

Título do capítulo	CAPÍTULO 20 POLÍTICAS DE FAMÍLIA NOS ESTADOS: ENTRE FAMILISMO IMPLÍCITO E EXPLÍCITO NO TEMPO E NO ESPAÇO
Autor(es)	Natália Sátyro Íris Gomes dos Santos Pedro Schettini Cunha
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap20

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS DE FAMÍLIA NOS ESTADOS: ENTRE FAMILISMO IMPLÍCITO E EXPLÍCITO NO TEMPO E NO ESPAÇO

Natália Sátyro¹
Íris Gomes dos Santos²
Pedro Schettini Cunha³

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a forma como a família esteve expressa nas políticas brasileiras no nível estadual nos últimos 22 anos, mapeando como se constituiu enquanto agenda pública. Utilizou-se o método de *grounded theory*⁴ para a exploração qualitativa em confronto com um arcabouço teórico sobre políticas públicas voltadas para famílias e transversalidade de planejamento e execução de políticas. Salienta-se a natureza exploratória retrospectiva e indutiva da pesquisa, não objetivando generalizações inferenciais, projeções ou mapeamento de processos.

Os países variam muito no que se refere aos modelos institucionais de suporte às famílias, ou seja, às suas políticas de família. Antes da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), predominava no Brasil um tipo de política que denominamos familismo implícito, no qual o Estado se ausenta do papel de proteção dos cidadãos, deixando tal função a cargo das famílias, de modo que aquelas que têm recursos conseguem suporte no mercado, enquanto as que não têm adequam seus arranjos internamente ou de forma comunitária. Se o/a chefe de família estiver vinculado/a ao mercado formal de trabalho, ele ou ela estará coberto/a pela previdência social. No entanto, na história do Brasil, tivemos apenas parte da população economicamente ativa inserida de maneira formal no mercado de trabalho. Por conseguinte, toda ação ou inação estatal pressupôs que boa parte da proteção deveria

1. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG); e doutora em ciência política. *E-mail*: <nataliasatyro@ufmg.br>.

2. Docente no Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP/UFPB); e doutora em ciência política pela UFMG. *E-mail*: <iris.ufpb@gmail.com>.

3. Administrador na consultoria legislativa da Câmara Municipal de Belo Horizonte; doutor em demografia; e especialista em democracia, república e movimentos sociais, e direito público. *E-mail*: <pschettini@gmail.com>.

4. *Ground theory*, normalmente traduzido como teoria fundamentada em dados, é um método qualitativo utilizado nas situações de pesquisa em que o objeto é pouco estudado, e não há teorias para auxiliar a elaborar hipóteses que guiem o trabalho. Dessa forma, o que se pretende é gerar uma teoria baseada na coleta sistemática de informações, ou seja, de forma indutiva. Em geral, traz bons resultados quando combinada com outras técnicas, como é o caso deste texto. Para saber mais, ver Strauss e Corbin (1994; 2008).

vir pelo âmbito da família casamentária, biológica e patriarcal, nesse modelo chamado de familismo implícito (Leitner, 2003; Sátyro e Midaglia, 2021), familismo *by default* ou familismo sem suporte (Saraceno, 2011).

Esse modelo de família, apesar de ter se solidificado fortemente no Código Civil de 1916, não ficou estático, tendo passado por mudanças nas décadas seguintes no reconhecimento da família igualitária, múltipla e plural, movendo-a de um papel mais institucional para um papel mais instrumental. Entre essas mudanças, estão a Lei nº 883/1949, que autorizou o homem casado a reconhecer o filho gerado fora do casamento, mediante o consentimento da esposa. Cite-se também o Estatuto da Mulher Casada (Lei nº 4.121/1962) e a Lei de Divórcio (Lei nº 6.515/1977). No Código Civil de 1916, a mulher casada era considerada incapaz para vários atos, necessitando de autorização do marido para praticá-los. A partir do Estatuto da Mulher Casada, caso exercesse atividade remunerada separadamente do seu marido, a mulher passou a ter o direito sobre os atos inerentes a esse exercício. Antes da Lei do Divórcio, havia o desquite – separação de corpos e de bens, sem direito a novo casamento, pois este era indissolúvel. Uma eventual nova união era ilegítima e não possibilitava comunhão de bens nem nova sociedade matrimonial, e os filhos seriam considerados ilegítimos, afetando heranças e sucessões. Mesmo com tais mudanças, as políticas continuaram a ser predominantemente moldadas pelo familismo implícito.

A partir da CF/1988, podemos observar um viés explícito de política que reforça o papel da família na proteção de seus membros. A CF/1988 tem o seu capítulo VII denominado “Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso” (art. 226 a 230). Em seu art. 226, dispõe que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” e, no art. 227, afirma que

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 2019).

Sabemos que a ordem das palavras nesse texto não foi aleatória; ela importava para os constituintes. Assim, a responsabilidade cabe primeiro à família, à sociedade e, depois, ao Estado. Com isso, demos um passo para o familismo explícito. A mudança não estacionou com a CF/1988, pois, em seguida, vieram o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.068/1990); o Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002); o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003); o divórcio extrajudicial (Lei nº 11.441/2007); a união homoafetiva (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 132/2011); o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015); bem como os importantes avanços na adoção de

crianças e adolescentes, inclusive por casais homoafetivos (Leis nºs 12.010/2009 e 13.509/2017).

A família também tem sido objeto de preocupação de organismos internacionais. A Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou 1994 como o Ano Internacional da Família, com a intenção explícita de induzir os governos e os decisores de políticas públicas a colocar a família no centro do debate, definindo-a como uma unidade natural e fundamental da sociedade. Em 2020, o governo brasileiro lançou um documento denominado *Cartilha sobre políticas públicas familiares*, que reforça o papel da família para a reprodução social (Brasil, 2020). Esses são alguns exemplos – certamente, não os únicos – que mostram que a família está presente tanto na agenda pública quanto no debate acadêmico; nesses dois espaços, é vista por dimensões diversas. No âmbito federal, observamos que ocorreu uma mudança teórica de um familismo implícito para um familismo explícito. No entanto, há uma convivência entre os modelos de ação na prática.

Dentro da ciência política, políticas de família são geralmente estudadas tendo países como unidades de análise na literatura de estudos comparativos de regimes de bem-estar. Pouco se sabe sobre o que acontece nos níveis subnacionais, especialmente em países cujos entes federativos são autônomos e heterogêneos, como no Brasil. É aqui que pretendemos dar uma contribuição. Para os objetivos propostos para este estudo, algumas perguntas nos orientam: em qual tradição política devemos encaixar as ações estaduais, a de familismo explícito ou implícito? Há alguma política de desfamiliarização (Leitner, 2003; Sátyro e Midaglia, 2021)? Qual é o nível de reflexão pública sobre essa área, a partir do que há de documentos governamentais disponíveis? Podemos observar alguma tendência nos formatos, nas estruturas e nos conteúdos das ações? Há variações significativas? Há replicação de políticas entre níveis de governo? Há indícios de que as políticas elaboradas no âmbito federal determinem fortemente as ações e as políticas estaduais? Isso poderia ser pensado em vários âmbitos, como nas políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo?

Em virtude de não haver absolutamente nenhum estudo que tenha realizado análises dessa natureza de forma sistemática, nosso trabalho se enquadra como exploratório e descritivo, baseado em *grounded theory* e análise de conteúdo (AC). Dada essa natureza, não partimos de hipóteses, e nossos objetivos buscaram: i) identificar se existe o que poderíamos chamar de política de família nos estados ou se as ações são fragmentadas para os públicos e segmentos que cabem dentro desse conceito (criança, idoso, pessoa com deficiência, mulher); ii) mapear se as ações focam a perspectiva do cuidador ou a do receptor do cuidado, e em quais áreas setoriais se fazem presente; iii) analisar se há reprodução das políticas federais ou se há alguma inovação; iv) observar os principais destinatários das intervenções

de política familiar; v) verificar se as ações enfocam relações de gênero e intergeracionais; e vi) examinar se as ações consideram o Estado e o mercado provedores de bem-estar, ou se é a família o grande pilar.

O texto apresenta três seções, para além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção trata de alguns conceitos e reflexões em curso na literatura pertinente, que nos ajudam a entender os modelos de família considerados pelas ações estatais em nível estadual, que tipo de proteção é oferecido e qual papel é atribuído às famílias dentro do sistema de proteção. A terceira seção discorre sobre os aspectos metodológicos da investigação, para um melhor entendimento sobre a forma como foi pensada e executada, destacando-se as potencialidades e as limitações do estudo. A quarta apresenta a análise dos dados propriamente dita.

