Monitoramento, Avaliação e Atualização Anual

do Plano Municipal de Assistência Social

SUAS
Sistema Único de Assistência Social

unicef
para cada criança

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME

GOVERNO FEDERAL





Expediente e Autoria

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome | Brasília

Luiz Inácio Lula da Silva — Presidente da República Federativa do Brasil
Wellington Dias — Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
Osmar Ribeiro de Almeida Júnior — Secretário Executivo
Rosilene Cristina Rocha — Secretária Nacional de Assistência Social

Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social

Clara Carolina de Sá – Diretora do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social
Márcia Pádua Viana – Coordenadora-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada
Barbara Cesar Cavalcante – Analista Técnica de Políticas Sociais
Natália da Silva Pessoa – Analista Técnica de Políticas Sociais
Paulo Eugênio Clemente Júnior – Coordenador-Geral de Planejamento, Vigilância Socioassistencial e Gestão da Informação
Eveline Alves Ribeiro – Analista Técnica de Políticas Sociais

UNICEF Brasil

Joaquin Gonzalez-Aleman — Representante do UNICEF no Brasil
Layla Saad — Representante Adjunta para Programas do UNICEF no Brasil
Sonia Yeo — Chefe de Comunicação e Advocacy do UNICEF no Brasil
Liliana Chopitea — Chefe de Políticas Sociais do UNICEF no Brasil
Santiago Varella — Especialista em Políticas Sociais do UNICEF no Brasil
Julia Albino — Oficial de Políticas do UNICEF no Brasil

Organização

Jucimeri Isolda Silveira — PUCPR

Autoras

Jucimeri Isolda Silveira — Doutora em Serviço Social, Mestra em Sociologia, professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas e do Curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Coordenadora da parceria técnica do Selo UNICEF com a PUCPR

Denise Colin — Doutora em Sociologia, professora do Curso de Serviço Social e pesquisadora do Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR no projeto Selo UNICEF, assistente social do Ministério Público do Estado do Paraná

Apoio Técnico

Tiago Claudino Barbosa — Doutor em Políticas Públicas, professor do departamento de Economia da UFPR, pesquisador colaborador no projeto Selo UNICEF junto à PUCPR

Comunicação

Lab Social — Inovação em Assistência Social e MLS Digital

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(BENITEZ Catalogação Ass. Editorial, MS, Brasil)

Monitoramento, avaliação e atualização anual do Plano Municipal de Assistência Social [livro eletrônico] / Coordenação Jucimeri Isolda Silveira. – 1.ed. – Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, : UNICEF, 2026.
2,8 MB ; PDF

Vários autores.
ISBN 978-65-978980-5-3

1. Assistência social. 2. Brasil. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 3. Controle social – Brasil. 4. Plano Municipal de Assistência Social. 5. Sistema Único de Assistência Social. 6. Territórios. I. Silveira, Jucimeri Isolda.

03-2026/09 CDD 362.0981

Índice para catálogo sistemático:
1. Brasil : Plano Municipal de Assistência Social 362.0981
Aline Graziele Benitez – Bibliotecária - CRB-1/3129

Apresentação



Foto: Lyon Santos/MDS

Planejar é um ato político e estratégico. No âmbito da política de assistência social, o planejamento qualificado é condição fundamental para garantir direitos, enfrentar desigualdades e responder, de forma oportuna e territorializada, às múltiplas expressões da questão social que incidem sobre famílias, indivíduos e comunidades em todo o país.

É com esse compromisso que apresentamos esta cartilha, dedicada ao monitoramento, à avaliação e à revisão do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). A publicação integra um esforço mais amplo de qualificação da gestão pública no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dialoga diretamente com a cartilha "Plano Municipal de Assistência Social: passo a passo para o planejamento local". Juntas, as duas publicações oferecem um percurso formativo que articula concepção, elaboração, acompanhamento e atualização do planejamento municipal, fortalecendo o PMAS como instrumento vivo, democrático e orientado por evidências.

Ao tratar do monitoramento e da revisão do PMAS, esta cartilha reafirma a centralidade da gestão democrática, da participação social, do controle social e da Vigilância Socioassistencial como bases para decisões públicas mais qualificadas. Destaca, ainda, a importância da articulação intersetorial, da transparência, do uso responsável das informações e da educação permanente como elementos estruturantes para a efetividade das provisões socioassistenciais.

Em um contexto marcado pelo agravamento das desigualdades sociais, pelas emergências climáticas, pelas transformações demográficas e pelas múltiplas vulnerabilidades que afetam especialmente crianças, adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência e povos e comunidades tradicionais, planejar com qualidade é planejar para proteger. É assegurar que o SUAS siga sendo um patrimônio público essencial para a democracia, para a proteção social e para a dignidade das famílias brasileiras.

Que este material contribua para fortalecer práticas de planejamento crítico, participativo e territorializado, apoiando os municípios na construção de respostas mais justas, integradas e efetivas às necessidades da população.

Rosilene Cristina Rocha
Secretária Nacional de Assistência Social
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Lista de Siglas

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

GPTE – Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos

IA – Inteligência Artificial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD-SUAS – Índice de Gestão Descentralizada do SUAS

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OSC – Organização da Sociedade Civil

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

PNIPI – Política Nacional Integrada da Primeira Infância

PPA – Plano Plurianual

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

SINAN – Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SPSBD-GC – Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Gestantes e Crianças

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

Introdução 12

01 **Concepção e regulação do monitoramento, avaliação e atualização anual do PMAS** 14

1.1 Planejamento e democracia: do modelo tradicional ao planejamento participativo **16**

1.2 O ciclo das políticas e o lugar do monitoramento e da atualização anual **18**

1.3 Planejamento no SUAS: regulação e pactuação federativa **21**

1.4 Governança deliberativa e monitoramento: criar canais de avaliação coletiva **22**

1.5 Agenda territorial e prioridades: direitos, desigualdades, emergências e a localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável **24**

1.6 Diretrizes essenciais para o ciclo de monitoramento e atualização anual do PMAS **27**

02 **Monitoramento e Revisão Anual do PMAS** 28

2.1 Planejamento, monitoramento e indicadores **29**

2.2 Por que é preciso revisar o PMAS ao menos uma vez ao ano? **36**

03 **Como Monitorar e Revisar o PMAS? - Passo a Passo** 40

3.1 Passo a passo para revisão anual do PMAS **41**

3.2 Síntese do ciclo de monitoramento, avaliação e revisão do PMAS **52**

04 **Controle Social** 58

4.1 Papel das/os conselheiras/os e das/os usuárias/os do SUAS **59**

4.2 Deliberação e institucionalização do PMAS **63**

05 **Prestação de Contas** 66

06 **Em Resumo, Para Começar!** 72

07 **Considerações Finais** 77

Referências **80**

Introdução

Este material oferece orientações práticas para o monitoramento, a avaliação, a revisão e a atualização anual do Plano Municipal de Assistência Social, fortalecendo sua utilização como instrumento estratégico de gestão.

De forma articulada, as duas cartilhas compõem um percurso formativo que abrange desde a concepção e elaboração do PMAS até o seu acompanhamento, avaliação e atualização contínua, contribuindo para consolidar o planejamento municipal como um processo vivo, democrático e orientado por evidências[1].

O PMAS é o principal instrumento de planejamento de médio prazo da política de assistência social no município. No entanto, sua aprovação pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) não encerra o planejamento; ao contrário, inaugura um ciclo permanente de gestão pública, fundamentado no uso qualificado de informações, na participação social e na capacidade institucional de responder às mudanças e desafios dos territórios. Em contextos marcados por desigualdades estruturais, emergências climáticas, transformações demográficas e novas dinâmicas de vulnerabilidade e violações de direitos, manter o PMAS "vivo", isto é, atualizado, útil e adaptável, é condição essencial para assegurar equidade na oferta, cobertura adequada, qualidade das provisões socioassistenciais e efetividade da proteção social.

[1] Cartilha 1 - Plano Municipal de Assistência Social. https://blog.mds.gov.br/redesuas/plano-municipal-de-assistencia-social-passo-a-passo-para-o-planejamento-local/

A cartilha orienta como organizar esse ciclo de forma sistemática, operacional e integrada, articulando:

- O diagnóstico socioterritorial e a produção de informações pela Vigilância Socioassistencial, ou, na sua ausência, pela própria gestão;
- A definição, o acompanhamento e a atualização de metas e indicadores;
- O monitoramento contínuo da execução física e financeira;
- A avaliação anual de resultados e, sempre que possível, de impactos;
- A revisão anual do PMAS, em consonância com o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e com o Plano de Aplicação do FMAS;
- A pactuação federativa e a governança democrática, com centralidade do CMAS e participação da população usuária.

Do ponto de vista teórico-metodológico, o planejamento público é compreendido como um processo cíclico, sustentado pelo uso qualificado de indicadores sociais e pela retroalimentação permanente entre diagnóstico, ação e avaliação. Nesse sentido, este material incorpora contribuições do campo do planejamento social, que reconhece o caráter simultaneamente técnico e político da gestão pública, e das abordagens de governança deliberativa, que entendem a participação social como produção de inteligência coletiva para enfrentar problemas complexos e interdependentes.

Assim, este conteúdo busca apoiar os municípios na consolidação de rotinas simples e potentes de monitoramento, avaliação e revisão anual do PMAS, fortalecendo a transparência, o controle social e a tomada de decisão baseada em evidências, para que cada ciclo de planejamento contribua, de forma concreta, para a redução das desproteções sociais e a ampliação de direitos nos territórios, que queremos humanamente diversos e socialmente justos.

Boa leitura, bom trabalho transformador!

Concepção e Regulação do Monitoramento, Avaliação e Atualização Anual do PMAS



Foto: Yako Guerra/MDS

As políticas públicas se concretizam por meio de programas, projetos, serviços e benefícios orientados por marcos legais e normativos que expressam compromissos sociais e garantias de direitos. Constituem formas de intervenção do Estado na vida em sociedade, voltadas à produção de bens públicos e à efetivação da cidadania. Nesse sentido, a gestão das políticas públicas se caracteriza pelo planejamento, que envolve a definição de objetivos, metas, atividades e produtos, e pela alocação de recursos orientada pelo interesse público, traduzindo escolhas técnicas e políticas sobre prioridades e estratégias de intervenção.

Nesse contexto, planejamento, execução, monitoramento e avaliação não se configuram como etapas estanques, mas como dimensões interdependentes de um mesmo ciclo de gestão, sustentado por indicadores e pela leitura permanente da realidade social. O planejamento social assume, portanto, uma natureza simultaneamente técnica e política, na medida em que busca intervir e transformar realidades sociais por meio de decisões públicas, disputas de prioridades e organização de ofertas protetivas (Kauchakje, 2012; Baptista, 2003).

A dimensão técnico-política do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) adquire especial relevância diante do papel protetivo da política de assistência social no enfrentamento das desproteções sociais, das violações de direitos e das desigualdades estruturais. Em articulação com as demais políticas sociais, a assistência social contribui para mitigar opressões historicamente produzidas, notadamente de ordem étnico-racial, social e de gênero, que se expressam nas múltiplas faces da questão social, agravadas pelas desigualdades históricas e pelos processos de colonialidade que marcam a formação social brasileira (Silveira, 2017; 2021).

O sistema de proteção social brasileiro, em consonância com o sistema internacional de direitos humanos, foi instituído e implementado com base em princípios como a universalidade e a integralidade, diretrizes democratizantes, no pacto federativo e em ordenamentos que exigem governanças deliberativas, sistemas estatais descentralizados e territorializados, com centralidade no papel dos municípios. Trata-se de um arranjo institucional que reconhece os territórios como espaços concretos de produção e reprodução das desigualdades sociais, mas também pelo seu potencial de construir e fortalecer ativos sociais, como redes e organizações comunitárias.

Como destaca Silveira et al. (2021, p. 12), “são territórios que particularizam desigualdades agravadas pelos efeitos da colonialidade, da acumulação da riqueza e do poder, com consequente acesso desigual à renda, à riqueza e aos bens produzidos socialmente”.

A partir de uma concepção crítica e decolonial em direitos humanos, torna-se fundamental relacionar as desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero aos processos estruturais que reproduzem a colonialidade, a qual opera nas dimensões do ser, do saber, do crer e do poder, conformando estruturas e sistemas de dominação, conforme analisa Quijano (2005). Nesse horizonte, as políticas sociais, e, em particular, a política de assistência social, devem avançar na universalização da cobertura, na ampliação e sustentabilidade do acesso ao fundo público e no fortalecimento da gestão democrática, orientadas pela construção de territórios humanos, justos e diversos.

O PMAS É UM INSTRUMENTO VIVO E TRANSFORMADOR

O PMAS não se encerra com sua aprovação. Ele se efetiva na execução cotidiana, no acompanhamento sistemático por meio de indicadores e na atualização anual participativa, com controle social, de modo a responder dinamicamente às transformações e demandas dos territórios.

1.1 Planejamento e democracia: do modelo tradicional ao planejamento participativo

O planejamento orienta a ação estatal e organiza as condições necessárias para que as/os cidadãs/ãos tenham acesso aos bens e serviços reconhecidos como direitos sociais.

No modelo de planejamento tradicional, o ator central tende a ser o formulador, aquele que detém o conhecimento técnico e atua a serviço de quem possui o poder de decisão. Essa abordagem privilegia a racionalidade técnica e a centralização das decisões, frequentemente desconsiderando a complexidade dos territórios e a diversidade de saberes presentes na sociedade. Em contraposição, o Planejamento Estratégico Situacional reconhece a importância da participação de diferentes agentes e da incorporação de múltiplas formas de conhecimento, técnicos, políticos, territoriais e comunitários, para a interpretação dos problemas públicos e a definição de estratégias de ação (BRASIL, MDS, 2025, p. 21).

