



PASSOS E DESCOMPASSOS: O TERRITÓRIO VIVIDO E A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

VIUDES, Paula Fonseca do Nascimento

FERREIRA, Sílvia Aline Silva

RESUMO: Propomos apresentar algumas contribuições sobre o diagnóstico socioterritorial, enquanto uma importante ferramenta na gestão e operacionalização nas políticas públicas de uma forma geral, e especialmente, na Política de Assistência Social. O diagnóstico socioterritorial tem por base o conhecimento coletivo da realidade, a partir da leitura dos territórios e outros recortes socioespaciais que possibilitam identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades, além de buscar conhecer e reconhecer, efetivamente, a realidade local e/ou regional a qual se busca intervir, nas suas especificidades, complexidade, assim como suas potencialidades.

PALAVRAS-CHAVE: Diagnóstico; território; Política de Assistência Social.

INTRODUÇÃO

Convivemos com o aprofundamento das desigualdades sociais, historicamente construídas e cotidianamente reafirmadas em diversos formatos, seja com o desrespeito do direito mínimo à vida, à alimentação, à moradia, à liberdade, à igualdade ou mesmo com preconceitos de cor, etnia e gênero, que demonstram a urgência de projetos que estendam um conjunto de medidas que enfrente a grave questão social, que é produto e expressão da contradição entre capital e trabalho.

Vários esforços têm sido feitos para combater as desigualdades sociais, entretanto, a construção de uma base para sua superação precisa envolver um parcela significativa da população, tanto na elaboração como na implementação de políticas públicas que deve ir ao encontro dos interesses e necessidades dessa população. Contudo, pouco se sabe das percepções e ponderações que as populações potencialmente beneficiárias dessas políticas públicas fazem, ou mesmo suas demandas.

Conhecer a história e o cotidiano dessa população tem um importante papel na atualidade, tanto para gestores, quanto para os agentes públicos que atuam nos equipamentos diretamente nos territórios onde há um maior número de demanda, independente da política pública.

É nesse contexto que se insere o debate sobre o diagnóstico socioterritorial, que tem contribuído no processo de aprimoramento das políticas públicas em geral, e particularmente, na Política de Assistência Social, no que concerne ao reconhecimento da



diversidade da realidade brasileira, na perspectiva da garantia do acesso aos direitos, de acordo com as demandas nos diferentes territórios. O diagnóstico socioterritorial contribui tanto para a gestão da política, quanto sua operacionalização, desvelando as particularidades de populações e territórios.

A territorialização do diagnóstico é justificada para que gestores e agentes públicos possam conhecer e reconhecer efetivamente a realidade local e/ou regional a qual se busca intervir, nas suas especificidades, complexidade, assim como suas potencialidades. O diagnóstico socioterritorial é uma ferramenta capaz de tornar a Política de Assistência Social, mais condizentes com a realidade dos locais onde pretende operacionalizar estas políticas.

Nosso objetivo será de apresentar algumas reflexões sobre o que se entende por esta ferramenta e para isso, o texto será organizado em três seções: na primeira apresentamos algumas considerações sobre diagnóstico e território; na segunda expusemos os passos e descompassos do diagnóstico socioterritorial nas políticas públicas; na terceira e última seção apresentamos algumas considerações sobre o tema trabalhado.

1 - O DIAGNÓSTICO E O TERRITÓRIO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Inicialmente apresentamos o significado da palavra diagnóstico que segundo o dicionário *Aurélio* significa conhecer, reconhecer, analisar e investigar. Esse significado tem grande importância para nossa reflexão, já que o diagnóstico socioterritorial ganha destaque por apresentar elementos da realidade local ou regional que dará subsídios para a gestão e operacionalização das políticas sociais.

A nomenclatura adotada de “Diagnóstico Socioterritorial” tem se mostrado mais próxima da ideia de trazer à tona o território de vivência e não somente um conjunto de dados sobre os territórios na forma de indicadores genéricos sobre uma cidade, por exemplo, sem vinculá-los aos diferentes territórios que compõem suas tramas cotidianas: a vida de quem mora no centro ou em um bairro mais periférico, ou ainda na zona rural podem apresentar condições de vida bem diferentes e só a média do município não é capaz de capturar essas desigualdades internas da cidade (BRASIL, 2013).

