação.

Parágrafo único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas (BRASIL, 2006).

O que queremos trazer com esse exemplo dos Conselhos da Criança e do Adolescente, é que a demarcação das dimensões de cada termo, pode ser bem necessária para o entendimento de sua natureza e concepção.

Agora, na reta final de nosso curso, o objetivo é de trazer alguns pontos de reflexão, que possam, no decorrer dos estudos e aprofundamentos acerca do tema, possibilitar o entendimento mais ampliado do que devemos ter em vista sobre o processo de monitoramento, fiscalização e controle da Política de Assistência Social.

INTRODUÇÃO

No texto quatro, vamos nos debruçar sobre as práticas de Controle Social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Neste enfoque, é pretendido colocar luzes no que nos traz a NOB/SUAS e a Resolução 202 do CNAS/MDS de julho de 2025. Esta última, uma norma recente que precisa da atenção de todos e todas que atuam na Política de Assistência Social e principalmente nos Conselhos de Assistência Social e em relação à atuação da Sociedade Civil.

É importante buscarmos compreender o que nos revelam essas normas, fazendo a relação com as dificuldades, avanços e desafios impostos pelas diversas e distintas realidades dos municípios brasileiros e, no nosso caso específico, dos municípios em Pernambuco.

O apelo a essa perspectiva de análise vai no sentido de não ampliarmos ainda mais o abismo entre o que “teoriza” a norma e o que se vive na prática nos municípios e estados. E, como fomos destacando no primeiro texto, principalmente no que se refere aos usuários, essa questão recebe contornos mais desafiadores.

O intuito dessa reflexão não é questionar a norma, muito pelo contrário, é que ela fique mais próxima da realidade, de sua execução na prática, e não repita o expediente de muitas outras, que é de ficar apenas no papel, por não se encontrarem as condições objetivas para sua execução.

Nessa direção, é possível que seja necessária uma leitura de alguns dos artigos, parágrafos, incisos e alíneas das normas em tela, de forma a ampliar alguns de seus indicativos, orientações e recomendações, trazendo para o centro das discussões questões estruturais tais como financiamento, fortalecimento dos usuários e suas organizações, trabalhadores/as e suas organizações e instituições da sociedade civil e seus espaços de articulação, entre outras ações com maior envergadura.

O fato é que estamos numa conjuntura de implementação do controle social, bem delicada e complexa, com questões que podem estar para além dos conselhos de assistência social. E essa realidade pode comprometer o que está posto para ser realizado em relação ao que discorrem tanto a NOB/SUAS quanto a Resolução 202/2025 do CNAS/MDS.

UM BREVE OLHAR PARA NOB/SUAS E O CONTROLE SOCIAL

Ao iniciarmos esse tópico, é preciso considerar algumas diretrizes da Gestão do SUAS, como a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil e o controle social e participação popular.

Nelas residem elementos centrais para o exercício do controle social. Quanto se destaca a responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, é que se encontra a compreensão de que um controle externo a ele deve acontecer, o controle social, sem prejuízo de outros controles do ponto de vista estatal, sejam eles internos ou externos, como vimos no texto três.

Mas, retornando às diretrizes, as que se referem ao fortalecimento da relação democrática e participação popular nos levam principalmente ao universo dos conselhos, onde, juntos, considerando a paridade, são compelidos a formular e controlar a política em tela. Dessa relação democrática, sobressai o controle democrático desempenhado no acompanhamento e fiscalização da política de assistência social. Na mesma linha e considerando o elemento central da participação popular, é que verificamos a premissa do exercício do controle social nos conselhos, e, como já mencionado, é o controle da sociedade sobre a ação do Estado, já que este tem a primazia na condução e execução da referida política.