Essa mudança de perspectiva torna-se ainda mais necessária diante do reconhecimento de que a realidade social e econômica é dinâmica, marcada por forças e atores historicamente constituídos, por conflitos de interesses e por desigualdades que se reconfiguram ao longo do tempo. Planejar, nesse contexto, exige capacidade de leitura crítica da realidade, negociação, pactuação e adaptação permanente das estratégias públicas.

Nessa direção, a administração pública deliberativa enfatiza a participação como método de governo e de gestão. Diferentemente de uma participação de cunho gerencialista, restrita à distribuição de responsabilidades e à descentralização da execução, a governança deliberativa compreende a participação como processo central para a produção de inteligência coletiva, capaz de enfrentar problemas complexos e interdependentes.

Uma sociedade democrática se define pela participação efetiva dos indivíduos nos mecanismos de controle social e de coletivização das decisões públicas, o que implica efetivo envolvimento nos processos decisórios que conformam a vida em sociedade.

À luz desse entendimento, torna-se fundamental a construção de uma cultura de planejamento e de participação social no âmbito municipal, capaz de fortalecer o exercício ativo da cidadania. Essa cultura contribui para a negociação de consensos entre diferentes atores sociais, a mediação de interesses em disputa, o fortalecimento das instituições públicas e das instâncias deliberativas, bem como para a coletivização das demandas sociais, possibilitando sua inserção qualificada na agenda pública. Destaca-se, nesse processo, o papel central da elaboração, do monitoramento e da revisão contínua do PMAS, como instrumento estratégico de gestão democrática e de efetivação de direitos.

Planejar de forma democrática implica, portanto, criar condições institucionais para que esses saberes da sociedade sejam reconhecidos e incorporados à tomada de decisão pública.

Assim, a expressão cidadã do controle social no planejamento das políticas públicas pode ser compreendida a partir de três dimensões fundamentais:

a) Quem efetivamente participa dos processos decisórios;

b) Com que amplitude e profundidade participam, especialmente no enfrentamento das questões mais complexas e de maior impacto na vida das famílias e dos territórios submetidos a vulnerabilidades e riscos sociais;

c) De que maneira essa participação influencia as decisões e contribui para a conformação de projetos coletivos e de uma determinada comunidade.

Essa perspectiva reafirma o planejamento participativo como elemento estruturante de uma gestão democrática, orientada por direitos, equidade e justiça social.

POR QUE O MONITORAMENTO IMPORTA PARA O PMAS?

Monitorar o PMAS não é só "conferir se algo foi executado": é aprender a partir do sucesso e das falhas do planejamento e identificar quais barreiras ou oportunidades se fazem presentes, de modo a produzir uma inteligência coletiva que aproxime cada vez mais o planejamento da execução.

1.2 O ciclo das políticas e o lugar do monitoramento e da atualização anual

As políticas públicas se organizam em ciclos que passam pela inserção de problemas sociais na agenda da política, pela formulação de respostas, sua implementação e o monitoramento e avaliação das ações executadas. O monitoramento é o componente que permite revisar e adequar processos ao longo do caminho, para aumentar a chance de cumprir objetivos e proteger direitos, especialmente em realidades marcadas por desigualdades e riscos.

A figura abaixo representa o ciclo de formulação de uma política pública. Além da avaliação encerrar e retroalimentar o ciclo, o monitoramento está presente na implementação, permitindo correções de rumo e aprimoramentos nas ofertas.



Esse ciclo é dinamizado por sujeitos coletivos, como Movimentos Sociais e Organizações da Sociedade Civil – OSC, e se fortalece quando o município investe em dispositivos democráticos capazes de enfrentar fenômenos sociais complexos (Silveira, Bonetti, Colin, 2016). Por isso, inovações em gestão sustentadas na democracia deliberativa reforçam a necessidade de uma gestão democrática que problematize a improvisação e fortaleça decisões mais amplas e qualificadas (Silveira et al, 2016; Nogueira, 2004, p. 237).

Na arquitetura das políticas públicas pós-Constituição Federal de 1988, os Conselhos de Políticas se destacam como órgãos deliberativos, fiscalizadores e normativos. Mas, além do controle social via conselho, é fundamental adotar estratégias participativas também na construção do planejamento governamental, especialmente considerando o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e do próprio PMAS, com dispositivos contínuos de escuta, pactuação e devolutiva.

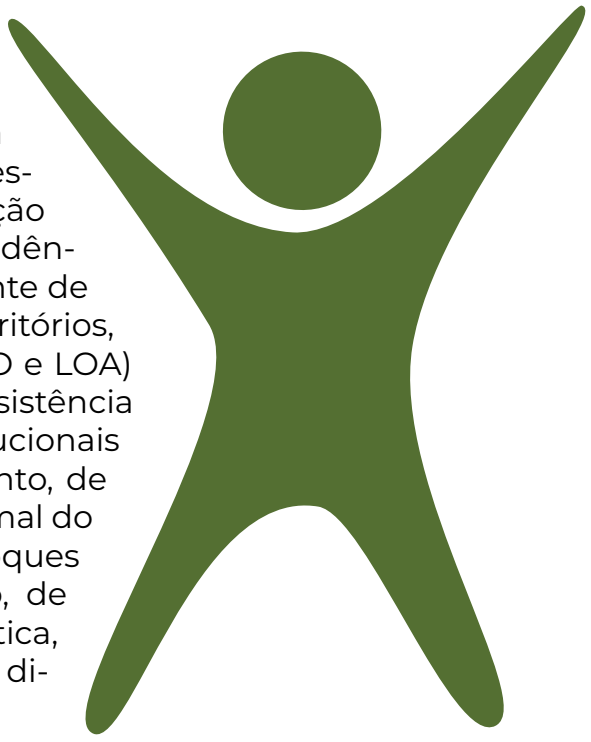
O QUE SÃO E COMO FAZER GRUPOS FOCAIS

Um exemplo de método participativo no processo de elaboração do PMAS, e mesmo de revisão, é a aplicação do grupo focal, que viabiliza a execução de mapas falados, com identificação de gargalos e potencialidades.

O grupo focal é uma técnica de pesquisa qualitativa que utiliza entrevista em profundidade realizada em grupo, permitindo a coleta de informações a partir das interações entre os participantes, mediadas por questões norteadoras conduzidas pelo/a moderador/a (Oliveira e Freitas, 1998; Morgan, 1997). Situa-se como metodologia intermediária entre a observação participante e as entrevistas individuais, sendo especialmente adequada para aprofundar percepções, práticas e experiências compartilhadas.

A metodologia envolve três etapas principais: planejamento, condução dos encontros e análise dos dados. Requer a apresentação clara dos objetivos da pesquisa, mediação qualificada que assegure um ambiente de escuta respeitosa e não julgadora, atenção à comunicação verbal e não verbal, controle do tempo e do ritmo do grupo (com duração recomendada de até 1h30) e sistematização final que valorize o processo colaborativo e a participação dos sujeitos (Minayo, 2008).

A atualização anual do PMAS constitui um momento estratégico do ciclo das políticas públicas, funcionando como a ponte entre o planejamento quadrienal e a execução concreta realizada a cada exercício. Ancorada nos processos de monitoramento e avaliação, a atualização anual permite revisar prioridades à luz das evidências produzidas, ajustar metas e estratégias diante de gargalos e potencialidades identificados nos territórios, alinhar o plano ao ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e às deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social, bem como registrar aprendizagens institucionais e promover correções de rumo. Trata-se, portanto, de um processo que não se limita à atualização formal do documento, mas que incorpora diferentes enfoques avaliativos, de eficácia, eficiência e, sobretudo, de efetividade, fortalecendo uma gestão democrática, reflexiva e orientada para resultados que façam diferença real na vida da população.



ONDE A ATUALIZAÇÃO ANUAL ENTRA?

A atualização anual do PMAS é a ponte entre o plano de 4 anos e a execução real a cada ano. É o momento de:

- Rever prioridades com base no monitoramento;
- Ajustar metas e estratégias conforme gargalos e potencialidades identificados;
- Alinhar o planejamento com PPA/LDO/LOA e com as deliberações do CMAS;
- Registrar aprendizados e corrigir rumos.

1.3 Planejamento no SUAS: regulação e pactuação federativa

A Norma Operacional Básica do SUAS[1] dá centralidade ao planejamento, vinculando-o ao ciclo orçamentário de quatro anos e fortalecendo instrumentos como o Pacto de Aprimoramento do SUAS, que acelera a implementação das funções da política por meio de prioridades e metas pactuadas e deliberadas.

Em consonância com a Constituição Federal e a LOAS, o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, com a finalidade de organizar e gerir o conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira (NOB-SUAS/2012). Como sistema estatal, ele cria novas bases para uma gestão democrática orientada à universalização da cobertura, com priorização de territórios mais desiguais.

O SUAS é uma das principais inovações institucionais do Estado brasileiro na democracia recente, destacando-se: (i) a concepção de Assistência Social como política pública estatal; (ii) repasses continuados fundo a fundo com critérios técnicos; (iii) territorialização dos serviços; (iv) profissionalização e normativas para qualificar condições éticas e técnicas; (v) dispositivos indutores de capacidades de gestão; (vi) Pacto de Aprimoramento como instrumento de aceleração; (vii) primazia estatal e regulação da relação com as OSC, entre outros.

[1] Nob-SUAS 2012. Acesse: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf

Conforme a NOB-SUAS/2012, os entes federativos são responsáveis pela definição conjunta de prioridades e metas que produzam efeitos na prevenção e no enfrentamento da pobreza, desigualdades, vulnerabilidades, riscos sociais e violações de direitos. Os compromissos pactuados e a regulação do SUAS, à luz do II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026), visam à universalização do direito à assistência social, um horizonte que precisa se transformar em planos e avançar a médio prazo no contexto dos Planos Plurianuais.

1.4 Governança deliberativa e monitoramento: criar canais de avaliação coletiva

Uma governança orientada por concepção democrática e deliberativa reforça a democracia como processo: fortalece diretrizes constitucionais (participação e descentralização), implanta espaços deliberativos, adota novos mecanismos participativos, atua com foco nas pessoas como sujeitos de direitos, combate à fragmentação e valoriza o engajamento de sujeitos coletivos.

A gestão pautada no agir deliberativo demanda diálogo, confiança, transparência, colaboração, autonomia, descentralização do poder e liderança relacional. Por isso, o monitoramento do PMAS ganha potência quando a gestão cria canais de avaliação coletiva para reconhecer avanços, explicitar desafios e ajustar estratégias com legitimidade social.



Foto: Yako Guerra/MDS

Nesse sentido, a governança deliberativa aplicada ao monitoramento do PMAS exige que os canais participativos não sejam acionados de forma genérica ou meramente formal, mas mobilizados de

maneira intencional, conforme os desafios concretos do território e os objetivos do processo avaliativo.

EXEMPLOS DE CANAIS PARTICIPATIVOS

1 - Grupos focais, por exemplo, são especialmente indicados quando se busca compreender em profundidade os motivos da baixa adesão de famílias às atividades do PAIF, as dificuldades de acesso aos serviços, a qualidade dos vínculos estabelecidos ou os efeitos percebidos pelas famílias no acompanhamento realizado.

2 - Audiências públicas, por sua vez, tornam-se estratégicas em momentos de revisão de prioridades do plano, ampliação ou reorganização da rede socioassistencial, definição de metas de cobertura ou debate sobre alocação orçamentária.

3 - Reuniões ampliadas do CMAS, mapas falados, comissões intersetoriais e conferências municipais permitem monitorar indicadores como cobertura territorial dos serviços, equidade no acesso, efetividade das ações comunitárias, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e articulação entre políticas.

Ao ancorar o monitoramento em experiências reais e situações concretas, a gestão amplia a capacidade de escuta, estimula a criatividade institucional e fortalece decisões mais legítimas, compartilhadas e sensíveis às necessidades da população.

CANAIS PARTICIPATIVOS QUE FORTALECEM O MONITORAMENTO DO PMAS

Além das reuniões regulares do CMAS, o município pode mobilizar:

- Reuniões ampliadas do Conselho Municipal;
- Reuniões nas comunidades, com estratégias adaptativas para povos indígenas, tradicionais e comunidades quilombolas;
- Relatórios de comissões intersetoriais;
- Demandas de audiências públicas;
- Deliberações de conferências municipais.

1.5 Agenda territorial e prioridades: direitos, desigualdades, emergências e a localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

A realidade vivenciada pelas populações em maior situação de vulnerabilidade e nos territórios marcados por profundas desigualdades exige que o planejamento da política de assistência social seja orientado por uma agenda territorial de prioridades, capaz de enfrentar desigualdades estruturais e riscos sociais que incidem de forma diferenciada sobre grupos, comunidades e territórios. Entre esses grupos, destacam-se povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, cujas condições de vida, formas próprias de organização social e relação com o território demandam abordagens específicas, culturalmente adequadas, territorializadas e construídas com participação efetiva.

Dar respostas protetivas a esses grupos requer o fortalecimento de canais de participação social mais acessíveis e qualificados, bem como a integração planejada e corresponsável entre a assistência social e as demais políticas públicas, como saúde, educação, habitação, saneamento, segurança alimentar, meio ambiente e defesa civil. Essa articulação deve orientar um planejamento preventivo, capaz de antecipar riscos e reduzir vulnerabilidades antes que se convertam em situações de emergência, superando lógicas restritas à mitigação ou à redução de danos após a ocorrência de violações de direitos.

