

Texto 01

Conceitos e Fundamentos da Elaboração de Diagnósticos na perspectiva da Política de Assistência Social

Quando falamos sobre diagnóstico, na perspectiva da Política de Assistência Social, estamos indicando a necessidade de levantamento e análise de um conjunto de informações que se referem a um determinado território e seus habitantes, com a finalidade de demonstrar as condições sociais de vida em um espaço de tempo determinado. Este conjunto de informações, analisadas e apresentadas de forma qualificada, tem a capacidade de sinalizar as condições de vida de uma população, suas potencialidades e vulnerabilidades, mas ele também revela a estrutura das políticas públicas existentes e sua capacidade, técnica e material, para incidir sobre as condições de vulnerabilidade e violência identificadas.

Por estes motivos, o diagnóstico é fundamental para a construção de um bom Plano Municipal de Assistência Social, uma vez que, não é possível fazer um planejamento – com eficácia, eficiência e efetividade – sem o conhecimento profundo e contextualizado do território, das pessoas que nele habitam, das suas condições sociais e materiais e da capacidade técnica e infraestrutura das políticas públicas que determinam a oferta dos serviços públicos.

Tipos de Diagnóstico e suas aplicações no contexto socioassistencial

Quando pensamos na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social é importante entender os tipos de diagnóstico que podem qualificar e fundamentar as estratégias e decisões que servirão de base para o planejamento da implementação dos serviços socioassistenciais, considerando as demandas e a capacidade de oferta do município em questão. Para que o diagnóstico socioassistencial possa apresentar um conjunto de informações que atendam esta necessidade de compreensão profunda e detalhada das características do município, na perspectiva da Política de Assistência Social, ele precisa abranger um conjunto de informações que podem ser diferenciadas em duas abordagens: diagnóstico socioterritorial e diagnóstico socioeconômico.

No diagnóstico socioterritorial o enfoque principal é apresentar as condições sociais, levando em consideração sua expressão no território do município, tanto em relação às demandas sociais (vulnerabilidades, riscos e violências), quanto a capacidade de oferta das políticas públicas (localização dos equipamentos públicos, cobertura e capacidade de atendimento dos serviços, infraestrutura etc.).

O diagnóstico socioterritorial exerce um olhar para o mapa vivido de um município buscando compreender e demonstrar as condições de vida da população e as condições de oferta das políticas públicas, localizando territorialmente estas informações de modo a tornar possível georreferenciar as demandas sociais, a presença de serviços públicos e sinalizar onde estão e quais as características das principais questões sociais a serem enfrentadas pela política de Assistência Social no município:

É nesse contexto que se insere o debate hoje do diagnóstico socioterritorial, enquanto parte do processo de aprimoramento do SUAS, no que concerne ao reconhecimento da diversidade da realidade brasileira, na perspectiva da garantia do acesso às provisões de qualidade, de acordo com as demandas “dos diferentes públicos e territórios”. Encontra-se neste ponto um contributo fundamental do diagnóstico socioterritorial na gestão da política pública de assistência social: descortinar as particularidades de populações e territórios, sem perder de vista a direção política da política de assistência social (Koga, 2016, p.07).

DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

É a primeira fase da elaboração do Plano de Assistência Social;

Consiste na descrição e análise de uma dada situação a partir da perspectiva do território;

Envolve produção, coleta e sistematização de dados e informações;

É um processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios;

Interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais;

Identificação e avaliação da rede socioassistencial e outras políticas públicas em sua capacidade de oferta e resposta às demandas do território;

Mapeamento da oferta e demanda por serviço socioassistencial e definição dos territórios prioritários;

Utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações.

Por outro lado, o diagnóstico socioeconômico é outro aspecto fundamental, de um diagnóstico na perspectiva socioassistencial, pois demonstra as condições socioeconômicas da população e revela a capacidade produtiva e de geração de renda do município, indicando possibilidades e desafios no desenvolvimento socioeconômico, que afetam diretamente as condições de vida e as desigualdades sociais, que caracterizam um contexto determinado

e suas possibilidades de transformação social.

