TEXTO 03

DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL NO PLANEJAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

"Aprende. Lê nos olhos. Lê nos olhos, aprende
a ler jornais, aprende:
a verdade pensa com tua cabeça.
Confere tudo. Faça perguntas sem medo
não te convenças sozinho, mas vejas com teus olhos.
Se não descobriu por si na verdade não descobriu.
Afinal você faz parte de tudo, também vai no barco, vai pegar no leme um dia.
Aponte o dedo, pergunta que é isso? Como foi parar aí? Por que?
Você faz parte de tudo.
Aprende, não perde nada das discussões, do silêncio.
Esteja sempre aprendendo por nós e por você.
Você não será ouvinte diante da discussão, não será cogumelo
de sombras e bastidores,
não será cenário para nossa ação".

(Precisamos de você, Bertolt Brecht)

1) O DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

O diagnóstico é uma etapa crítica e decisiva para todo o ciclo de planejamento da assistência social. São os resultados e as constatações obtidas no processo de diagnóstico que conduzem às decisões que irão orientar o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo. Trata-se de um processo sistemático de análise e interpretação da realidade social, destinado a subsidiar a definição de prioridades, objetivos e ações capazes de responder às necessidades e demandas identificadas.

Integrando o ciclo de planejamento, o diagnóstico também está submetido a leituras políticas da realidade e guarda em si as mesmas dimensões técnicas e políticas. Isso significa que a direção, o enfoque, o aprofundamento e as conclusões do diagnóstico são influenciados pelas escolhas. referenciais e perspectivas de quem o elabora. Daí a importância de pluralizar os olhares sobre a realidade e adotar mecanismos participativos desde a etapa diagnóstica.

Os dados levantados, organizados e analisados no diagnóstico oferecem aos atores que planejam a possibilidade de combinar em suas análises, os aspectos estruturais e conjunturais que

determinam e influenciam as condições de vida da população em dado território. São estas constatações que irão subsidiar as decisões e prioridades que serão elencadas no Plano de Assistência Social.

> O diagnóstico é um importante instrumento a auxiliar a tomada de decisão ao dar tratamento adequado a um volume significativo de dados sobre diferentes aspectos sociais, econômicos e ambientais dos municípios. O diagnóstico reúne e transforma esses dados em informação útil, a orientar a gestão municipal nos processos de implementação e acompanhamento de políticas e programas sociais (BRASIL, 2015, p.66).

Um retrato bem desenhado e bem debatido sobre a realidade que se deseja conhecer e demonstrar, *ajuda na precisão das medidas adotadas, direcionando o atendimento às regiões necessitadas e oferecendo às famílias os serviços de que elas precisam e os benefícios a que têm direito.* (BRASIL, 2015, p.66).

DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL NA NOB/SUAS 2012

Art. 20. A realização de diagnóstico socioterritorial, a cada quadriênio, compõe a elaboração dos Planos de Assistência Social em cada esfera de governo. Parágrafo único. O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.

Art. 21. A realização de diagnóstico socioterritorial requer: I - processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; II - identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; III – reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social. IV – utilização de dados territorialidades disponíveis nos sistemas oficiais de informações. Parágrafo único. Consideram-se sistemas oficiais de informações

aqueles utilizados no âmbito do SUAS, ainda que oriundos de outros órgãos da administração pública.

Considerando as orientações técnicas para a elaboração de diagnósticos socioterritoriais, devem ser selecionadas informações que permitam compreender as características históricas, sociais, demográficas e econômicas do território, identificar as demandas de proteção socioassistencial e analisar a distribuição e a cobertura da rede de serviços e benefícios. A seleção e o aprofundamento dessas informações devem considerar as especificidades territoriais e as necessidades de planejamento da política de assistência social.