Percebam que existe uma linha tênue entre o que fazem os conselheiros governamentais e os da sociedade civil (usuários/as, trabalhadores/as e instituições), se esses últimos são a verdadeira expressão da participação popular, que fazem ou devem fazer valer a prática do controle social. E os primeiros, que representam o governo, são os legítimos sujeitos de controle estatal. E, nesse diálogo, confronto ou embate, como resultado, chegamos ao exercício do controle democrático da política de assistência social. Deixamos essas questões para reflexão em estudos futuros, a partir dos aprofundamentos que vocês poderão realizar, possivelmente encontrando respostas ou mais dúvidas, elementos que compõem a complexidade do tema e que sempre nos desafiam. Agora vamos concentrar nossos esforços nas resoluções mencionadas anteriormente.

Iniciando esse estudo, de pronto, demonstramos a importância dos conselhos e seu papel de controle, chamando a atenção para o ciclo orçamentário, que tem na Resolução 33 NOB/SUAS todo o detalhamento da atuação, como disposto no seu artigo 84, parágrafo único:

É responsabilidade dos Conselhos de Assistência Social a discussão de metas e prioridades orçamentárias, no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, podendo para isso realizar audiências públicas. (BRASIL, 2012).

Nesse fragmento, é revelada uma atribuição de extrema relevância para a atuação do conselho e, principalmente, para a política. E, a partir daí, precisamos estabelecer um diálogo com a realidade e buscar responder à seguinte questão: em que medida conseguimos ter as condições objetivas para uma discussão das metas e prioridades orçamentárias, conforme dispõe a referida resolução? O ato de trazer esta questão é para tornar o texto um instrumento de provocação e de estímulo à realização da discussão entre o que é demandado e o que é realizado pelo conselho. Como essa influência no ciclo orçamentário tem ocorrido, efetivamente?

É salutar perceber que a gestão financeira e orçamentária do SUAS compreende o orçamento da assistência social e os fundos de assistência social (Art. 44 da Resolução 33/2012). E isso implica na observância dos princípios da administração pública, em especial: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. (Art. 45 da Resolução 33/2012). Aqui ficam evidenciados aspectos importantes, com destaque ao que compreende a gestão financeira e orçamentária e aos princípios da administração pública, que elevam o nível e os desafios para o exercício do controle por parte do conselho e, principalmente, para a sociedade civil exercer, em outros espaços, o controle social.

No artigo 86 da mesma resolução, encontramos o detalhamento de como esse controle deve acontecer, e a análise específica do que cada inciso que esse artigo nos revela deve ser matéria prioritária, no sentido de sua realização.

Art. 86. No controle do financiamento, os Conselhos de Assistência Social devem observar:

I – o montante e as fontes de financiamento dos recursos destinados à assistência social e sua correspondência às demandas;

II – os valores de cofinanciamento da política de assistência social em nível local;

III – a compatibilidade entre a aplicação dos recursos e o Plano de Assistência Social;

IV – os critérios de partilha e de transferência dos recursos;

V – a estrutura e a organização do orçamento da assistência social e do fundo de assistência social, sendo este na forma de unidade orçamentária, e a ordenação de despesas deste fundo em âmbito local;

VI – a definição e aferição de padrões e indicadores de qualidade na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e os investimentos em gestão que favoreçam seu incremento;

VII – a correspondência entre as funções de gestão de cada ente federativo e a destinação orçamentária;

VIII – a avaliação de saldos financeiros e sua implicação na oferta dos serviços e em sua qualidade;

IX – a apreciação dos instrumentos, documentos e sistemas de informações para a prestação de contas relativas aos recursos destinados à assistência social;

X – a aplicação dos recursos transferidos como incentivos de gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família e a sua integração aos serviços;

XI – a avaliação da qualidade dos serviços e das necessidades de investimento nessa área;

XII – a aprovação do plano de aplicação dos recursos destinados às ações finalísticas da assistência social e o resultado dessa aplicação;

XIII – o acompanhamento da execução dos recursos pela rede prestadora de serviços socioassistenciais, no âmbito governamental e não governamental, com vistas ao alcance dos padrões de qualidade estabelecidos em diretrizes, pactos e deliberações das Conferências e demais instâncias do SUAS.