2 POLÍTICAS DE FAMÍLIA

Políticas de família, com esse nome, é um campo pouco estudado no Brasil. Em geral, tratamos das suas partes constitutivas: creche, inserção da mulher no mercado de trabalho, responsabilidade pelo cuidado etc. Soma-se a isso o fato de que tanto as políticas de família como a própria concepção de família são campos em disputa conceitual, dentro da academia, e ideológica, dentro da arena política. Quando se foca o nível subnacional, isso se torna ainda mais ambíguo e variado – a depender da área setorial de política e mesmo do governo que a desenvolve.

Atualmente, é possível classificar o debate sobre políticas de família em três tradições de pesquisa, segundo Zagel e Lohmann (2020): pesquisas sobre o bem-estar da família; pesquisas feministas; e pesquisas comparativas entre Estados de bem-estar. Na tradição mais antiga, denominada bem-estar da família (Zagel e Lohmann, 2020; Kaufmann, 2002), centra-se e reforça-se a família como uma instituição social importante para a reprodução social e a socialização. Em geral, trata-se de famílias nucleares e com filhos, excluindo outras variações, o que desconsidera todas as mudanças na demografia e nos arranjos familiares contemporâneos, bem como a entrada da mulher no mercado de trabalho. Há distintas motivações para o foco em políticas de família dentro dessa abordagem, indo desde questões demográficas e econômicas – relativas à reprodução da força de trabalho e ao consumo – até motivações mais sociais, que conciliam a necessidade de cuidados e a da inserção da mulher no mercado de trabalho (porém com mais centralidade nos cuidados do que propriamente na conciliação com o mercado de trabalho).

No campo hegemônico, o foco é na comparação entre regimes de bem-estar nos diferentes países, colocando a família como um dos pilares dos sistemas nacionais de proteção. Aqui, estamos nos referindo à literatura que se desenvolve após o estudo seminal de Esping-Andersen (1990;1999). Dessa forma, a partir do conceito de desmercadorização como critério de classificação das tipologias inspiradas pela

abordagem de Esping-Andersen, juntamente com o conceito de estratificação social, desenvolvem-se os conceitos de desfamiliarização e familiarização de políticas, que ajudam a classificar os diferentes regimes. Assim, considera-se se suas políticas promovem direitos individuais de proteção, agindo no sentido de desfamiliarizar o cuidado dos dependentes, ou se reforçam a familiarização desse cuidado, de maneira mais ou menos explícita, quase sempre reforçando o papel da mulher como cuidadora. A literatura deixa claro que os dois fenômenos podem conviver dentro de um mesmo regime – ou seja, políticas que desfamiliarizam a proteção social em diferentes níveis podem coexistir com outras que familiarizam essas responsabilidades, incluindo cuidados e renda.

Por sua vez, a tradição feminista ganhou força com suas críticas ao trabalho original de Esping-Andersen, que constrói todo um arcabouço teórico baseado somente no modelo com homem provedor e mulher cuidadora, desconsiderando a existência do trabalho não remunerado da mulher e dos arranjos familiares diferentes da família nuclear. Em tal tradição, o direcionamento é analisar como a mulher está posicionada nos regimes de bem-estar, seja enquanto cidadã com direitos, seja no papel de cuidadora, seja no papel de demandante por proteção. Em suma, focam-se as questões relacionadas a gênero e ao papel das mulheres na proteção social, na família e no mercado de trabalho. Nesse caso, maior atenção é dada às políticas sequenciais e àquelas que permitem uma conciliação do trabalho remunerado da mulher com o trabalho não remunerado intradomiciliar de cuidados.

Cada uma dessas tradições acrescenta dimensões ao debate, e o fato é que, sob o rótulo de políticas de família, há um leque muito variado de políticas. Estas englobam programas que impactam a divisão de tarefas e as relações de gênero, como iniciativas que buscam combater a violência doméstica e conciliar o trabalho da mulher com a maternidade. Abrangem, ainda, ações que tentam influenciar as decisões de fertilidade, identificando diferentes estratégias de ação estatal de acordo com as faixas etárias. Abarcam, ainda, uma série de medidas sociais que buscam garantir renda e alimentos, bem como combater a pobreza em geral e, em particular, a pobreza infantil (Saraceno, 2011). Além de o rol de políticas ser variado, também podemos afirmar que estamos falando de ações fragmentadas e descoordenadas que promovem efeitos distintos e, por vezes, contraditórios, podendo desfamiliarizar ou familiarizar a responsabilidade pela proteção (Sátyro e Midaglia, 2021; Arriagada, 2005; 2007; Garcia e Oliveira, 2011). Zigel e Lohmann (2020) defendem que um indicador da ausência de consenso é a variação das formas como os vocábulos correlatos são escritos; em inglês, elas citam quatro formas de grafar desfamiliarização – *defamilialization*, *de-familialization*, *de-familization*, e *defamilization*. A isto acrescentamos, em português, as variações familismo e familiarismo, por exemplo, ou mesmo a raridade do emprego desses vocábulos na literatura brasileira.

Sátyro e Midaglia (2021) trazem cinco tipos de políticas de família, conforme descrito a seguir.

- 1) Políticas sequenciais, que permitem a conciliação de trabalho e cuidados, tais como licença-maternidade, licença parental e licença-paternidade, e as políticas de flexibilização da jornada de trabalho.
- 2) Políticas que visam ao cuidado das pessoas com algum grau de dependência, como crianças, idosos e pessoas com deficiência, usualmente reforçando-se que este tem de ser prestado dentro das famílias ou em instituições.
- 3) Políticas que visam à proteção pela renda, em que se incluem programas de transferência de renda, descontos no pagamento de impostos pelos contribuintes, recebimento de bonificações etc.
- 4) Políticas que visam afetar tanto o tamanho quanto a dinâmica das famílias, incluindo aquelas relacionadas ao controle de natalidade e ao planejamento familiar, e também as regulatórias (regulamentação da união consensual, regulamentação do divórcio e da separação), assim como leis e programas de combate à violência contra mulher.
- 5) Escolhas políticas de não ação. Mais do que em outras áreas, a inação em políticas de família tem uma consequência clara para o familismo implícito, porque reforça, pela ausência de iniciativas, o papel da família na proteção social e, por óbvio, da mulher no cuidado dos membros dependentes.

Para os segmentos mais vulneráveis da população, que não podem recorrer ao mercado, é a família a responsável por prover as necessidades básicas e todo tipo de cuidado. Mas essa é apenas uma das classificações, pois há um intenso debate na área (Franzoni, 2008; Franzoni e Voorend, 2009; Leitner, 2003; Lohmann e Zagel, 2016; Robilla, 2014; Arriagada, 2007; Mischke, 2011; Pezer, 2018; Salido e León, 2016; Saraceno, 2011).⁵ Esses tipos de políticas de família que permeiam as agendas governamentais se expressam em regras, planos e programas (documentos governamentais) que podem ser explorados a partir da AC, observando-se assim os tipos prioritários, os públicos beneficiários e os entendimentos sobre a ideia de família.

Com tantas questões ainda a serem investigadas e teorias a serem elaboradas na área de políticas de família, cabe proficuamente um estudo que mobilize metodologicamente a *grounded theory* com a análise de documentos governamentais estaduais, atualmente a principal fonte de dados qualitativos disponível no Brasil.

5. Outras classificações também são encontradas na literatura. Ressaltamos aqui Aguirre (2007), que separa em tipos distintos as políticas agregadas no item 4 da enumeração das autoras supracitadas: políticas que regulam uniões; que controlam fecundidade e educação sexual; e que asseguram direitos humanos contra a violência doméstica.

3 METODOLOGIA E PERFIL DO CORPUS

Estratégias qualitativas de pesquisa têm sido apontadas como adequadas para a geração de teorias e de análises interpretativas. Talvez seja a *grounded theory* a estratégia que mais se destaca nesse sentido, por buscar recorrências e padrões enraizados nas experiências dos grupos de interlocutores sociais ou nos processos observados (Creswell, 2014). A relevância desse método diz respeito ao seu potencial para a verificação da existência de um fenômeno, sua complexidade e variabilidade, bem como para o estudo das percepções, das crenças e dos significados que o envolvem (Strauss e Corbin, 1994; 2008). No processo de construção da teoria fundamentada em dados, a utilização de categorias teóricas prévias ou clássicas deve ser confrontada com as categorias êmicas emergentes do *corpus* em questão (Charmaz, 2006). É exatamente esse procedimento que permite a inovação teórica do método e, igualmente, a estruturação de hipóteses para testes ou aprofundamentos posteriores.