Essa agenda territorial deve considerar, ainda, territórios e comunidades expostos a eventos climáticos extremos, como enchentes, secas, deslizamentos e incêndios florestais, que tendem a aprofundar desigualdades preexistentes, romper redes de cuidado, agravar a insegurança alimentar, precarizar as condições de moradia e ampliar riscos de violações de direitos. **Nesses contextos, mulheres, crianças, adolescentes, jovens, pessoas idosas e pessoas com deficiência são afetadas de forma desproporcional, o que reforça a necessidade de respostas protetivas intersetoriais, planejadas com antecedência, territorialmente localizadas e sensíveis às diversidades étnico-raciais, de gênero e geracionais.**

Ao articular direitos, desigualdades, emergências e território, o PMAS se fortalece como instrumento estratégico de gestão pública capaz de orientar ações integradas, preventivas e sustentáveis, em consonância

com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e com a centralidade da proteção social no enfrentamento das múltiplas expressões da questão social.

A implantação e o aprimoramento de programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais devem ser orientados por uma clara priorização territorial, voltada ao enfrentamento das desigualdades estruturais e à proteção de populações mais expostas a riscos sociais, ambientais e climáticos. Essa orientação implica fortalecer vínculos familiares e comunitários, promover o protagonismo dos sujeitos, assegurar o acesso a direitos e estruturar respostas específicas para contextos de emergência, calamidade pública e processos de reconstrução social. O monitoramento contínuo do PMAS desempenha papel estratégico nesse processo, ao permitir identificar territórios mais vulneráveis e expostos a riscos, subsidiando a organização de ações preventivas, protetivas e adaptativas no âmbito do SUAS, superando respostas exclusivamente reativas.

É importante que o planejamento local esteja alinhado a planos e iniciativas mais amplas, uma das quais é a Agenda 2030 relacionada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Trata-se de um pacto global voltado à erradicação da pobreza multidimensional, redução das desigualdades e à promoção da justiça social, ambiental e econômica, expressos em 18 ODS que buscam aliar equidade social, desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. O SUAS possui relação fundamental com essa agenda, já que uma das suas finalidades é prover proteção social visando reduzir a pobreza, o acesso restrito a direitos, as desigualdades e as violências. Abaixo são listados exemplos de ações que podem ser inseridas no PMAS e que estão alinhadas com a agenda 2030.

Quadro 1 - ODS e objetivos da política de assistência social

ODS	Exemplo
ODS 1 - Erradicação da pobreza	PBF e ações de busca ativa para identificação de famílias que continuam em pobreza após o PBF
ODS 2 - Fome zero	Concessão de benefício eventual para famílias em situação de insegurança alimentar e articulação com a política de segurança alimentar e nutricional em âmbito municipal

ODS 2 - Fome zero	(Em caso de dúvida, consultar a RESOLUÇÃO CNAS Nº 213 DE 28 DE OUTUBRO DE 2025 - Estabelece parâmetros orientadores para a deliberação de critérios e prazos pelos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social, para a provisão dos benefícios eventuais, previstos no art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).
ODS 5 - Igualdade de gênero	Apoio direto e financeiro a pessoas que realizam cuidados familiares não remunerados, em sua maioria mulheres
ODS 17 - Parcerias e meios de implementação	Arranjo intersetorial de acompanhamento das famílias no PBF para garantir que elas tenham acesso à saúde e educação básica, alinhado também ao ODS 3 de Boa saúde e bem-estar e ao ODS 4 de Educação de Qualidade

Fonte: Elaboração própria.

Ao integrar os ODS ao planejamento, ao monitoramento e à avaliação do PMAS, o município fortalece uma abordagem preventiva, intersetorial e orientada por direitos, qualificando metas, indicadores e estratégias de intervenção e contribuindo para a construção de territórios mais justos, resilientes e socialmente protegidos.

PERGUNTAS-GUIA PARA ABRIR O MONITORAMENTO E A REVISÃO ANUAL

- Quais são, no momento atual, os principais desafios e prioridades para qualificar e ampliar o SUAS no município, considerando as dinâmicas territoriais em curso?

- Que obstáculos, fragilidades ou desigualdades na oferta têm limitado a execução das ações e metas, e que ajustes podem ser realizados para superá-los?

- Que mudanças relevantes ocorreram nos territórios desde o diagnóstico do PMAS, incluindo novas demandas, riscos, emergências ou potencialidades?

- Em quais territórios, públicos ou situações a proteção social se mostra insuficiente ou desigualmente distribuída, exigindo reorganização das ofertas?

- Como fortalecer, de forma contínua e cotidiana, práticas de planejamento, monitoramento e avaliação territorializados, participativos e articulados à realidade local?

1.6 Diretrizes essenciais para o ciclo de monitoramento e atualização anual do PMAS

De acordo com a NOB-SUAS/2012, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) deve observar diretrizes e etapas que também estruturam o seu acompanhamento contínuo, a saber: participação social; diagnóstico situacional; definição de objetivos e metas; definição de ações e estratégias; previsão orçamentária e de financiamento; monitoramento e avaliação. Essas etapas não se encerram na formulação do plano, mas conformam um ciclo permanente de gestão.

Na prática, isso significa compreender o PMAS como um instrumento vivo, que orienta a gestão cotidiana da política de assistência social e deve ser permanentemente monitorado. Ao final de cada exercício, o plano deve passar por um processo de atualização anual, fundamentado em evidências, na escuta qualificada dos sujeitos envolvidos e na pactuação nas instâncias do SUAS.

Para que o ciclo de monitoramento e atualização se efetive de forma sistemática e qualificada, é fundamental fortalecer o diálogo e a comunicação entre as diferentes áreas e setores do SUAS. A articulação entre a Proteção Social Básica, a Proteção Social Especial, a Vigilância Socioassistencial, a gestão do trabalho e a gestão financeira é condição indispensável para o acompanhamento da execução das metas e ações previstas no PMAS.

Nesse sentido, a integração entre a execução física e a execução financeira assume papel central no processo avaliativo. O monitoramento não deve se restringir à mensuração numérica da aplicação dos recursos, mas possibilitar uma análise qualificada sobre como o orçamento está sendo utilizado para garantir seguranças socioassistenciais, ampliar coberturas, qualificar ofertas e responder às desproteções identificadas no território. Essa abordagem integrada fortalece a tomada de decisão, a transparência da gestão e a efetividade do PMAS como instrumento estratégico do SUAS.

12

Monitoramento e Revisão Anual do PMAS



Foto: Lyon Santos/MDS

O monitoramento do PMAS consiste no acompanhamento sistemático, contínuo e organizado da execução das ações planejadas, realizado por meio de indicadores, da análise dos resultados alcançados e da observação dos impactos esperados ao longo do período de vigência do plano (2026–2029).

Trata-se de um processo essencial para assegurar que o PMAS não se restrinja a um documento formal, mas se consolide como um instrumento dinâmico da gestão pública, capaz de orientar a tomada de decisões, ajustar estratégias, qualificar a alocação e o uso dos recursos e responder de forma consistente às transformações da realidade social e territorial.

Para que esse papel se efetive, **é fundamental que o PMAS seja amplamente divulgado e compartilhado entre gestores, equipes técnicas, usuários e usuárias da política de assistência social, bem como conselheiros e conselheiras.** O acesso ao plano e a compreensão de seus objetivos, metas e estratégias são condições para que os diferentes atores do SUAS se habilitem a acompanhar, monitorar, avaliar e cobrar a execução das ações pactuadas.

Nesse sentido, o fortalecimento de uma cultura institucional de monitoramento e avaliação, no âmbito local e no conjunto do SUAS, deve ser compreendido como parte constitutiva da gestão da política, e não como uma etapa excepcional ou meramente burocrática. Ao serem incorporados como processos naturais e permanentes, o monitoramento e a avaliação ampliam a transparência, qualificam o controle social e contribuem para a efetividade do PMAS e da proteção social ofertada à população.

2.1 Planejamento, monitoramento e indicadores

O planejamento, monitoramento e revisão do PMAS são facilitados se as ações previstas forem traduzidas através de indicadores. Estes são formas de se medir (de forma quantitativa ou qualitativa) algum aspecto da realidade, monitorar e avaliar resultados e de se ter uma base para a tomada de decisão e ajustes. Os indicadores podem ser descritivos (qualitativos) apontando o estado de alguma situação, tais como sim ou não, completo ou incompleto, criado ou não criado; podem também ser quantitativos, como o número de famílias inseridas no PAIF e de famílias que receberam algum benefício.

O QUE É MONITORAR O PMAS?

Monitorar o PMAS significa acompanhar, de forma contínua, sistemática e intencional, se aquilo que foi planejado está sendo efetivamente executado, para quem, em quais territórios e com quais resultados. Trata-se de um processo que vai além da verificação do cumprimento de metas, permitindo compreender como as ações se materializam na prática e quais efeitos produzem na realidade social.

O monitoramento possibilita identificar problemas, obstáculos e fragilidades durante a execução, apoiando a adoção de medidas corretivas em tempo oportuno e fortalecendo a gestão baseada em evidências. Ao mesmo tempo, permite reconhecer ações bem-sucedidas, potencialidades institucionais, arranjos intersetoriais eficazes e elementos não previstos no planejamento inicial que emergem ao longo do processo e contribuem para qualificar a implementação das ofertas.

Nesse sentido, o monitoramento amplia o olhar da gestão em múltiplas direções, favorecendo aprendizagens institucionais, ajustando estratégias e orientando os diferentes atores do SUAS para caminhos que produzem melhores resultados, maior efetividade das provisões socioassistenciais e maior aderência às necessidades reais dos territórios.

O PMAS deve ser baseado em um conjunto de indicadores e determinações que transformem intenções e consensos em resultados concretos no mundo real. Cada ação prevista no PMAS deve descrever ao menos os seguintes itens:

Objetivo - direcionamento que deve ser dado à prioridade que consta no PMAS.

Meta - valor numérico ou descritivo (estado de alguma ação - sim/não, completo/incompleto) mensurável que se tenta atingir durante a vigência do plano.

Ação - meio através do qual a política irá incidir com a intenção de atingir a respectiva meta.

Indicador de monitoramento - forma de mensuração que irá atestar se a meta foi ou não atingida, pode ser numérico ou descritivo.

Valor de base - valor numérico ou descrição da situação atual da meta, antes do início das ações.

Prazo - momento em que a ação prevista deve estar completa ou atingir determinados marcos na trajetória da respectiva ação.

Recursos - elementos financeiros, materiais ou imateriais necessários para a realização das ações planejadas.

O quadro 2 a seguir mostra exemplos de objetivos que podem ser inseridos em um PMAS, descrevendo seus componentes:

Quadro 2 - Exemplos de objetivos em um PMAS

	Exemplo 1	Exemplo 2
Objetivo	Ampliar a execução orçamentária da política	Ampliar proteção social à primeira infância
Meta	Atingir 90% de execução orçamentária ao ano - numérica	Instituir o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Gestantes e Crianças de 0 a 6 anos (SPSBD-GC) - descritivo
Ação	Capacitações e reuniões com as equipes ao longo do ano para monitoramento da execução	Criação da normativa Contratação da equipe
Indicador de monitoramento	% de execução orçamentária anual da política - numérico	Se serviço foi criado - descritivo
Valor de base (2025)	80% de execução orçamentária	Serviço inexistente
Prazo	2026 e manter nos anos seguintes	2026 e manter nos anos seguintes
Recursos	Agenda de reuniões e instrumentos de controle da execução orçamentária em tempo real	Equipe para redação da normativa Contratação de equipe específica Aquisição e manutenção de veículo para a equipe

Fonte: Elaboração própria.

As metas, os indicadores de monitoramento e os valores de base são os indicadores que definem objetivos mensuráveis ou descrevem uma situação da realidade.

No exemplo 1, verificou-se que a execução orçamentária da política dos anos anteriores foi de apenas 80%, o que reduziu os recursos e o espaço para outras ações necessárias. A partir desse diagnóstico, colocou-se como prioridade aumentar a execução orçamentária atingida pelo município de modo a fortalecer a política local. Como meta (resultado explícito) foi estabelecido atingir 90% de execução orçamentária já em 2026, primeiro ano de vigência do novo PMAS. Para isso, elencaram-se ações (meios) e recursos necessários para a implementação dessas ações e o alcance dessa meta. Por fim, definiu-se qual indicador de monitoramento será mensurado e avaliado ao longo da implementação do plano. A comparação entre esse indicador (numérico ou descritivo) e a meta prevista no respectivo prazo permite inferir o grau de alcance atingido da meta. Esse é o primeiro passo da revisão que, contudo, deve abarcar outros elementos descritos mais à frente.

Para o exemplo 2, identificou-se que a primeira infância (0 a 6 anos) é o grupo etário mais exposto à pobreza multidimensional e violências no território, algo que também ocorre em nível nacional. Decidiu-se priorizar esse público, aproveitando a criação do SPSBD-GC e o cofinanciamento federal disponibilizado para seu funcionamento, uma meta nesse sentido é estruturar esse serviço no futuro próximo. Para isso, é preciso aprovar normativa, contratar equipe específica e adquirir e manter veículo próprio para as visitas domiciliares programadas.



