

DISCURSO SOBRE “VÍNCULO” NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

DISCOURSE ON "BONDING" IN THE NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY: A DOCUMENTARY ANALYSIS

Rafael Bianchi SILVA* 
Paola Christie Ijiri RIBEIRO** 
Jessica Pedrosa MANDELLI*** 

Resumo: O presente artigo objetiva analisar teoricamente o termo “vínculo” empregado no contexto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Como metodologia, foi utilizada a análise de conteúdo de cartilhas e documentos parametrizadores da política, sendo as categorias de análise definidas a partir de sua emergência nos documentos analisados. Observou-se a presença nos documentos de quatro sentidos para o vínculo: (1) vínculo como elo/ligação (estabelecido entre os usuários do serviço e os profissionais); (2) vínculo como objeto (avaliado pela política através de alguns dispositivos); (3) vínculo como meio (utilizado para desenvolver ações dentro da política), e (4) vínculo como resultado (um fim a ser atingido pelos profissionais e pela política de assistência social). Desse modo, conclui-se que o vínculo abordado na PNAS é um termo polissêmico e necessita ser melhor compreendido, pois impacta diretamente na metodologia, nas ferramentas e nas ações de trabalho dos técnicos que operam a política no cotidiano.

Palavras-chave: Assistência Social. Discurso. Vínculo. Análise Documental.

Abstract: This paper aims to theoretically analyze the term “bond” used in the context of the National Social Assistance Policy (PNAS). As a methodology, content analysis of booklets and policy parameter documents was used, with the analysis categories defined based on their emergence in the analyzed documents. The presence of four meanings for the bond was observed in the documents: (1) bond as a link/connection (established between service users and professionals); (2) bond as an object (evaluated by the policy through some devices); (3) bond as a means (used to develop actions within the policy), and (4) bond as a result (an end to be achieved by professionals and social assistance policy). Therefore, it is concluded that the link addressed in the PNAS is a polysemic term and needs to be better understood, as it directly impacts the methodology, tools and work actions of technicians who operate the policy in their daily lives.

Keywords: Social Assistance. Speech. Bond. Document Analysis.

Submetido em 29/11/2023. Aceito em 20/03/2024.

* Doutor em Educação (Unesp/Marília). Docente do Departamento de Psicologia Social e Institucional da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: rafael.bianchi@uel.br

** Psicóloga formada pela Universidade Estadual de Londrina. Residente Técnica na 17ª Regional de Saúde pelo RESTEC-PR/Unicentro. E-mail: polaciribeiro@gmail.com

*** Doutoranda em Psicologia pelo Programa de Pós-graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Docente do curso de Psicologia na Pontifícia Universidade Católica/Campus Londrina. E-mail: jessicamandelli@hotmail.com



Introdução

O debate acerca dos direitos sociais no Brasil passou por diversos momentos ao longo da história, desde a promulgação de leis sociais que atendessem questões emergenciais, necessidade de controle e mesmo desarticulação política até a construção de práticas de assistencialismo realizadas de modo intermitente e descontinuado. Tal percurso deixou suas marcas e heranças no processo de construção das políticas sociais no país, possibilitando o surgimento de uma luta pelos direitos de cidadania.

A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco que implicou em avanços progressistas relativo a esses direitos pois, a partir de então, o Estado sofre uma mudança significativa em seu papel e função, passando a se responsabilizar e priorizar os indivíduos e famílias desprovidas de direitos, dando início a um novo modelo de políticas sociais no País (Scott *et al.*, 2019). Tal proposta tem por objetivo assegurar os direitos mínimos sociais para os indivíduos, bem como enfrentar a condição de exclusão social (Romagnoli, 2015).

Vale ressaltar que, a utilização do termo “mínimos sociais” vem sendo discutido por vários autores de forma crítica, porém, seu uso é expresso na LOAS e na PNAS. Conforme aponta Pereira (2011), indicar a defesa e garantia de “mínimos sociais” requer uma cuidadosa reflexão, pois, mínimo pode ter uma “conotação de menor, de menos, em sua acepção mais íntima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social” (p. 26), tal como propõe a ideologia neoliberal. Já o conceito de “básico” (referente a provisão de necessidades básicas) difere de mínimo, expressa algo fundamental, primordial, que tem como objetivo uma base de sustentação e, por isso, requer investimentos sociais. Nas palavras da autora:

[...] para que a provisão a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requisitos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou precondição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante aos quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas públicas correspondentes (Pereira, 2011, p. 27).