A dimensão socioterritorial do diagnóstico tem por objetivo justamente aproximar as pessoas e os números (estatísticos), ou seja, dar base para os números, até para ser possível comparar um lugar e outro de uma mesma cidade, pois,

É possível que um lugar seja considerado pior que outro não somente porque seus moradores são pobres, mas porque além da pobreza se percebe que faltam serviços urbanos (esgoto, água, luz, estrada, transporte), de saúde, de educação, de assistência social. Não basta dizer “quem são as pessoas”, se faz necessário também responder “onde elas estão”. (BRASIL, 2013, p. 70)



O diagnóstico socioterritorial pode trazer à tona ou tornar conhecido cada território, ou chão nas suas particularidades e complexidades e Santos (2002) faz referência ao uso da palavra chão, dizendo que o território usado é o chão mais a identidade,

O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2002, p.14)

Dessa forma, o território de vivência ultrapassa em muito a noção de território como espaço administrativo, circunscrito a um limite artificialmente definido em um mapa chamado de político-administrativo. Embora seja uma ferramenta necessária para determinadas funções de gestão, não se pode tomá-la como a única ou principal referência no processo de territorialização de uma política pública.

O diagnóstico socioterritorial busca identificar as situações de vida diferenciadas e desiguais que se encontram em uma única cidade, e que muitas vezes não aparecem quando se conhece essa cidade somente pelos seus números totais ou médios como exemplo: a média de salário da população; a média de escolaridade das crianças; etc e assim se vai construindo um apanhado de números que dificilmente possibilita saber se os números querem dizer se a situação é boa ou ruim, inutilizando um diagnóstico socioterritorial.

Então, os números precisam ter chão e precisam fazer sentido tanto para quem constrói como para quem vai usá-los no cotidiano. Por outro lado, se sabe que nem tudo que acontece no cotidiano de vida das populações e dos seus lugares de vivência são possíveis de serem enumerados ou medidos, transformados em números, em quantidade. Por exemplo, a história de um bairro ou o perfil cultural de determinadas famílias, suas linguagens e modos de se relacionarem uns com os outros, ou ainda as estratégias informais e ilegais para acessar renda e serviços (BRASIL, 2013).

Assim, o diagnóstico socioterritorial pode ser construído,

Por informações na forma de números e estatísticas, como também por informações que se traduzem em histórias de vida dos lugares, de suas famílias e instituições, atores sociais os mais diversos. Para isso, se faz necessário definir também quem participa desse processo de construção do conhecimento, em que são igualmente valorizados os dados estatísticos, bem como os dados considerados mais qualitativos. Trata-se de duas formas de ler a realidade que são complementares. (BRASIL, 2013, p.71)

Trata-se de um reconhecimento do território vivenciado pelos agentes que os constitui, tal como salienta Santos (2006), um reconhecimento do território vivido, habitado pela sua gente e não simplesmente referido a números e informações sem vida sobre ele.



Do ponto de vista administrativo, a escala do cotidiano traz alguns desafios para se trabalhar um diagnóstico socioterritorial. Um deles é justamente a dificuldade em se obter as informações das cidades a partir de seus territórios intraurbanos, sejam os bairros, distritos, áreas de planejamento.

Koga (2016) afirma que tratar os dados estatísticos de forma mais desagregada do ponto de vista territorial ainda se mostra como uma realidade distante de muitas gestões municipais e que envolve as diversas políticas públicas e completa,

É prática comum na gestão pública o uso de divisões ou parcelamentos diversos do solo, gerando incompatibilidades de áreas de abrangência entre as diferentes secretarias ou setores, seja em âmbito local ou regional. Assim, as áreas de saúde não são as mesmas da educação, que não coincidem com as da assistência social ou até do planejamento. Estes desencontros cartográficos expressam as dificuldades da tão aclamada e defendida intersectorialidade no campo das políticas sociais, que começam exatamente no entendimento que cada setor constrói sobre o território comum de atuação, sem diálogo com os demais setores. (KOGA, 2016, p.11)

É no âmbito municipal das políticas públicas que se buscará estabelecer um diálogo, entendendo ser a escala local a mais desafiadora, tendo em vista ser ela a mais próxima do cotidiano vivenciado pelo cidadão (KOGA, 2016).

Estes são os principais benefícios da utilização dos diagnósticos socioterritoriais para o campo das políticas públicas, sobretudo, àqueles que se apresentam sob uma perspectiva mais ampla que buscam, não somente descrever a realidade dada de certa localidade, mas também suas possibilidades para o enfrentamento.