Foto: Yako Guerra/MDS

O monitoramento do PMAS deve possibilitar:

- O acompanhamento do avanço das metas definidas no plano;

- A identificação de gargalos, desigualdades territoriais e assimetrias na oferta de serviços;

- O subsídio a ajustes oportunos no planejamento e na gestão;

- A qualificação das decisões técnicas e políticas com base em evidências.

Nesse processo, a Vigilância Socioassistencial e os sistemas de informação do SUAS desempenham papel central, ao produzir, organizar e analisar dados que permitem compreender de forma qualificada:

- Os indicadores de monitoramento previstos no PMAS, em parceria com a gestão;

- A realidade social e as dinâmicas de desproteções sociais nos territórios;

- O perfil das famílias e dos indivíduos atendidos pela política de assistência social;

- Indivíduos, famílias e Grupos Populacionais, Tradicionais e Específicos (GPTE) não alcançados pela política de assistência social;

- A cobertura, a qualidade e a suficiência das provisões socioassistenciais ofertadas.

MONITORAMENTO (AVALIAÇÃO DE PROCESSO)

Monitoramento corresponde à avaliação de processo. Ele responde, principalmente, às seguintes perguntas:

- As ações previstas no PMAS estão sendo executadas?

- O cronograma está sendo cumprido?

- Os recursos estão sendo utilizados conforme o planejado?

- Os serviços estão chegando aos territórios e públicos prioritários?

- Os serviços, projetos, programas e benefícios estão impactando as famílias e os GPTE, promovendo redução de pobreza e fortalecimento de vínculos?

O foco do monitoramento está no acompanhamento contínuo da execução, permitindo ajustes durante o percurso e evitando que problemas só sejam percebidos ao final do ciclo. Caso alguns dos pontos acima não estejam sendo atingidos, é preciso se discutir e propor ajustes na revisão anual do PMAS.

O PMAS NÃO É PONTO DE CHEGADA, É PONTO DE PARTIDA

O processo de gestão do PMAS é contínuo e orientado por ciclos sucessivos de aprimoramento:

planejar → executar → monitorar → avaliar → ajustar → revisar, de forma contínua e participativa.

PRINCÍPIOS E PROCESSOS DEMOCRÁTICOS QUE ORIENTAM A REVISÃO DO PMAS

A revisão do Plano Municipal de Assistência Social deve observar, de forma integrada, princípios próprios da política de assistência social e os princípios que regem a Administração Pública, assegurando legitimidade, coerência técnica e compromisso com a garantia de direitos. Destacam-se:

- Legalidade, garantindo que a revisão do PMAS esteja em conformidade com a legislação vigente, as normativas do SUAS e as deliberações das instâncias de controle social;
- Impessoalidade, assegurando que decisões e prioridades sejam orientadas pelo interesse público e pelas necessidades coletivas, e não por interesses particulares;
- Moralidade e ética pública, orientando a formulação, a execução e a revisão do plano por valores republicanos, responsabilidade institucional e compromisso com os direitos sociais;
- Publicidade e transparência, garantindo amplo acesso às informações, clareza na divulgação dos dados, critérios e decisões, e possibilidade de acompanhamento pela sociedade;

- Eficiência e economicidade, promovendo o uso responsável e qualificado dos recursos públicos, com foco na melhor relação entre custos, qualidade das ofertas e resultados alcançados;

- Corresponsabilidade, envolvendo gestão, entidades prestadoras, trabalhadoras e trabalhadores do SUAS, conselheiras e conselheiros, usuárias e usuários na formulação, no monitoramento e na revisão do PMAS;

- Equidade e qualidade na oferta das provisões socioassistenciais, assegurando respostas diferenciadas conforme as desigualdades territoriais, étnico-raciais, de gênero, geracionais e de condição de deficiência;

- Articulação intersetorial, fortalecendo a integração da assistência social com as demais políticas públicas para respostas mais integrais e preventivas;

- Participação social e controle social, presentes em todas as etapas do ciclo do PMAS, desde o diagnóstico até a avaliação e a revisão;

- Capacidade de resposta às demandas emergentes e estruturais, conciliando ações de proteção imediata com estratégias de enfrentamento das causas das vulnerabilidades;

- Alcance de resultados pactuados, com metas claras, monitoráveis e avaliáveis;

- Compatibilidade entre investimentos e demandas sociais, assegurando coerência entre prioridades identificadas, planejamento e alocação orçamentária;

- Prestação de contas qualificada à sociedade, que vá além da formalidade legal e contribua para a compreensão pública dos resultados e impactos da política.

Esses princípios asseguram coerência entre as necessidades de proteção social identificadas nos territórios e as ofertas públicas planejadas, executadas e revisadas, fortalecendo a governança democrática, a transparência da gestão e a efetividade do PMAS como instrumento estratégico do SUAS.

2.2 Por que é preciso revisar o PMAS ao menos uma vez ao ano?

A elaboração do PMAS ocorre por meio de etapas articuladas, que expressam a lógica do planejamento público orientado por evidências e pela gestão democrática da política de assistência social, conforme abordado na Cartilha 1 Planejar para Proteger.

Embora o PMAS possua vigência de quatro anos, ele não é capaz de antecipar, de forma exaustiva, todas as situações que podem ocorrer ao longo desse período. A realidade social é dinâmica e sujeita a mudanças rápidas, sendo impactada, entre outros fatores, por:

- Crises econômicas e fiscais;
- Emergências e calamidades públicas, especialmente relacionadas a eventos climáticos extremos;
- Pandemias e crises sanitárias;
- Mudanças demográficas e territoriais;
- Alterações no marco normativo e nas políticas públicas nacionais e estaduais.

Ao longo do ano, o monitoramento permite captar novas evidências, como:

- Mudanças no perfil das famílias e indivíduos atendidos;
- Aumento ou redução de demandas nos territórios;
- Situações emergenciais ou de calamidade pública;
- Alterações normativas, organizacionais ou orçamentárias.

Nesse contexto, o monitoramento contínuo do PMAS torna-se fundamental para identificar, em tempo oportuno, mudanças no território, novos riscos sociais, ampliação ou redução de demandas e insuficiências nas provisões socioassistenciais. É a partir desse acompanhamento sistemático que o planejamento pode ser ajustado e mantido coerente com a realidade vivida pela população.

Além disso, a execução orçamentária do município ocorre de forma anual, por meio da Lei Orçamentária Anual. Também por isso, o PMAS

deve ser operacionalizado por meio de planos de execução anuais, que detalham, para cada exercício:

- Quais ações serão priorizadas, considerando os achados do monitoramento;
- Quais recursos financeiros, humanos e materiais serão mobilizados;
- Como as metas e objetivos do PMAS serão efetivamente implementados naquele ano.

Os planos anuais funcionam, assim, como instrumentos de ajuste fino do planejamento, permitindo alinhar o que foi pactuado no PMAS às condições reais de execução, à disponibilidade orçamentária e às demandas atualizadas do território. A cada ciclo anual, gestores(as) e equipes técnicas podem avaliar o que foi executado, identificar limites, corrigir rumos e redefinir prioridades, fortalecendo a efetividade, a transparência e a capacidade de resposta da política de assistência social.



Foto: Lyon Santos/MDS

A revisão do PMAS deve ser compreendida como um processo contínuo, sistemático e democrático, articulado ao monitoramento permanente da política e orientado por evidências, participação social e corresponsabilidade institucional. Trata-se de um movimento que vai além da atualização formal do documento, assumindo caráter estratégico na gestão pública e na garantia de direitos, especialmente para grupos historicamente mais vulnerabilizados pelas desigualdades de gênero, raça/etnia, classe, geração e território.

A revisão constitui um momento qualificado de tomada de decisão, no qual o município analisa criticamente se as ações planejadas

estão sendo executadas conforme previsto, se respondem de maneira adequada às vulnerabilidades, riscos e desproteções presentes nos territórios e se os recursos públicos estão sendo utilizados de forma eficiente, equitativa e orientada à proteção social. Essa análise deve considerar as desigualdades de gênero que atravessam a realidade social, reconhecendo que mulheres, em especial mulheres negras, indígenas, quilombolas, chefes de família, cuidadoras, em situação de violência ou pobreza, são desproporcionalmente afetadas pela sobrecarga de cuidados, pela insegurança de renda, pela violência doméstica e por barreiras no acesso a direitos e serviços.

Esse processo permite ainda verificar a coerência entre objetivos, metas, ações, resultados esperados e impactos produzidos, bem como a exequibilidade dos prazos e a suficiência das estratégias adotadas, observando se as respostas planejadas contribuem para reduzir desigualdades de gênero, fortalecer autonomias e ampliar proteções para mulheres, meninas e famílias em situação de maior vulnerabilidade.

Para que a revisão ocorra de forma democrática e consistente, é fundamental **distinguir conceitos que, na prática da gestão, frequentemente se confundem. A execução física das metas refere-se à realização das ações previstas (como quantidade de atendimentos, serviços ofertados ou benefícios concedidos); a execução financeira diz respeito à aplicação dos recursos orçamentários; e a reprogramação envolve ajustes nas metas, ações e recursos quando a realidade territorial, orçamentária ou institucional assim exigir. Da mesma forma, é necessário diferenciar objetivos (o que se pretende alcançar), metas (quantificação e prazo), ações (o que será feito), resultados (mudanças imediatas geradas pelas ações) e impactos (transformações mais duradouras nas condições de vida da população),** incluindo impactos diferenciados sobre mulheres e homens e sobre distintos grupos sociais.

Esse processo se ancora em um modelo de governança democrática que combina:

- Acompanhamento sistemático da execução física e financeira, com atenção às desigualdades de gênero, raça e território;

- Avaliação periódica de resultados e, sempre que possível, de impactos sociais, considerando mudanças nas condições de vida, na autonomia e na proteção das mulheres e das famílias;

- Reprogramação de ações, metas e prioridades com base em evidências e na escuta qualificada dos sujeitos atendidos;

- Pactuação política e técnica nas instâncias do SUAS, em especial no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), garantindo a participação ativa de mulheres, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

MONITORAMENTO COMO BASE DOS PLANOS ANUAIS DO PMAS

O monitoramento do PMAS é o elo entre o planejamento de médio prazo (quatro anos) e a execução anual da política de assistência social.

É a partir dos dados produzidos pelo monitoramento que o município pode:

- Identificar metas que avançaram, estagnaram ou não foram executadas;
- Reconhecer novos riscos sociais e territórios prioritários;
- Ajustar ações diante de emergências, calamidades ou mudanças no contexto local;
- Subsidiar decisões sobre alocação de recursos na LOA;
- Qualificar o diálogo com o Conselho Municipal de Assistência Social e demais instâncias de controle social.

Em síntese: sem monitoramento, o plano anual tende a repetir ações que podem não estar adequadas para os contextos mais atuais. Com monitoramento qualificado, o plano anual se torna um instrumento estratégico, responsivo e orientado por evidências.

Como Monitorar e Revisar o PMAS? Passo a Passo



Foto: João Caetano/MDS

O processo anual de revisão do PMAS pode seguir os seguintes passos:

1. Atualização anual e discussão dos resultados do diagnóstico socioterritorial;

2. Levantamento do Plano de Execução Anual a partir do PMAS para o ano que se inicia;

3. Elaboração de relatório de monitoramento das metas vigentes do ano que se encerra;

4. Avaliação das metas não atingidas e definição dos ajustes necessários;

5. Discussão das prioridades;

6. Construção de uma proposta de PMAS revisado para o ano que se inicia;

7. Aprovação do PMAS pelo CMAS;

8. Alinhamento para produção da LDO e LOA conforme o plano revisado para o ano que se inicia;

Detalha-se abaixo esse passo a passo e apresentam-se exemplos hipotéticos para ilustração.



3.1 Passo a passo para revisão anual do PMAS

Passo 1 - Atualização anual e discussão dos resultados do diagnóstico socioterritorial

É preciso atualizar anualmente o diagnóstico socioterritorial da política, mesmo que essa atualização seja mais concisa e breve do que a realizada quando da criação do PMAS quadrienal. Diagnósticos devem focar nas demandas (desproteções sociais a serem superadas e potencialidades a serem fortalecidas), nas ofertas (provisões socioassistenciais e articulação intersetorial com outras políticas) e nas desproteções que persistem em um território. Suponha que o diagnóstico anual realizado ao final do primeiro ano de vigência do PMAS aponte:

- Persistência da desproteção social da primeira infância, inclusive pela não criação do SPSBD-GC que estava previsto;

- Necessidade de reforçar contato e busca ativa de famílias com registro de violências, em situação de pobreza ou de rua e com crianças ou adolescentes fora da escola, assim como da articulação intersetorial com as demais políticas locais para atender a esses públicos integralmente;

- Necessidade de instalar a vigilância socioassistencial municipal e tornar o CMAS mais ativo;

- Entre outros pontos centrais destacados.

É preciso discutir esses resultados apontados para definir um conjunto de prioridades viáveis, a serem debatidas e eventualmente incorporadas nas revisões anuais do PMAS.

Passo 2 - Levantamento do Plano de Execução Anual a partir do PMAS para o ano que se inicia

Deve-se definir quais metas e ações deverão ser executadas (total ou parcial) no ano que se inicia. É importante montar uma tabela com essas informações detalhadas conforme previsto no PMAS original ou no PMAS revisado do ano anterior. Por exemplo, se estamos no final de 2026 e queremos revisar o PMAS para 2027, devemos primeiro listar quais metas estão previstas para 2027, o que é feito no quadro 3 abaixo.

