WWP WORLD WITHOUT POVERTY
MUNDO SEM POBREZA
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

O CENSO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CENSO SUAS)

Contexto da criação da ferramenta

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza e financia os serviços socioassistenciais no Brasil, a partir de um modelo de gestão participativo e descentralizado. Lançado em 2005, tem como objetivo garantir a proteção social de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

De 2004 a 2007, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estimulou a adesão dos estados e municípios ao SUAS e repassou um grande aporte de recursos para a expansão dos serviços socioassistenciais. Em 2007, 98% dos municípios brasileiros haviam aderido ao SUAS.

A acelerada expansão do SUAS passou a exigir o fortalecimento do monitoramento e a produção de informações para a tomada de decisões sobre os rumos a seguir. Até 2007, não havia informações sobre o volume, tipo e qualidade dos serviços ofertados. **A necessidade de estruturar um processo para acompanhar e monitorar a efetividade da aplicação dos recursos federais e a qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais foi o catalisador da implementação do Censo SUAS**, como será visto a seguir.

O que é o Censo SUAS?

O Censo SUAS é um processo de coleta de dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social. Tem por objetivo produzir informações sobre as estruturas físicas e de gestão, os recursos humanos e a oferta de serviços e benefícios propiciada pelos diferentes equipamentos de assistência social presentes no Brasil[1].

Realizado anualmente desde 2007, o Censo SUAS é uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS. A SAGI se responsabilizou pelo desenho de ferramentas para a coleta, análise, tratamento e difusão das informações, enquanto a SNAS trabalhou na definição de temas e na elaboração das perguntas que compõem os questionários, bem como na mobilização dos estados e municípios.

A inclusão do tema na agenda prioritária do MDS potencializou o engajamento dos parceiros municipais e estaduais no processo, produzindo resultados confiáveis e de ampla abrangência em pouco tempo.

O Censo SUAS pode ser considerado um caso de "monitoramento sem dados", ou seja, foi necessário criar uma estratégia de coleta de dados, pois em 2006 não se sabia onde se localizavam os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)[2]. A informação então disponível era a quantidade dessas unidades por município. Era necessário fazer um levantamento da infraestrutura, das condições de trabalho dos profissionais dos CRAS e de quais serviços eram ofertados.

1 Conheça o Censo SUAS em: **http://www.mds.gov.br/sagi**. Na aba "Gestão SUAS" é possível navegar por todos os censos e aplicações desenvolvidas a partir dele.

2 Os CRAS são unidades públicas da assistência social que têm a função de organizar e ofertar os serviços de Proteção Social Básica às famílias e aos indivíduos nos municípios.

No primeiro momento foi necessário também entender os motivos para alguns destes centros não estarem em funcionamento, uma vez que foram enviados recursos financeiros para isso. Foi o momento para desenhar a linha de base para o processo de monitoramento.

O processo de construção do Censo SUAS alcançou sua maturidade com a incorporação de novos questionários para a coleta de informações sobre órgãos gestores, conselhos e entidades privadas de assistência social em 2010, como ilustra a Tabela 1.

Tabela 1: Relação de questionários aplicados e a quantidade de preenchimento no Censo SUAS

Tipo de questionário	Quantidade de questionários preenchidos								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Órgãos gestores municipais da Assistência Social				5.488	5.409	5.315	5.442	5.520	x
Órgãos gestores da Assistência Social estaduais e do Distrito Federal				27	26	27	26	26	x
Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS)				5.246	5.237	5.197	5.269	5.366	x
Conselhos de Assistência Social estaduais e do Distrito Federal				27	27	27	26	26	x
Entidades da rede privada de Assistência Social (conveniadas)				9.398	10.265				
Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)	4.195	5.142	5.798	6.801	7.480	7.725	7.883	8.088	x
Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS)		982	1.224	1.590	2.109	2.167	2.249	2.372	x
Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)						105	131	215	x
Unidades de Acolhimento destinado a diversos públicos						4.360	4.423	5.184	x
Unidades ofertantes dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (exceto CRAS)								7.882	x
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias								7.882	x

* Na época da elaboração deste texto, o Censo SUAS 2015 estava em processo de coleta de dados.

Em 2010, 99% dos municípios preencheram 28.519 questionários[3]. A cada ano foi crescendo a participação e a quantidade de questionários disponíveis: **em 2014, foram coletados cerca desde 35 mil questionários, e as bases de dados totalizaram mais de 4 mil variáveis**. Assim, a assistência social aprimorou o processo de tomada de decisão, expandindo a rede e a cobertura dos serviços. Os indicadores apurados com base no Censo SUAS fortaleceram os processos de planejamento para a melhoria da gestão e do controle social do SUAS.

