



Experiência:

REDE SUAS: O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Responsável: Luziele Maria de Souza Tapajós

Equipe: Aidê Cançado Almeida, Ana Lígia Gomes, Fernanda Ferreira de Barros Barreto, Gilvan Coelho Júnior, Gisele de Cássia Tavares, Luziele Maria de Souza Tapajós, Márcia Helena Carvalho Lopes, Marlene de Fátima Azevedo Silva, Simone Aparecida Albuquerque.

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco C, Sala 623

70054-900 Brasília-DF

telefone: (61) 3433-1308

fax: (61) 3433-1410

e-mail: luziele.tapajos@mds.gov.br

Data de início da implantação da experiência: Março de 2004.

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

A Rede SUAS é o sistema de informação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e tem a função de responder às novas necessidades de informação e comunicação no âmbito do SUAS, que é a regulação ampliada da Constituição Federal de 88, no que tange à política pública de assistência social, integrante do sistema brasileiro de seguridade social.

Considerada como um instrumento de gestão colegiada, a Rede SUAS inaugurou para os trabalhadores, gestores e entidades da área, a tarefa de redimensionar a cultura de gestão, até então vivenciada, com a instalação de aplicativos que geram novos índices de agilidade e transparência, dando suporte aos processos e procedimentos previstos na Política Nacional de Assistência Social, 2004, PNAS e na norma operacional básica do SUAS/2005.

O projeto resolve duas questões centrais para a área: a reversão das tendências que caracterizaram experiências anteriores de gestão e a necessária associação dos instrumentos e condições tecnológicas de produção, recebimento, tratamento, armazenamento e entrega de dados e informação, com as operações de gestão, financiamento e controle social da política pública de assistência social.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ANTERIOR

Com a Constituição de 88, a assistência social brasileira é incluída no âmbito da seguridade social, com as políticas de saúde e previdência social. Com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8743/93), essa política é regulamentada e inicia seu trânsito para o campo dos direitos sociais, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS designa uma nova matriz para a assistência social, demarcando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam.

A gestão da política de assistência social funciona baseada nas instâncias de gestão, controle social e financiamento, por meio de órgãos governamentais responsáveis pela implementação

da política, de conselhos deliberativos e de fundos específicos de financiamento, nos estados, municípios e na União. Benefícios, serviços, programas e projetos compõem a oferta de ações de assistência social, que é um direito voltado ao atendimento de um público que tem em comum as marcas da vulnerabilidade e do risco social, da pobreza e precária inclusão social. Assim, são dezenas de milhões os brasileiros usuários da assistência social, cuja operação importa em um alto grau de complexidade.

Com uma história perpetrada por diversas opções conceituais e políticas e, assim, parametrizada pelas derivações institucionais e organizacionais daí decorrentes, a assistência social foi marcada, nas décadas passadas, por duas situações bastante emblemáticas. De um lado, um amplo movimento nacional, heterogêneo e dinâmico, de formação política para a compreensão desse direito social e das novas funções do Estado; para a mobilização quanto à exigência das novas ações governamentais necessárias, considerando o conteúdo da lei que instituía, finalmente, um sistema descentralizado e participativo para a área. De outro, uma opção de gestão político-institucional que seguiu um padrão conservador para o cumprimento dos dispositivos conquistados, priorizando, em todos esses anos, a exoneração das responsabilidades sociais do Estado para com a coletividade a qual se caracterizou, basicamente, por uma agenda governamental mínima para a área social e uma estrutura de gestão ineficaz diante da importância da tarefa.

Ao avaliar esse processo histórico, foi possível identificar, quando da incorporação dessa área de política pública ao então Ministério de Assistência Social, MAS, em 2003, e, posteriormente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, um colapso em torno do que é considerado central para o êxito de qualquer política pública: o arcabouço da gestão que deve sustentar o sistema descentralizado e participativo regido pela LOAS e que, como tal, precisa alcançar todos os setores participantes da operação da política de assistência social no território nacional.