Para realizar o objetivo principal deste trabalho, no escopo da *grounded theory*, nos valem da AC de um *corpus* documental referente a políticas de diversos setores, incluindo planos estaduais, legislações, planos estratégicos, programas e projetos governamentais. Como apontado por Creswell (2014), as estratégias de coleta, produção e análise de dados de natureza qualitativa tendem a seguir um movimento em espiral. Assim, a nossa estratégia de coleta foi dividida em duas fases: i) preliminar; e ii) aprofundamento.

Na fase *preliminar*, realizamos o levantamento de documentos produzidos em nível estadual, considerando todas as Unidades Federativas (UFs), num período de 22 anos. A partir de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os estados se viram diante da necessidade de planejar e dar transparência às suas ações e ao uso de recursos públicos. Desde então, a elaboração e a consequente publicação de planos estaduais nos diversos setores de políticas, com a finalidade de orientar os Planos Plurianuais (PPAs), tornaram-se mais frequentes. Tratamos, inicialmente, da coleta dos planos estaduais na internet (via Google, sítios governamentais e órgãos de participação e controle social), utilizando descritores potencialmente relacionados com a área de família, uma vez que se trata de uma política intersetorial e multidimensional.

A padronização da busca e do levantamento seguiu esta lógica: governo estadual + palavra-chave (setor) + nome do estado. As palavras-chave mobilizadas foram: mulher ou gênero; saúde; assistência social; educação; desenvolvimento rural; trabalho e renda; deficiência; família; idosos; infância; juventude; habitação; e segurança alimentar. Para refinar o sistema de busca, nos casos em que não encontramos documentação relacionada, tratamos também de inserir os nomes

de cada um dos respectivos governadores estaduais ao final da combinação de descritores mencionados.

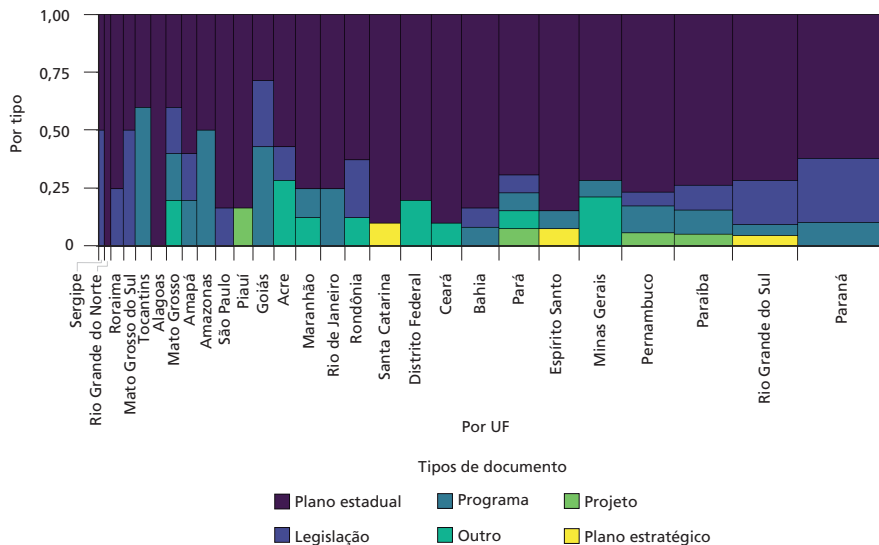
Temos ciência de que os conteúdos dispostos nos planos estaduais não devem ser considerados esforços completos ou mesmo a implementação efetiva das políticas nas respectivas áreas. A despeito disso, tais documentos podem ser analisados na perspectiva discursiva, buscando identificar conceitos, entendimentos e proposições que se posicionam – de forma ininterrupta ou descontínua, fragmentada ou articulada, mimética ou inovadora, familiarizante ou desfamiliarizante – nas agendas e nos órgãos governamentais. O método denominado AC parte do pressuposto de que textos e falas referem-se a pensamentos, sentimentos, memórias, planos e argumentos das pessoas e das organizações que revelam muito mais do que se imagina (Bauer, Gaskell e Allum, 2015). Dessa maneira, permite reconstruir indicadores, valores, atitudes, opiniões, preconceitos e estereótipos, e, assim, compará-los.

A primeira rodada de levantamento dos planos estaduais possibilitou a construção de um *corpus* textual contendo 203 documentos. Após um primeiro balanço, realizamos nova rodada de coleta para garantir mais confiabilidade ao nosso levantamento, alcançando 256 documentos e totalizando 27.972 páginas. A respeito da amostra na AC, cabe destacar que o procedimento mais usual de seleção é o aleatório, o que implica limitações de representatividade, dada a variação das disponibilidades dos documentos nos acervos e o nosso desconhecimento sobre a regularidade de suas produções, especialmente no caso de documentos produzidos e divulgados por governos.

Como pode ser observado nos gráficos 1 e 2, a grande fonte de dados da pesquisa se constitui por planos estaduais. Observa-se também que os governos dos estados do Norte e do Nordeste são os que apresentam menos documentos publicados – no caso deste último, à exceção da Paraíba e de Pernambuco. O Paraná se destaca entre todos pela grande quantidade de documentos disponibilizados, seguido do Rio Grande do Sul. Por fim, Minas Gerais e o Espírito Santo se destacam no Sudeste. Cabe ressaltar que saúde, infância, educação e juventude são os vocábulos predominantes nos títulos dos documentos. Os vocábulos mulher e gênero aparecem muito menos e, quando aparecem, predominam em outros documentos, tais como programas e legislações. Ainda nos tipos de documento, metade das ocorrências do vocábulo família encontra-se nos planos, denotando forte concentração.

GRÁFICO 1

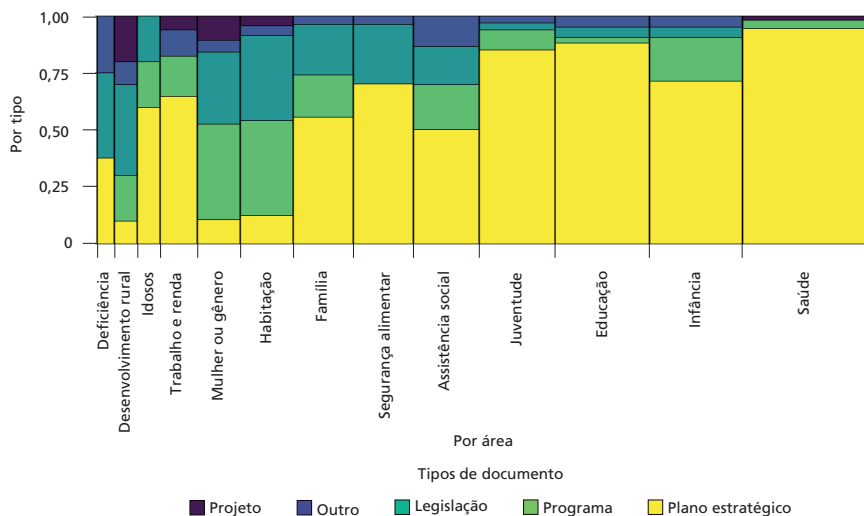
Diagrama Marimekko da proporção cumulativa de documentos estaduais por UF e tipo, para todos os anos (1998-2020)
(Em números decimais)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Diagrama Marimekko das contagens de documentos estaduais por tipo de documento e área de política pública, para todos os anos (1998-2020)
(Em números decimais)



Elaboração dos autores.

A fase de aprofundamento derivou da análise preliminar dos documentos estaduais coletados, partindo da identificação e da nomeação de programas governamentais ou de legislações específicas. Para tanto, realizamos a captura desses documentos – legais e programáticos – visando a uma melhor compreensão das propostas de políticas de família e suas variações nos estados. Do ponto de vista do tratamento de nosso *corpus* textual, nos valem dos recursos do *software* Atlas TI 8.0, por meio do qual construímos um projeto com estratificações segundo a região, o estado, o tipo de documento, a área, o ano e o órgão de elaboração. Por fim, estruturamos o livro de códigos e categorias, com base em sugestões tipológicas da literatura. Munidos disso, procedemos de três maneiras para a apresentação dos resultados, segundo orientações de Gibbs (2009): i) codificação temática automática (análise léxica); ii) codificação temática linha por linha (análise semântica); e iii) comparação entre estratos, especialmente regiões, estados e setores de políticas.