Como o Censo SUAS funciona

Uma vez por ano, o sistema on-line do Censo SUAS é disponibilizado para que gestores estaduais e municipais, responsáveis por conselhos e entidades privadas de assistência social preencham as informações solicitadas. Em média, é dado um prazo de dois meses para que os questionários sejam respondidos, sempre no segundo semestre.

As informações registradas são conferidas, sistematizadas e analisadas pelo MDS, servindo para o planejamento das atividades e para o monitoramento nas três esferas de governo. Após a análise dos dados, o MDS inicia o processo de revisão dos questionários, que leva em consideração os resultados dos anos anteriores e os assuntos que estão na agenda da assistência social no momento.

É importante ressaltar que a coleta de dados para o Censo SUAS é um trabalho conjunto com outras secretarias do MDS e os gestores municipais e estaduais. Não se trata, simplesmente, de obter os formulários eletrônicos preenchidos, mas processos coletivos de construção, monitoramento e distribuição de informações para aprimoramento da política de assistência social.

Os questionários são organizados em blocos temáticos, cujos conteúdos buscam conhecer características da gestão e do controle social, da estrutura física, dos serviços ofertados, dos públicos atendidos e dos recursos humanos. A cada ano, parte das perguntas dos questionários é substituída conforme interesses prioritários da política socioassistencial. O processo é aberto, permite incluir novas perguntas e produz indicadores para comparabilidade temporal dos resultados. Com isso, é possível acompanhar a evolução da política e dos serviços ao longo do tempo.

Após o período de coleta de dados, são elaborados relatórios sintéticos e analíticos para subsidiar a tomada de decisão do MDS. **As informações e os indicadores produzidos com base nos dados do Censo SUAS têm balizado os processos de negociação com estados e municípios relativos à partilha de recursos e aos compromissos para a melhoria da qualidade dos serviços socioassistenciais.**

O lançamento do questionário eletrônico é simultâneo ao monitoramento, que permite acompanhar, via telefone celular ou computador, o preenchimento de todos os questionários e alertar os gestores quanto a eventuais atrasos.

O Censo SUAS 2014 coletou informações de 99% dos órgãos municipais e de 96% dos órgãos estaduais da assistência social. Na página anterior a Tabela 1 apresenta os dados de preenchimento do Censo SUAS de 2007 a 2014. Essas informações ilustram a dimensão do trabalho: o número de parceiros mobilizados no preenchimento de informações e a quantidade de dados coletados que serão utilizados em ações destinadas ao fortalecimento da política de assistência social no Brasil.

3 Em 2014, 37 municípios ainda não tinham aderido ao SUAS, por isso não responderam ao Censo SUAS.

As ferramentas de gestão da informação são desenvolvidas internamente na SAGI com uma equipe multidisciplinar de programadores, estatísticos, engenheiros e outros profissionais. A equipe da SNAS também tem caráter multidisciplinar, contando com sociólogos, assistentes sociais, economistas, psicólogos entre outros. **Em 2010, 42 profissionais participaram diretamente da execução do Censo no MDS. Ao longo dos anos percebeu-se a necessidade de concentrar em pontos focais os nós críticos do processo de coleta eletrônica dos dados. Os principais nós do processo são a elaboração das perguntas, a construção e monitoramento do questionário eletrônico. Enquanto os gestores da assistência social formulam as perguntas, o trabalho de programação do Censo SUAS está concentrado atualmente em apenas três pessoas**[4]. Por outro lado, o número de colaboradores para elaborar os questionários e para analisar os dados coletados cresce a cada ano. Isso ocorre devido ao aumento do número de questionários e ao interesse crescente no Censo SUAS, que está ficando cada vez mais consistente e reconhecido como estratégico para auxiliar a gestão do SUAS.

O desenvolvimento e a implementação do Censo SUAS são realizados com recursos humanos, financeiros e tecnológicos do MDS. Não há uma ação orçamentária específica para o financiamento do Censo: trata-se de uma atividade continuada, incorporada às rotinas de trabalho do Ministério.