Quadro 3 - Matriz de metas para o ano que se inicia - 2027

Meta	Prazo	Recursos	Indicador de Monitoramento
Estruturar a vigilância socioassistencial do município	2027	Normativa Contratação de equipe	Se vigilância socioassistencial municipal foi criada
Atingir 90% de execução orçamentária da política	2026 e manter	Reuniões e instrumentos de controle orçamentário	% de execução orçamentária

Realizar ao menos um mutirão intersetorial junto à saúde em territórios distantes	2026 e manter	Agenda das equipes Veículos e equipamentos para ação Articulação com a política de saúde	Número de mutirões realizados
Instituir o SPSBD-GC e atender ao menos 100 famílias	2026 e manter	Normativa Contratação de equipe Aquisição e manutenção de veículo para equipe	Se serviço foi criado Número de famílias atendidas
Instituir benefício mensal regular alimentar e cobrir ao menos 100 famílias	2026 e manter	Normativa Recursos financeiros	Se benefício foi criado Famílias inseridas
Implantar novo CRAS com capacidade de atender 3.500 famílias	2026 e manter	Recursos para a construção da unidade Contratação da equipe	Se equipamento foi construído Se equipe foi contratada
Atingir ao menos 80% de cobertura no PAEFI de famílias com violência intrafamiliar	2026 - Meta 75% 2027 - Meta 80%	Reunião de alinhamento Contratação de dois profissionais	% famílias com violência intrafamiliar inseridas no PAEFI
Criar ao menos 2 vagas em Residências Inclusivas	2026 e manter	Assinatura de pacto regional de oferta Recursos para construção da unidade Pagamento das mensalidades para custeio dos acolhidos	Se pacto regional foi assinado Número de acolhidos no serviço
Ter ao menos uma reunião mensal do CMAS	2027	Agenda de reunião Espaço de reunião	Número de reuniões realizadas ao mês pelo CMAS

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima mostra quais metas e ações têm previsão de execução e alcance parcial ou total para o ano que se inicia. Metas e ações que não tenham incidência no ano que se inicia não entram na programação desse novo ano. No caso específico, a maior parte das metas estava prevista de serem atingidas em 2026 e mantidas pelos anos posteriores enquanto o plano quadrienal estiver vigente, havendo somente duas ações específicas previstas para serem criadas em 2027, o ano que se inicia - a estruturação da vigilância socioassistencial municipal e a realização de reuniões ao menos mensais pelo CMAS.

Foto: Fernando Fernandes



REVISÃO DO PMAS E INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS

A revisão do PMAS parte de um procedimento comparativo, que articula:

- O diagnóstico socioterritorial, produzido e atualizado pela Vigilância Socioassistencial, com ênfase nas vulnerabilidades, riscos e potencialidades territoriais e que deve realizar também o mapeamento de atores públicos e privados relevantes com incidência no território;

- A análise da cobertura, qualidade e suficiência dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

- A identificação de vazios protetivos, fragilidades de gestão e demandas emergentes;

- A apreciação dos recursos humanos, materiais, físicos e financeiros investidos.

Esse processo é enriquecido por múltiplas estratégias participativas, tais como:

- Audiências públicas;
- Reuniões com a rede de proteção social;
- Encontros com conselhos setoriais (saúde, educação, trabalho, habitação);
- Reuniões com conselhos de direitos (criança e adolescente, mulher, pessoa idosa, pessoa com deficiência, direitos humanos);
- Comissões e comitês de avaliação nos CRAS, CREAS, Centro POP e Unidades de Acolhimento;
- Entrevistas, oficinas e rodas de conversa com usuárias/os e famílias usuárias.

FONTES OBRIGATÓRIAS PARA SUBSIDIAR A REVISÃO DO PMAS

Além do diagnóstico socioterritorial atualizado, no monitoramento e na reprogramação do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), devem ser considerados, de forma integrada e articulada, os seguintes referenciais e fontes de informação:

- Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social, que expressam prioridades, demandas e diretrizes construídas de forma participativa;
- Diretrizes, objetivos e metas do II Plano Decenal do SUAS, considerando o grau de implementação no âmbito municipal;
- Pactos de Aprimoramento da Gestão do SUAS, quando houver pactos vigentes em âmbito estadual ou municipal, observando que os pactos pactuados exclusivamente em âmbito nacional não se encontram mais vigentes (último pacto municipal: 2014–2017; último pacto estadual: 2016–2019);
- Ações intersetoriais previstas nos planos municipais de outras políticas públicas, como saúde, educação, habitação, saneamento, segurança alimentar, políticas para as mulheres, entre outras;

- Planos, resoluções e deliberações das políticas de defesa de direitos, incluindo criança e adolescente, pessoa idosa, pessoa com deficiência, políticas para as mulheres, igualdade racial, direitos humanos e demais políticas afins;

- Marcos legais que atribuem responsabilidades diretas à política de assistência social, tais como: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/1990); Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016); Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI), instituída pelo Decreto nº 12.574/2025; Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI), quando existentes; Política Nacional de Cuidados, instituída pela Lei nº 15.069/2024; Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003); Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015); Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006); Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010); Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009).

Essa análise fortalece o planejamento ascendente e cooperativo do SUAS, permitindo que os municípios contribuam de forma qualificada para a construção do III Plano Decenal do SUAS (2026–2036) e para os novos Pactos de Aprimoramento, atualmente em discussão no âmbito do CNAS e do MDS, que poderão ser incorporados ao PMAS em atualizações futuras, sempre que necessário.

Passo 3 - Elaboração de relatório de monitoramento das metas vigentes do ano que se encerra

Após levantar as metas e ações com incidência para o ano que se inicia, realize o monitoramento e avaliação do alcance das metas do ano que está se encerrando, no caso 2026. Para isso, levante as metas que tiveram como prazo (parcial ou total) o ano que está encerrando. Compare o valor atual do indicador de monitoramento com o que está expresso na respectiva meta. Assinale o grau de alcance da meta - Total, superou a meta; Total - atingiu a meta; Alcance parcial, Não alcançada e Meta eliminada.

Quadro 4 - Monitoramento das metas do ano que se encerra - 2026

Meta	Indicador de Monitora-mento	Valor de Base (2025)	Valor Atual - 2026	Grau de Alcance da Meta
Atingir 90% de execução orçamentária da política	% de execução orçamentária	80%	88%	Alcance parcial, pouco abaixo da meta
Realizar ao menos um mutirão intersetorial junto à saúde em territórios distantes	Número de mutirões realizados ao ano	0	2	Total, superou a meta
Instituir o SPSBD-GC e atender ao menos 100 famílias	Se serviço foi criado Número de famílias atendidas	Serviço inexistente 0 famílias atendidas	Serviço criado 100 famílias inseridas	Total, atingiu a meta
Instituir benefício mensal regular alimentar e cobrir ao menos 100 famílias	Se benefício foi criado Famílias inseridas	Benefício inexistente 0 famílias inseridas	Benefício criado 70 famílias inseridas	Alcance parcial, benefício criado, mas cobertura ainda abaixo do planejado
Implantar novo CRAS com capacidade de atender 3.500 famílias	Se equipamento foi construído Contratação da equipe	CRAS adicional inexistente Nenhuma equipe	CRAS em construção, mas não finalizado Sem equipe contratada	Não alcançada
Atingir ao menos 80% de cobertura no PAEFI de famílias com violência intrafamiliar em 2027 - 75% em 2026	% famílias com violência intrafamiliar inseridas no PAEFI	70%	75%	Total, atingiu meta intermediária para 2026 de 75% de cobertura
Criar ao menos 2 vagas em Residências Inclusivas	Se pacto regional foi assinado Número de acolhidos no serviço	Pacto assinado 0 acolhidos	Pacto assinado 0 acolhidos	Não alcançada

Fonte: Elaboração própria.

É importante **diferenciar o alcance de metas físicas, que é medido pelos indicadores de monitoramento do PMAS, das metas financeiras, que são os recursos financeiros previstos para cada ação.** As ações demandam recursos (em especial financeiros) para que se efetivem no território e gerem os resultados desejados. Nem sempre o valor previsto será executado conforme prazos esperados por motivos diversos. O monitoramento mensura o alcance das metas físicas do PMAS. Já a execução, suficiência ou insuficiência financeira é analisada no próximo passo, que identifica as barreiras e potencialidades que impediram ou auxiliaram no alcance das metas físicas planejadas. Nesse sentido, a previsão e execução orçamentária são meios para se atingir fins, expressos nas metas físicas do PMAS.

Passo 4 - Avaliação das metas não atingidas e definição dos ajustes necessários

O monitoramento sinaliza as metas em que houve sucesso - cumprimento conforme ou acima do esperado e as que não tiveram o avanço esperado - metas não alcançadas ou com alcance parcial. Ao se comparar a meta e o valor do indicador de monitoramento atual, chega-se a essas marcações possíveis. Esse, porém, é só o primeiro passo. Tão fundamental quanto monitorar é compreender que barreiras dificultaram a execução das metas previstas e que fatores ajudaram a promover o sucesso das metas alcançadas. Esse processo configura a avaliação do PMAS do ano que se encerra. É importante que essa avaliação seja feita conforme documentos, informes e os relatos dos responsáveis, de forma participativa, para que se identifique as barreiras e potencialidades que efetivamente interferiram nos resultados alcançados. Exemplos de barreiras comuns que impedem o alcance de metas são a insuficiência de recursos financeiros e a lentidão burocrática.

A partir da discussão dessas metas e da sua avaliação, alinha-se a pertinência de elas serem mantidas e ajustadas para serem executadas no ano que se inicia ou não e quais ajustes na meta, ações, recursos e indicadores de monitoramento são necessários. A avaliação deve ao final trazer dados que permitam a formação de uma matriz que avalie os resultados alcançados e sugira ajustes para que no futuro essas metas sejam efetivamente cumpridas e não se repita o não alcance registrado. O quadro 5 mostra exemplos dessa avaliação e ajustes propostos.

Quadro 5 - Avaliação e proposição de ajustes para que metas não cumpridas anteriormente sejam efetivadas no próximo exercício - 2027

Meta	Grau de Alcance da Meta	Avaliação do Resultado	Ajustes Propostos para 2027
Atingir 90% de execução orçamentária da política	Parcial, pouco abaixo da meta	Reuniões foram insuficientes para atingir meta, mas produziram resultado positivo, pouco abaixo da meta	Manter esforço de coordenação da gestão. Realizar reuniões com áreas com baixa execução até março de 2027. Ajustar a programação orçamentária anual e cronogramas de desembolso.
Realizar ao menos um mutirão intersetorial junto à saúde em territórios distantes	Total, superou a meta	Resultados além do esperado, atualizar a meta	Manter a realização mínima de 2 mutirões anuais. Formalizar planejamento intersetorial anual com definição prévia de territórios rurais prioritários.
Instituir o SPSBD-GC e atender ao menos 100 famílias	Total, atingiu a meta	Boa articulação da gestão permitiu a garantia dos recursos, aliados ao cofinanciamento federal desse serviço	Manter a oferta do serviço. Avaliar expansão para 120 famílias em 2027, com revisão do PMAS e previsão orçamentária na LOA.
Instituir benefício mensal regular alimentar e cobrir ao menos 100 famílias	Parcial, benefício criado, mas cobertura ainda abaixo do planejado	Benefício instituído, famílias cobertas abaixo da meta. No entanto, foi identificado que a meta de 100 famílias estava superestimada, pois apenas 70 famílias necessitavam do benefício	Reduzir previsão orçamentária e meta para 70 famílias, ajustar se demanda crescer

Implantar novo CRAS com capacidade de atender 3.500 famílias	Não alcançada	Barreiras burocráticas para uso do terreno e restrições financeiras barraram avanço	Manter cronograma de obras. Garantir contratação de equipe a partir da conclusão. Revisar cronograma físico-financeiro.
Atingir ao menos 80% de cobertura no PAEFI de famílias com violência intrafamiliar - 75% em 2026	Total, atingiu meta intermediária para 2026 de 75% de cobertura	Alcançado, mas ao custo de sobrecarga da equipe, contratar mais um profissional para a equipe e avançar na meta de 80% para 2027	Contratar mais um profissional para a equipe para evitar sobrecarga e permitir alcance da meta de 2027
Criar ao menos 2 vagas em Residências Inclusivas	Não alcançada	Barreiras burocráticas para assinatura do pacto de regionalização do serviço e restrições financeiras barraram avanço	Revisar cronograma físico-financeiro, criar grupo de trabalho para acompanhamento dessa meta

Fonte: Elaboração própria.

Passo 5 - Discussão das prioridades para o próximo ano

A partir dos resultados do diagnóstico socioterritorial atualizado, do Plano de Execução Anual do ano que se inicia e da avaliação das metas não atingidas e da proposta de ajustes nessas metas, realize discussões em instâncias participativas para definir as prioridades atuais mais relevantes e que deverão virar objetivos para o PMAS do ano que se inicia. Não basta avaliar o ano anterior, é preciso considerar novas prioridades e também as metas já programadas para o ano que se inicia e que não foram modificadas. Nesse sentido, o PMAS revisado de 2027 contempla o que já estava previsto e foi mantido e as metas ajustadas a partir da avaliação que foram consideradas relevantes.

Passo 6 - Construção de uma proposta de PMAS revisado para o ano que se inicia

A partir das prioridades escolhidas e que se tornaram objetivos, defina metas, prazos, recursos e indicadores de monitoramento para todas as ações, tanto as novas ações definidas a partir da discussão da avaliação dos resultados do ano anterior, do diagnóstico e discussões realizadas, como as atividades já planejadas anteriormente. Monte uma proposta de PMAS anual revisado para o ano que se inicia, prevendo não só intenções, mas também meios de implementação e monitoramento.