A partir da Constituição de 1988, constitui-se o tripé da seguridade social – formado pela Assistência Social, Saúde e Previdência Social - configurando-se como um relevante passo no percurso da defesa e ampliação de direitos no país, além de uma alteração significativa do papel e função do Estado que passa a ter a prerrogativa de legal de atuar em prol e em defesa dos direitos sociais.

Apesar da regulamentação legal, a partir de 1990, Behing e Boschetti (2011) explicam que ocorreu um grande retrocesso nos princípios da Assistência Social propostos na Constituição e uma retração no papel do Estado que transferiu suas responsabilidades novamente à sociedade, sob a justificativa do voluntarismo e da solidariedade ao próximo, vínculo com as organizações sem fins lucrativos via filantropia e um retorno à família enquanto entidade protetiva primária. Assim, observa-se que, mesmo com as lutas e

os avanços alcançados, a Constituição Federal não necessariamente materializou muitos de seus objetivos, visto que, para tanto, seriam necessários investimentos políticos efetivos.

Mesmo nesse contexto desfavorável, em 1993, temos a promulgação da Lei Federal nº 8742/93 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que consolidou a Assistência Social como uma política pública, delineando o campo dos direitos a serem garantidos, a responsabilidade estatal e a universalização dos acessos o que também foi reiterado, anos mais tarde, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Instituída em 2004, a PNAS reforça essa batalha pelos direitos de cidadania definindo as pessoas, a família e suas circunstâncias como três vertentes de proteção social, agindo na prevenção e enfrentamento de vulnerabilidades sociais (Brasil, 2004).

Em 2005, é formalizado o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), tornando-se um novo modelo de gestão da PNAS, possuindo a centralidade nas famílias, na organização de ações, benefícios e serviços, baseado no trabalho nos territórios, ou seja, no espaço social onde seus usuários vivem. Assim, “o SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (Brasil, 2004, p. 39).

Desde então, foram produzidos diversos materiais que formatam o trabalho previsto na PNAS, expressando os objetivos e diretrizes da política, bem como parametrizações que funcionam como suporte aos profissionais que atuam nessa área. Com esse fim, os documentos trazem diversos conceitos-chaves que permeiam as ações e visão proposta para a Política Nacional de Assistência Social sendo um dos mais relevantes e recorrentes o termo “vínculo”.

Como apontam Rodrigues, Guareschi e da Cruz (2013) a questão do vínculo está frequentemente presente nos documentos relativos a Política Nacional de Assistência Social, constituindo um elemento de extrema importância, para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, sendo quase um imperativo. Encontra-se sempre relacionado a palavras como o par fragilização-fortalecimento, antes de ser adjetivado por termos como familiar, social e comunitário. Tal elemento encontra-se expresso nos documentos, uma vez que “o fortalecimento dos vínculos familiares e a defesa e promoção do direito à convivência familiar e comunitária são metas que perpassam todas as normatizações da política nacional de assistência social” (Brasil, 2012, p. 89).

Rodrigues (2017) pontua que o tema relativo ao vínculo se materializa na PNAS no aspecto físico e prático atravessando os diferentes serviços previstos, além de incidir diretamente sobre a metodologia de trabalho dos técnicos que atuam nos dispositivos da política.

O termo “vínculo” aparece desde o documento proponente da PNAS em 2004, quando é indicado a qual público a política se propõe a atender qual sejam, “[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com **perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade**; [...]” (Brasil, 2004, p. 33, grifo nosso).

Ainda, no decorrer de outros documentos produzidos nos anos seguintes, o termo “vínculo” continua a ser citado fazendo referência, por exemplo, ao que necessita ser superado pela política em suas diferentes frentes de atuação. Assim, define-se que “[...] o **fortalecimento dos vínculos familiares** e a defesa e promoção do direito à convivência familiar e comunitária, finalidades da política da assistência social, são um grande desafio” (Brasil, 2009, p. 12, grifo nosso), tornando-se principais operadores do trabalho social proposto.

Em outros momentos, é possível observar que o vínculo é definido enquanto meta a ser atingida, visto que as seguranças alicerçadas no âmbito da assistência social objetivam “[...] principalmente, ao **fortalecimento de vínculos**, à auto-estima, à autonomia, ao protagonismo, à participação e à capacidade de proteção das famílias, indivíduos e comunidades” (Brasil, 2011, p. 16, grifo nosso).