Em 2014, o Censo Suas mobilizou mais de 35 mil funcionários da rede de assistência social nos governos municipais e estaduais, nos conselhos e na rede privada. Para monitorar a iniciativa, são disponibilizadas ferramentas de visualização dos dados e dos acessos ao aplicativo do Censo SUAS, que permitem o acompanhamento em tempo real do preenchimento dos questionários. Dessa forma, a equipe do governo federal identifica problemas e atua junto aos estados para mobilização e orientação, a fim de ampliar a adesão e a qualidade dos dados informados. As secretarias estaduais atuam de forma similar junto aos municípios. Verifica-se que as ações de monitoramento baseadas no Censo SUAS têm ocasionado a expansão planejada e a melhoria gradual dos serviços socioassistenciais.

Em 2014, foram registrados no Censo SUAS 8.088 CRAS, 2.372 CREAS, 215 Centros POP, 5.184 Unidades de Acolhimento e 7.882 Centros de Convivência[5]. O Censo SUAS teve seu mérito reconhecido como instrumento para aprimoramento da gestão do SUAS e foi uma das iniciativas premiadas em 2011 no Concurso Inovação da Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)[6].

4 No início do Censo SUAS, havia muitas pessoas discutindo e dando sugestões. Atualmente, apenas as pessoas que efetivamente trabalham no processo participam do Censo SUAS.

5 O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a porta de entrada da assistência social no Brasil. É um local público, localizado em áreas de vulnerabilidade social, em que são oferecidos os serviços socioassistenciais básicos. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) presta serviços a famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop) realizam atendimentos individuais, oficinas e atividades de socialização para as pessoas em situação de rua. As Unidades de Acolhimento oferecem proteção a indivíduos e famílias que estão em situação de abandono e violação de direitos, funcionando como moradia provisória. Os Centros de Convivência desenvolvem atividades culturais e esportivas, a fim de fortalecer os relacionamentos familiares e comunitários.

6 Desde 1996, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido anualmente pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A premiação valoriza as equipes de servidores públicos que se dedicam a repensar atividades cotidianas por meio de inovações que gerem melhoria na gestão das organizações e políticas públicas, contribuam para o aumento da qualidade dos serviços prestados à população e tornem mais eficientes as respostas do Estado diante das demandas da sociedade.

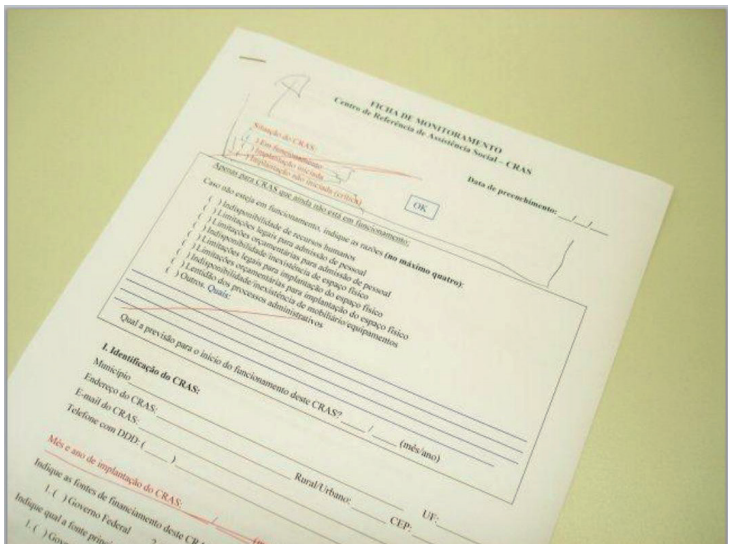
O processo de construção da ferramenta

Um desafio da SAGI é fazer a informação ser utilizada por todos os participantes do processo, no planejamento da expansão dos centros de atendimento baseado nas informações coletadas nos Censos, e também por estados, municípios, conselhos e entidades privadas de assistência social.

O desafio inicial da gestão da informação para a construção do Censo SUAS consistia em limitar as perguntas que os gestores desejavam inserir no instrumento de coleta de dados. Os gestores desejavam saber de tudo, mas não havia clareza sobre o que fazer com as respostas. Uma vez limitadas as questões, foi finalizado um primeiro instrumento para criar uma linha de base para o monitoramento dos CRAS, denominado Questionário de Monitoramento do CRAS[7].

A Figura 1 apresenta a versão liberada para o desenvolvimento do instrumento eletrônico. A SAGI passou então a trabalhar na concepção da estrutura de dados para armazenar as informações contidas no questionário, com a filosofia de que uma estrutura de dados bem construída é aquela que permite recuperar a informação de modo eficiente. Utilizando a teoria de banco de dados relacional, foi realizado o processo de normalização das informações. Tal processo consiste em uma série de passos no projeto de um banco de dados para permitir armazenamento consistente e com rápido acesso aos dados. Esses passos reduzem a redundância de dados e as chances de os dados se tornarem inconsistentes (Normalização dos Dados, 2013).