As particularidades do contexto institucional encontrado revelaram uma conjuntura de gestão reduzida a uma regulação marcada pelo descompasso entre gestão, controle social e financiamento, demarcada por frágeis instrumentos que consolidavam, em simultâneo, uma estrutura estatal paralisante, com burocracia excessiva, sem qualquer condição de administração que fomentasse os padrões confirmados na legislação pertinente. Tal condição, de forma mais severa, expunha a abissal disparidade em torno de investimentos em tecnologia da informação e comunicação que pudessem representar algum ganho para a gestão colegiada, o controle social e o financiamento da política. Os outros dois campos da seguridade social pública brasileira, saúde e previdência social, diferentemente da assistência social, utilizaram-se da evolução de base tecnológica disseminada pela utilização das tecnologias da informação e comunicação, com a sua incorporação a todas as dimensões das organizações vinculadas ao campo dessas políticas.

Essa diferença significou, entre outros argumentos, a constância, por uma década, de regras institucionais e trâmites gerenciais considerados e criticados como anacrônicos para uma gestão de tamanha complexidade, importando em: atrasos monumentais de repasses de recursos; aproximadamente 60.000 processos de prestação de contas não finalizados; frágil conectividade entre os entes federados; centralização de dados e informações no nível central da gestão, o Governo Federal; comunicação interna com os setores do órgão gestor e externa, com outros órgãos gestores, condicionada à permuta de papéis e planilhas eletrônicas; estrutura tecnológica ineficiente entre outras circunstâncias.

Até o ano de 2002, essa política estava a cargo da Secretaria de Estado da Assistência Social, SEAS, ligada à estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social, MPAS. Buscando suprir as necessidades tecnológicas da SEAS e MPAS, foram desenvolvidas, no período, duas iniciativas que marcaram, de alguma maneira, a conexão da política de assistência social com a área das tecnologias da informação e comunicação, no âmbito de sua gestão: um sistema de

processamento de dados intitulado SIAFAS v2 e a sua atualização, no ano de 2002, por meio do aplicativo denominado SIAFASweb.

Apesar de configurar a primeira experiência de automatização de processos na área, os diagnósticos realizados em 2004, pelo MDS, relacionaram essas ferramentas tecnológicas a características deletérias que não conseguiram favorecer a melhor condição para a gestão da política. As principais conclusões da avaliação, em relação ao contexto tecnológico dos sistemas em uso até 2002 e parte de 2003, foram:

- Fragmentação de dados dos programas sociais em bases de dados heterogêneas e sem rotinas automatizadas;
- Restrição de acessos aos sistemas dos órgãos gestores municipais e restrição a consultas à base de dados, somente com a permissão do nível central da gestão;
- Deficiências no processo de ingestão e migração da base de dados, com a produção de erros como registros duplicados e inconsistência, gerando, inclusive, registros de entidades sem identificação, perdidos na base de dados;
- Modelagem de dados com diversas falhas conceituais como a não-padronização dos tipos de dados;
- Morosidade na alimentação e no processamento dos dados;
- Sistemas desenvolvidos sem a análise de negócios estabelecida com o padrão nacional, com flagrantes divergências conceituais, visto que o funcionamento do aplicativo não refletia as regras de negócio, tal como ocorria na realidade;
- Tratamento incorreto dos dados migrados e modelagem de dados com diversas falhas conceituais como a não-padronização dos tipos de dados.

Como não poderia ser diferente, todas essas situações subjugavam a força dos empreendimentos sociais, desenvolvidos por meio da política de assistência social, e trouxeram conseqüências danosas para esse campo. A superação dessas circunstâncias esteve na agenda de produtividade dos analistas de negócio e de sistemas do MDS, já em 2004, pela urgente necessidade de reversão dos óbices e de continuidade dos processos em curso, sob pena de prejuízo das operações afetas à PNAS.