Combine a avaliação com ajustes propostos do passo 4, as deliberações sobre prioridades e objetivos discutidas nas instâncias participativas e o Plano de Execução Anual de 2027 levantado no passo 2. Garanta a inclusão das ações usuais da política, a manutenção das suas equipes, unidades e capacidade institucional, assim como adicione ajustes ou mesmo novas metas e objetivos levantados. Insira tudo em um documento com uma proposta de PMAS revisado.
Não se esqueça de montar uma matriz completa para esse ano, definindo metas, ações, recursos necessários, prazos e indicadores de monitoramento para cada meta prevista.

Passo 7 - Aprovação do PMAS anual revisado pelo CMAS

Apresente essa proposta ao CMAS para discussão e validação. Após a aprovação (com ou sem ajustes), este novo documento deverá guiar a política local. É preciso disseminá-lo para todas as instâncias relevantes, inclusive a gestão de outras políticas do território para apropriação e a pactuação de ações.



Foto: Humberto Araujo

Passo 8 - Alinhamento do PMAS anual revisado com a LDO e LOA a ser construída para o ano que se inicia

Após aprovado, monte a programação financeira do ano que se inicia através da LDO e da LOA, considerando as metas, prazos e recursos definidos no PMAS revisado e aprovado desse ano que se inicia. Defina também as fontes dos recursos, que podem ser municipais, estaduais ou federais ou uma combinação destes. Submeta a LDO e a LOA para aprovação. Ao serem aprovadas, essas peças orçamentárias devem garantir que as intenções expressas no PMAS anual revisado tenham meios para se efetivarem concretamente. É o plano anual revisado que guia a elaboração da LDO e da LOA para a política de assistência social do município. Com esse passo, se efetiva o CPF do SUAS, a relação entre o CMAS na esfera participativa, do PMAS na esfera de planejamento e da LDO e LOA na esfera do financiamento das ações.

3.2 Síntese do ciclo de monitoramento, avaliação e revisão do PMAS

O monitoramento e a avaliação não são etapas isoladas ou pontuais. Eles integram um ciclo permanente de planejamento, que envolve:

planejar → executar → monitorar → avaliar → ajustar

Esse ciclo fortalece a gestão da política de assistência social, qualifica a execução orçamentária e amplia a capacidade do município de produzir impactos positivos e duradouros na vida das famílias e indivíduos atendidos, reafirmando o PMAS como instrumento central de governança democrática, efetividade e garantia de direitos no SUAS.

Fluxograma – Ciclo de Monitoramento, Avaliação e Revisão do PMAS

Diagnóstico Socioterritorial

↓

Revisão de Objetivos, Metas e Indicadores

↓

Atualização do PMAS e Execução Anuais (LOA)

↓

Execução das Ações

↓

Monitoramento Contínuo
(Indicadores + Vigilância)

↓

Avaliação de Resultados e Impactos

↓

Ajustes no Planejamento e nas Estratégias

↓

Revisão do PMAS e dos Planos Anuais
↩(retorna ao diagnóstico socioterritorial)

A revisão do PMAS deve se apoiar em indicadores construídos e selecionados com critérios de qualidade, pois são eles que sustentam a leitura da realidade, a tomada de decisão e a reprogramação de ações e recursos. Conforme Jannuzzi (2005), bons indicadores devem combinar pertinência política, consistência técnica e utilidade prática para a gestão e o controle social.

Em primeiro lugar, a relevância assegura que o indicador dialogue com prioridades da agenda político-social do município e com as desproteções identificadas no diagnóstico. A validade indica o quanto ele realmente mede o fenômeno que se pretende acompanhar (por exemplo, não confundir "número de atendimentos" com "mudança na condição de vida"). A confiabilidade exige que os dados sejam produzidos com estabilidade e qualidade, enquanto a representatividade territorial e populacional garante que as informações reflitam os diferentes territórios e públicos, evitando invisibilizar áreas rurais, periferias, povos e comunidades tradicionais ou grupos específicos.

Além disso, indicadores precisam ter sensibilidade, ou seja, capacidade de captar mudanças ao longo do tempo (inclusive mudanças graduais), e especificidade, para distinguir efeitos de intervenções distintas e reduzir interpretações equivocadas (por exemplo, separar efeitos do PAIF dos benefícios eventuais e de ações intersetoriais). A transparência metodológica é fundamental para que gestão, equipes e CMAS compreendam como o indicador é calculado, quais são suas fontes e limites. Já a comunicabilidade favorece o uso público do dado: indicadores precisam ser compreensíveis para orientar debate qualificado, participação e prestação de contas.

Por fim, a periodicidade e viabilidade de obtenção devem ser compatíveis com o ritmo do monitoramento e da revisão anual, evitando indicadores inviáveis ou que só aparecem anos depois; e a comparabilidade permite acompanhar tendências e progresso ao longo do tempo, construindo linhas de base e séries históricas que sustentem decisões consistentes.

Quando selecionados com esses atributos, os indicadores fortalecem avaliações complementares: eficiência (relação entre recursos aplicados e entregas realizadas), eficácia (cumprimento de metas e resultados previstos) e efetividade (mudanças socialmente relevantes e impactos na vida das famílias e indivíduos). Em especial na efetividade, é recomendável combinar indicadores quantitativos com evidências qualitativas (escuta, grupos focais, estudos de caso), justamente para captar dimensões como fortalecimento de vínculos, autonomia e acesso real a direitos, que não se expressam apenas em números.

Quadro 6 – Passo a passo da revisão anual do PMAS

Etapa do ciclo	Perguntas essenciais (o que checar)	Quem coordena	Fontes / meios de verificação	Produto mínimo (saída)	Periodicidade sugerida
1. Organizar o processo	O PMAS tem matriz (objetivos, ações, metas, indicadores, fonte, prazo, responsável, recursos)? Existe cronograma de monitoramento e avaliação pactuado com o CMAS?	Gestão do SUAS + Vigilância (ou gestão) + CMAS	PMAS vigente; Plano Anual; Regimento do CMAS; Plano de Aplicação do FMAS	Cronograma anual + responsáveis + calendário de pautas no CMAS	Início do ciclo e atualização anual
2. Monitorar a execução (avaliação de processo)	O que foi executado? O que está atrasado? O que não iniciou e por quê (RH, compras, contrato, pactuação, logística)? A oferta chega aos territórios prioritários?	Vigilância (ou gestão) + coordenações PSB/PSE	RMA; Prontuário SUAS; relatórios CRAS/ CREAS/ Centro POP; registros administrativos; atas de reuniões	Boletim de Monitoramento com semáforo (executado / em curso / não iniciado) + justificativas	Trimestral (ideal) ou semestral

3. Atualizar indicadores	Indicadores foram atualizados? São comparáveis no tempo? Há recortes territoriais e por públicos prioritários (gênero, raça/cor, idade, deficiência, GPTE)?	Vigilância (ou gestão)	CadÚnico/ Observatório; Sistemas SUAS; Censo SUAS; registros locais; IBGE (quando couber)	Planilha/painel simples com série (meta x realizado) + notas metodológicas	Trimestral (ideal)
4. Ler desigualdades e vazios protetivos	Onde a oferta é insuficiente? Quais territórios têm mais risco/ vulnerabilidade? Existem vazios de cobertura? GPTE e áreas rurais/ periféricas estão incluídos?	Vigilância + rede + CMAS	Diagnóstico socioterritorial atualizado; mapas; evidências dos serviços; escutas territoriais	Nota técnica territorial com prioridades e recomendações	Semestral e na revisão anual
5. Avaliar resultados (eficácia)	Metas foram alcançadas (total/parcial/ não/superada)? Quais fatores explicam o desempenho?	Gestão + Vigilância + equipes + CMAS	Matriz do PMAS; relatórios de execução; indicadores atualizados	Relatório de Avaliação Anual — Resultados (eficácia)	Anual
6. Avaliar uso de recursos (eficiência)	Execução do FMAS atingiu o previsto? Houve execução abaixo da prevista? Por quais razões? Custos e contratos estão adequados?	Gestão + setor financeiro + CMAS (financiamento)	LOA; execução financeira; prestação de contas; Plano de Aplicação do FMAS	Relatório Financeiro Analítico (execução + justificativas + medidas corretivas)	Trimestral (prestação) e anual (síntese)

7. Avaliar impactos (efetividade, quando possível)	Há sinais de mudança real (redução de desproteções, melhoria do acesso, redução da pobreza monetária, fortalecimento de vínculos, autonomia)? Que evidências sustentam?	Gestão + Vigilância + CMAS + parceiros	Séries históricas; registros SUAS; dados intersetoriais (e-SUS, SINAN etc.) quando pertinentes	Nota de efetividade (impactos observáveis e limites)	Anual ou bienal (quando viável)
8. Considerar emergências e calamidades	Houve eventos climáticos/crises? O município respondeu? O PMAS/Plano Anual precisa de reprogramação?	Gestão + Defesa Civil/rede + CMAS	Decretos; registros de atendimento; benefícios eventuais; relatórios territoriais	Plano de reprogramação emergencial + ajustes de metas/recursos	Sempre que ocorrer
9. Revisar e reprogramar	O que muda no PMAS e no Plano Anual? Metas/indicadores precisam ajuste? Recursos (RH/orçamento/logística/normas) precisam reprogramação?	Gestão + Vigilância + CMAS	Achados do monitoramento/avaliação + escutas + execução financeira	Revisão anual do PMAS + Plano de Execução Anual atualizado	Anual (antes da LOA)
10. Pactuar, deliberar e publicar	O CMAS deliberou? Houve transparência e linguagem acessível? Devolutiva aos territórios?	CMAS + gestão	Atas; Resoluções; materiais públicos; audiências	Resolução do CMAS + publicação + devolutiva pública	Anual e nas prestações periódicas

Fonte: Elaboração própria.

4

Controle Social



Foto: Yako Guerra/MDS

4.1 Papel das/os conselheiras/os e das/os usuárias/os do SUAS

As/Os integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) desempenham papel central na estruturação, implementação e acompanhamento do Plano Municipal de Assistência Social. Cabe ao CMAS, entre outras atribuições, a convocação da Conferência Municipal de Assistência Social, instância máxima de deliberação da política, responsável por definir diretrizes e prioridades com base nos eixos temáticos orientadores estabelecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Esses eixos, de modo geral, concentram-se no fortalecimento do controle social, na gestão democrática e na participação efetiva das/os usuárias/os, na ampliação da cobertura e universalização do acesso, na valorização das/os trabalhadoras/es do SUAS, na qualificação das ofertas e inovação social, na integração entre serviços e benefícios socioassistenciais e na sustentabilidade do cofinanciamento público.

Municiados por essas diretrizes, pelo diagnóstico socioterritorial e pelas previsões estabelecidas no PMAS, as/os conselheiras/os exercem suas atribuições de forma articulada e indissociável do planejamento da política de assistência social. É imprescindível ressaltar suas principais responsabilidades:

i) deliberar, acompanhar e monitorar a política de assistência social, em consonância com as diretrizes das políticas nacional e estadual;

ii) aprovar o Plano Municipal de Assistência Social de forma alinhada à proposta orçamentária e ao Plano de Aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social;

iii) definir critérios de qualidade das prestações e de partilha de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, acompanhando a execução orçamentária e financeira do fundo;

iv) sugerir e pactuar o reordenamento de serviços e eventuais revisões normativas, sempre que identificada essa necessidade;

v) fomentar a instituição e a implementação do Plano de Educação Permanente do SUAS.

De modo complementar, destaca-se a importância da participação direta das/os usuárias/os no âmbito das unidades e serviços socioassistenciais, seja para avaliar as ofertas existentes, seja para propor melhorias

e ajustes. Conforme estabelece o art. 126 da NOB-SUAS/2012, o fortalecimento da participação das/os usuárias/os pode ocorrer por meio de diversos espaços, tais como:

I – Coletivos de usuárias/os junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais;

II – Comissões de bairro;

III – Fóruns;

IV – Entre outras formas organizativas.

O princípio da transparência pública, articulado às diretrizes da participação popular e do controle social na formulação, no monitoramento e na fiscalização das políticas públicas, exige que o acesso à informação seja garantido de forma simples, acessível, compreensível e territorializada. Isso implica não apenas a disponibilização de dados, mas a sua tradução e interpretação em linguagem simples, a criação de espaços e momentos sistemáticos de debate coletivo, a capacitação continuada de gestores, trabalhadoras e trabalhadores, conselheiras e conselheiros e usuárias e usuários, bem como a explicitação dos processos decisórios e a socialização de conhecimentos interdisciplinares e intersetoriais que sustentam o planejamento e a gestão do SUAS.

Na prática, por exemplo, a divulgação de indicadores do PMAS ou de relatórios de execução orçamentária deve vir acompanhada de explicações claras sobre o que os dados expressam, seus limites e suas implicações para a oferta dos serviços nos territórios. A apresentação isolada de percentuais de execução financeira ou de números de atendimentos, sem contextualização territorial e social, pode dificultar a compreensão e enfraquecer o controle social. Por isso, a transparência qualificada pressupõe mediação pedagógica, escuta ativa e devolutivas sistemáticas à sociedade.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer e enfrentar os riscos de manipulação da informação, seja pela “maquiagem” dos dados, pelo uso seletivo de recortes estatísticos, pela ausência de contextualização ou pela restrição da autonomia interpretativa dos sujeitos envolvidos. Tais práticas podem induzir leituras enviesadas da realidade, legitimar decisões previamente tomadas e comprometer a qualidade da deliberação democrática e da decisão pública.