Portanto, trata-se de conhecer a realidade local e regional em relação ao tipo de ocupação que cada território tem, se é predominantemente urbana ou rural, o porte dos municípios, perfil da população que o ocupa em termos etários, gênero, etnia, além de condições econômicas e outras informações, além dos aspectos de construção subjetiva dos territórios estudados e nos termos de Koga e Nakano (2006, p. 74).

E isso implica o reconhecimento da necessidade de complementação com outras fontes de dados, para além dos tradicionais mapeamentos da pobreza, vulnerabilidade ou exclusão social das cidades brasileiras agregando diversidade de olhares sobre a mesma realidade, sobre os territórios.

É possível notar que um diagnóstico socioterritorial é composto por várias dimensões, e não se referem somente a diferenças entre cidades, mas também se remetem a diferenças regionais no Brasil, que trazem consigo variações nos contextos culturais e ambientais e nos arranjos de relações entre agentes que precisam ser compreendidas para adequada leitura e reconhecimento em um país historicamente marcado pela desigualdade e assimetrias sociais (LAISNER e PAVARINA, 2013).

Mas é preciso ressaltar que a construção de um diagnóstico socioterritorial é um processo, e é preciso envolver todos os agentes públicos que atuam em um determinado



território além da participação das famílias potencialmente beneficiárias dessas políticas e a utilização de metodologias participativas na construção do diagnóstico é uma ótima estratégia.

Sobre o envolvimento dos agentes públicos vale destacar duas questões: a primeira diz respeito ao desafio de envolver os agentes públicos no processo de construção e/ou planejamento de projetos, ações em geral ou mesmo no diagnóstico socioterritorial; a segunda questão é que o não envolvimento ou participação nesse processo gera descompassos no momento da implantação ou implementação de projetos, ações ou o uso do diagnóstico socioterritorial como um ferramenta de trabalho que pode qualificar a ação do agente público, apontando demandas, necessidades e potencialidades dos territórios de atuação.

2 - DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL: PASSOS E DESCOMPASSOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os diagnósticos socioterritoriais devem ser instrumentos capazes de tornar as políticas públicas mais condizentes com a realidade local, porém, ainda se percebem dificuldades para sua concretização, especialmente na esfera municipal, e uma desarticulação desse processo com o ente estadual.

A ausência de um (re)conhecimento da realidade local onde pretende-se intervir pode implicar na produção de diagnósticos que vão se constituir em um conjunto de informações desconectadas dessa realidade, funcionando mais como um instrumento técnico e burocrático. Trata-se de mais um mecanismo para cumprimento de uma obrigação legal da gestão, que não se configura como parte de um real processo de planejamento, que deveria analisar as dinâmicas dos territórios de intervenção da Política de Assistência Social, seus alcances e déficits na provisão de respostas aos cidadãos e isso implica na necessária superação de sua abordagem exclusivamente tecnicista (KOGA, 2016).

Diagnósticos socioterritoriais podem (e devem) conter indicadores e estatísticas sobre os territórios, porém há que se ter clareza de suas insuficiências e incompletudes para capturar ou representar as dinâmicas relacionais, as tramas que se dão na escala do cotidiano, nos lugares. (BRASIL, 2013, p.72)

A partir desta perspectiva, abre-se a possibilidade de se avançar na análise do território enquanto elemento físico-administrativo e incorporar outras dimensões que envolvem seu uso no cotidiano pelas populações. Trata-se de aspectos mais relacionais (e de poder), como as questões de identidade com o lugar, conflitos e solidariedades concomitantes em territórios intensamente disputados (KOGA, 2016).



O diagnóstico socioterritorial pode contribuir junto à gestão das políticas públicas enquanto gerador de processos coletivos de produção do conhecimento sobre as particularidades dos territórios onde estão os equipamentos públicos para atendimento da população. A construção do diagnóstico deve envolver e articular várias políticas ao mesmo tempo e isso pode se configurar como uma estratégia de incorporação do próprio diagnóstico como ferramenta de trabalho e com envolvimento das diversas políticas, seus agentes públicos e gestores, durante o processo de construção do diagnóstico potencializa o próprio uso posterior do mesmo por aqueles que participaram dessa construção.