Observa-se, portanto, a multiplicidade semântica do termo além de diferentes usos do mesmo nos diferentes parâmetros da política. Visando compreender como o termo se apresenta no contexto da PNAS, este artigo busca analisar de que modo o termo “vínculo” é empregado no contexto da referida política pública e quais as possíveis implicações desse processo.

1. Metodologia

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa documental de cunho qualitativa. Segundo Souza e Santos (2020), a pesquisa qualitativa preocupa-se com fatos sociais os quais demandam produção de significados e explicação de sua produção a partir da rede de relações presentes na própria sociedade. Nesse sentido, trata-se de uma perspectiva de pesquisa que se debruça sobre as formas de percepção do mundo, os modos de comunicação e de reconhecimento de situações-problema, o que implica no trabalho com o universo de significados que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 2001).

No que diz respeito a pesquisa documental, ela busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse do pesquisador. Ela “[...] parte do pressuposto de que, por trás do discurso aparente, simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar” (Godoy, 1995 p.24). Assim, busca compreender as características, estruturas, modelos e/ou discursos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomados como objeto de análise, permitindo que documentos amplamente examinados por diferentes tipos de pesquisa possam ganhar novas e diferentes significações.

Segundo Kripka, Scheller e Bonotto (2015, p.245), “o estudo dos documentos é compreendido por etapas que vão desde a escolha e coleta dos documentos até a sua análise [...]”. Em nossa pesquisa em específico, considerou-se como campo de investigação os documentos que parametrizam a Política Nacional de Assistência Social. Como critério de inclusão para a escolha dos documentos analisados, foram delimitados documentos oficiais emitidos pelo Governo Federal que tiveram como objetivo parametrizar a política pública de Assistência Social. Enquanto intervalo temporal, definiu-se a partir do ano de 2004

(momento no qual a PNAS foi estabelecida oficialmente) até o ano de realização da presente pesquisa (2020/2021).

Como critério de exclusão, não foram considerados os documentos que não trouxessem o debate sobre o tema de pesquisa ou citassem diretamente o vínculo enquanto ponto de análise. Como resultado, foram analisados os seguintes documentos: “Política Nacional de Assistência Social – PNAS” (2004); “Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS” (2009); “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (2011), “Orientações Técnicas sobre o PAIF” (2012) e “Concepção de Convivência e Fortalecimento de vínculos” (2017).

Enquanto método de análise, foi utilizada a análise de conteúdo que "compreende técnicas de pesquisa que permitem, de forma sistemática, a descrição das mensagens e das atitudes atreladas ao contexto da enunciação, bem como as inferências sobre os dados coletados" (Cavalcante; Calixto; Pinheiro, 2014, p.14). Nesse processo, como bem apontam Lima Junior *et al.* (2021), para além do conteúdo manifesto, o pesquisador deve considerar o contexto, a utilização e a função dos documentos.

Seguiu-se as etapas previstas conforme indicado por Bardin (1977), a saber, pré-análise; exploração do material, categorização (ou codificação) e tratamento dos resultados, inferências e interpretação. As categorias de análise foram definidas a partir de sua emergência nos textos/documentos em análise, em especial a partir do sentido observado empregado no uso do termo “vínculo” nos materiais analisados.

Em síntese, a partir desses pressupostos indicados, o trabalho de pesquisa constitui-se na análise das cartilhas e documentos parametrizadores produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) referentes à Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Buscou-se analisar os enunciados que compõem o discurso sobre o vínculo na PNAS, por meio da leitura de documentos oficiais da política. Após a leitura geral de todos os documentos selecionados, foram definidas quatro categorias de análise: vínculo como elo/ligação, vínculo como objeto, vínculo como meio e vínculo como resultado. Por fim, foram realizadas leituras mais específicas para melhor compreensão do emprego de cada uma das modalidades de sentido nos documentos analisados.

2. O discurso do vínculo nos documentos da Política Nacional de Assistência Social

Quando nos debruçamos sobre a palavra “vínculo”, nota-se que ela é múltipla e polissêmica, possuindo mais de um significado. Como ponto de partida, buscamos sua definição em dois dicionários com funções diferentes. No Dicionário Michaelis *Online*, o vínculo é descrito como “O que **ata, liga** ou aperta; atadura, liame, nó/ O que estabelece uma relação lógica ou de subordinação/ O que **liga** afetivamente duas ou mais pessoas; relação, relacionamento” (Michaelis, s/p, grifo nosso). Observa-se, em vista disso, que o vínculo de uma maneira geral está relacionado ao afeto que liga duas ou mais pessoas, um elemento de relação.