A análise léxica compreende o levantamento quantitativo de termos e palavras em documentos textuais. Ainda que apresente pouca densidade teórica, por sua perspectiva “frequentista”,⁶ ela é muito útil para selecionar os casos (unidades de texto) que se destacam no conjunto do *corpus* e assim possibilitar a criação de um sistema de codificação temática e o aprofundamento da análise das evidências em seu contexto. Isso considera que a análise de um “texto faz uma ponte entre um formalismo estatístico e análise qualitativa dos materiais” (Bauer, Gaskell e Allum, 2015, p. 190). Por meio da reconstrução de representações presentes nos textos, os analistas de conteúdo inferem a expressão dos contextos e o apelo através desses contextos. Por sua vez, a análise semântica enfoca a relação entre os signos e o seu sentido denotativo e conotativo. Refere-se ao que é dito em certo contexto, em que os temas e suas avaliações internas e unidades completas de um texto são classificados no sentido de se buscarem não somente as ocorrências frequentes, mas especialmente suas ordenações e associações a outros temas, denominadas de coocorrências. Organizamos, a partir desse material, tabelas de coocorrências e diagramas para verificar os achados de natureza relacional. É importante ressaltar que o termo coocorrência nunca pode ser confundido com correlação. Os resultados encontrados serão interpretados equivocadamente caso o leitor ou leitora não entenda a diferença das semânticas utilizadas neste capítulo e as confunda com termos específicos de uma abordagem quantitativa.

Há algumas observações a serem tecidas sobre o nosso *corpus*. Primeiro, é interessante notar que, a partir de 2012, a quantidade de documentos encontrados aumenta substantivamente, como pode ser visto no gráfico 3 pela área das colunas. Observe-se que, nos três anos seguintes ao lançamento do Programa Brasil Carinhoso, do governo federal, ocorrido em 2012, há uma ampliação das propostas para a

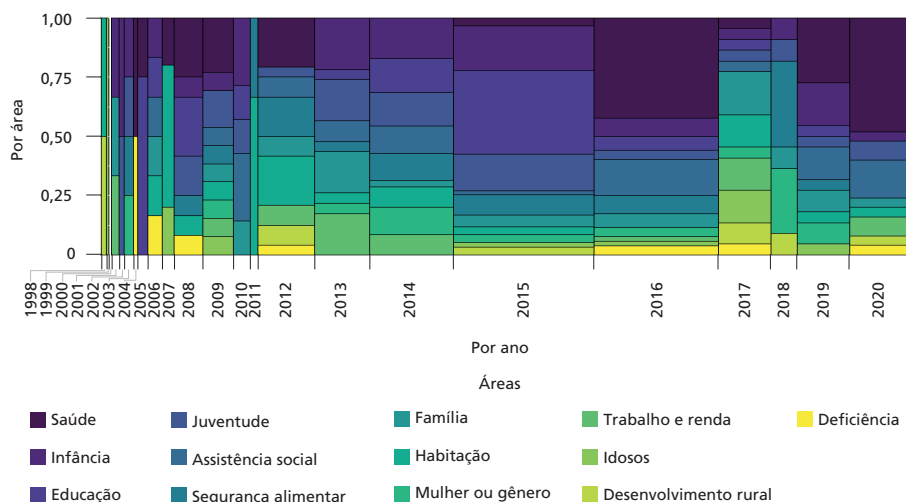
6. Relacionada à simples contagem dos termos.

infância, conforme consta no gráfico 3. Em 2015, registra-se uma grande ocorrência de documentos sobre educação, seguida de infância e juventude, e em 2016 há um grande registro de saúde e assistência social. Como já dito, o Paraná se destaca no número total de registros durante todo o período (gráfico 4) e na variedade de temas tratados.⁷

GRÁFICO 3

Diagrama Marimekko das contagens de documentos estaduais por área de política pública e ano de elaboração (1998-2020)

(Em números decimais)

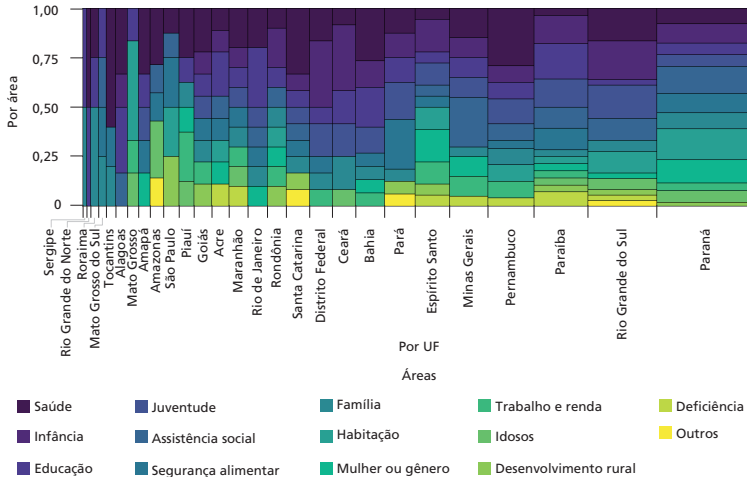


Elaboração dos autores

7. Testamos a associação entre a frequência de documentos por UF e a frequência do tipo de documento, para identificar a existência de preferência estadual por um formato de planejamento. O teste exato de Fisher, para independência entre variáveis, deu associação muito fraca (lambda de Goodman e Kruskal = 0,02) a 95% de significância (valor- p = 0,02349), indicando que a preferência existe, mas não é determinante no tema estudado.

GRÁFICO 4

Diagrama Marimekko das contagens de documentos estaduais por área de política pública e UF, para todos os anos (1998-2020)
(Em números decimais)



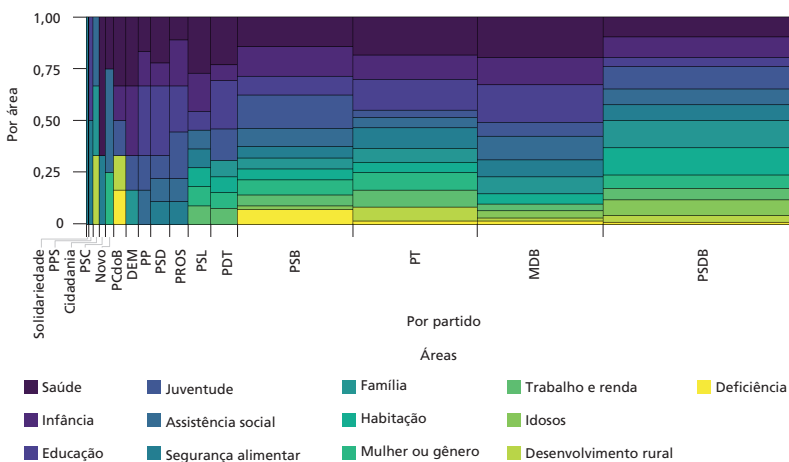
Elaboração dos autores.

Para ampliar a exploração, foram testadas correlações entre a quantidade de documentos encontrados em cada ano e algumas variáveis sociodemográficas, entre elas: produto interno bruto (PIB); frequência escolar; proporção de estudantes em escola pública; variáveis de relação trabalho-frequência escolar juvenil; índice de desenvolvimento humano (IDH); e trabalho feminino. No caso da variável frequência escolar, em todas as idades, a associação se mostrou significativa a 95% apenas para 2019 (na análise de variância, valor- $p = 0,0408$), sendo que a frequência escolar em todas as idades cai com o número de documentos. Por seu turno, para a variável frequência escolar das crianças de 0 a 3 anos de idade, a associação foi significativa a 90% apenas para 2019 (na análise de variância, valor- $p = 0,0779$), sendo que a frequência escolar das crianças de 0 a 3 anos sobe com o número de documentos. Esses números sugerem que o planejamento público está associado a uma maior frequência escolar, mas ao mesmo tempo a uma menor necessidade de creches. Vale ressaltar que aqui não foi realizado controle por variáveis intervenientes e a associação pode não ser direta.

Cabe notar como os temas ou setores de políticas que envolvem família, ou algum segmento ou público relacionado à família, aparecem por partido nos estados. Os gráficos 5 e 6 nos permitem observar as informações por partido e área. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desponta na frente como o que mais apresenta registros, seguido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB),

respectivamente, mas o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Social Liberal (PSL) também merecem menção. No entanto, é possível pensar, e é quase obrigatório inferir, que o PSDB esteja inflacionado pela atuação específica do Paraná. Embora, a partir do gráfico 4, não se possa inferir qual administração foi responsável pelo destaque do estado paranaense, é possível supor, considerando-se os números vistos no gráfico 3 a respeito dos anos, que a maior produção documental na temática da família tenha ocorrido nas administrações do PSDB de Beto Richa (2011-2018). No gráfico 6, podemos comparar melhor os partidos por tema tratado. Assim, MDB, PT, PSDB e PSB se destacam, nesta ordem, no tema de saúde; PSDB, MDB, PSB e PT despontam com o tema infância; MDB e PT destacam-se na educação; por fim, MDB, PSDB e PSB se sobressaem na área de assistência social. Quando passamos para os termos mulher e família, os registros diminuem consideravelmente: no primeiro caso, o PT e o PSDB são os que se destacam; no segundo caso, somente o PSDB, o que se justifica pelo fato de o Paraná ter sido o único estado a criar uma secretaria estadual especificamente para a política de família, durante uma administração do PSDB.⁸

GRÁFICO 5
Diagrama Marimekko das contagens de documentos por área de política pública e partido político, para todos os anos (1998-2020)
 (Em números decimais)



Elaboração dos autores.