Agora, ao nos debruçarmos sobre o referido artigo, podemos tentar perceber o que efetivamente tem se garantido no conselho do município, considerando o conjunto dos 13 incisos. E, nesse aspecto, é preciso verificar como o conselho se encontra com o que discorre o artigo e, na análise, observar que informações chegam, o tempo que é dispensado para que as comissões e os próprios conselheiros/as se dediquem à análise de todos ou de parte. Além disso, em que condições as organizações da sociedade civil conseguem fazer a discussão entre pares para melhor se posicionar nas comissões e nas assembleias do conselho?

No exercício de observar os incisos (I, III, XI e XIII), somos compelidos a entender que, para a realização da tarefa (atribuição/papel), o nível de organização interna (funcionamento da secretaria executiva, das comissões, regimento interno etc.) e o plano de ação do conselho devem estar num patamar adequado, assim como o tempo de dedicação dos/as conselheiros/as para as necessárias leituras e análises, além do acesso aos documentos de referência para que sejam possíveis as referidas análises e, conseqüentemente, o posicionamento em relação à matéria.

No processo de organização para o exercício do controle social, a Resolução 100 de 20 de abril de 2023 traz outros apontamentos que devem ser considerados e, nesse sentido, destacamos um fragmento da referida resolução que trata da competência dos conselhos de assistência social.

DA COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Resolução 100/2023 CNAS)

Art. 3º Os conselhos de assistência social têm suas competências definidas por legislação específica, cabendo-lhes, na sua respectiva instância as atribuições, áreas possíveis de atuação e condições para o exercício do controle social previstas na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e nos arts. 113 a 127 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/2012, aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, às quais acrescenta-se:

I – convocar, em processo articulado com a Conferência Nacional, as conferências de assistência social, na respectiva esfera de governo, aprovar as normas de funcionamento e constituir a comissão organizadora e o respectivo regimento interno, de acordo com os arts. 116 a 118 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/2012;

II – encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;

III – aprovar o Plano Integrado de Educação Permanente do SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/2012, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS e a Política Nacional de Educação Permanente;

IV – zelar pela implementação e adequado funcionamento do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos com representação dos conselhos;

V – aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;

VI – propor ações que contribuam para superação da sobreposição de serviços, programas, projetos, benefícios, transferências de rendas;

VII – caberá aos conselhos estaduais de assistência social prestar assessoramento aos conselhos municipais de acordo com o § 3º do art. 122 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/2012;

VIII – informar ao órgão gestor municipal de assistência social sobre o cancelamento de inscrição de entidades e organizações de assistência social, a fim de que esta adote as medidas cabíveis;

IX – propor e acompanhar o processo do pacto de aprimoramento de gestão entre as esferas nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, estabelecido na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/2012, efetivado na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Comissão Intergestores Bipartite – CIB, e aprovar seu relatório;

X – divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais;

XI – acionar o Ministério Público para a defesa e garantia de suas prerrogativas legais;

XII – solicitar a qualquer tempo aos responsáveis pelos serviços, programas, projetos, benefícios e ações

socioassistenciais as informações necessárias ao acompanhamento e avaliação das atividades e ações executadas pela rede socioassistencial;

XIII – normatizar, através de resoluções, as câmaras técnicas (ou comissões) necessárias para os andamentos das pautas dos conselhos;

XIV – fomentar a aproximação entre os conselhos estaduais e conselhos municipais; e

XV – garantir a participação das diversas organizações de usuários nos Conselhos de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de assistência social devem zelar pelo cumprimento da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB/RH-SUAS, com o acompanhamento da materialização dos princípios e diretrizes da gestão do trabalho no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, contidos na referida norma, e pelo cumprimento dos artigos. 109 a 112 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/2012 e demais normas decorrentes desta, visando a valorização do trabalhador, a continuidade e a qualidade dos serviços prestados no âmbito da política de assistência social.