Figura 1: Versão Impressa do Questionário de monitoramento do CRAS


FICHA DE MONITORAMENTO
Centro de Referência de Assistência Social – CRAS

Data de preenchimento: __/__/____

OK

Apenas para CRAS que ainda não está em funcionamento:

Caso não esteja em funcionamento, indique as razões (no máximo quatro):

( ) Indisponibilidade de recursos humanos
( ) Limitações legais para admissão de pessoal
( ) Limitações orçamentárias para admissão de pessoal
( ) Indisponibilidade/inexistência de espaço físico
( ) Limitações legais para implantação do espaço físico
( ) Limitações orçamentárias para implantação do espaço físico
( ) Indisponibilidade/inexistência de mobiliário/equipamentos
( ) Lentidão dos processos administrativos
( ) Outros. Quais:

Qual a previsão para o início do funcionamento deste CRAS? ____/____ (mês/ano)

I. Identificação do CRAS:

Município

Endereço do CRAS:

E-mail do CRAS:

Telefone com DDD: (____) _____ Rural/Urbano: _____ UF: _____ CEP: _____

Mês e ano de implantação do CRAS: ____/____

Indique as fontes de financiamento deste CR

1. ( ) Governo Federal

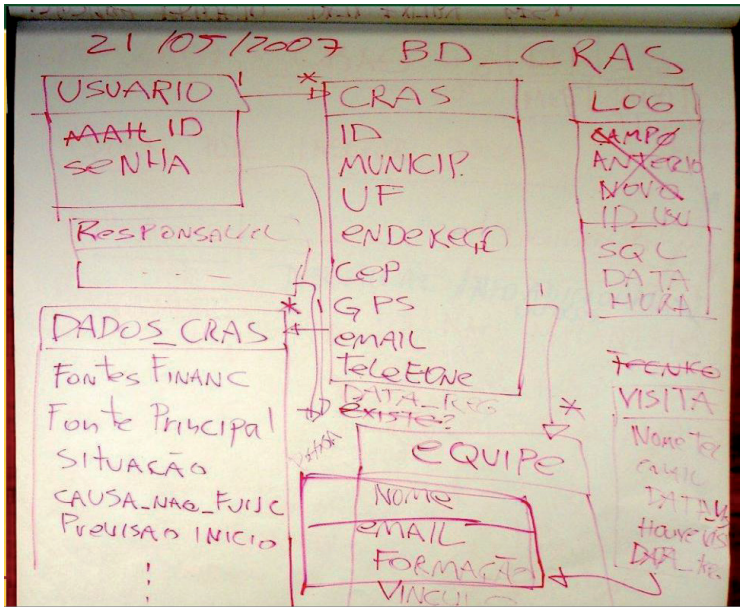
Indique qual a fonte prin

7 Nome da 1ª versão do Censo SUAS.

O questionário do Censo SUAS foi dividido em dados das unidades de assistência social, dados de recursos humanos, dados administrativos, entre outros. A Figura 2 apresenta um dos rascunhos elaborados durante o processo de desenvolvimento: foram necessárias muitas horas analisando o questionário para avaliar as perguntas e, principalmente, agrupá-las em tabelas.

Foi necessário criar um *Modelo de entidade e relacionamento* para identificar as entidades envolvidas no questionário e mapear os seus relacionamentos. Por exemplo, foi decidido que deveria existir uma entidade definida como CRAS, com seus atributos para caracterizá-la, como endereço, e-mail, município, código de endereçamento postal, estado, telefone, GPS. Outra entidade definida foi a EQUIPE que trabalha no CRAS, com seus atributos: nome, data de nascimento, CPF[8], cargo, função. O relacionamento entre a entidade CRAS e EQUIPE seria de 1:N (um para n), ou seja, em determinado CRAS existiriam n pessoas compondo a equipe. Assim, foram detalhadas a quantidade de entidades e os relacionamentos entre elas. Ao final do processo, cada entidade se transformaria em uma tabela no sistema gerenciador de banco de dados.

Figura 2: Representação da normalização do Questionário de Monitoramento do CRAS (maio de 2007)



8 O CPF (Cadastro de Pessoas Físicas) é um registro da Receita Federal do Brasil em que qualquer pessoa, independentemente de idade ou nacionalidade, pode se inscrever uma única vez. Cada pessoa é identificada por uma inscrição com 11 números (com dígito verificador).