Através do diagnóstico socioterritorial é possível constituir um mapa de vulnerabilidades e riscos do município identificando as áreas de concentração de famílias com alguma vulnerabilidade e com isso responder a perguntas fundamentais como: *Quantas famílias ganham menos de um salário-mínimo per capita? Onde há a maior concentração delas? Quantas têm moradias precárias, sem banheiro ou luz elétrica? As crianças trabalham em vez de ir à escola?*

> A quantidade de temas e a profundidade de seu detalhamento são decisões críticas a serem tomadas quando da elaboração de um diagnóstico. Se muito abrangente, o diagnóstico perde o foco e a objetividade, fundamentais para auxiliar o gestor na tomada de decisão. Se muito restrito, pode comprometer a formulação da política pública, ao não explicitar as dimensões que determinam ou afetam a problemática social, econômica ou ambiental em questão (BRASIL, 2015, p.69).

A territorialização das informações constitui um componente estruturante do diagnóstico socioterritorial. Sempre que possível, o georreferenciamento deve ser utilizado para visualizar a distribuição espacial das vulnerabilidades, dos riscos, das demandas e das ofertas socioassistenciais, contribuindo para identificar desigualdades de cobertura, vazios de atendimento e territórios prioritários.

A disposição de informações territorializadas permite aos gestores e equipes conhecer as especificidades dos territórios, direcionar os equipamentos, os benefícios e serviços da assistência social para os territórios que concentram maiores vulnerabilidades e que demandam uma intervenção mais focalizada e estruturada.

Ao tratar dos territórios prioritários, vale explicitar que a análise não deve se restringir à concentração de famílias em situação de pobreza. É importante considerar também as desigualdades de acesso, as características da população, as barreiras territoriais e a incidência de riscos e violações de direitos.

> Trata-se de uma forma de operação que visa romper a lógica da demanda espontânea – pela qual cabe às famílias procurar os serviços públicos – em prol de uma lógica segundo a qual o Estado vai ao encontro das famílias, assegurando-lhes direitos e ofertando-lhe oportunidades. Sublinha-se o caráter preventivo dessa forma de atuação, que objetiva evitar o agravamento das situações de risco e vulnerabilidade já vivenciadas pelas famílias (BRASIL, 2015, p. 74).

Adicionalmente, as informações que o diagnóstico oferece dão suporte aos gestores nas negociações e processos de incidência política por novos recursos, novos equipamentos ou pela ampliação da equipe e da cobertura. Os argumentos são irrefutáveis quando se têm evidências a demonstrar aos seus interlocutores.

COMO ANALISAR VULNERABILIDADES E RISCOS POR MEIO DE INDICADORES?

Por serem conceitos complexos e multidimensionais, as situações de vulnerabilidade e risco exigem procedimentos sistemáticos de identificação, análise e acompanhamento. Os indicadores constituem recursos importantes para esse trabalho, pois permitem observar determinadas dimensões da realidade, comparar situações territoriais e acompanhar mudanças ao longo do tempo. Sua interpretação, entretanto, deve ser articulada a informações qualitativas e ao conhecimento das condições concretas de vida da população.

“Bons diagnósticos reúnem indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso adequado, por exemplo), indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, escolaridade média da população de quinze anos ou mais, etc.), indicadores de mercado de trabalho (taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho, etc.), indicadores habitacionais (posse de bens duráveis, densidade de moradores por domicílio, etc.), indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos à mão armada por cem mil habitantes, etc.), indicadores de infraestrutura urbana (taxa de cobertura da rede de

abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc.) e indicadores de renda e desigualdade (proporção de pobres, índice de Gini etc.).

Fonte: Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria, 2015, p. 77.

No âmbito da assistência social é indispensável fundamentar o diagnóstico em dados e indicadores capazes de revelar as situações de vulnerabilidade, risco e violação de direitos como situações de violência, negligência, maus-tratos, trabalho infantil, abuso e exploração sexual, pessoas idosas que moram sozinhas, famílias com presença de pessoas com deficiência, famílias extremamente pobres com elevado número de crianças ou que descumpriram as condições do Programa Bolsa Família (PBF). O descumprimento deve ser tratado como sinal que pode indicar dificuldades de acesso a serviços ou outras situações que exigem análise e acompanhamento.