Aqui encontramos o detalhamento das competências do conselho de assistência social, que precisa ser bem compreendido, inclusive para garantir sua devida estruturação no município, assim como ser ponto de formação para os conselheiros/as. É do conhecimento de todos/as que a maioria ou parte significativa dos incisos contidos acima, de alguma maneira, são garantidas; contudo, é preciso dimensionar em que patamar eles são efetivamente realizados, posto que a execução qualificada dessas competências não acontece, e, quando sim, muitas vezes ocorre de forma limitada e/ou parcial.

É preciso considerar que o universo das competências do conselho, muitas vezes, não é repassado ou não é absorvido devidamente pelos/as conselheiros/as, sendo tratadas de forma superficial e sem o devido aprofundamento. Isso tem comprometido a atuação de muitos/as conselheiros/as pelo país afora.

Na direção da análise das condições objetivas de atuação dos conselhos, nesse recorte do controle social no SUAS, no sentido de sua efetividade, socializo aqui o resultado de uma pesquisa sobre o funcionamento de uma amostra de conselhos municipais, realizada por Welliton Silva, que considerou três dimensões (integridade, conhecimento e autonomia) dos conselhos estudados, incluindo os de assistência social.

Tabela 1: Distribuição das ocorrências por dimensão

Dimensão	Freq.	%
Integridade	19	51,3
Conhecimento	11	29,7
Autonomia	7	19,0
TOTAL	37	100,00

Fonte: Welliton Silva

Depreende-se da Tabela 1 que a dimensão falta de integridade (questão moral e ética do indivíduo) apresentou o maior número de ocorrências com 51,3%. Assim, havia constatações que indicavam que conselheiros assinavam atas sem leitura prévia, titulares eram substituídos de forma irregular por suplentes e algumas atas eram assinadas por pessoas que sequer faziam parte dos conselhos. Convém ressaltar que a principal característica da integridade é o respeito a leis, normas e regulamentos.

A falta de conhecimento (expertise necessária ao desempenho da sua atividade) foi apontada em 29,7% das ocorrências, o que denota que muitos conselhos fiscalizados não possuíam sequer regimento interno e plano de trabalho. Além disso, foi recorrente a indicação de falta de capacitação e poucos conselheiros sabiam efetivamente como funcionava a política pública que deveria acompanhar, fiscalizar e emitir parecer. Por derradeiro, a dimensão falta de autonomia (meios necessários à concreção da atividade) foi apontada em 19% das ocorrências. Foram relatados a falta de recursos materiais e humanos para a realização das atividades e a falta da prestação de contas para análise e emissão de parecer (SILVA, 2020, p. 122).

A referida pesquisa, tomou como base os dados do TCU oriundos de relatórios de fiscalização dos respectivos conselhos. É evidente que não podemos generalizar, mesmo porque esse estudo é uma amostra, mas que pode servir de parâmetro para se ter, em alguma medida, uma análise da situação de parte significativa dos conselhos gestores atualmente.

Em outro estudo, Davi Carvalho et al. apresentam a seguinte preocupação com os Conselhos de Assistência Social:

As inúmeras possibilidades de aparelhamento dos conselhos e dos órgãos de controle social, especialmente nos pequenos municípios brasileiros, se configura como o enorme desafio para a consolidação do modelo de gestão democrática no SUAS e precisa ser enfrentado de maneira célere e sistemática, sob pena de esse desafio tornar a política pública de Assistência Social cada vez mais distante dos

seu público-alvo, embora presente em todos os municípios (Carvalho, 2025, p. 71)

O risco ora apresentado pelos autores representa outra situação a ser enfrentada e que não pode ficar a cargo do próprio município; há necessidade de intervenção externa. E, nesse sentido, a maior proximidade do Ministério Público se apresenta como uma alternativa plausível, entre outras alternativas.