Por sua vez, o “Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil” (Rodrigues; Guareschi, 2016, p. 296) assim define de forma mais específica as noções de vínculo e os desdobramentos para a Política Nacional de Assistência Social (foco do presente trabalho):

O vínculo, **como ferramenta** que possibilita **ligar os sujeitos entre si (e entre as coisas inumanas)**, não é um “dato natural”. Ele é produzido, ou seja, performado pelas práticas que perpassam os diferentes campos do conhecimento que se detêm ao estudo da temática (grifo nosso).

Percebe-se, de modo inicial, um significado de vínculo presente na PNAS: o vínculo como elo/ligação, definição esta que é popularmente atribuída ao termo e que também é trazida por dicionários comuns. O vínculo como elo/ligação entre os sujeitos, um atributo da condição humana, é o ponto inicial da nossa análise, se constituindo como o primeiro enunciado que compõe o discurso do vínculo na Política Nacional de Assistência Social. A política indica que: “[...] como ponto de partida propõe-se o entendimento de convivência e vínculos como um atributo da condição humana e da vida moderna, que se dá entre sujeitos de direito que se constituem à medida que se relacionam” (Brasil, 2017, p. 19).

Há vários trechos, dispersos nos documentos, em que o vínculo é citado como fator de conexão entre partes componentes na política, podendo essas partes serem os usuários, os profissionais, as famílias, o território e o próprio serviço em si, o que aponta para a pluralidade de ligações possíveis que cada usuário realiza na produção de si enquanto sujeito.

Esta característica mostra-se importante visto que ela incide sobre a proposição de práticas que integram a dinâmica do trabalho social proposto. Isso pode ser observado, por exemplo, na descrição do processo de acolhida, parte das ações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Afirma-se que ela “[...] constitui ação essencial do PAIF, pois é quando ocorre **o início do vínculo** entre o Serviço e a família” (Brasil, 2012, p. 17, grifo nosso). Vê-se, portanto, uma preocupação do documento em demarcar que essa ligação entre os envolvidos precisa ser construída, não estando garantida previamente somente pela existência nem do equipamento, dos profissionais para atendimento ou da própria política.

Essa ligação entre os profissionais, os indivíduos e famílias é um dos principais elementos que qualificam a oferta de trabalho dos serviços ofertado no SUAS (Brasil, 2011). Para além da acolhida, esse processo inclui a necessidade de compreensão do vínculo que existe entre as famílias e o território/comunidade em que vivem, para que seja possível entender as vulnerabilidades existentes e como superá-las (Brasil, 2012). Destaca-se aqui que o processo de entendimento acerca do vínculo demanda, portanto, não apenas uma dimensão técnica, como também a compreensão de toda uma terminologia específica (território, vulnerabilidade) de modo ao profissional atuante na PNAS possa identificar e operar na produção do vínculo.

Como explica Ilha *et al.* (2014) o vínculo permite uma aproximação e envolvimento entre os profissionais e os usuários das políticas públicas, favorecendo a produção de confiança, cuidado, partilha e

troca de afetos, reinventando a relação entre eles. Segundo os mesmos autores, para promover o vínculo entre profissional e usuário é preciso conhecer a realidade particular de cada indivíduo e família, demonstrar interesse pelo outro e proporcionar conversas com conteúdo, trocas que tenham algum significado para os indivíduos e famílias. Dessa forma, a formação de vínculo entre os usuários e os profissionais é um requisito primordial para a atuação no serviço.

A partir do pressuposto da produção vincular, cabe perguntar que estratégias podem ser utilizadas para realizar esse processo. Os documentos, por exemplo, indicam a necessidade de oferta e formação de grupos ou ações territoriais, sendo estes espaços, abertura de possibilidade de vinculação a novas pessoas ou até o restabelecimento de vínculos com pessoas ou grupos que antes se relacionavam, desenvolvendo assim, uma rede de apoio para o enfrentamento das dificuldades e vulnerabilidades.

Há documentos que indicam filmes, poesias, músicas, relato de histórias, oferta de lanche e uma escuta livre de estereótipos como algumas das ferramentas e metodologias a serem utilizadas pelos profissionais (em momentos como a recepção, a acolhida, grupos de convivência e acompanhamento familiar) para auxiliar na construção desse vínculo entre as partes já citadas (Brasil, 2012).