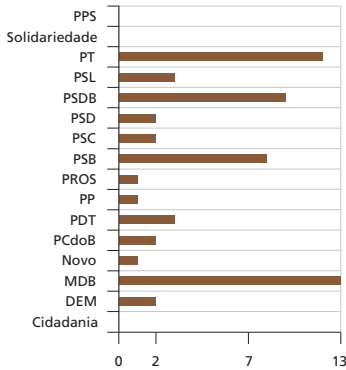
Obs.: PPS – Partido Popular Socialista; PSC – Partido Social Cristão; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; DEM – Democratas; PP – Partido Progressista; PSD – Partido Social Democrático; e PROS – Partido Republicano da Ordem Social.

8. Por se tratar de uma análise exploratória, optamos por uma observação direta e não controlada dos temas por partidos e estados, sem considerar a mudança na participação relativa de cada partido no quadro total de estados em decorrência de trocas partidárias ao longo dos anos por eleições, refiliações, renúncias e cassações. No entanto, a agenda de pesquisa conta com aprofundamentos, levando-se em consideração o tempo de cada partido nos governos estaduais. Há partidos, como o PSDB e o MDB, que estão há muito mais tempo nos governos estaduais do que outros partidos menores, mesmo que históricos. Portanto, os resultados devem ser ponderados pela impossibilidade de uma análise mais detalhada.

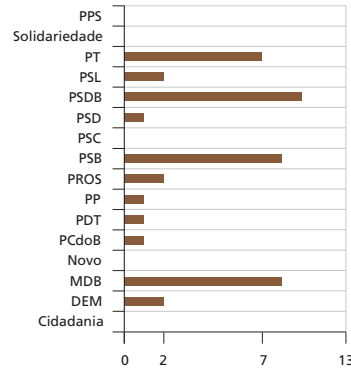
GRÁFICO 6

Contagem de documentos estaduais por partido político em cada uma das principais áreas de políticas (1998-2020)
(Em números absolutos)

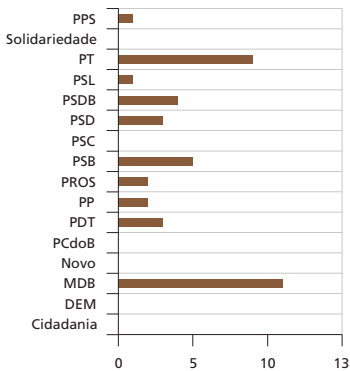
6A – Saúde



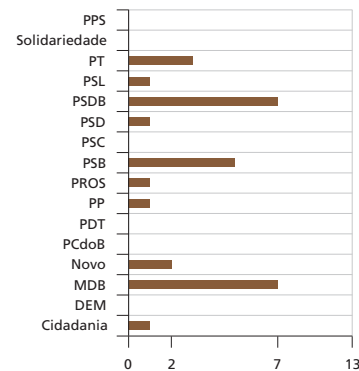
6B – Infância



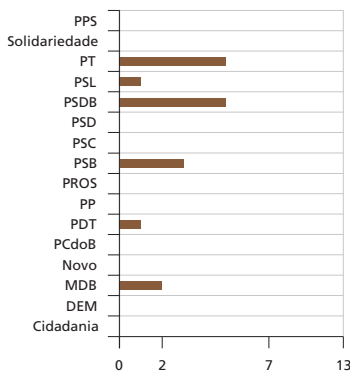
6C – Educação



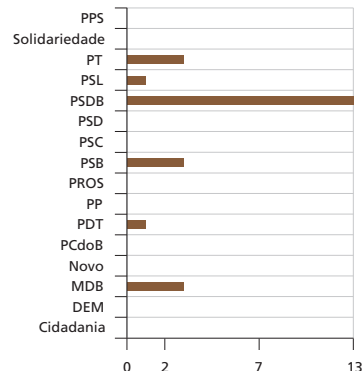
6D – Assistência social



6E – Mulher ou gênero



6F – Família



Elaboração dos autores.

Por fim, ao observarmos as burocracias responsáveis pela elaboração e pela implementação das políticas tratadas nos documentos, os setores como saúde e educação estão sob a responsabilidade de secretarias específicas, e estas são as mais frequentes. Por sua vez, as áreas de mulher, criança e juventude, e mesmo a assistência social, estão sob a alçada de secretarias de denominações multissetoriais ou amplas, tais como: desenvolvimento humano; desenvolvimento social; justiça e cidadania; justiça e direitos humanos; diversidade humana; trabalho e assistência social; ação social etc. Há uma enorme variação nas nomenclaturas entre os estados, o que causa dispersão na produção das políticas voltadas à família e indica entendimentos diversos de como abordar tal temática. Isso pode gerar inovações institucionais interessantes, mas ao mesmo tempo implicar dificuldades de articulação e coordenação, ou superposição de ações e recursos. Os dados informam claramente a transversalidade das ações direcionadas à família.

Em nosso levantamento, obtivemos a seguinte distribuição de documentos por nomenclaturas de burocracias (nomes de secretarias de Estado):

- Saúde, com 52 documentos;
- Educação, com 35 documentos;
- Desenvolvimento Humano, com 11 documentos;
- Família e Desenvolvimento, com 11 documentos;
- Trabalho e Desenvolvimento Social, com 6 documentos;
- Desenvolvimento Social, com 6 documentos;
- Trabalho e Assistência Social, com 6 documentos;
- Assistência Social e Desenvolvimento, com 6 documentos;
- Criança, Adolescência e Juventude, com 5 documentos;
- Assistência Social e Direitos Humanos, com 5 documentos;
- Desenvolvimento Urbano, com 5 documentos;
- Justiça, Cidadania e Desenvolvimento Humano, com 4 documentos;
- outras, com 59 documentos; e
- não identificadas – ou seja, sem identificação específica ou exclusiva da instância responsável pela elaboração –, com 45 documentos.

A categoria outras representou 31 diferentes nomenclaturas de secretarias, que vão da área de infraestrutura à de segurança pública, com no máximo três documentos produzidos por cada uma. É importante ressaltar que várias dessas secretarias mencionadas abrigam órgãos gestores da política de assistência social,

confirmando a proximidade entre essa política e as de família – conexão conhecida, uma vez que a matricialidade familiar é um dos princípios organizadores da assistência social.

4 PRINCIPAIS ACHADOS:⁹ POLÍTICAS FRAGMENTADAS, REFORÇO DA FAMÍLIA E AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DESFAMILIARIZANTES

4.1 Política de saúde como o principal lócus, sinais de um familismo implícito

Primeiramente, identificamos os casos de documentos dos estados nos quais a família se configura como uma temática relevante.¹⁰ Nessa amostra, é possível observar que a política de saúde é o lócus onde a família entra mais fortemente na política estadual, sendo possível visualizar também o setor da agricultura, o da assistência social e o da educação, em menor significância, como espaços em que o debate sobre a família se faz frequente. Observamos que nem a palavra trabalho, nem a palavra creche aparecem nas nuvens de palavras. Outro aspecto digno de atenção é a associação entre família e os códigos criança e adolescentes. Curioso o fato de os códigos mulher e idosos não se associarem de forma explícita com a categoria família nesse tipo de recurso analítico. Nem ao menos aparecem na nuvem mencionada, que considera o conjunto total dos documentos.

FIGURA 1

Nuvem de palavras da categoria família no conjunto dos documentos estaduais, para todos os anos e estados (1998-2020)



Elaboração dos autores.

9. A AC dos documentos apresentada nesta seção compreende os recursos possibilitados pelo *software* Atlas Ti e indicados para uma pesquisa de natureza exploratória (nuvens de palavras e tabelas de coocorrência). A combinação das diferentes estratégias nos permitiu avançar nos achados debatidos.

10. As nuvens de palavras são representações gráficas que expressam a prevalência (ou não) dos vocábulos analisados, sendo que quanto maior a palavra e mais centralizada na nuvem, mais vezes ela foi encontrada nos documentos analisados. A relevância da família como temática se deu a partir da extração de nuvens de palavras feita com base na codificação automática dos documentos setoriais coletados, ou seja, sem categorização prévia. Em seguida, verificamos os códigos associadas à categoria família, considerando o conjunto total dos documentos (figura 1).