Adicionalmente, a crescente incorporação de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) no âmbito da gestão pública e, potencialmente, do SUAS, exige atenção técnica e ética redobrada. O uso de IA pode

apoiar a organização de dados, a identificação de padrões territoriais e a elaboração de análises preliminares; contudo, não substitui a leitura crítica, a escuta qualificada dos territórios nem a decisão política fundamentada em direitos. É imprescindível que o uso dessas tecnologias observe princípios éticos, como transparência dos critérios utilizados, não discriminação, proteção de dados pessoais, explicabilidade dos resultados e responsabilidade humana sobre as decisões tomadas.

Assim, recomenda-se que os municípios estabeleçam orientações técnicas e éticas para o uso de IA no SUAS, assegurando que essas ferramentas sejam utilizadas como apoio à gestão e ao monitoramento, e não como mecanismos automatizados de decisão, sempre subordinadas ao controle social, à participação popular e ao compromisso com a garantia de direitos. Dessa forma, a transparência se consolida não apenas como acesso à informação, mas como condição para uma gestão democrática, crítica e socialmente responsável.

Como mencionado acima, outro aspecto relevante refere-se às barreiras estruturais de acesso à informação e à tecnologia, como a baixa conectividade, a ausência de equipamentos, as dificuldades de letramento digital e a exclusão socioterritorial. Essas barreiras afetam de forma mais intensa usuários residentes em territórios isolados, Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, usuários migrantes e, de modo particular, beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujas limitações funcionais e sensoriais demandam recursos de Tecnologia Assistiva, comunicação alternativa e interfaces acessíveis.



Foto: Yako Guerra/MDS

Cabe reforçar que a superação dessas desigualdades requer estratégias articuladas de formação continuada, uso diversificado de mídias e canais de comunicação, além de suporte técnico institucional, garantindo

que os processos participativos sejam inclusivos, acessíveis e sensíveis às especificidades territoriais e socioculturais.

No cotidiano da participação social, conselheiras e conselheiros, usuárias e usuários do SUAS ainda enfrentam desafios estruturais relacionados à burocratização excessiva dos processos, à reprodução de lógicas meritocráticas e tecnicistas, à concentração de informações e decisões no âmbito do Poder Executivo, à dificuldade de apropriação dos regramentos e da linguagem da gestão pública e à fragilidade dos processos de representação. Existem também desafios para promover uma escuta ativa, respeitosa e tolerante às opiniões divergentes, o que pode restringir o diálogo, empobrecer o debate público e dificultar a construção coletiva de consensos.

A ausência de práticas qualificadas de escuta e mediação tende a transformar os espaços participativos em arenas formais de exposição de posições já cristalizadas, com baixa incidência real sobre as decisões e com dificuldades de converter discursos em encaminhamentos concretos e ações efetivas. Esse cenário compromete a legitimidade da participação social e enfraquece seu potencial transformador no ciclo de planejamento, monitoramento e revisão das políticas públicas.

Em contrapartida, abrem-se múltiplas possibilidades de fortalecimento democrático quando a gestão investe na ampliação e qualificação dos espaços de participação social, no aprofundamento do debate nos conselhos, nos colegiados e na rede de proteção social, e na diversificação dos canais de mobilização. A realização sistemática de reuniões descentralizadas, grupos focais e audiências públicas nos territórios, associada a metodologias participativas que valorizem o dissenso, a mediação de conflitos e a construção gradual de consensos, contribui para aproximar a política pública da população e para transformar a escuta em decisão – e a decisão em ação.



Nesse sentido, fortalecer a participação social no SUAS exige não apenas ampliar espaços formais, mas desenvolver competências institucionais de diálogo, mediação e deliberação coletiva, capazes de acolher diferenças, produzir acordos possíveis e materializar os debates em encaminhamentos concretos que impactem a gestão e a vida das famílias e dos territórios.

POR QUE O CMAS É CENTRAL PARA O PMAS?

O CMAS é o espaço institucional onde o planejamento da política de assistência social se legitima democraticamente. Trata-se de um órgão deliberativo, fiscalizador e normativo, paritário, na relação entre governo e sociedade civil, e de caráter permanente. É nele que o PMAS deixa de ser apenas um documento técnico e passa a ser um instrumento público de gestão, pactuado, deliberado e acompanhado com controle social.

4.2 Deliberação e institucionalização do PMAS

Em um contexto de governança democrática, o Plano Municipal de Assistência Social somente é reconhecido como instrumento legítimo de planejamento quando apreciado e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, após percorrer todas as etapas de elaboração, discussão, análise integral de seu conteúdo e publicação formal da deliberação.

A partir desse processo, o PMAS consolida-se como mecanismo estratégico de gestão, sob a égide das instâncias de controle social, com a finalidade de avaliar, orientar, monitorar e reprogramar a política de assistência social e a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Para facilitar a compreensão desse percurso, as fases de deliberação e institucionalização do PMAS são apresentadas, a seguir, no fluxo de deliberação do plano no âmbito do CMAS, evidenciando a centralidade do controle social na condução e no aprimoramento contínuo da política pública.

CMAS E MONITORAMENTO DO PMAS

O CMAS não atua apenas na aprovação do plano. Ele é corresponsável pelo monitoramento político do PMAS, acompanhando metas, indicadores, execução orçamentária e ajustes necessários ao longo do ciclo de vigência.

Quadro 7 – Síntese do Fluxo de Deliberação do PMAS no CMAS
Responsabilidades institucionais e meios de verificação

Etapa do Fluxo	Principais responsabilidades	Meios de verificação/ evidências
1. Convocação da reunião de aprovação do PMAS	Presidência do CMAS e Secretaria Executiva do Conselho	Edital/convocação da reunião; pauta publicada; atas
2. Apreciação da proposta preliminar do PMAS	Órgão gestor do SUAS; Comissões permanentes e temporárias do CMAS	Versão preliminar do PMAS; pareceres das comissões; registros em atas
3. Verificação das demandas recorrentes e ativos dos territórios	Comissões do CMAS; Vigilância Socioassistencial; Órgão gestor	Diagnóstico socioterritorial; mapas territoriais; relatórios técnicos
4. Estudo conjunto com rede, usuárias/os e especialistas	CMAS; Órgão gestor; Rede de proteção social; Usuárias/os do SUAS	Relatórios de reuniões; registros de audiências públicas; listas de presença
5. Elaboração de relatório com indicativos de ajustes ao Plano	Comissões do CMAS (políticas, financiamento, monitoramento, etc.)	Relatório técnico com sugestões; pareceres consolidados
6. Discussão e deliberação pela plenária do CMAS	Plenária do CMAS	Ata da reunião; registro de votação; deliberação formal
7. Manifestação de outros Conselhos (quando aplicável)	Conselhos setoriais e de direitos	Pareceres ou resoluções conjuntas; atas de reuniões interconselhos
8. Publicação da aprovação final do PMAS	CMAS; Secretaria Executiva	Resolução do CMAS publicada; registro no diário oficial ou meio equivalente

9. Inserção do PMAS nas peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA)	Órgão gestor; Setor de planejamento e orçamento	Leis orçamentárias; quadros demonstrativos; atas de audiências públicas
10. Definição da periodicidade de monitoramento	CMAS; Comissão de Monitoramento do PMAS	Deliberação do CMAS; cronograma de monitoramento; regimento interno
11. Análise periódica do relatório de andamento do PMAS	Órgão gestor; Comissões do CMAS (monitoramento, políticas, financiamento)	Relatórios de execução; demonstrativos financeiros; pareceres técnicos
12. Pronunciamento das comissões do CMAS	Comissões do CMAS	Pareceres formais; encaminhamentos registrados em atas
13. Elaboração do relatório analítico de monitoramento	Comissão de Monitoramento do PMAS	Relatório analítico contendo metas, indicadores, execução física e financeira
14. Apreciação do relatório pela plenária do CMAS	Plenária do CMAS	Ata da reunião; deliberação sobre execução e recursos
15. Revisão do PMAS conforme deliberações	Órgão gestor; CMAS	Versão revisada do PMAS; Resolução do CMAS
16. Retroalimentação do ciclo de planejamento	Órgão gestor; Vigilância Socioassistencial; CMAS	Atualização do diagnóstico; registros de monitoramento; novos planos anuais

Fonte: Elaboração própria.

5

Prestação de Contas



Foto: Lyon Santos/MDS

É fundamental observar que a legislação do Sistema Único de Assistência Social, ao instituir o Conselho Municipal de Assistência Social, o Plano Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com o disposto no art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social e complementada pelo Regimento Interno do Conselho, deve estabelecer de forma precisa os procedimentos, os instrumentos e a periodicidade da prestação de contas.

Esses dispositivos orientam diretamente os processos de monitoramento e avaliação da implementação do PMAS, bem como o acompanhamento da execução orçamentária da função 08, que congrega as ações relacionadas às receitas e despesas da política de assistência social no âmbito municipal. A prestação de contas, portanto, não se restringe a um ato formal ou meramente contábil, mas constitui um instrumento estratégico de gestão, transparência e controle social.

Nesse sentido, é imprescindível que o processo de elaboração da prestação de contas seja participativo e antecedido pela escuta qualificada dos diversos setores do órgão gestor, incluindo gabinete, ordenador do FMAS, Proteção Social Básica (PSB), Proteção Social Especial (PSE), Vigilância Socioassistencial ou gestão do SUAS, equipamentos públicos e equipes de referência dos serviços. Do mesmo modo, devem ser envolvidas as entidades e organizações de assistência social, a rede de proteção social, as diferentes representações no CMAS e, de forma central, as/os usuárias/os da política de assistência social.

O material a ser submetido à análise do Conselho deve ser elaborado em linguagem acessível e inclusiva, de modo a favorecer a compreensão dos dados apresentados e qualificar o debate coletivo. É fundamental que as informações sistematizadas subsidiem as discussões e deliberações do CMAS, evidenciando não apenas os resultados alcançados, mas também as principais dificuldades enfrentadas na execução das ações, os limites identificados e as alternativas viáveis de reordenamento e reprogramação da política.

Dessa forma, a prestação de contas se afirma como etapa essencial do ciclo de monitoramento, avaliação e revisão do PMAS, fortalecendo a transparência pública, a corresponsabilização dos atores envolvidos e a efetividade da política de assistência social no território.

FINALIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PMAS

A prestação de contas do PMAS é um instrumento de monitoramento, avaliação e tomada de decisão, que articula execução física, execução financeira e participação social, permitindo revisar prioridades, corrigir rumos e fortalecer a efetividade da política de assistência social no território.

MODELO ORIENTADOR DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA EXECUÇÃO DO PMAS

i. Identificação Geral

Município:
Período de referência: (ex.: Janeiro a Dezembro de 2026)
Plano Municipal de Assistência Social: PMAS 2026–2029
Órgão gestor responsável:
Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS):
Data de apresentação ao CMAS:

ii. Síntese Executiva

Espaço destinado a uma leitura sintética da execução do PMAS no período, destacando:

- principais avanços;
- metas alcançadas e parcialmente alcançadas;
- aprimoramentos institucionais alcançados, como estruturação da vigilância socioassistencial;
- encaminhamentos estratégicos para o período seguinte.

iii. Execução das Ações do PMAS – Monitoramento Físico

Quadro 8 – Acompanhamento das ações, metas e indicadores

Objetivo Estratégico	Ex.: Ampliar execução financeira	Ex.: Acompanhar famílias em descumprimento de condicionalidades
Meta Prevista	90% de execução	100% das famílias prioritárias
Indicador de Monitoramento	% de execução do FMAS	% acompanhadas pelo PAIF
Resultado Alcançado	70%	80%
Avaliação (Total/ Parcial/ Não alcançada)	Parcial	Parcial
Justificativa	Atraso em licitações	Baixa quantidade de recursos humanos

Fonte: Elaboração própria.

iv. Execução Financeira do PMAS

Quadro 9 – Execução orçamentária e financeira do FMAS

Fonte de Recurso	FMAS – Recursos próprios	Cofinanciamento estadual	Cofinanciamento federal
Orçamento Autorizado	R$ 1.000.000	R$ 100.000	R$ 100.000
Valor Executado	R$ 800.000	R$ 80.000	R$ 100.000
% Execução	80%	80%	100%
Saldo	R$ 200.000	R$ 20.000	R$ 0
Observações			

Fonte: Elaboração própria.

v. Análise Qualitativa da Execução

Espaço para análise crítica e contextualizada, contemplando:

- qualidade das provisões socioassistenciais;
- adequação da oferta às demandas territoriais;
- impactos de emergências, calamidades, crises econômicas ou normativas;
- atendimento a GPTE, povos indígenas, quilombolas, populações tradicionais, pessoas com deficiência e territórios afetados por eventos climáticos.

vi. Participação e Controle Social

Quadro 10 – Processos participativos realizados

Espaço/ Estratégia	Data	Participantes	Contribuições Incorporadas
Reunião CMAS			
Audiência pública			
Escuta com usuárias/os			
Reunião intersetorial			

Fonte: Elaboração própria.

vii. Avaliação Geral do Período

Avaliação sintética das ações, considerando:

- eficiência (uso dos recursos);
- eficácia (cumprimento das metas);
- efetividade (mudanças geradas na realidade social).