Em resumo, esse tópico de estudo pode nos levar a rever as formas, os métodos e até o entendimento do significado de ser conselheiro/a da assistência social no município, podendo ainda nos indicar com mais nitidez a importância desse lugar e desse órgão.

O CONTROLE SOCIAL DO CADÚNICO E DO BOLSA FAMÍLIA

O Conselho Nacional de Assistência Social e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome deliberaram e publicaram a Resolução 202 de julho de 2025, que orienta os conselhos de assistência social, nas três esferas, quanto à sua organização e funcionamento como instância de participação e controle social do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, bem como quanto à aplicação obrigatória dos percentuais dos índices de gestão descentralizada destinados ao controle social e dá outras providências (BRASIL, 2025).

O detalhamento a que se refere a resolução está explícito no seu artigo 2º, que diz o seguinte: a participação e o controle social no âmbito do PBF e do CadÚnico referem-se ao conjunto de processos, procedimentos e mecanismos criados para possibilitar o diálogo entre o Poder Executivo e as organizações da sociedade civil, movimentos sociais, usuárias(os) e trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, por meio do controle social do SUAS (BRASIL, 2025).

A resolução é constituída por 18 artigos com seus parágrafos e incisos, e recomendamos a leitura individual e o debate coletivo sobre o que ela dispõe. No texto, vamos refletir sobre alguns artigos, mas notadamente alguns mais gerais e os específicos em relação à atuação no município.

Iniciando nossa trajetória de estudo, trataremos agora sobre os princípios e diretrizes da referida resolução, conforme quadro abaixo.

PRINCÍPIOS

Art. 3º São princípios da participação e controle social no âmbito do PBF e do CadÚnico:

- I - o reconhecimento e a garantia da participação social e democrática como direito da(o) cidadã(ão) usuária(o) do SUAS, bem como das suas organizações e entidades, conforme a Resolução CNAS nº 99, de 4 de abril de 2023;
- II - a complementariedade e integração entre processos, procedimentos, mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
- III - a solidariedade, a cooperação, o respeito à diversidade e a garantia de acessibilidade, visando à construção de valores de cidadania e do acesso igualitário e universal aos bens e serviços;
- IV - o direito à informação e à transparência na gestão;
- V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, processos, mecanismos e instâncias de controle social e participação social; e
- VI - a valorização da educação para a cidadania ativa e popular como um de seus elementos constitutivos.

DIRETRIZES

Art. 4º O exercício da participação e controle social do PBF e do CadÚnico, realizado pelos conselhos de assistência social estaduais, municipais e do Distrito Federal, observará as seguintes diretrizes:

- I - incentivar e apoiar a mobilização das(os) cidadãs(ãos) usuárias(os) do PBF, do CadÚnico e da rede de serviços socioassistenciais, a fim de que possam participar do controle social e das atividades dos conselhos de assistência social nos âmbitos estadual, municipal e do Distrito Federal;
- II - zelar pelo caráter público das reuniões dos conselhos de assistência social, salvo quando se tratar de matéria sujeita a sigilo, na forma da legislação pertinente;
- III - prezar pelo direito à proteção de dados pessoais, observado o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;
- IV - promover a disseminação de informações às(aos) cidadãs(ãos) usuárias(os) sobre seus direitos e responsabilidades, objetivos, regras e mecanismos de funcionamento do PBF e do CadÚnico; e
- V - fortalecer e estimular a organização e espaços de participação das(os) cidadãs(ãos) usuárias(os) do PBF e do CadÚnico por meio de fóruns e espaços coletivos, especialmente conferências, entre outros.

No diálogo sobre os princípios, o chamado logo de início sobre a importância da participação do usuário, referendado e demarcado pela Resolução 99 do CNAS de abril de 2023, que trata especificamente dos usuários e toda sua dinâmica de participação no controle social e nos conselhos, já indica que devemos ter atenção especial e como sugestão, nos remeter a alguns elementos refletidos ou apontados no primeiro texto.