Todos esses contextos e ferramentas visam a produção intencional de um vínculo positivo, pois uma vez que estabelecido entre o serviço e os usuários, profissionais e o público da Assistência Social, há uma maior probabilidade de retorno e continuidade destes indivíduos aos equipamentos e dispositivos previstos pela política, acreditando serem estas as condições necessárias para o enfrentamento e a superação das vulnerabilidades vivenciadas.

Um segundo sentido atribuído ao vínculo aparece em diversos momentos nos documentos da política quando, por exemplo, apontam-se ferramentas e estudos que os profissionais realizam para obter informações sobre a família ou indivíduo de modo a analisar e avaliar as formas como as pessoas daquele grupo ou território se encontram vinculadas. Nessa perspectiva, toma-se **o vínculo como objeto**.

Este tipo de investigação, segundo o documento da PNAS, demonstra a “[...] importância de se considerar as relações e os vínculos estabelecidos entre e pelas pessoas e grupos sociais, pois eles informam suas condições de vida em sentido multidimensional” (Brasil, 2017, p. 32). Logo, o foco passa a ser a investigação dos padrões relacionais das pessoas, a forma que essas redes de relações são promovidas por elas e com que força influenciam suas ações (Brasil, 2017).

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e a Busca Ativa, são ferramentas citadas para auxiliarem nessa compreensão sobre a dinâmica do cotidiano do(s) usuário(s). O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias (Brasil, 2009).

Por sua vez, a Busca Ativa, por sua vez, refere-se à procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado

território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas (Brasil, 2009).

Nota-se que ambas as ferramentas permitem a compreensão de determinadas informações sobre a realidade da família, a cultura, valores empregados, as relações que desenvolvem dentro de seu território e fora dele, e os vínculos sociais existentes (Brasil, 2009).

Realiza-se, com isso, um processo de avaliação dos vínculos que determinada família ou indivíduo possui (estando eles fortes, fragilizados ou rompidos), com pessoas, instituições ou, o mais importante, entre si, para determinar quais deveriam ser fortalecidos ou não. Os vínculos que, segundo a política, são considerados como positivos e propulsores de autonomia são aqueles com ênfase na dimensão intrafamiliar e social/comunitária. Nesse sentido, alguns elementos são apontados como indicadores que demonstram vínculos estabelecidos (como por exemplo, gostar, apreciar o outro e poder contar com a pessoa, ações solidárias ou de suporte entre parentes, vizinhos ou demais pessoas da comunidade) ou ainda como sinais de necessidade de proteção especializada (como em casos de violência familiar, dependência química, alcoolismo e criminalidade, por exemplo).

Rodrigues, Guareschi e da Cruz (2013, p. 14) colocam que é através de toda essa investigação que é realizada a respeito do vínculo que se delimitará a posição do sujeito em relação aos outros a sua volta, incluído aqui os serviços e profissionais envolvidos. Nesse sentido, a própria política aponta “[...] que é necessário mapear as relações familiares para dimensionar quais precisam ser fortalecidas/intensificadas e quais precisam ser restringidas (Brasil, 2017, p. 49).

Essa avaliação do vínculo servirá de base para determinar os encaminhamentos realizados dentro do próprio sistema da Assistência Social, isto é, se o indivíduo/ família deverá ser atendido pelo serviço de proteção básica ou especial de média e alta complexidade, representados respectivamente pelos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social).

Vê-se, portanto, que toda a estrutura de oferta institucional de serviços encontra-se baseada na identificação e descrição do que é entendido como um vínculo protetivo, indicando assim, a centralidade do vínculo dentro da proposição da PNAS. Isso pode ser observado, por exemplo, na caracterizados dos níveis de proteção e os serviços:

São considerados **serviços de proteção básica de assistência social** aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em **famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos** (Brasil, 2004, p. 36, grifo nosso).

Além do mais, “são considerados **serviços de média complexidade** aqueles que oferecem atendimentos às **famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e**

comunitário não foram rompidos” (Brasil, 2004, p. 38, grifo nosso). Seguindo a mesma premissa, o mesmo documento descreve que:

Os **serviços de proteção social especial de alta complexidade** são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para **famílias e indivíduos que se encontram sem referência** e, ou, em situação de ameaça, **necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário** (Brasil, 2004, p. 38, grifo nosso).

É através do estudo e mapeamento das relações familiares e comunitárias, dos vínculos existentes (ou não) que toda a política se configura e se baseia, sendo por meio da avaliação desse objeto que é possível estabelecer o funcionamento da maquinaria da política (atendimentos, acompanhamentos, encaminhamentos) e, principalmente, as formas como traça e realiza ações para que se atinjam os objetivos previamente traçados por ela.