Classificação global do período:

- Satisfatório
- Parcialmente satisfatório
- Insatisfatório

Justificativa técnica e política da classificação.

viii. Propostas de Ajustes e Reprogramação

Quadro 11 – Ajustes propostos para revisão do PMAS e planejamento anual

Ação/ Meta	Ex.: SPSBD-GC	Ex.: Benefício alimentação
Tipo de Ajuste	Ampliação de meta	Ajuste de valor
Fundamentação	Alta demanda territorial	Perda do poder de compra e ampliação da demanda
Incidência (PMAS/ LOA/ Ambos)	PMAS e LOA	LOA

Fonte: Elaboração própria.

ix. Encaminhamentos ao CMAS

- Recomendações para revisão anual do PMAS;
- Encaminhamentos para adequação orçamentária;
- Propostas de pactuação intersetorial;
- Demandas por normatização ou reordenamento de serviços.

x. Deliberação do CMAS

- Parecer do CMAS:
- Deliberação: (aprovação, aprovação com ressalvas, solicitação de ajustes)
- Resolução nº:
- Data:

Em Resumo, Para Começar!



Foto: Yako Guerra/MDS

A seguir temos um resumo em formato de checklist com as questões essenciais para orientar o monitoramento, a avaliação e a revisão do PMAS, planejado para uso prático por gestão, Vigilância, equipes, CMAS e rede de entidades e organizações de assistência social.

i. Checklist essencial do ciclo do PMAS

1) Antes de começar: bases e organização do processo

- O município tem matriz do PMAS (objetivos, ações, metas, indicadores, fontes, prazos, responsáveis e recursos)?

- Existe cronograma de monitoramento (preferencialmente trimestral) e avaliação/revisão anual pactuado com o CMAS?

- A Vigilância Socioassistencial (ou a gestão, se não houver Vigilância estruturada) está definida como responsável por consolidar dados e análises?

- Há rotina de registro (atas, relatórios, devolutivas, evidências) para garantir memória institucional?

2) Monitoramento contínuo (avaliação de processo): "está sendo executado?"

- As ações previstas no PMAS e no Plano Anual estão em execução, com evidências (RMA, Prontuário SUAS, relatórios, listas etc.)?

- O cronograma está sendo cumprido? Quais ações estão atrasadas ou não iniciadas e por quê?

- Os indicadores estão sendo atualizados com periodicidade mínima (ideal: trimestral)?

- Há leitura territorial: onde a oferta está insuficiente, desigual ou com vazios protetivos?

- A execução considera prioridades e públicos mais desprotegidos: mulheres, crianças, adolescentes, jovens, pessoas idosas, pessoas com deficiência, e GPTE (povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais)?

- Foram identificadas mudanças no território por emergências e calamidades (eventos climáticos, deslocamentos, insegurança alimentar, perda de moradia etc.)?

PERGUNTAS-CHAVE DO MONITORAMENTO

O que foi feito? Para quem? Onde? Com que qualidade?

O que travou (RH, orçamento, compras, pactuação, logística, intersetorialidade) e por quais motivos?

O que precisa de correção imediata para não estourar o ano?

3) Avaliação: funcionou? (resultados, eficiência e impactos)

Eficácia (resultados)

- As metas foram alcançadas, parcialmente alcançadas, não alcançadas ou superadas?

- Houve aumento de cobertura, acesso, capacidade instalada, regularização de demandas?

Eficiência (análise custo-benefício)

- O uso dos recursos foi adequado? Houve execução abaixo do planejado? Qual o motivo (licitação, fluxo do fundo, gestão de contratos)?

- O custo/resultado é justificável e transparente (sem perder qualidade e equidade)?

Efetividade (impacto)

- Há sinais de mudança nas condições de vida e proteção (redução de desproteções, melhoria na resposta, fortalecimento de vínculos, autonomia)?

- O PMAS está reduzindo desigualdades territoriais ou está reproduzindo assimetrias?

EVIDÊNCIAS MÍNIMAS PARA AVALIAR

Registros SUAS (RMA, Prontuário SUAS, Censo SUAS), CadÚnico, Condicionalidades do PBF, relatórios CREAS/CRAS, execução do FMAS, dados setoriais (ex.: e-SUS, SINAN), e leitura territorial pela Vigilância.

4) Revisão anual: O que muda no PMAS e na LOA?

- As prioridades foram revisadas com base no monitoramento e na avaliação?

- Metas e indicadores precisam ser ajustados (mais realistas, territorializados, com dados disponíveis)?

- Recursos e arranjos precisam ser revistos (RH, contratos, fluxo CRAS/CREAS, logística, normativas)?

- A revisão anual está integrada ao orçamento (PPA/LDO/LOA) e ao Plano de Aplicação do FMAS?

- Há incorporação de lições e decisões em resoluções/encaminhamentos e atualização do diagnóstico?

ALERTAS PARA REVISÃO URGENTE

Emergência/calamidade por evento climático, migração; mudança normativa relevante; aumento brusco de demandas (violências, insegurança alimentar, acolhimento); execução abaixo da planejada recorrente; vazios protetivos persistentes.

5) Participação, transparência e controle social

- O CMAS participou desde a leitura do diagnóstico até a validação das prioridades e indicadores?

- Houve escutas com usuárias/os, rede e territórios (incluindo GPTE e áreas rurais/periféricas)?

- A prestação de contas está em linguagem acessível, com dados interpretados e devolutiva pública?

- Foram enfrentadas barreiras de participação (conectividade, deslocamento, acessibilidade, tecnologia assistiva, comunicação inclusiva)?

- Há cuidado com riscos de ocultação ou desconsideração de dados, e recortes seletivos (transparência metodológica)?

6) Intersetorialidade e governança

- Existem espaços e rotinas de articulação com saúde, educação, trabalho, habitação, direitos humanos, sistema de justiça?

- Há pactuações para temas críticos: condicionalidades do PBF, violências, primeira infância, emergências, populações tradicionais?

- O município tem canal de decisão e acompanhamento (comissão de monitoramento, comissões do CMAS, comitês territoriais)?

Checklist final: produto mínimo do ano (o que precisa sair)

- Relatório de Monitoramento (trimestral ou pelo menos semestral) com: metas, indicadores, execução física e financeira, desigualdades territoriais e recomendações;

- Relatório de Avaliação Anual com: eficácia, eficiência e efetividade (quando possível), e análise qualitativa;

- Revisão Anual do PMAS + Plano de Execução Anual alinhados à LOA e ao Plano de Aplicação do FMAS;

- Deliberação do CMAS (resolução/ata) registrando decisões, ajustes e encaminhamentos;

- Devolutiva pública (transparência) em linguagem acessível.



7

Considerações Finais



Foto: Lyon Santos/MDS

Monitorar, avaliar e revisar o Plano Municipal de Assistência Social é, antes de tudo, governar com responsabilidade pública, transparência e compromisso com direitos. Quando o município institui rotinas regulares de acompanhamento do PMAS, com indicadores verificáveis, leitura territorial, análise da execução física e financeira e participação social qualificada, o plano deixa de ser um documento estático e passa a operar como um instrumento de gestão capaz de organizar prioridades, corrigir rumos e produzir aprendizagem institucional ao longo do tempo.

A experiência acumulada no SUAS demonstra que o fortalecimento da política de assistência social depende de três movimentos indissociáveis: (i) planejamento com base no diagnóstico socioterritorial, (ii) execução orientada por metas e financiamento adequado, sustentável (iii) monitoramento/avaliação capazes de sustentar decisões pactuadas. Nesse sentido, a atualização anual do PMAS é uma estratégia-chave: ela conecta a vigência de quatro anos do plano à realidade concreta de cada exercício, permitindo ajustar metas, reprogramar ações, enfrentar vazios protetivos e alinhar o planejamento às peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e ao Plano de Aplicação do FMAS.

Além de qualificar a gestão, o ciclo permanente de monitoramento e revisão amplia a capacidade do município de responder a desafios contemporâneos que incidem de forma desigual sobre famílias, comunidades e territórios, como crises econômicas, emergências e calamidades climáticas, aumento de violências, insegurança alimentar e barreiras de acesso vivenciadas por GPTE, especialmente povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. A leitura de desigualdades e riscos, sustentada por dados e por escutas territoriais, fortalece a prioridade ética e política do SUAS: proteger primeiro quem mais precisa, onde a desproteção é maior.

Nesse processo, a governança democrática não é opcional: é método e garantia de legitimidade. O CMAS, como órgão deliberativo, fiscalizador e normativo, ocupa posição estratégica na aprovação, no acompanhamento e na revisão do PMAS, assegurando que decisões de planejamento e orçamento sejam debatidas com transparência e controle social. A participação de usuárias/os e trabalhadoras/es, por sua vez, qualifica a avaliação da oferta e sustenta a dimensão pública do SUAS, evitando que o monitoramento se reduza a uma verificação burocrática de procedimentos e convertendo-o em um instrumento de melhoria contínua das provisões.

Por fim, reafirma-se que o objetivo maior desta cartilha é contribuir para que cada município consolide um PMAS vivo, construído de forma coletiva e capaz de organizar o presente e projetar o futuro da po-

lítica de assistência social com coerência técnica, coragem política e compromisso com a justiça social. A elaboração do PMAS não deve ser compreendida como um “trabalho a mais” ou como uma exigência meramente burocrática, mas como um processo estratégico de reflexão, pactuação e tomada de decisão, fundamental para orientar os rumos do SUAS no território.

A construção do PMAS não pode recair sobre um único profissional nem se limitar à reprodução de documentos anteriores por meio de práticas de “copiar e colar”. Trata-se de um momento privilegiado de pausa institucional para analisar criticamente a realidade, dialogar com as equipes, com o controle social e com os usuários, reconhecer limites e potencialidades e definir, de forma compartilhada, os caminhos para a materialização e a qualificação do SUAS no presente e no futuro.

Nesse sentido, a consolidação de rotinas sistemáticas de monitoramento, avaliação e revisão anual do PMAS fortalece as capacidades estatais, qualifica a gestão do financiamento e amplia a efetividade das respostas socioassistenciais. Ao articular planejamento, participação e gestão baseada em evidências, o PMAS reafirma o SUAS como um patrimônio público essencial para a democracia, para a proteção social e para a garantia da dignidade das famílias, GPTE e indivíduos nos territórios.



Referências

BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento social: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Curso de Atualização de Planos de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, UFRGS, 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Revista de Administração Pública, v. 36, n. 1, p. 51–72, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137–160, abr./jun. 2005.
KAUCHAKJE, Samira. Gestão pública de serviços sociais. Curitiba: Intersaberes, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MORGAN, D. L. Focus group as qualitative research. London: Sage, 1997.
OLIVEIRA, Mirian; FREITAS, Henrique M. R. Focus Group - Pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. Revista de Administração, v. 33, n. 3, p. 83-91. São Paulo: jul/set 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, E. (Org.). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 227–277. Disponível em: http://www.sociologia.uff.br/wp-content/uploads2/2019/08/QUIJANO-An%C3%ADbal.-Colonialidade-do-poder-eurocentrismo-e-Am%C3%A9rica-Latina.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda (Org). Plano Municipal de Assistência Social: passo a passo para o planejamento local. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Unicef Brasil, 2025. Disponível em: https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2025/11/Plano-Municipal-de-AS-Digital.pdf

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Profissões e Trabalho Social no Sistema Único de Assistência Social: significado histórico e projeto construído. In: CRUS, J. F.; ALBUQUERQUE, S. Ap. (Orgs.). Gestão do Trabalho e Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social em pauta. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=50771

SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. Serviço Social & Sociedade, n.98. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda et al. Políticas públicas e direitos humanos: crítica aos fundamentos epistemológicos e a incidência dos sujeitos políticos. In: LIMA, Cezar Bueno de; GUEBERT, Miriam Célia Castellain (Orgs.). Teoria dos direitos humanos em perspectiva interdisciplinar. Curitiba: PUCPRESS, 2016. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/788/o/Cap%C3%ADtulo_de_Livro_Publicado.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

SILVEIRA, Jucimeri I.; COLIN, Denise. A proteção social não contributiva no Brasil: processo histórico entre a residualidade e a universalidade. In: COSTA, Lucia; DEL VALLE, Alejandro H. A Seguridade Social no Brasil e na América Latina: os direitos sociais em tempos de ajustes fiscais. Guarapuava: Ed. Unicentro, 2017. Disponível em: https://www3.unicentro.br/edunicentro/e-books/

SILVEIRA, Jucimeri I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. Serviço Social & Sociedade, n. 131. São Paulo: Cortez, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/LWDC6jLtzyRtGBT3pPS4BGK/

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Direitos humanos e políticas públicas: panorama e desafios. In: SILVEIRA, Jucimeri Isolda; BONETI, Lindomar Wessler; SCHIO, Adriana; BLEY, Ana Paula (Orgs.). Educação em direitos humanos: história, epistemologia e práticas pedagógicas. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2019. Disponível em: https://www.editora.uepg.br/ebooks/educacao-em-direitos-humanos-historia-epistemologia-e-praticas-pedagogicas-ebook.

SILVEIRA, Jucimeri I.; NASCIMENTO, Sergio L.; ZALAMBESSA, Simões. Colonialidade e decolonialidade na crítica ao racismo e às violações: para refletir sobre os desafios da educação em direitos humanos. Educar em Revista, Curitiba, v. 37, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0104-4060.71306

SILVEIRA, Jucimeri I.; BAYER, Fernanda F. Emergências e inovação no Sistema Único de Assistência Social. Emancipação, Ponta Grossa, v. 25, p. 1–19, 2025. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.25.24205.021. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/24205. Acesso em: 30 nov. 2025.







unicef
para cada criança

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME

GOVERNO
FEDERAL