Os demais incisos, correspondem a princípios estruturadores para a prática do controle social, que são desafiadores e devem permear o advento da participação popular e o exercício democrático do controle da política de assistência social.

No trato das diretrizes, essas se apresentam como orientações práticas para o salutar desenvolvimento do controle social, considerando os diversos mecanismos de respeito, valorização e incentivo a participação popular. Se nos apegarmos ao inciso IV, podemos compreender que ele indica que a política ou plano de comunicação ou sistema de informação da assistência social no município deve garantir a frequência e transparência das informações acerca dos direitos e responsabilidades, objetivos, regras e mecanismos de funcionamento do PBF e do CadÚnico, dentro de um formato que facilite o acesso, entendimento e acompanhamento da situação desses serviços, possibilitando o controle social.

No inciso V que trata do fortalecimento e estímulo a organização dos espaços de participação dos usuários, indicando alternativas de que espaços devem ser fortalecidos e estimulados, mas com destaque as conferências, no que se refere ao PBF e ao CadÚnico, nos parece que a ênfase deveria ser nos fóruns e espaços coletivos, que podem ou devem garantir um monitoramento mais próximo e com reações mais direcionadas, ou seja, no micro controle, deixando as conferências numa perspectiva do macro controle.

Observando os princípios e diretrizes, percebam que não há incisos dedicados ou que mencionam instituições da sociedade civil e trabalhadoras/es. O que pode parecer estranho, ou indicar que a resolução prioriza a atuação dos usuários, de quem faz uso do PBF e do CadÚnico.

Contudo, ao recuperarmos o artigo 2º que discorre sobre a que se pretende a resolução:

A participação e o controle social no âmbito do PBF e do CadÚnico referem-se ao conjunto de processos, procedimentos e mecanismos criados para possibilitar o diálogo entre o Poder Executivo **e as organizações da sociedade civil, movimentos sociais, usuárias(os) e trabalhadoras(es)** do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, por meio do controle social do SUAS (BRASIL, 2025).

Em toda resolução, os trabalhadores/as aparecem três vezes: no artigo 2º, no parágrafo 2º do artigo 8º e no inciso IV do artigo 14, mas sem desdobramentos, diferente do que ocorre em relação aos usuários. Já em relação a instituições da sociedade civil, só aparece uma única vez, justamente no artigo 2º. E, sobre os trabalhadores, temos a Resolução 133 do CNAS de 4 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a viabilização da efetiva participação das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS nas instâncias de

controle social, nas esferas municipais, estaduais, distrital e nacional. Em relação às instituições da sociedade civil, não localizei uma resolução específica, mas referências nas resoluções 100/2023 e 182/2025, talvez por isso não encontrei uma resolução específica.

Sem querer estabelecer uma crítica, mas muito mais um apontamento, nos parece preocupante a não explicitação na resolução 202/2025, mesmo que em menor proporção, de princípios, diretrizes, orientações, entre outras questões direcionadas a esses dois outros ramos ou componentes do segmento da sociedade civil do conselho. Principalmente pelo que está estipulado no artigo 2º, que já exigiria uma menção mais ampliada e estruturada, e por ser essa tríade (usuários/as, instituições e trabalhadores/as) a base conceitual para a incorporação e utilização do controle social.

Ainda no trato da resolução 202, agora no que se refere às orientações aos conselhos, ela traz questões direcionadas às quatro instâncias (nacional, estadual, distrital e municipal), mas aqui vamos nos dedicar aos conselhos municipais de assistência social.