Com o modelo elaborado, o resultado foi apresentado aos responsáveis pelo projeto e houve alterações no teor das questões e na ordem de apresentação. Algumas questões foram suprimidas, outras acrescentadas.

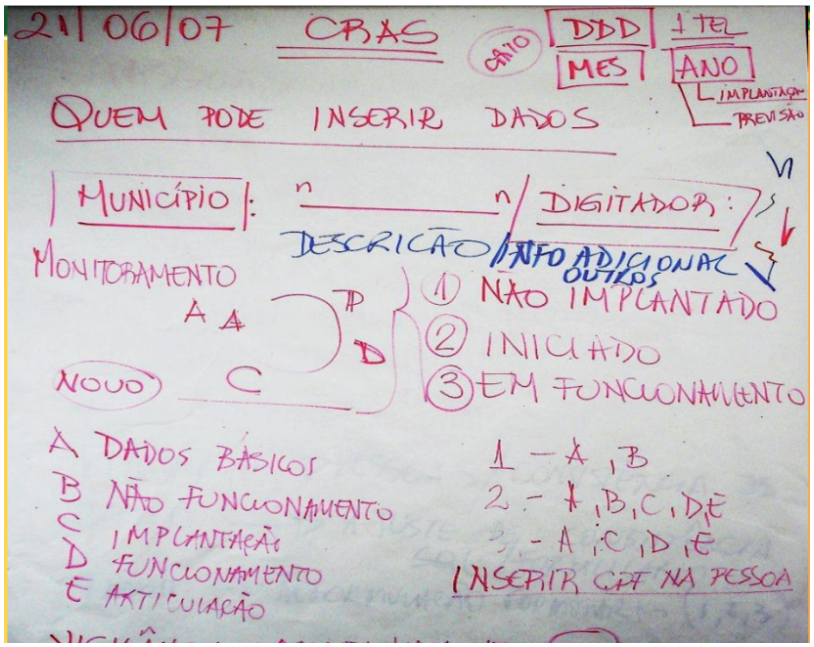
O protocolo ensinado nas escolas de banco de dados e engenharia de *software* (projeto de modelo relacional de dados, diagramas de entidade e relacionamento, modelo lógico de dados, diagramas de casos e usos) não tinha a flexibilidade necessária ao Censo SUAS. O primeiro trabalho desenvolvido, ilustrado pela Figura 2, foi descartado após esse "choque de realidade", e a estratégia para armazenar as perguntas do Questionário de Monitoramento do CRAS teve que ser alterada para contemplar as constantes alterações solicitadas pelos gestores da assistência social nos questionários.

Após muitas discussões e reflexões sobre a melhor forma de armazenar as informações de um instrumento de coleta que está em constante debate e ajuste, chegou-se à conclusão de que o problema se restringia a armazenar um conjunto de perguntas e respostas, ou seja, diminui-se a estrutura utilizada para armazenar os dados, restringindo-se a algumas tabelas, CRAS com alguns atributos mínimos (município, endereço, e-mail, telefone) e ITEM_QUEST com cinco campos, conforme Tabela 2 e Figura 3.

Tabela 2: Campos da tabela ITEM_QUEST utilizada para armazenar as respostas

Campo	Descrição
id_cas	Identificador único do CRAS
pergunta	Pergunta a ser respondida
resposta	Resposta dada pelo usuário
usuario	Usuário que está respondendo a questão
data_reg	Data de registro da resposta