Foram estas as situações, paulatinamente, superadas com o advento do sistema nacional de informação do SUAS, a Rede SUAS:

- Processo de trabalho lento, complexo e, na maior parte do tempo, pouco previsível: produção de informações por meio de planilhas eletrônicas preparadas manualmente e refeitas conforme novas necessidades; necessidades de controles paralelos; concentração da logística dos fluxos de dados em gerentes de um setor específico;
- Fluxos de dados e informações dos programas da assistência social, não-padronizados e gerenciados, centralmente, com a devida socialização federativa e para controle social;
- Nível de interação precária entre gestores, técnicos, entidades prestadoras de serviço e sociedade envolvidos nos processos dos órgãos gestores entre si e outros órgãos de governo, como resultado da ausência de mecanismos e possibilidades de interoperabilidade ou cooperação;
- Impossibilidade de acompanhamento da execução e do alcance dos programas, inexistindo uma base de dados de apoio para a ação de controle financeiro, monitoramento e avaliação;
- Base de dados com informações desatualizadas, o que prejudicava a tomada de decisões por parte dos gestores; visto que o preenchimento era feito, em enorme volume, pelos setores do nível federal;
- Atrasos nas transferências de recursos fundo a fundo, o que colocava em risco a realização do atendimento socioassistencial;

- Dependência constante de intervenção técnica da equipe de sistemas para desfazer processamentos que geravam erros e/ou inconsistência nos dados;
- Não confiabilidade no sistema que acarretava grandes esforços e retrabalho.

DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA

Objetivos propostos e resultados visados

A partir de 2004, alterações na PNAS, após marcante debate nacional, estabelecem a prioridade de implantação de um novo modelo de gestão da assistência social, o SUAS, como forma de consolidá-la como política pública e como alternativa para o enfrentamento dos desafios de novos níveis de inclusão social no Brasil. O SUAS encontra sua matéria em uma nova ordem de compreensão e, sobretudo, de métodos, refutando o mimetismo que postergou o melhor desenvolvimento da LOAS durante sua década inaugural. Nada faria mais sentido do que sincronizar as modulações trazidas pela PNAS às melhores tendências no campo da gestão pública.

Dessa forma, a definição de estratégias na área da gestão da informação, que viessem a proporcionar novas condições para o atendimento dos objetivos da PNAS, tornou-se fundamental para a subversão do quadro encontrado. A Rede SUAS, o sistema nacional de informação do SUAS, tem exatamente a finalidade central de responder às necessidades de informação e comunicação no âmbito da política de assistência social, agilizando os processos e procedimentos vinculados à operação da política, ao seu controle social e ao financiamento. Trata-se, especificamente, da associação entre o conjunto abrangente de potencialidades tecnológicas com intencionalidades políticas e técnicas claras, determinadas pelos imperativos de competência com a gestão pública e pela necessidade de cooperação e de superação de desafios da realização de tarefas, sempre iluminadas por princípios e diretrizes da política e pelos parâmetros da informação. Seu projeto guarda algumas peculiaridades, no que se refere ao seu alcance:

- Absorção do conceito da gestão da informação, adensada pelo sofisticado suporte tecnológico da atualidade, como uma estratégia central para processar transações e decidir no contexto da política pública;
- Investimento na construção de um suporte informacional, de elevada funcionalidade, para favorecer e fortalecer a gestão colegiada, o controle social e o financiamento da política de assistência social, como projeto integrado entre as três esferas de governo;
- Determinação em adicionar volume e qualidade ao obscuro agregado, até então existente, de dados sobre a política, objetivando diminuir incertezas e fazê-la acontecer na perspectiva de quem a formula, de quem a controla e de quem a tem direito;
- Estabelecimento de um novo domínio de modernização administrativa.

Ações realizadas

Inovação de ordem complexa, a Rede SUAS foi estabelecida em conformidade com esses pressupostos e com base nas regras da política de assistência social, que é desenvolvida obedecendo a escala dos processos que cercam a realização da política em todo o território nacional. O sistema permite que a gestão da informação se realize empregando meios para compor a associação entre os compromissos firmados e as normas empregadas para a realização dos serviços/benefícios, e as tecnologias de informação e comunicação. Nessa liga, procura-se, substantivamente, selecionar a informação proveitosa à organização para poder definir os melhores processos, agilizar procedimentos, fluxos e facilitando, por sua vez, a tomada de decisão que afeta todas as áreas e atores envolvidos nas operações da política.