Ao compor um diagnóstico, na perspectiva socioassistencial, com as abordagens socioterritorial e socioeconômica é possível subsidiar o Plano de Assistência Social com uma base de informações qualificadas para apoiar boas estratégias de consolidação e aprimoramento contínuo dos serviços socioassistenciais.

DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO

Informa **características econômicas e sociais** dos públicos prioritários da assistência social;

Revela as **potencialidades e fragilidades** da base econômica local e regional, que podem criar condições favoráveis ou mais desafios para as políticas públicas;

Aponta quais são os **condicionantes sociais e ambientais** que restringem certas estratégias de desenvolvimento e potencializam outras;

Demonstra a capacidade e experiência de gestão local e regional, que indicam maior ou menor complexidade de realização de investimentos públicos;

Demonstra o nível de participação da sociedade, que pode garantir maior controle social dos recursos e dos resultados das políticas públicas.

Um bom diagnóstico não perde de vista elementos fundamentais em suas análises. Considerando, por um lado, informações sobre a realidade local: informações sociais, demográficas, educacionais, de saúde, saneamento básico, habitação, infraestrutura e lazer. E por outro lado, informações sobre os seus públicos prioritários: identificação das demandas¹, identificação dos territórios prioritários, identificação das áreas de cobertura das políticas públicas e dos territórios com maior concentração de riscos e vulnerabilidades sociais.

Ao mesmo tempo que o diagnóstico precisa ter um conjunto robusto e consistente de informações é necessário ter equilíbrio. A quantidade de temas e profundidade de seu detalhamento são decisões que dependem de uma análise crítica.

Se muito abrangente, o diagnóstico corre o risco de perder o foco e a objetividade, que são fundamentais para auxiliar a gestão na tomada de decisão. Se muito restrito, ele pode comprometer a formulação da política pública, ao não explicitar as dimensões que determinam ou afetam as problemáticas sociais, econômicas ou ambientais em questão no município. O quadro a

¹ Além da identificação as demandas precisam ser classificadas segundo seu grau de urgência: expressas, emergentes ou potenciais.

seguir apresenta um modelo de estrutura de tópicos para a construção de um bom diagnóstico na perspectiva socioassistencial:

TÓPICOS A SEREM TRATADOS EM UM DIAGNÓSTICO SOCIOASSISTENCIAL

ANÁLISE DO PÚBLICO PRIORITÁRIO:

- Tendências do crescimento demográfico
- Perspectivas de crescimento futuro da população e do público atendido
- Características educacionais, habitacionais, ambientais e de saúde da população
- Condições de atividade da força de trabalho, ocupação e rendimentos
- Beneficiários de programas sociais

ANÁLISE DO CONTEXTO ECONÔMICO:

- Tendências de desenvolvimento local e regional (indústria, comércio, agropecuária, agricultura familiar, empreendedorismo)
- Perspectivas de investimento público e privado na geração de emprego e renda
- Condições de emprego e renda do município
- Condições de desigualdade socioeconômica e fatores de risco
- Políticas de Transferência de Renda
- Infraestrutura viária, transportes, comunicação

ANÁLISE DO CONTEXTO AMBIENTAL:

- Características climáticas de influência
- Identificação de áreas de proteção e restrições
- Passivos e agravos ambientais
- Oportunidades de desenvolvimento sustentável

ANÁLISE DA CAPACIDADE DE COBERTURA DOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS:

- Georreferenciamento da rede socioassistencial do município
- Levantamento da capacidade de oferta de serviços, programas, benefícios e ações socioassistenciais
- Levantamento da capacidade técnica e composição das equipes nos diferentes níveis de proteção social (básica, média e alta complexidade)
- Levantamento da capacidade de atendimento e acompanhamento dos equipamentos por nível de proteção social

ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GESTÃO:

- Estrutura de gestão instalada (Secretaria de Assistência Social, vigilância socioassistencial, coordenações por nível de proteção)
- Quantidade e capacidade técnica dos recursos humanos em atuação e disponíveis
- Experiência de gestão da equipe da Secretaria de Assistência Social

ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

- Existência e Funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social
- Participação da sociedade civil nos espaços de Controle Social
- Realização de Conferências Municipais de Assistência Social
- Participação do Conselho em Conferências Estaduais e Federais de Assistência Social

A estrutura de tópicos apresentada acima deve ser objeto de reflexão diante das características do território de cada município podendo, deste modo, haver necessidade de complementação ou de ajustes, conforme as demandas de cada local. Contudo, observando o que é proposto, se torna possível a construção de um diagnóstico capaz de apresentar de forma bastante ampla e qualificada as potencialidades e desafios a serem considerados na formulação do Plano Municipal de Assistência a fim de garantir o contínuo aperfeiçoamento da política em seus diferentes níveis de atuação.

Situações de Risco e Vulnerabilidade na perspectiva socioassistencial

Outro fator importante para a construção de um diagnóstico socioassistencial de qualidade é a compreensão acerca dos fatores de risco e vulnerabilidade social que dependem da atuação da Política de Assistência Social para serem enfrentados e superados. Mas para poder identificar estes aspectos na realidade social é preciso compreender a diferença entre riscos e vulnerabilidades sociais:

[...] por um lado, tem havido uma confusão no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade e, por outro, alguns autores concentram-se mais no conceito de risco, enquanto outros, no de vulnerabilidade. A necessidade esclarecimento conceitual evidencia-se no uso que os órgãos governamentais fazem destes conceitos, como, por exemplo, o que se constata na Política Nacional de Assistência Social (Janczura, 2012, p.302).

Exemplos de Fatores de Risco na perspectiva Socioassistencial:

Violência intrafamiliar

Negligência/Maus Tratos

Violência Sexual

Abuso ou Exploração Sexual

Discriminação por gênero

Discriminação por etnia/raça

Trabalho Infantil

Rompimento de vínculos familiares. Tais como: situação de rua, cumprimento de medidas protetivas, cumprimento de medidas socioeducativas, privação do convívio familiar e/ou comunitário, situação de acolhimento institucional.

Segundo Janczura, estes são conceitos distintos que só podem ser compreendidos quando são associados a diferentes contextos históricos e sociais, mas que são facilmente confundidos devido ao fato de serem intrinsecamente relacionados. Enquanto risco se refere às condições fragilizadas da sociedade tecnológica contemporânea, vulnerabilidade identifica a condição dos indivíduos nessa sociedade (Janczura, 2012, p.301).

Examinando o que a autora propõe, podemos compreender que os riscos sociais são condições impostas aos sujeitos que vivem nas sociedades contemporâneas e as vulnerabilidades sociais têm a ver com as capacidades de resposta que estes sujeitos possuem ou não para lidar com estas situações.

Quando pensamos em riscos e vulnerabilidades de forma territorializada temos a capacidade correlacionar condições de desigualdade territorial com maiores níveis de vulnerabilidade aos riscos sociais. Por exemplo: pessoas que vivem em bairros periféricos das grandes cidades, com condições mais precárias de moradia, de acesso aos serviços públicos, emprego, renda e educação estão mais vulneráveis aos riscos relacionados com a violência urbana, uso abusivo de drogas, baixa escolaridade e menor acesso à saúde, entre outros. No quadro abaixo apresentamos alguns riscos e vulnerabilidades apresentados na Política Nacional de Assistência Social:

Situações de Risco e Vulnerabilidade Social segundo a PNAS:

Perda ou fragilidade de vínculos afetivos

Perda de pertencimento e sociabilidade

Ciclos de vida (nascimento, primeira infância, adolescência, velhice)

Identidades estigmatizadas (indígenas, negros, ciganos, pessoas LGBTQIAPN+)