A NOB/SUAS elencou algumas das variáveis que podem evidenciar riscos e vulnerabilidades:

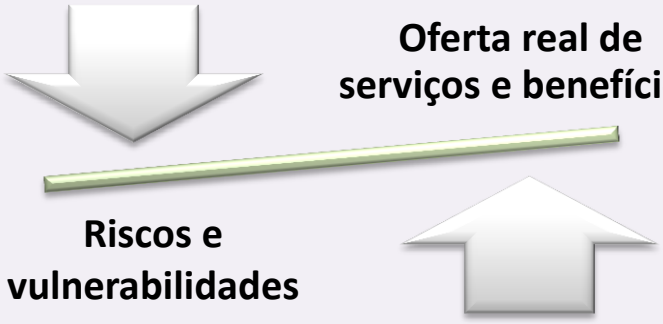
1. Famílias com serviços de infraestrutura inadequados:
    - 1.1. Abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma
    - 1.2. Sem banheiro ou sanitário
    - 1.3. Destino do lixo inadequado conforme legislação
    - 1.4. Mais de 2 moradores por dormitório
2. Famílias com renda familiar *per capita* inferior ¼ salário mínimo:
    - 2.1. Família com renda familiar *per capita* inferior ½ salário mínimo:
    - 2.2. Com pessoas de 0 a 14 anos
    - 2.3. Com responsável com menos de 4 anos de estudo
3. Família na qual há um chefe de família mulher, sem cônjuge:
    - 3.1. Com filhos menores de 15 anos
    - 3.2. Ser analfabeta
4. Família no qual há uma pessoa com 16 anos ou mais:
    - 4.1. Desocupada (procurando trabalho)
    - 4.2. Com quatro ou menos anos de estudo
5. Família na qual uma pessoa de 10 a 15 anos trabalhe
6. Família na qual há uma pessoa de 4 a 14 anos que não estude
7. Família com renda familiar per capita inferior a ½ salário-mínimo:

7.1. Com pessoa com deficiência

7.2. Com pessoa de 60 anos ou mais

Além dos indicadores que expressem as demandas da população dos territórios, o diagnóstico deve ser capaz de demonstrar o quê e o quanto já está sendo efetivamente ofertado. Ou seja, buscar estabelecer a relação entre riscos e vulnerabilidade com a oferta real de serviços e benefícios e com isso responder: a cobertura da assistência social em determinado território responde à demanda da população?

O diagnóstico deve subsidiar a definição de ações destinadas a reduzir as desigualdades territoriais de cobertura e a aproximar a oferta de serviços e benefícios das necessidades de proteção social da população. Para isso, é necessário considerar o volume da oferta, sua distribuição, capacidade de atendimento, acessibilidade e adequação às demandas identificadas.



Fonte: Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS, 2016, p. 25.

Logo, o diagnóstico tem que informar, preferencialmente de modo georreferenciado, o número de equipamentos e unidades de atendimento da assistência social - CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades de Acolhimento, Instituições de Longa Permanência - e seus respectivos perfis e número de atendidos. Deve também referenciar equipamentos e serviços de outras políticas que guardem relação com as demandas da população - escolas, unidades de saúde, conselhos tutelares. Também os serviços e ofertas das redes não governamentais presentes nos territórios: entidades de assistência social, instituições religiosas, associações, grupos e coletivos diversos.

O diagnóstico pode também fazer referência e se orientar por dados e indicadores de oferta da assistência social como o ID CRAS, ID CREAS e por fontes como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o CADSUAS, os Relatórios do Sistema de Registro Mensal de Atendimentos – RMA e o Censo SUAS. Os dados parametrizados por estes dispositivos são muito elucidativos sobre os padrões de oferta da política de assistência social e podem balizar as metas de ampliação e aprimoramento da política. A escolha da fonte deve considerar o indicador que se pretende analisar, a abrangência territorial, o período de referência e a qualidade dos dados disponíveis.

Na página oficial de Vigilância Socioassistencial do governo federal é possível obter informações sobre diferentes edições do Censo SUAS, dados do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) e outros instrumentos.