DAS ORIENTAÇÕES ESPECÍFICAS AOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL NA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO PBF E DO CADÚNICO

Art. 10. Caberá aos conselhos de assistência social municipais e do Distrito Federal realizar atividades de acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução e operacionalização do PBF e do CadÚnico em seu âmbito, sem prejuízo de outras fixadas por sua norma de criação, especialmente:

I - quanto à gestão e operação do CadÚnico:

- a) acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão e operação do CadÚnico, subsidiados pelos órgãos gestores com as informações necessárias;
- b) acompanhar e fiscalizar o acesso das famílias e pessoas em situação de desproteção social às unidades do CadÚnico, de forma a observar a cobertura adequada das unidades de atendimento e o número de profissionais em relação ao tamanho da população que demanda acesso à proteção social, especialmente do SUAS; e
- c) acompanhar, avaliar e fiscalizar, junto à gestão local, as estratégias de busca ativa no SUAS, de potenciais beneficiários do PBF e de outros programas usuáries(os) do CadÚnico, bem como a qualidade nas informações das famílias, sobretudo das famílias em maior situação de desproteção social e daquelas que integram cadastramento diferenciado, como os Grupos Populacionais Tradicionais e específicos – GPTE, conforme o Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, e a Portaria MDS nº 810, de 14 de setembro de 2022;

II - acompanhar, avaliar e fiscalizar os procedimentos relacionados à gestão de benefícios do PBF, executados nos âmbitos das competências dos municípios e do Distrito Federal, zelando para que as normas que disciplinam o PBF sejam observadas em âmbito local;

III - quanto à gestão e ao acompanhamento das condicionalidades do PBF:

- a) estabelecer mecanismos de articulação permanente com os demais conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos, para acompanhar e fiscalizar a oferta, pela gestão municipal e do Distrito Federal, dos serviços públicos de educação e saúde, avaliando a garantia do acesso das famílias beneficiárias do PBF aos direitos básicos, para o cumprimento das condicionalidades do Programa;
- b) acompanhar, avaliar e fiscalizar periodicamente as estratégias utilizadas pela gestão para a inserção nos serviços socioassistenciais das famílias beneficiárias do PBF, especialmente as que não acessam as condicionalidades e estejam em situação de não cumprimento e com benefícios bloqueados, suspensos ou cancelados;
- c) solicitar os dados de condicionalidades para identificação de variáveis que impedem o acesso das famílias aos outros direitos da assistência social e aos direitos básicos de saúde e educação;
- d) acompanhar e fiscalizar a gestão das condicionalidades, no sentido de contribuir para o aprimoramento e a ampliação da rede de proteção social e o trabalho intersetorial, estimulando o Poder Público a dar condições às famílias para o cumprimento das condicionalidades; e
- e) acompanhar os processos relacionados à gestão de condicionalidades, executados pelos municípios e pelo Distrito Federal, zelando para que não haja sujeição das famílias a condições vexatórias e violadoras de direitos, para que as condicionalidades se constituam como estratégias para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações;

IV - quanto às ações intersetoriais do PBF:

- a) fiscalizar, junto aos órgãos gestores, a integração e a oferta de serviços que reforcem a proteção social e conduzam à superação da condição de desproteção social enfrentada pelas famílias beneficiárias do PBF, em especial daquelas em acompanhamento familiar, de forma articulada com os conselhos setoriais existentes no município, com os outros entes federativos e com a sociedade civil; e
- d) fiscalizar, junto aos órgãos gestores, e solicitar dados sobre a existência de trabalho intersetorial e ações integradas no território que atue para reduzir os indicadores de desproteção, expressos especialmente nos dados

O artigo 10, com seus incisos (identificados por algarismos romanos) e suas alíneas (identificados por letras), apresenta bem o montante de itens direcionados à responsabilidade dos conselhos municipais de assistência social. Cada alínea representa uma responsabilidade que demanda outras responsabilidades para o alcance do nível aceitável ou adequado do exercício do controle social em relação ao Programa Bolsa Família e ao CadÚnico.