Segundo, quando analisamos as nuvens de palavras, sem categorização prévia, referentes a cada um dos estados separadamente, a área de saúde também se destaca em doze deles, quais sejam: Amazonas, Roraima, Amapá, Tocantins, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás. No Acre, no Rio de Janeiro e no Paraná, a saúde é o principal setor, mas a educação fica em um importante segundo plano. A saúde e a educação dividem a centralidade nos estados de Rondônia, do Pará, do Piauí, de Alagoas, da Paraíba, de Mato Grosso e do Distrito Federal. Podemos observar também que são três os estados em que a educação predomina sobre a saúde: Rio Grande do Norte, Sergipe e Mato Grosso do Sul. Por fim, ressalta-se que, no Espírito Santo, a saúde, apesar de apresentar leve predominância, tem menos destaque do que nos demais estados em que essa pasta é prevacente e sua nuvem, mais bem distribuída. Há nuvens bastante densas de palavras, mas Acre e Rondônia, por exemplo, configuram as nuvens menos densas, em virtude não somente da baixa disponibilidade de documentos na internet, mas também de seu escasso detalhamento. Em movimento contrário, o Paraná é o estado com o maior número de documentos disponíveis (29), conforme já foi dito. O predomínio do setor da saúde nas nuvens sem categorizações está relacionado ao detalhamento, ao tamanho e à regularidade na produção dos planos estaduais da área.¹¹ Por sua vez, o setor da educação também é central em nível estadual, pelos mesmos motivos expostos anteriormente, somando 42 documentos.¹²

Essas informações apresentadas nas nuvens, no seu conjunto, nos permitem dizer que é na política de saúde que a preocupação com a família mais aparece, seguida da política educacional. No entanto, a informação ainda mais relevante é a ausência da família na maior parte dos documentos dos estados, uma vez que o vocábulo simplesmente não aparece.

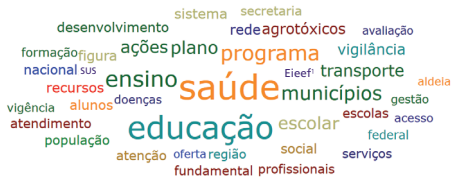
11. Esses documentos tendem a ter, em média, 250 páginas, com ações pormenorizadas e estruturadas. Além disso, a quantidade de documentos da área da saúde em nosso *corpus* soma 57, estando relacionados a quase todos os estados, com exceção de três: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe. Isso não significa afirmar que tais estados não possuíam planos no período analisado na pesquisa, mas que a forma de publicidade desses materiais não permitiu sua captura por meio do procedimento aqui utilizado.

12. Não foram capturados documentos referentes aos estados de São Paulo, do Amazonas e do Tocantins. Os documentos dessa área, a despeito de ser menos detalhados e pouco padronizados, contam com maior regularidade de produção nos estados em comparação com assistência social (30), habitação (27) e segurança alimentar (27). Houve baixa captura de planos estaduais de assistência social, que somaram apenas 15 documentos. Considerando-se o histórico nacional de estruturação dos setores de políticas, sendo educação a mais antiga política a ser estruturada, seguida pela saúde, tendo a assistência social se estruturado só mais recentemente, a diferença no volume de documentos pode decorrer dessa associação, sendo, portanto, um reflexo no nível estadual de governo.

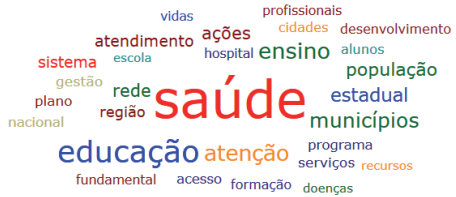
FIGURA 2

Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Norte, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

2A – Rondônia



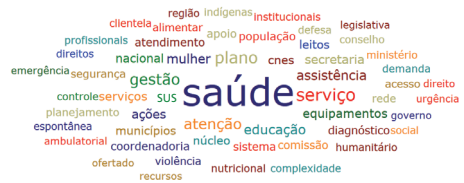
2B – Acre



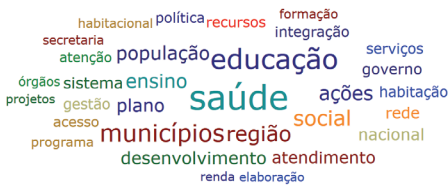
2C – Amazonas



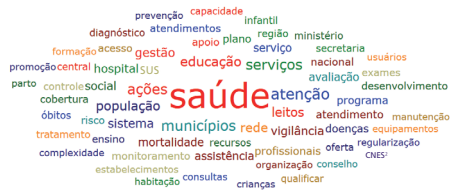
2D – Roraima



2E – Pará



2F – Amapá



2G – Tocantins



Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Eieef – Escola indígena estadual de ensino fundamental.² CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

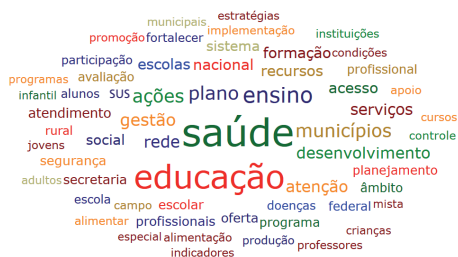
FIGURA 3

Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Nordeste, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

3A – Maranhão



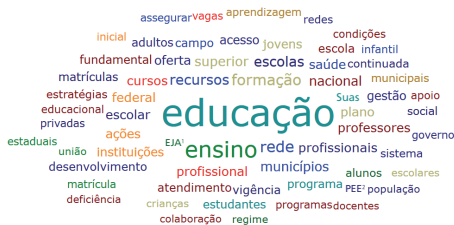
3B – Piauí



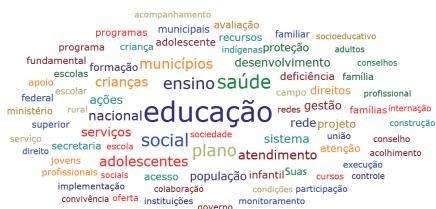
3C – Ceará



3D – Rio Grande do Norte



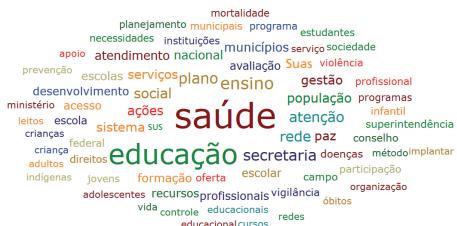
3E – Paraíba



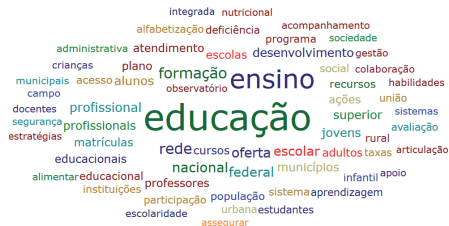
3F – Pernambuco



3G – Alagoas



3H – Sergipe



3I – Bahia



Elaboração dos autores.

Notas: ¹ EJA – Educação de jovens e adultos.

² PEE – Plano Estadual de Educação.

FIGURA 4

Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Sudeste, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

4A – Minas Gerais



4B – Espírito Santo



4C – Rio de Janeiro



4D – São Paulo



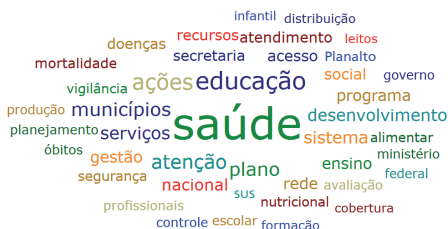
Elaboração dos autores.

FIGURA 5
Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Sul, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

5A – Paraná



5B – Santa Catarina



5C – Rio Grande do Sul



Elaboração dos autores.

FIGURA 6
Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Centro-Oeste, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

6A – Mato Grosso



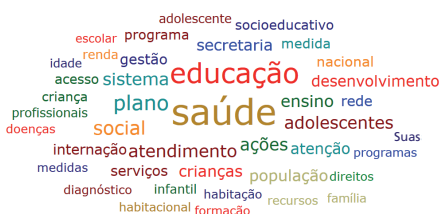
6B – Mato Grosso do Sul



6C – Goiás



6D – Distrito Federal



Elaboração dos autores.