Assim, os princípios constitutivos do sistema nacional de informação do SUAS, a Rede SUAS, foram concebidos, considerando: a estrutura de funcionamento da assistência social na ordem de um sistema único, com métodos mais ágeis, transparentes e compartilhados, o

envolvimento de todos os atores previstos e seus relacionamentos e as demandas afetas à operação da política. É possível afirmar, nessa linha de argumentação, que a incorporação e a sedimentação desse campo de gestão da informação para a área da assistência social é constitucional ao SUAS e se traduz em uma das maiores inovações na área da gestão de políticas públicas. Inúmeras ações desenvolvidas marcam a construção e consolidação do projeto. Pode-se destacar, entretanto, as que seguem:

- Desenvolvimento de proposta para o sistema nacional de informação, Rede SUAS;
- Realização da 1ª Oficina Nacional sobre Gestão da Informação em Assistência Social, com a participação de estados e municípios, exclusivamente, para inaugurar esse debate e apresentar a proposta da Rede SUAS (180 participantes);
- Delimitação de ideário sobre as finalidades, as linhas diretivas, os padrões e protocolos, as estratégias e os usos e usuários potenciais da informação em assistência social;
- Realização de oficina na 5ª Conferência Nacional de Assistência Social (2005);
- Visitas técnicas e reuniões ampliadas com representantes de estados e municípios;
- Elaboração e acompanhamento dos planos e projetos tecnológicos a partir das normas da assistência social;
- Implementação de novos fluxos de produção, coleta, tratamento, armazenamento e disseminação de dados e informações da política de assistência social;
- Produção de tipologia padronizada de dados produzidos pelos setores de referência e padronizados nacionalmente;
- Atividades relacionadas à instalação de nova cultura de gestão com metodologias e rotinas operacionais automatizadas, substituindo, a utilização de planilhas, tabelas e relatórios e instalando a operação em rede.

Etapas de implementação

As etapas de implementação da Rede SUAS seguem as referências contidas na norma operacional do SUAS. A primeira etapa aprovisiona o suporte à gestão, ao monitoramento e à avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social, e contempla, também, gestores, técnicos, conselheiros, entidades, usuários e sociedade civil, sendo constituída pelo desenvolvimento e implantação de aplicativos/módulos. A segunda etapa se refere ao desenvolvimento de funções mais apropriadas à gestão local da política de assistência social, envolvendo registro eletrônico de usuários, sistema de registro de operações, gestão eletrônica de documentos, entre outras funcionalidades.

Como um conjunto de partes coordenadas, que concorrem para a realização de objetivos demarcados, a Rede SUAS é estruturada em hierarquia e módulos que atendem a dois subsistemas: o grupo de suporte gerencial e apoio à decisão, essencial para a organização e administração da política pública de assistência social, sob a ótica do SUAS, e para o campo decisório, incluindo a área do controle social. O grupo transaccional responde às necessidades do processamento de transações financeiras da política pública de assistência social; sua operação é vinculada às operações internas da secretaria nacional de assistência social e do fundo nacional de assistência social.

Recursos Utilizados

A Rede SUAS é coordenada pela secretaria nacional de assistência social, a partir de um setor criado, especificamente, para tal fim, qual seja, a assessoria de informação, cuja equipe é formada por profissionais vinculados à área de assistência social. A Rede SUAS é integralmente financiada com os recursos da secretaria nacional de assistência social, MDS, em cujo orçamento encontra-se mapeada. É desenvolvida pela Coordenadoria Geral de Informática (CGI/MDS), cuja assídua e hábil atuação proporciona superar tamanho desafio.