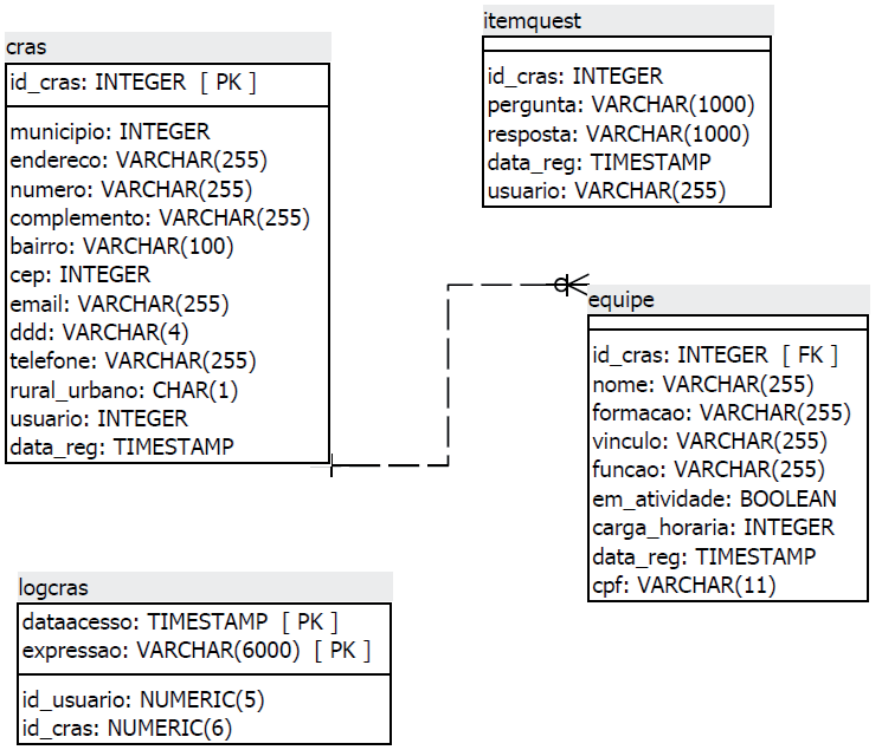
Figura 3: Solução adotada para armazenar a estrutura do Questionário de monitoramento do CRAS



Esta simplificação facilitou o trabalho, pois enquanto o debate sobre o conteúdo do questionário seguia, foi possível trabalhar na elaboração da estrutura do instrumento de coleta de dados. Fazendo uma analogia com o processo de construção de uma casa, enquanto se definia o formato da casa, decoração etc., outra equipe começava o trabalho de construção. Mas como é possível iniciar a construção de uma casa sem a sua definição? Pela criação de estruturas das partes que irão compor a casa, ou seja, independente do formato da casa, é necessário ter tijolo, armadura, cimento etc.

Passos para construir uma estrutura de armazenamento e recuperação de informações independentemente do formato da pergunta e da quantidade de respostas. À medida que o debate definia o texto das questões e a ordem das respostas, a estrutura de dados desenvolvida deveria ser capaz de aceitar essas mudanças e recuperar as informações inseridas pelos gestores municipais e estaduais (Figura 4).

Figura 4: Diagrama de Entidades e Relacionamentos utilizado no CRAS 2007



Considerando as perguntas 1 e 10 que constam no Questionário de Monitoramento CRAS 2007 (Figura 5), a sua forma de armazenamento é representada na Figura 6, em que no campo "pergunta" é armazenada uma palavra-chave que representa a pergunta e no campo "resposta" é armazenada a resposta que consta no formulário do usuário. Essa solução não é recomendada por autores de livros de projeto de banco de dados, pois não se está normalizando as informações, mas sim armazenando repetidamente textos que poderiam ser mais bem codificados.

No entanto, essa abordagem justifica-se para atender à demanda muito grande de alterações nos textos tanto de perguntas quanto nas respostas que foram solicitadas ao longo do desenvolvimento do Censo SUAS. Para a pergunta "1. Indique as fontes de financiamento deste CRAS:" foi utilizada a palavra-chave "fonte_financiamento" e para a pergunta "10. Indique os itens existentes no CRAS:" foi utilizada a palavra-chave "itens_existentes"(6).

Figura 5: Parte do Questionário de Monitoramento do CRAS 2007

1	**( ) Indique as fontes de financiamento deste CRAS:**
1.	( ) Governo Federal
2.	( ) Governo Estadual
3.	( ) Governo Municipal
.....	
10.	**Indique os itens existentes no CRAS:**
1.	( ) Local para recepção
2.	( ) Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual
3.	( ) Salão para reunião com grupos de famílias
4.	( ) Sala para a equipe técnica e coordenação
5.	( ) Banheiro
6.	( ) Cozinha
7.	( ) Almoxarifado
8.	( ) Espaço para grupos socioeducativo e de convívio
9.	( ) Condições de acessibilidade para pessoas idosas e pessoas com deficiência
10.	( ) Telefone
11.	( ) Computador
12	( ) Acesso à Internet