Desvantagem pessoal resultante de deficiências

Exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas

Uso/abuso de substâncias psicoativas

Diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos

Inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal

Estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social

As vulnerabilidades sociais têm relação com as capacidades e forças individuais para lidar com as situações de risco presentes no ambiente e a presença ou não de suporte social para enfrentamento e superação deste contexto:

A definição econômica da vulnerabilidade social, segundo Oliveira (1995, p. 9 *apud* Janczura, 2012, p. 303), é “insuficiente e incompleta”, porque, em primeiro lugar, não especifica as condições pelas quais os diferentes grupos sociais ingressam no conjunto de indivíduos ou grupos vulneráveis. Em segundo lugar, há indivíduos vulneráveis entre os índios, os negros, as mulheres, os nordestinos, os trabalhadores rurais, tanto assalariados quanto aqueles ainda na condição de posseiros, meeiros, as crianças em situação de rua, a maioria dos deficientes físicos, entre outros segmentos populacionais (Janczura, 2012, p. 303).

De acordo com Janczura (2012), pessoas e famílias são consideradas vulneráveis quando não possuem capacidades materiais e imateriais de enfrentar situações de risco social aos quais são submetidas, nem possuem condições de adotar estratégias que permitam acessar condições de segurança pessoal e coletiva.

Construir um diagnóstico capaz de identificar de forma territorializada os riscos sociais mais prevalentes no município e as vulnerabilidades aos quais os diferentes sujeitos sociais estão suscetíveis, em função das desigualdades de condições de vida, revela de modo objetivo e estruturado os diferentes aspectos envolvidos na atuação cotidiana das equipes de ponta da Política de Assistência Social gerando assim uma capacidade concreta de análise e incidência no contexto de execução da política.

Território na Perspectiva Socioassistencial

Territórios:

Expressam a produção e reprodução das relações socioeconômicas, políticas e culturais presentes na sociedade que eles abrigam;

Não são espaços exclusivamente físicos ou administrativos de divisão geográfica;

Embutem rugosidades da realidade;

São heranças socioterritoriais ou sociogeográficas;

Não podem ser tomados simplesmente como sinônimo de “espaço local” ou “comunitário”

Se relacionam com a cidade e as diversas dimensões da vida.

Pensar a estruturação e implementação do SUAS levando em consideração a dimensão territorial como um conceito central da gestão e execução da política pública é assumir de forma consciente e responsável o compromisso de que as provisões socioassistenciais sejam acessíveis, de qualidade e condizentes com as necessidades sociais dos diferentes públicos e territórios. Quando se afirma o território como o lócus de atuação da Política Socioassistencial deve-se partir da compreensão de que o cotidiano dos equipamentos, programas, serviços e benefícios precisa se adaptar as características socioculturais e necessidades específicas dos públicos atendidos e das mediações culturais de determinam a relação destes sujeitos com as ofertas em suas possibilidades e limites.

O território não é apenas uma porção de espaço físico, mas sim um espaço vivido, onde se entrelaçam as dimensões sociais, econômicas políticas e culturais. Segundo Milton Santos, o território é o resultado das relações sociais que nele se estabelecem, sendo, portanto, um espaço carregado de significados e disputas de poder.

O território usado é:

O chão + a identidade.

A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence

O fundamento do trabalho

O lugar da resistência

O lugar das trocas materiais e espirituais

Dito de outro modo, a Política de Assistência Social precisa falar o idioma do território, aprender a dialogar e se adaptar à cultura local, romper com uma visão passiva dos públicos prioritários e passar a compreender suas estratégias de acesso e visão acerca das políticas públicas. É preciso entender que qualquer política pública no Brasil enfrenta o enorme desafio de ser implementada em um país de dimensões

continentais que demanda um expressivo grau de sofisticação e flexibilidade adaptativa em sua execução em territórios tão diversos quanto, por exemplo, a Amazônia e o extremo sul do país:

Este alargamento do diagnóstico pode gerar novas referências de saberes sobre a população e os territórios de intervenção da política pública, à medida que se deixa envolver pela própria realidade estudada, ultrapassando sua abordagem técnica, agregando uma dimensão participativa. É nessa direção que o sufixo “territorial” do diagnóstico social se coloca como um ingrediente a ser (re)descoberto em sua elaboração (Koga, 2016, p.08).