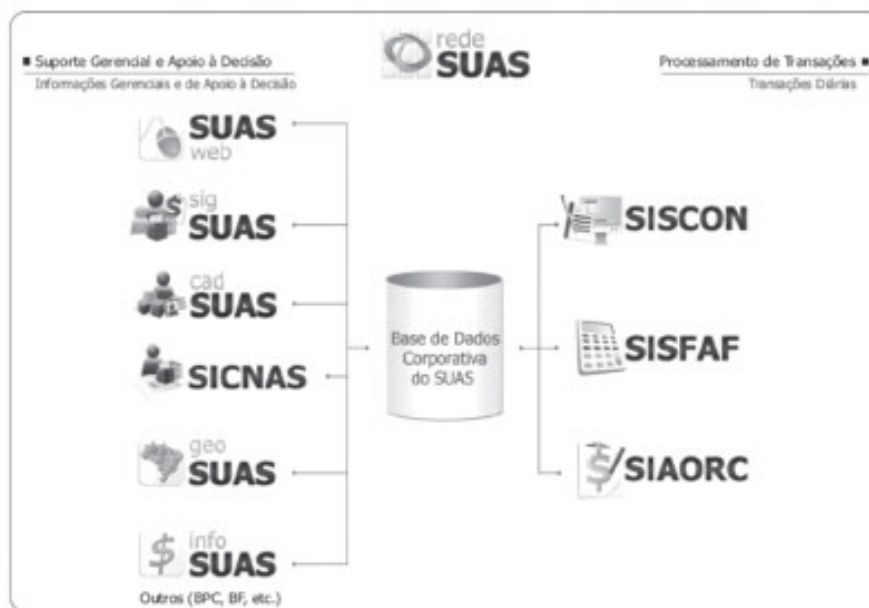
Isso significa, entre tantas vantagens corporativas, o desenvolvimento interno dos produtos, dispensando contratos abastados com empresas prestadoras de tais serviços; bem como, o desenvolvimento em plataformas mundialmente utilizadas, permitindo o crescimento das aplicações, com uso intensivo de *softwares* livres. Como a opção para o desenvolvimento da Rede SUAS se estabeleceu sob os parâmetros da tecnologia de *software* livre, sem custos e com interface *web*, cuja incidência financeira da produção dos aplicativos foi de baixo volume, tendo em vista os níveis de eficiência e eficácia, apresentados a seguir.

Nos setores citados, que representam o núcleo central de produção da Rede SUAS, encontram-se 49 profissionais, sendo 5 gerentes, 2 administradores de dados, 1 arquiteto de sistemas, 1 desenvolvedor de banco de dados, 8 analistas de sistemas, 2 analistas de rede, 3 analistas de testes, 4 analistas de atendimento, 2 *webdesigners*, 3 analistas de escritório de projetos e 18 programadores.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Resultados quantitativos concretamente mensurados

Na direção oposta ao legado encontrado em 2003, a situação atual da Rede SUAS apresenta expressivos resultados, tendo em vista as finalidades elencadas anteriormente. O sistema nacional de informação do SUAS, multicomposto e alimentado por subsistemas dinamicamente inter-relacionados, hoje já atende aos escopos dimensionados para a etapa I e pode ser visualizado por meio da seguinte figura:



Os seguintes aplicativos configuram a Rede SUAS atualmente:

SUASweb

É acessado por todos os municípios e estados. Disponibiliza o plano de ação (planejamento das ações co-financiadas) e o demonstrativo sintético físico financeiro (prestação de contas por meio eletrônico) disponibiliza também informações essenciais para gestores como saldos, contas corrente, nome de beneficiários do benefício de prestação continuada, parcelas repassadas, contendo ordem bancária, data do pagamento, entre outros. No ano de 2006, apresenta a validação de 99,34% dos planos de ação municipais, com um total de 5.123 planos municipais preenchidos eletronicamente, contando com quase 8 milhões de registros. Um universo de 11.600 pessoas, entre gestores, técnicos, órgãos de controle (interno e externo) e centros de pesquisa possuem a senha de acesso do SUASweb.

GeoSUAS, sistema de georreferenciamento e geoprocessamento do SUAS

Sistema totalmente aberto à população pela rede mundial de computadores. Desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da política nacional de assistência social, resulta da integração de dados e mapas, servindo de base para a construção de indicadores. Aborda os aspectos de recuperação e cruzamento de informações a respeito das ações e programas mantidos pelo MDS e variáveis socioeconômicas, ampliando a possibilidade de utilizar-se de operações geoprocessadas para a tomada de decisões. Conta com cerca de 25 milhões de registros.

InfoSUAS, sistema de informações de repasses de recursos

Sistema com acesso totalmente aberto à população pela rede mundial de computadores que disponibiliza informações sobre o alcance de metas e o detalhamento dos valores transferidos para os municípios. É um sistema-espelho das operações do SUASweb e dos sistemas de gestão financeira.