Ao estabelecer esse conjunto de responsabilidades aos CMAS, fica explícita a necessidade de considerarmos um padrão de funcionamento dos conselhos dentro de uma arquitetura que permita esse controle e as outras demandas colocadas para os referidos conselhos, sob a pena de condená-los a ficar presos a procedimentos

burocráticos ou especificamente a estes aspectos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ficando impossibilitados de avançar nas outras pautas.

Diante das questões expostas acima, nas duas abordagens (NOB/SUAS E Controle Social do PBF E CadÚnico), acredito ser uma demanda prioritária a realização de um diagnóstico nacional com recortes estaduais em detalhes sobre a situação dos conselhos municipais de assistência social. Com componentes de pesquisa que contemplem diversos aspectos e que sirvam de subsídio para uma intervenção estruturante, considerando desde o diálogo com recomendações até Termos de Ajuste de Conduta por parte do Ministério Público.

Em resumo, na perspectiva do controle social, parece-nos imperativo que as horas de leituras, análises e aprofundamentos acerca das orientações sobre o controle social e as competências do conselho de assistência social nesse campo exijam tempo e planejamento, e, com isso, a revisão das dinâmicas da atuação dos/as conselheiros/as nos seus espaços de trabalho de origem dos representantes governamentais, dos/as trabalhadores/as e dos representantes das instituições da socioassistenciais da sociedade civil, no sentido de melhor desempenhar seu papel de conselheiro/a. Na verdade, estar/a tem que constar na carga horária dos diversos profissionais que assumem essa função, não como algo a mais, e sim como parte de suas ações de trabalho, seja enquanto servidor ou comissionado, seja como trabalhador/a ou representante da instituição socioassistencial. Entre outros aspectos, como tempo, formação continuada e qualificada.

E, em relação aos usuários, os desafios se apresentam com outras dinâmicas e configurações, principalmente pelo destaque e prioridade dados a estes na Resolução 202. O fortalecimento e o estímulo dessa participação devem contar com plano de ação e intervenções estratégicas que considerem a realidade desse público, envolvendo inclusive os serviços da assistência social e a rede de instituições da sociedade civil nos territórios. E, especificamente, a realização de um diagnóstico direcionado pode ser uma alternativa para estruturar as bases para a elaboração do referido plano de ação.

Na direção da conclusão, acredito que fica evidenciado a importância da participação popular/social e a necessidade da prática do controle social no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. E de forma explícita o poder e responsabilidades dos conselhos de assistência social com o referido sistema e a política de assistência social. Somado a tudo isto, a importância e relevância de se estar conselheiro/a. O quanto é



salutar ocupar essa função e os desafios postos para o indivíduo e as instituições e órgãos aos quais está vinculado.

Por fim, sem ser o fim, espero que o percurso de aprendizagem tenha cumprido seu objetivo e que cada um/a possa sair desse curso, com sede de mais conhecimento e com maior comprometimento com o Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, dezembro de 2004.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**: Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/ SUAS**. Brasília, DF, 2012.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 99 de abril de 2023. Brasília, 2023.**

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 100 de abril de 2023. Brasília, 2023.**

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 133 de dezembro de 2023. Brasília, 2023.**

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Resolução nº 202 de julho de 2025. Orientação aos conselhos de assistência social, nas três esferas, quanto à sua organização e funcionamento como instância de participação e controle social do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. CNAS/MDS, Brasília – DF, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA – **Resolução 113 – Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes** – Brasília – 2006.

CARVALHO, Davi Magalhães; FERREIRA, Maria D’Alva Macedo e CARVALHO, Jairo. CONSELHOS MUNICIPAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL: **OS DESAFIOS PARA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS VIA CONTROLE SOCIAL**. Boletim de Conjuntura (BOCA), ano VII, vol. 21 nº 61 – Boa Vista, 2025.

SILVA, Welliton Resende. **Avaliação da Efetividade dos Conselhos Municipais a partir de Três dimensões: integridade, conhecimento e autonomia**. Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial, vol. 08, nº 06, Rio de Janeiro – 2020.