É importante que o diagnóstico, para além dos indicadores e dados quantitativos, agregue elementos qualitativos à interpretação desta realidade territorial, permitindo uma reflexão mais vivencial à análise da complexa realidade social. Reforça-se então a importância dos modelos participativos que possibilitem envolver os diversos atores que dialogam com o universo da assistência social, especialmente os trabalhadores, as comunidades e suas representações, as famílias e indivíduos usuários da política. São inúmeras as técnicas e metodologias que podem ser utilizadas para promover a participação e enriquecer o diagnóstico socioterritorial.

Com todas as informações mapeadas e construídas o diagnóstico deve se estruturar na forma de um relato discursivo onde os dados e informações sejam apresentados e analisados. Para apoiar nesta organização sugere-se o seguinte modelo:

MODELO DE REFERÊNCIA PARA A ESTRUTURAÇÃO DO DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

1) Contexto	Condições gerais de desenvolvimento econômico e social dos municípios, microrregiões e estados. Devem abordar de forma sintética as informações essenciais das seguintes áreas: demografia, educação, saúde, trabalho, infraestrutura urbana, economia e meio ambiente. A apresentação das informações de contextualização deve ser

	criteriosa e priorizar aquelas que contribuam diretamente para a compreensão das condições de vida da população, das desigualdades territoriais e das demandas de proteção social.
2) Caracterização da demanda potencial para os Serviços e Benefícios da Assistência Social	Apresentar uma referência numérica que possa expressar a demanda potencial, ou como dimensionamento do público-alvo, para cada um dos serviços e benefícios do SUAS em um dado território. A demanda potencial não equivale automaticamente ao número de famílias elegíveis, cadastradas ou beneficiárias. Trata-se de uma estimativa que deve considerar as características da população, as necessidades de proteção social e as especificidades de cada serviço ou benefício. Devem considerar todos os Serviços Socioassistenciais Tipificados, os Benefícios Eventuais, o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o benefício pago por meio do PBF.
3) Estrutura de oferta dos Serviços e Benefícios da Assistência Social	Apresentar, por meio de dados quantitativos, informações sobre: • distribuição territorial e abrangência das ofertas • capacidade instalada e volume de atendimentos • composição e suficiência das equipes • continuidade e acessibilidade dos serviços • qualidade da oferta, quando houver informações disponíveis • financiamento e condições de sustentabilidade da oferta.

4) Oferta de outras políticas públicas e articulação intersetorial	Apresentar, por meio de dados numéricos e de dados categóricos, informações sobre: • a existência, ou não, de outras ofertas que, embora não integrem as ações de assistência social, constituem “retaguardas” ou pontos de apoio indispensáveis à dimensão intersetorial da atenção aos usuários da política de assistência. • se destacam estruturas de ofertas, relacionadas à Justiça, aos serviços de saúde mental, Equipes/Unidades de Saúde da Família, Programas de Educação em horário integral, outros serviços e recursos que tenham relação com as demandas identificadas no território, de acordo com as especificidades locais.
5) Indicadores que relacionem demanda e oferta, segundo os Serviços Socioassistenciais Tipificados e, eventualmente, públicos específicos.	Apresentar indicadores que permitam analisar, direta ou indiretamente, a cobertura dos serviços e benefícios em um determinado território.

Adaptado do Curso de atualização de Planos de Assistência Social, 2015, Pág.70.

No próximo módulo...

O próximo módulo abordará a importância do monitoramento e da avaliação no ciclo de gestão da Política de Assistência Social, destacando o papel da Vigilância Socioassistencial no planejamento. Também discutirá a gestão da informação e o uso de indicadores como recursos estratégicos para acompanhar a implementação da política, analisar seus resultados e subsidiar a tomada de decisões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: 2005. Disponível em: NOB-SUAS 2005.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de atualização de Planos de Assistência Social.** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo. Brasília, DF: 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria**. MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo. Brasília, DF: 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS**. MDSA, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo. Brasília, DF: 2016.