O diagnóstico socioterritorial, como apresentado no Caderno 3 do Capacita SUAS (BRASIL, 2013), coloca-se como um produto da gestão e também como processo, à medida que agrega conhecimentos produzidos por diferentes agentes da gestão, incluindo os próprios beneficiários da política pública e mesmo trabalhadores de outras políticas que atuam nos mesmos territórios.

Necessariamente, um Diagnóstico Socioterritorial demandará diferentes informações e informantes presentes nos territórios a serem (re)conhecidos. Os graus de envolvimento e participação indicarão a dimensão e a consistência das informações produzidas, conhecidas e analisadas. Pois, a participação dos atores no diagnóstico não se resume à posição de “informante” ou “fonte de dados”, mas também de coautoria do diagnóstico, no sentido de que à medida do seu envolvimento no processo de construção do conhecimento socioterritorial proposto se torna também um dos autores. (BRASIL, 2013, p. 72)

É preciso ressaltar a importância da participação e o envolvimento dos agentes públicos das diversas políticas públicas, que atuam no mesmo território, no processo de construção do diagnóstico, evidenciando seu protagonismo na produção de suas ferramentas de trabalho e de gestão e no reconhecimento dos territórios de atuação, diferentemente, de diagnósticos elaborados por pessoas que não vivem ou não conheçam as dinâmicas locais, apresentando apenas dados quantitativos que dificilmente serão analisados e interpretados por esses agentes públicos.

Koga (2016) afirma que é preciso reconhecer a importância do papel exercido por estes agentes públicos no apoio aos gestores das políticas públicas, e se torna preocupante a partir do momento em que esta relação retira o protagonismo destes trabalhadores do processo de produção do conhecimento.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Nos passos e descompassos, o diagnóstico socioterritorial pode ser considerado mais do que uma ferramenta técnica, pode ser uma estratégia política para trazer à tona



informações e informantes que ultrapassem os limites institucionais e, de fato, qualifique o planejamento e a ação pública.

Nesse contexto, os processos de produção e utilização de informações ganham relevância, porque qualificam a intervenção dos agentes públicos, possibilitando processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral.

No processo de construção do diagnóstico socioterritorial deve haver a articulação das diversas políticas públicas, especialmente na Política de Assistência Social, que atuam no mesmo território que ocorrerá por meio da participação e do envolvimento dos gestores, agentes públicos e população local e/ou regional. Essa articulação se coloca como um importante desafio metodológico ao se pretender construir um diagnóstico socioterritorial.

À medida que envolvemos a gestão e os agentes públicos, ou seja, quem planeja e quem operacionaliza e mantém relações cotidianas com os territórios de intervenção, o diagnóstico passa a vincular novos matizes aos dados já existentes.

A aproximação dos dados estatísticos com o território vivo e vivido é um dos caminhos centrais na produção de um diagnóstico socioterritorial. Significa a incorporação de novas informações, cujas fontes de dados necessitam serem descobertas junto a quem vivencia o cotidiano do território (KOGA, 2016).

O território vivido é utilizado pela política pública para o alcance de suas intervenções, mas, ao mesmo tempo, talvez seja a escala mais desconhecida nos processos de planejamento, pois dizem respeito às dinâmicas da vivência, do cotidiano, informações mais difíceis de serem capturadas pelas tecnologias cadastrais.

Nesse complexo trajeto de passos e descompassos, entre os dispositivos a serem cumpridos e a dinâmica da realidade em pauta, é sempre um risco tornar um instrumento de gestão uma plataforma “burocraticamente correta”, porém “sem os pés no chão” (KOGA, 2016).

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Sistema Único de Assistência Social** – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

BRASIL, **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSUAS, Caderno 3. Brasília: 2013.

KOGA, Dirce Haruo. **Diagnóstico Socioterritorial entre o chão e a gestão**. ano 14 • nº 243. vol. 14. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos: 2016.



KOGA, Dirce Haruo; NAKANO, Anderson Kazuo. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v.27, n.85, p. 98-108, mar. 2006.

LAISNER, Regina; PAVARINA, Paula. **O papel estratégico do diagnóstico socioterritorial para desenho, elaboração e avaliação de Políticas Públicas**. XXIX Congress do Latin American Sociological Association, Santiago - Chile: 2013.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L., Território: Globalização e fragmentação. 5ª. Ed., São Paulo: Hucitec/Anpur, 2002

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.