Isso nos aproxima da terceira concepção analisada. O **vínculo é o meio** pelo qual os técnicos de nível superior (como assistentes sociais e psicólogos), desenvolvem suas ações práticas para cumprir com os objetivos da política. Isso significa que estes profissionais deveriam buscar através de suas atividades e metodologia de trabalho, a construção de determinadas modalidades de vínculo, para assim atingir os objetivos da PNAS, como a superação das situações de vulnerabilidades e desenvolvimento da autonomia. Como aponta a política [...], “as situações de convivência são tomadas como oportunidades que precisam ser criadas, preparadas e a experiência é o foco de análise e entendimento” (Brasil, 2017, p. 56).

O documento propositor da PNAS, por exemplo, afirma que “a proteção social básica tem como **objetivos prevenir situações de risco por meio do** desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o **fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”** (Brasil, 2004, p. 33, grifo nosso). Em outros termos, ele é uma via para atingir uma finalidade.

A partir desse entendimento, os documentos descrevem uma série de ações que poderiam ser desenvolvidas para atingir tais objetivos, como “[...] a utilização de atividades culturais, tais como teatro, música, dança, filmes, visita a museus, mostra de artes plásticas e artesanatos, festival de comidas típicas entre outros, além de sensibilizar a comunidade para uma **maior adesão** às ações comunitárias [...]” (Brasil, 2012, p. 38, grifo nosso).

Encontramos na política que o sentimento e capacidade para agir, bem como sentimentos de valorização e potência estão para fortalecimento de vínculos, da mesma maneira que os sentimentos de subordinação e impotência estão para o isolamento social e fragilização de vínculos. Logo, o fortalecimento de vínculos está ligado à noção de ampliação das relações como base para a efetivação da cidadania. Presume-se, assim, que é necessário criar condições favoráveis – o fortalecimento dos vínculos - para que haja o desenvolvimento de relações que possibilitem a autonomia do usuário (Brasil, 2017).

[...] Assim, estimular o fortalecimento de vínculos significa também garantir espaços participativos na tomada de decisão e fomentá-los como estratégia socioeducativa. Significa experimentar a solidariedade e partilhar um mundo comum. [...] Intensifica-se, pela via da participação, a forte sinergia entre o traço político e ético dos vínculos sociais, pois tais manifestações, embora aparentemente menores, podem ser catalizadoras de processos mobilizadores de ações mais amplas, pois rompem fronteiras e limites simbólicos e de poder ao motivar uma ação responsável consigo e com a coletividade (Brasil, 2017, p. 28-29).

Portanto, dentro desse terceiro campo de sentido, o trabalho social atua a partir e com os vínculos. Seu fortalecimento familiar e comunitário (nos aspectos positivos da política) é tomado como uma condição necessária para que o usuário desenvolva autonomia e protagonismo, de modo a construir alternativas para enfrentamento das situações de vulnerabilidade em que se encontra, ampliando suas formas de resolução de conflitos (Brasil, 2012).

Ao que se refere a práxis psicológica, Ximenes, de Paula e Barros (2009) explicam que para atingir os objetivos da política, através do vínculo, os profissionais podem se orientar por alguns eixos principais, sendo eles: familiarização do contexto comunitário de atuação, identificação em conjunto com os usuários e profissionais sobre as necessidades e potencialidades da região e do público inserido, elaboração e construção de trabalho coletivo e multidisciplinar. Para isso, pode-se utilizar de aportes com caráter participativo, como: observação-participante, pesquisa-participante, ação-participante, além de acompanhamento de grupos comunitários. Essa metodologia visa contribuir com o trabalho social com famílias, potencializando a socialização dos grupos e das coletividades, visando a superação de vulnerabilidades, fortalecimento vinculares e desenvolvimento de autonomia.

Por fim, o quarto enunciado é essa noção que integra todo o discurso de vínculo na PNAS, enquanto uma finalidade da política: **o vínculo como resultado**. Esse sentido também é um dos mais presentes, sendo desenvolvido em diferentes momentos, como por exemplo, no capítulo 5 do documento intitulado “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (2017) no qual é expressa a definição que sintetiza tal concepção: “Convivência é forma, vínculo é resultado” (Brasil, 2017, p. 30).