Entretanto, levar em consideração as características locais não significa perder de vista a universalização dos serviços e a busca de uma padronização das ofertas. Mas observar os aspectos

relacionados com a busca da equidade diante de demandas e ofertas com necessidades e complexidades específicas:

Incluir a perspectiva territorial no diagnóstico tem representado na política de assistência social um desafio tão importante quanto a incorporação desta perspectiva na gestão da própria política. Trata-se de inverter a lógica de se olhar para o lugar de intervenção da política pública, tornando o território prioritariamente como ponto de partida e secundariamente como ponto de chegada (Koga, 2016, p.08).

Dentro do que Koga (2016) propõe o território não deve ser visto como meramente como o “cenário” dos acontecimentos, mas como um importante ator social que compõe e organiza a vivência daqueles que nele constituem sua sobrevivência.

Incorporar o território como dimensão fundamental do planejamento da política de Assistência Social permite contextualizar os perfis dos públicos prioritários superando visões genéricas como os “mais pobres” ou os “mais excluídos”. Quando, através da incorporação da dimensão territorial ao diagnóstico, se realiza uma associação dos perfis socioeconômicos destes segmentos prioritários às características intrínsecas de seus territórios de vivência é possível alcançar outro nível de compreensão e de estratégias de intervenção na realidade social. Também é importante assumir esta visão territorializada ao analisar a presença dos equipamentos públicos nos territórios entendendo suas dinâmicas, desafios e potencialidades enquanto parte daquele lugar.

Conclusão

A partir das reflexões aqui desenvolvidas é possível compreender a necessidade de realização de um bom diagnóstico envolvendo os diferentes aspectos territoriais, socioeconômicos, políticos e sociais que se relacionam diretamente com a oferta dos serviços, programas e benefícios da política de Assistência Social. Para realizar este diagnóstico de forma qualificada é necessário reunir um conjunto robusto de informações, mas também é fundamental ter capacidade de analisar criticamente os dados à disposição e compreender as necessidades expressas tanto pelo contexto sociopolítico dos públicos prioritários das políticas públicas quanto a capacidade de resposta apresentada pelos equipamentos socioassistenciais e suas equipes.

Os debates conceituais aqui iniciados são um primeiro passo para compreender as peculiaridades envolvidas no exercício crítico de produção de um diagnóstico na perspectiva da

Assistência Social, mas eles precisam se traduzir em interpretação de dados, tomadas de decisão, planejamento de ações e estratégias de intervenção. Somente a partir da realização destes diferentes passos o potencial de um diagnóstico socioassistencial de efetiva enquanto contribuição efetiva para a consolidação e aperfeiçoamento contínuo da Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria** - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. **Aula 3- Diagnóstico Socioterritorial para ações do BSM e do SUAS.**
https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/pdf/APOSTILA_Curso_de_Indicadores.pdf
- JACZURA, Rosane. Risco ou Vulnerabilidade Social? **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-308, dez. 2012. Semestral. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/12173>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- KOGA, D. **Diagnóstico Socioterritorial: entre o chão e a gestão.** Cadernos IHU ideias / Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Instituto Humanitas Unisinos. – Ano 14, n.243, vol. 14. São Leopoldo: 2016.
<https://ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/243cadernosihuideias.pdf>
- KOGA, D. **Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais.** *SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 16, N.1, P. 30-42, JUL./DEZ. 2013.*
<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/17972>
- SANTOS, Milton. **O retorno do território.** In: OSAL : Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires : CLACSO, 2005- . -- ISSN 1515-3282 Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>