Figura 6: Exemplo de uso da tabela itemquest

	id_cras integer	pergunta character varying(255)	resposta character varying(255)	data_reg timestamp with time zone
1	180	fonte_financiamento	federal	2007-07-25 12:47:27.86497-
2	180	fonte_financiamento	municipal	2007-07-25 12:47:27.919281
3	180	levantamento_vulnerabilidade	Dados do Cadastro Único	2007-07-25 12:47:27.972473
4	180	levantamento_vulnerabilidade	Dados sobre os beneficiários do BPC	2007-07-25 12:47:28.029095
5	180	itens_existentes	Local para recepção	2007-07-25 12:47:28.089359
6	180	itens_existentes	Sala para a equipe técnica e coordenação	2007-07-25 12:47:28.161888
7	180	itens_existentes	Banheiro	2007-07-25 12:47:28.225407
8	180	itens_existentes	Telefone	2007-07-25 12:47:28.27968-
9	180	itens_existentes	Computador	2007-07-25 12:47:28.334065
10	180	itens_existentes	Acesso a Internet	2007-07-25 12:47:28.388244
11	180	comunidades_especificas	Atende outras populações tradicionais e especificas	2007-07-25 12:47:28.448535
12	180	vigilancia_social	famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família	2007-07-25 12:47:28.525297
13	180	vigilancia_social	indivíduos sem documentação civil	2007-07-25 12:47:28.576613
14	180	vigilancia_social	famílias com pessoa idosa dependente beneficiária do BPC	2007-07-25 12:47:28.618806
15	180	vigilancia_social	famílias com pessoa deficiente beneficiária do BPC	2007-07-25 12:47:28.679085
16	180	vigilancia_social	famílias com ocorrência de fragilização ou rompimento de vínculo	2007-07-25 12:47:28.733473
17	180	vigilancia_social	rede de serviços locais (assistência social, educação, saúde, etc)	2007-07-25 12:47:28.858092
18	180	atividades_realizadas	Recepção e acolhida	2007-07-25 12:47:28.912256
19	180	atividades_realizadas	Reuniões	2007-07-25 12:47:28.954507
20	180	atividades_realizadas	Acompanhamento de famílias	2007-07-25 12:47:29.008644
21	180	atividades_realizadas	Acompanhamento de indivíduos	2007-07-25 12:47:29.062878
22	180	atividades_realizadas	Visitas Domiciliares	2007-07-25 12:47:29.117214
23	180	atividades_realizadas	Grupo/oficina de convivência e atividades sócio-educativas com fam	2007-07-25 12:47:29.1894-0
24	180	atividades_realizadas	Palestras	2007-07-25 12:47:29.249675
25	180	atividades_realizadas	Ações de capacitação e de inserção produtiva	2007-07-25 12:47:29.304065
26	180	atividades_realizadas	Encaminhamento de famílias ou indivíduos	2007-07-25 12:47:29.373458
27	180	atividades_realizadas	Encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único	2007-07-25 12:47:29.453202
28	180	atividades_realizadas	Inserção de famílias no Cadastro Único	2007-07-25 12:47:29.501526
29	180	atividades_realizadas	Orientação/acompanhamento para inserção do BPC	2007-07-25 12:47:29.561588
30	180	articulacao_em_rede	Demais unidades da Rede de Proteção Social Básica	2007-07-25 12:47:29.603824

Outra frente de trabalho importante foi definir a forma de cadastrar os usuários autorizados a inserir os dados dos CRAS em cada um dos 5.570 municípios. Partindo do pressuposto de que o processo deveria ser totalmente descentralizado, foi criado um mecanismo em que o usuário se habilitaria por meio do preenchimento de um cadastro e a comunicação/atribuição de autorização de acesso se daria via troca de e-mail. Algumas barreiras tiveram que ser transpostas para conseguir fazer que esses sistemas pudessem enviar e-mails: a área de TI do MDS não aceitava que outra coordenação pudesse desenvolver sistemas computacionais e não permitia que a SAGI acessasse o serviço de e-mail. Houve um embate técnico e político para conseguir a autorização e a configuração do acesso.

Uma semana antes de ser lançada a ferramenta, foi determinado que o instrumento de coleta de dados deveria ser integrado a outro cadastro, o CADSUAS/SUASWEB (Cadastro de Sistema Único de Assistência Social). Na época, tal cadastro não era de conhecimento da equipe de desenvolvimento da SAGI. Foi necessário encontrar um dos programadores responsáveis pelo desenvolvimento do CADSUAS, que vislumbrou a possibilidade de abrir uma consulta ao banco de dados do sistema que estava no Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD) ORACLE, onde seria possível fazer a autenticação dos usuários que fariam o acesso ao questionário. Os questionários foram armazenados em SGBD POSTGRESQL, sendo necessário consultar os usuários no banco de dados ORACLE. Em dois dias intensos de trabalho, foi possível integrar os questionários aos usuários cadastrados no CADSUAS. Com isso, foi descartada a solução de cadastro e comunicação dos usuários do sistema via e-mail[9]. Mesmo com essas alterações intempestivas, o Questionário de monitoramento do CRAS foi lançado a tempo, com êxito. Esse episódio ilustra a importância de ter flexibilidade na solução TI no âmbito governamental, em que tudo se altera de modo imprevisível.