CadSUAS, cadastro nacional do sistema único de assistência social

Sistema que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos de assistência social, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e, finalmente, informações cadastrais dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. O aplicativo observa o aspecto corporativo entre os aplicativos da Rede SUAS, recebendo e entregando dados. Encontra-se em fase de testes, com a entrada em produção definida para outubro de 2006.

SigSUAS, Sistema de Gestão do SUAS

Sistema que tem como objetivo a coleta, com os estados e municípios, de maiores dados sobre a execução física e financeira. Nesse sistema, os gestores municipais e estaduais poderão administrar e informar as diferentes modalidades de execução direta e transferências para a rede executora do SUAS, com dados vinculados ao atendimento da rede. Esses dados subsidiarão a emissão de relatórios consolidados anualmente para aprovação dos conselhos municipais, ao CNAS e ao MDS e resultarão no relatório de gestão. Encontra-se em fase de teste, com a colaboração de alguns estados brasileiros.

SICNAS e o SICNASweb, sistema de informação do Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS

Sistema de processamento das operações referentes ao CNAS e tem um módulo de consulta *web* que permite o acompanhamento da tramitação dos processos de registro e certificação de entidades e impressão de certidões para interessados. Existe um módulo *web*, em funcionamento, para consulta de processos. Os outros módulos estão com previsão para início de produção em novembro de 2006.

SISFAF, sistema de transferências fundo a fundo

Sistema que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do fundo nacional de assistência social para os fundos municipais e estaduais. Operacionaliza os repasses por intermédio de transferências automatizadas de arquivos para o SIAFI. Toda a base de dados de pagamentos está disponível no sistema InfoSUAS.

SIAORC, sistema de acompanhamento orçamentário do SUAS

Específico para gestão orçamentária do recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social. O sistema interage com o SISFAF e é alimentado pelos dados exportados do SIAFI que, após o devido tratamento, são atualizados tanto no SIAFI como no SISFAF.

SISCON, sistema de gestão de convênios

É o sistema da Rede SUAS responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanhando todo trâmite, desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização do convênio e prestação de contas. O sistema conta com um módulo de pré-projeto (*SISCON web*), disponibilizado na Internet, para o envio dos dados do convênio pretendido pelos estados e municípios, um módulo cliente/servidor e um módulo parlamentar, para a administração de emendas parlamentares.

Mecanismos de avaliação de resultados e indicadores utilizados

O funcionamento da Rede SUAS já permite a construção de indicadores simples e compostos, específicos da área. É monitorada por meio da interação constante com os usuários e por meio de oficinas coordenadas de avaliação.

LIÇÕES APRENDIDAS

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados durante a implementação

Estão em pleno curso muitas e meticulosas operações que revertem a história da gestão da política de assistência social, fundando domínios inaugurais nesse arcabouço. O uso planejado de tecnologias de informação e comunicação é exemplo singular nesse novo alicerce. Por isso que a associação da área da política pública com tecnologia e gestão da informação é uma condição essencial, e não acessória, do SUAS.

Como condição essencial, então, está contribuindo para o revolvimento de uma cultura raquítica de gestão, enfocada e abafada em papéis e planilhas desconexas, infofóbica e morosa por concepção. Além do que, favorece o estabelecimento de uma lógica de ação, suportada por padrões tecnológicos que incidam em incremento e destreza para todas as operações (gestão, financiamento e controle social) que envolvam a política nacional de assistência social e formatam suas ações precípuas. Todas as ações, garantidas pela Rede SUAS, são realizadas pelo Portal SUAS (<http://www.mds.gov.br/suas>) que, desenvolvido por meio da tecnologia de *software* livre (*zope plone*), tem garantido um alto nível de conectividade entre os atores que operam essa política, assim como com a sociedade em geral.

Por que a experiência pode ser considerada uma boa prática de gestão?

Socializar o empreendimento da Rede SUAS, afora revelar seus méritos, manifesta a força de uma ação que, sendo coletiva e haurida em uma processualidade cidadã, ultrapassa projetos de governos ou interesses particulares, firmando-se como uma aquisição a ser sempre incrementada, uma conquista a ser defendida e um desafio a ser arrostado.