4.2 Estados em que a família aparece de forma mais significativa

Dentro do universo analisado, a categoria família foi encontrada de forma significativa nos documentos em apenas onze estados e no Distrito Federal, quais sejam: Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Maranhão, Paraíba, Ceará. Isso é um indício de que políticas de família no sentido mais clássico estão ausentes na maior parte dos estados, sugerindo, assim, um familismo implícito por parte desses entes federativos. Há uma variedade de casos em que o próprio nome da política no nível nacional incorpora as categorias família ou familiar. Exemplos disso são o antigo Bolsa Família, que era gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (hoje, Ministério da Cidadania); a Estratégia Saúde da Família (ESF), desenvolvida pelo Sistema Único de Saúde (SUS); bem como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o Acolhimento Familiar, ambos vinculados ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Se, por um lado, os nomes desses programas por si só representam um aumento da ocorrência dos vocábulos pesquisados, por outro lado não se verificou um espaço de destaque para o termo família no conjunto dos documentos a eles relacionados. Soma-se a isso o fato de que os códigos imediatamente relacionados à ideia tradicional de família – pai, mãe, idoso, criança, infância, jovem, juventude – podem ser observados nas nuvens de um maior número de estados, especialmente “criança” e “infância”. Isso está relacionado ao fato de a criança ser beneficiária de programas e políticas específicas no setor da saúde e da educação, que concentram a maior parte dos documentos de nosso *corpus*. Com base nesse viés, foi necessário analisar, de forma pormenorizada, a coocorrência de criança com a categoria família, bem como a ausência dos termos mulher, mãe, trabalho e gênero, pois tais associações e lacunas são evidências de um familismo implícito nas políticas estaduais.

A partir dos doze casos citados, selecionamos aqueles que mais se destacaram quando analisamos critérios como a variação de setores dos documentos disponíveis, a densidade das nuvens de palavras do estado e a centralidade da categoria família. Assim, consideramos para a análise semântica somente os estados da Paraíba, de Pernambuco, de Minas Gerais, de Goiás e do Paraná. Nesses casos, os temas importantes e correlatos são adolescente, criança, violência, infância e família, que podem ser vistos na nuvem de palavras da figura 7. Dentro dessa amostra reduzida, onde família aparece de forma mais contundente nas políticas estaduais, cabe observar em quais setores de políticas e com quais sentidos, ou associada a quais elementos, a família está expressa nos documentos de cada estado. Para isso, analisamos especialmente as relações a partir dos códigos família(s) e familiar.

Nosso livro de códigos compreendeu 66 unidades de sentido, todas extraídas de sugestões da literatura que estabelecem algum tipo de possível associação com os conceitos de família (jurídicos, sociológicos, culturais) e com os tipos de políticas

para as questões de gênero nesse estado. Por sua vez, Pernambuco desponta como o estado de maior direcionamento ao fenômeno das mortalidades, incluindo mortalidades materna e infantil, com a criação de um amplo programa de atenção e prevenção, denominado Mãe Coruja, no âmbito da saúde. Em função de sua natureza exploratória e não relacional, não é possível inferir implicações analíticas dos dados apresentados a partir do recurso de nuvens de palavras.

TABELA 1
Códigos de maior magnitude no conjunto dos casos: Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais, Goiás e Paraná (1998-2020)
(Em número de citações)

Estado/ código	Família e familiar	Renda	Mulher	Infância e infantil	Proteção	Adolescente	Violência	Mortalidade	Risco	Total
Paraná	2.652	1.579	687	1.086	670	628	696	463	403	8.864
Minas Gerais	1.918	816	1.576	418	532	379	471	353	211	6.674
Pernambuco	1.211	729	550	616	212	136	307	714	265	4.740
Paraíba	1.047	625	265	725	390	356	150	78	89	3.725
Goiás	196	279	127	168	84	128	2	0	156	1.140
Total	7.024	4.028	3.205	3.013	1.888	1.627	1.626	1.608	1.124	25.143

Elaboração dos autores.

Para além desses códigos que apresentaram magnitudes importantes na maior parte dos casos, observamos que se destacaram códigos específicos nos estados, com magnitude acima de cem citações, conforme exibido na tabela 2.

TABELA 2
Códigos de magnitude superior a cem citações, nos estados da Paraíba, de Pernambuco, de Minas Gerais e do Paraná (1998-2020)
(Em número de citações)

Código	Paraná	Minas Gerais	Pernambuco	Paraíba
Abrigo	–	157	–	–
Acolhimento	295	–	–	–
Adoção	–	107	–	–
Agricultura familiar	651	–	–	–
Convivência	149	207	–	178
Cras	198	193	–	–
Creas	–	235	–	126
Cuidado	249	178	143	–
Gênero	119	292	209	–
Gravidez	220	157	–	–

(Continua)

(Continuação)

Código	Paraná	Minas Gerais	Pernambuco	Paraíba
Habituação	234	–	–	–
Idosos	141	–	–	–
Mãe	124	–	263	–
Maternidade	265	167	376	–
Medida protetiva	–	188	–	–
Pobreza	177	123	–	–
Sexual	166	199	170	–
Situação de rua	122	334	–	–
Vulnerabilidade	236	209	105	122

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. As células sem valor numérico, preenchidas pelo traço (–), representam magnitude inferior a cem citações.

2. Goiás não apresentou nenhum código com magnitude acima de cem citações. Isso pode se relacionar com o baixo detalhamento dos documentos desse estado.

3. Cras – Centro de Referência de Assistência Social; e Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Algumas particularidades interessantes podem ser ressaltadas. O Paraná e Minas Gerais apresentaram uma grande variedade e distribuição mais proporcional dos códigos, o que pode indicar uma capacidade de pensar a política a partir de várias dimensões, reforçando uma ideia de transversalidade. No Paraná, apenas quatro dos dezenove códigos não foram registrados, considerando-se a magnitude mínima de cem citações, enquanto em Minas Gerais não há registro para cinco deles, como pode ser visto na tabela 2 por meio das células preenchidas pelo traço (–). No Paraná, a agricultura familiar destaca-se como objeto de intervenções consecutivas do programa Família Paranaense. No entanto, em Minas Gerais, os códigos situação de rua e gênero possuem as maiores magnitudes. A população em situação de rua, incluindo crianças, tem sido uma preocupação recorrente no caso de Minas Gerais, onde se registraram durante vários anos taxas elevadas de violência letal e violações contra esse público (CNDDH, 2015). Assim, as diversas áreas de políticas no Paraná e em Minas Gerais conseguem abarcar ações voltadas para a família nas mais distintas áreas sociais. Em contraste, na Paraíba, observamos uma concentração de ações voltadas para a família na área da assistência social. Nesse estado, há mais de uma década, foi constituída uma “supersecretaria” de Desenvolvimento Humano que coordena todas as ações no campo. O termo convivência se destaca, e seu sentido semântico se refere tanto ao vínculo familiar, reforçado como meta nas intervenções no âmbito do Cras e Creas, como ao movimento de convivência com a seca paraibana. Por fim, em Pernambuco, visualizamos um foco em ações que envolvem o cuidado com a condição de saúde materna. A mortalidade materna é um fenômeno perpassado pelas questões geracionais, conjugais e raciais em todo o Brasil, especialmente no Nordeste (Rodrigues, Cavalcante e Viana, 2019). Não houve muita variedade de códigos também no caso pernambucano.

Outra forma de compreender a produção das políticas voltadas à família nos estados é observar quais públicos e ações foram prioridades nos diferentes setores de políticas. A tabela 3 exibe a distribuição dos códigos com magnitude maior que cem citações, considerando o setor de política ou público principal no conjunto dos estados.

TABELA 3
Códigos de magnitude superior a cem citações, para todos os estados, por setores de políticas (1998-2020)
(Em número de citações)

Código/setor de política	Saúde	Educação	Gênero	Renda	Habitação	Assistência	Família	Infância ou adolescência	Total
Abrigo, acolhimento ou medida protetiva	–	–	–	–	–	114	142	254	510
Cras ou Creas	–	–	–	–	–	853	–	143	996
Convivência	–	–	–	–	–	129	252	115	496
Proteção	148	–	–	–	–	703	290	475	1.616
Cuidado	480	100	–	–	–	–	–	–	580
Adolescente	138	–	–	–	–	116	357	929	1.540
Infância	1.129	509	–	214	–	192	382	603	3.029
Família	622	119	231	276	188	1.314	1.797	919	5.466
Gênero ou mulher	–	–	2.337	–	–	106	–	–	2.443
Sexual	133	–	173	–	–	–	–	216	522
Mãe ou maternidade	1.348	–	–	–	–	–	–	–	1.348
Mortalidade ou risco	2.007	–	–	–	–	–	–	–	2.007
Violência	266	–	487	–	–	110	131	526	1.520
Renda, pobreza ou vulnerabilidade	947	327	332	205	237	962	471	717	4.198
Bolsa ou vale	–	–	–	–	–	141	–	–	141
Creche	–	100	–	–	–	–	–	–	100
Agricultura familiar	–	–	–	–	–	–	351	–	351
Habitação	–	–	–	–	273	–	–	–	273

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. As células sem valor numérico, preenchidas pelo traço (–), representam magnitude inferior a cem citações.