Tal direcionamento está entrelaçado aos objetivos dos dispositivos da PNAS, quando é afirmado, por exemplo que, na proteção social básica, dentre os objetivos do PAIF, encontra-se a diretriz de fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território (Brasil, 2012), ou ainda, na proteção social especial aponta-se por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários (Brasil, 2011). Ademais, quando “o fortalecimento de vínculos é tomado como finalidade do trabalho social com indicadores de resultado” (Brasil, 2017, p. 26).

Para se chegar a este resultado – a produção de um tipo de vínculo – a política aponta o trabalho com as emoções, o afeto e as relações de apoio (como as estabelecidas entre o sujeito e algumas relações de parentesco, com amigos, com grupos; algumas relações de trabalho, de cidadania, com os profissionais da política, e os territórios) como ferramentas que auxiliam nesse trabalho de produção do vínculo.

Outra metodologia de trabalho utilizada para alcançar o vínculo como resultado é a convivência considerada como momentos de oportunidades, que precisam ser criadas, preparadas, por meio de encontros e conversações, para que haja o desenvolvimento da autonomia e protagonismo dos usuários da política. Cabe destacar a existência de um capítulo específico no documento “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (2017), Capítulo 6: “Convivência como processo e metodologia” que trabalha com a convivência como ferramenta para se alcançar o resultado do fortalecimento de vínculo. Assim, a Política Nacional de Assistência Social, a partir de diferentes fontes de documentação, produz uma especificidade:

[...] ao conceito de fortalecimento de vínculos ao tomá-lo como resultado do trabalho social, fazendo uma ligação efetiva com a perspectiva da vulnerabilidade relacional. Ou seja, vínculos fortalecidos é o resultado do trabalho social que intervém nas situações de vulnerabilidades relacionais, produzindo proteção socioassistencial (Brasil, 2017, p. 48).

Todo esse percurso deixa claro que a realização do vínculo como finalidade implica no entendimento e operacionalização dos outros modos de enunciação (elo/ligação, objeto e meio) por parte dos profissionais que atuam na Política Nacional de Assistência Social. Porém, tal multiplicidade e complexidade dos usos do termo podem levar a prevalência de um sobre o outro, incorrendo em possíveis equívocos e simplificações.

De mais explícita, a política realiza alguns apontamentos e questionamentos a respeito do vínculo que estão ligados a produção de resultados, dado que:

[...] para alcançar resultados, é necessário identificar as situações de fragilização de vínculos e como são motivadas. Estão relacionadas com a ausência de autoridade, com a ausência de afetividade? Ou seja, identificar as vulnerabilidades relacionais envolvidas na demanda. Os indicadores ainda pretendem ser balizadores do que olhar para saber que efeitos se pretende criar e como o trabalho social está funcionando. Também devem responder: em que medida o vínculo está fortalecido? (Brasil, 2017, p. 66-67).

Ainda, no documento “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (2017) em sua seção final, afim de concretizar a teoria exposta no documento, é exposta uma situação ilustrativa sobre o trabalho social na PNAS com relação ao fortalecimento e a expansão dos vínculos relacionais, para isso eles discorrem sobre um caso inventado de um adolescente e retratam com uma figura de um diagrama o campo relacional do adolescente, permitindo que sejam identificadas as pessoas e os tipos de relações estabelecidas, isto é, vínculos dios frágeis e conflituosos, quanto intensos e positivos.

Considerações Finais

A palavra vínculo não possui apenas um significado, ao contrário, é polissêmica e versátil, e, ao ser empregada no contexto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) essa característica não seria

diferente. Nesse sentido, este trabalho, teve como intuito compreender como o termo se apresenta no contexto da PNAS, analisando de que modo o “vínculo” é empregado no contexto da referida política pública, a partir de quatro possibilidades: vínculo enquanto elo/ligação, enquanto objeto, enquanto meio e, por fim, enquanto resultado, não em um sentido de esgotar sua plasticidade, mas, sim de desbravar essas quatro possibilidades que se materializam na PNAS e no cotidiano dos técnicos e usuários dos serviços.

Compreendeu-se que o vínculo trata-se de um importante norteador do planejamento e das ações da PNAS, pois é através do estudo e mapeamento das relações familiares e comunitárias, dos vínculos existentes (ou não) que toda a política se configura e se baseia, sendo por meio da avaliação desse objeto que é possível estabelecer o funcionamento da maquinaria da política (atendimentos, acompanhamentos, encaminhamentos) e, principalmente, as formas como traça e realiza ações para que se atinjam os objetivos previamente traçados por ela.