Já na primeira versão, foi possível registrar 4.182 CRAS em 3.151 municípios, sendo 3.947 em funcionamento e 235 em implantação. O sucesso na quantidade de respostas registradas não foi somente devido ao instrumento eletrônico de coleta de dados, mas também à articulação e mobilização das pessoas envolvidas no processo. **Para garantir maior adesão ao preenchimento, em janeiro de 2008 foi publicada uma resolução que pactua a suspensão dos pagamentos mensais do piso básico fixo aos municípios que não responderam ao questionário**[10].

Desde o início, foi necessário fazer um monitoramento intensivo no processo de coleta de dados, pois não estava utilizando conceitos tradicionais de banco de dados, como o de criação de entidades e estabelecimento de relacionamentos entre elas. Na forma tradicional, cada entidade dá origem a uma tabela no SGBD, e nesse caminho haveria inúmeras tabelas, porém na solução adotada foram utilizadas 3 tabelas principais e 1 tabela auxiliar para armazenar as atividades realizadas (Figura 4). **Não havia a confiança que essa seria uma solução adequada do ponto de vista acadêmico, mas era adequada para o contexto institucional. As perguntas e respostas mudavam quase todos os dias. E a estrutura criada apresentou a flexibilidade necessária para absorver essas mudanças.** A fim de garantir que o código desenvolvido fizesse a gravação correta dos dados digitados pelos gestores, foi criado um monitor de variáveis para assegurar que todos os respondentes tivessem preenchido todos os campos.

9 Por outro lado, a adesão ao Censo SUAS foi mais tranquila, uma vez que não foi necessário gerenciar senhas e usuários.

10 Os pisos básicos fixos são valores do cofinanciamento federal destinados ao custeio dos serviços socioassistenciais continuados do SUAS.

Lições aprendidas

Após a criação do Censo SUAS, a assistência social brasileira obteve muitos avanços no seu processo de tomada de decisão, viabilizando a expansão da rede e o aumento de cobertura dos serviços socioassistenciais. A Tabela 3 sintetiza os principais obstáculos encontrados e soluções adotadas no Censo SUAS:

Tabela 3: Lições aprendidas ao longo do processo de desenvolvimento do Censo SUAS

OBSTÁCULOS	SOLUÇÕES
Em 2007, o uso de ferramentas eletrônicas para gestão e tomada de decisões ainda era muito limitado e recente entre os operadores da Política de Assistência Social.	Desenvolvimento de ferramentas simples e amigáveis, de forma a facilitar sua utilização por usuários pouco habituados à alimentação de sistemas eletrônicos de informação.
Muitos conceitos e definições dos serviços de assistência social não estavam devidamente consolidados e disseminados, dificultando uma compreensão uniforme das perguntas dos questionários.	Suporte on-line e telefônico aos usuários durante o período de preenchimento; disponibilização de manuais para orientação do preenchimento; utilização de um dicionário on-line acoplado ao questionário eletrônico, contendo explicação de cada variável coletada.
Como o Censo SUAS se propõe a coletar informações de todos os municípios com CRAS ou CREAS, o sucesso de sua realização depende, em grande medida, da adesão voluntária dos municípios.	Construção de uma metodologia participativa: a execução do Censo é sempre precedida por encontros com representantes dos estados e municípios, ocasiões em que são recebidas críticas/sugestões e pactuados procedimentos; suspensão dos pagamentos mensais do piso básico fixo dos municípios que recebem o cofinanciamento e não responderam ao questionário; devolutiva para os gestores das 3 esferas de governo dos resultados do Censo SUAS por meio de publicações, visualizadores, tabuladores, mapas, indicadores, entre outros.
O protocolo ensinado nas escolas de banco de dados e engenharia de software não tinha a flexibilidade necessária ao Censo SUAS.	Criação de um método simplificado que permite armazenar as informações de um instrumento de coleta que está em constante debate e ajuste.

Referências bibliográficas:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Censo Suas como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil. In: *Ações premiadas no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2011. ISBN: 978-85-256-0067-7

NAKASHIMA, Caio; FARIAS, Luis Otavio Pires. O Censo SUAS como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil. In: VI SEMINÁRIO DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. Porto Alegre, 2014.