Nesse sentido, é através do vínculo, enquanto objeto, que serão realizados a inserção e referenciamento dos usuários e/ou famílias nos serviços socioassistenciais, a depender se ele for avaliado como fortalecido/fragilizado ou em vias de rompimento. Será um elemento protagonista para a avaliação inicial, enquanto porta de entrada e, também, avaliação contínua durante o acompanhamento a ser realizado. Assim, essa avaliação do vínculo servirá então de base para determinar os encaminhamentos realizados dentro do próprio sistema da Assistência Social, isto é, se o indivíduo/ família deverá ser atendido pelo serviço de proteção básica ou especial de média e alta complexidade

Já o vínculo enquanto elo/ ligação, também se destaca na rotina dos serviços socioassistenciais, pois só é possível executar as ações previstas nos Planos de Acompanhamentos se existir o vínculo enquanto ligação/elo técnico-usuário / técnico-família, onde se estabelece uma confiança necessária para se efetivar as orientações, intervenções e encaminhamentos. Para atingir o objetivo do vínculo enquanto elo/ligação, o profissional irá planejar, coletivamente, suas estratégias cotidianas que possibilitem a aproximação com o usuário, família e território.

Através dessas possibilidades de vínculo (elo/ligação, objeto, meio e resultado), é possível construir caminhos coletivos para se atingir o vínculo enquanto finalidade/ resultado, como fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território e a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, sendo esses, objetivos centrais da Política Nacional de Assistência Social.

Para finalizar, é imprescindível destacar que não compreendemos o debate sobre o vínculo como algo pronto e acabado dentro do tempo presente e que o mesmo se faz dinâmico e fluído. Assim, um discurso só é possível de existir no tempo e espaço que permite sua usabilidade, através de elementos que permitirão ou não sua existência. É tarefa das pesquisas (incluindo a psicológica) compreender como a Assistência Social, numa visão ampla, possibilitou a existência desse discurso e qual a visão e interpretação que possui sobre o mesmo, entendendo como impacta na construção e na efetivação da política.

Referências

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)** – Brasília: MDS\SNAS, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)** – Brasília: MDS\SNAS, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)** – Brasília: MDS\SNAS, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF – volume II**. Brasília: MDS\SNAS, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos** – Brasília: MDS\SNAS, 2017.
- CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**, n. 1, v. 24, 2014.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.
- ILHA, S. *et al.* Vínculo profissional-usuário em uma equipe da estratégia saúde da família. **Ciência, Cuidado e Saúde**, v. 13, n. 3, 2014.
- KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones Unad**, v. 14, p. 55-73, 2015.
- LIMA JUNIOR, E. B. *et al.* Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **FUCAMP Cadernos**, v. 20, p. 36-51, 2021.
- MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa/ Vínculo**. 2020. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/v%C3%ADnculo/>
Acesso em: 21 maio 2020.
- MINAYO, M. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. (18 ed). Petrópolis: Vozes, 2001.
- PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**: 6 ed. São Paulo, 2011.
- RODRIGUES, L. **Performances do vínculo na Política de Assistência Social: um objeto múltiplo**. 2017. 125 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social e Institucional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- RODRIGUES, L.; GUARESCHI, N. M. F.; CRUZ, L. R. da. A centralidade do vínculo familiar e Comunitário nas políticas públicas de Assistência social. In: RODRIGUES, L.; GUARESCHI, N. M. F.; DA CRUZ, L. R. (org). **Interloquções entre a psicologia e a política nacional de assistência social**. 1ª edição. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 11-22.

RODRIGUES, L.; GUARESCHI, N. M. F. Vínculo Familiar e Comunitário. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. p. 296-299.

ROMAGNOLI, R. C. Problematizando as noções de vulnerabilidade e risco social no cotidiano do SUAS. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 20, n. 3, p. 449-459, jul/set. 2015.

SCOTT, J. B. *et. al.* Desafios da Atuação do Psicólogo em Centros de Referência da Assistência Social (Cras). **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 12, n. 1, p. 125-141, 2019.

SOUSA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa. **Pesquisa e debate em educação**, v. 10, p. 1396-1416, 2020.

XIMENES, V. M.; PAULA, L. R. C. de; BARROS, J. P. P. Psicologia comunitária e política de assistência social: diálogos sobre atuações em comunidades. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 29, p. 686-699, 2009.

Contribuições dos autores:

Rafael Bianchi Silva: concepção, elaboração, análise de dados e revisão.

Paola Christie Ijiri Ribeiro: concepção, elaboração, análise de dados e revisão.

Jessica Pedrosa Mandelli: elaboração, análise de dados e revisão.