2. O total não representa a magnitude dos códigos no conjunto de nosso *corpus*, pois a tabela reflete apenas os documentos que de forma explícita foram classificados como das áreas ou dos setores em questão.

Nesse aspecto, família e renda estão presentes nos documentos de todos os setores considerados. O termo família se configurou como menos recorrente na área de habitação e educação. Infância é outro termo transversal, que aparece de forma significativa – com magnitude superior a cem citações – em quase todas as arenas, com exceção de gênero e habitação. Códigos como acolhimento, convivência e proteção, bem como referências aos equipamentos públicos, como Cras

Notamos que o código infância ou infantil coocorreu de forma mais significativa com saúde (23,4%), bolsa ou renda (19%), maternidade (12,7%), assistência social¹⁶ (9,6%) e família ou familiar (8,1%). Isso indica que a criança é um público presente na política estadual, com ações vinculadas às áreas de saúde e assistência e, dentro desta, de renda básica, uma vez que a coocorrência da palavra renda se dá principalmente com família, infância e mulher. O código maternidade coocorreu com infância ou infantil (33,2%), saúde (28,2%), assistência social (9,8%) e mulher (9,3%), e o código mãe com saúde (42,62%), infância ou infantil (15,7%) e maternidade (9,5%). O código mulher coocorreu com assistência social (24,9%), família ou familiar (14,8%), bolsa ou renda (11%), saúde (10%), gênero ou empoderamento (6,6%), infância ou infantil (5,6%), maternidade (5,5%) e sexual (5%). A renda, nesse contexto, não se mostrou associada com mercado de trabalho ou políticas de conciliação para as mulheres, sugerindo que nos documentos estaduais tem maior relevância como um requisito de seleção das eventuais famílias beneficiárias, as mais vulneráveis. Desse modo, as ações que buscam complementar a renda estão ligadas aos programas de transferência de renda, por meio de bolsas, vales ou cheques. Nos documentos analisados, não encontramos nenhuma menção à redução de jornada de trabalho ou preocupações explícitas com a empregabilidade das mães. Nem mesmo quando a política se relaciona com a disponibilidade de creches isso foi mencionado. Inferimos, portanto, que a transferência de renda é um mecanismo pelo qual os estados induzem o papel protetivo da família para crianças e adolescentes por meio da figura materna, reforçando um papel da mulher no cuidado não remunerado e configurando um familismo explícito, nesse caso.

Por fim, o código família ou familiar apresentou coocorrências com todos os códigos, mas as relações foram mais fortes com assistência social (32,6%), bolsa ou renda (16,2%), agricultura familiar (12,7%), proteção (8,9%) e adolescentes (6,1%). Aqui ficou evidente a dispersão da política, com programas focados em segmentos distintos da família, mas direcionados notadamente para crianças e jovens. Ressaltou-se também o familismo nas políticas estaduais, que reproduzem os mesmos entendimentos que constam na CF/1988, com base nos quais o Estado prioriza ações para os indivíduos cuidados, não para as cuidadoras, sem realizar qualquer debate de gênero no que diz respeito às tarefas reprodutivas da vida social.

4.3 Discussão dos resultados

No conjunto das análises, alguns achados se destacam. É possível afirmar que a área de saúde é o principal lócus dessa política – muito provavelmente, a ESF é o grande determinante desse resultado –, seguida pela área da educação. Podemos

16. A assistência social agregou os seguintes códigos: abandono; abrigo; abuso; adoção; benefício de prestação continuada (BPC); convivência; Cras; Creas; exploração; medida protetiva; Paif; risco; vínculo; violência; e vulnerabilidade.

inferir a força da capacidade de indução do governo federal pela ampliação de documentos para a infância nos três anos seguintes a 2012, ano de lançamento do programa Brasil Carinhoso. Outro fator para essa inferência é a grande ocorrência de documentos com vocábulos ligados às políticas de família na área de educação em 2015, seguida da área de infância e juventude, ao passo que em 2016 há um grande registro em saúde e assistência social para a maior parte dos estados. Dada a universalidade dos resultados predominantes em saúde e educação nesses dois anos, não há dúvidas de que isso foi resultado de alguma indução central, em função de se verem todos os estados na mesma direção e com a mesma intensidade na elaboração de políticas de família.

Observamos que, na maioria dos estados (em quinze deles), é uma política completamente ausente, uma vez que nem mesmo o termo família aparece de forma significativa nos documentos disponibilizados, representando indícios de um familismo implícito. Nos doze casos (em onze estados e no Distrito Federal) em que o termo família aparece com algum nível de significância, foram muito poucos (cinco) aqueles que se destacaram e que, portanto, exigiram uma análise mais detalhada. Nesses casos, podemos ver que não é a saúde a protagonista, mas a assistência social, seja pela prestação de serviços – mencionada com os termos Cras, Creas, abrigo, abandono, acolhimento, abuso, adoção, BPC, convivência, exploração, medida protetiva, Paif, risco, vulnerabilidade, vínculo e violência –, seja pelas políticas de transferência de renda – referida com os termos bolsa e renda.

Mesquita (2011, p. 4) trata claramente da “redescoberta da família como agente fundamental da proteção social” quando é trazida para o centro de todas as agendas governamentais. Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e na Norma Operacional Básica (NOB) do Suas, edições de 2005 e 2012, a ideia de matricialidade familiar é central. Na PNAS, aparece textualmente a ideia da “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” e a concepção de que a política precisa “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (Brasil, 2004, p. 33 *apud* Mesquita, 2011, p. 5). Esse é só um exemplo, juntamente com toda a lógica da ESF, que enfatiza a responsabilidade da família em relação à produção de bem-estar, principalmente das famílias pobres. No caso da assistência social, reforçam-se abertamente o familismo e os papéis de gênero, pois essa política atribui determinadas responsabilidades de cuidado, a exemplo do controle das condicionalidades de saúde e de educação, à figura da mulher, mãe e cuidadora.

Dos cinco tipos de políticas de família (Sátyro e Midaglia, 2021) usados como referência para ajudar a mais bem entender o assunto, podemos observar que as políticas encontradas nos estados brasileiros podem ser classificadas como

aquelas: i) que visam ao cuidado das pessoas com algum grau de dependência; e ii) que visam à proteção pela renda. No segundo tipo de políticas, incluem-se programas de transferência de renda, descontos no pagamento de impostos pelos contribuintes, recebimento de bonificações etc., nos quais as menções à família aparecem de forma explícita. No entanto, observamos que, na maior parte dos estados, manifesta-se o quinto tipo citado por Sátyro e Midaglia (2021): a não ação, o que nos permite dizer com firmeza que há a predominância de um familismo implícito, uma vez que todo o cuidado fica, portanto, a cargo das famílias, prejudicando aquelas que não têm acesso ao mercado no que toca aos serviços de externalidade do cuidado. Naqueles cinco estados que fugiram, em alguma medida, a essa regra da não ação, e que foram analisados mais detidamente (Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais, Goiás, Paraná), os dados não nos deixam dúvidas sobre o papel central da família no contexto das políticas produzidas nesses poucos casos, nos permitindo falar aqui da existência de um familismo explícito.

Para entendermos os achados deste trabalho, é necessário recorrer a um conceito ainda mais abrangente do que tínhamos proposto inicialmente. Esquivel (2018) e Esquivel e Kaufmann (2017) trabalham com o conceito amplo de políticas de cuidado, que em parte se confunde com o que outras autoras denominam políticas de família (Sátyro e Midaglia, 2021), compreendendo desde o cuidado com pessoas dependentes e as regulamentações trabalhistas – como a proteção à maternidade e a licença-paternidade, e a regulamentação de horários de trabalho remunerados, que atribuem tempo aos cuidados – até o provimento de água e esgoto (Esquivel, 2018). Isso ocorre porque Esquivel e Kaufmann (2017) incluíram um rol muito extenso de países em suas análises, entre asiáticos, africanos e latino-americanos. Dessa forma, é possível entender a necessidade de um conceito que possibilite abarcar políticas que traduzam cuidados muito distintos, como o fornecimento de água, em alguns países, e a oferta de serviços de cuidados especializados, em outros. E olhando para os estados brasileiros, fica essa mesma sensação de uma variedade muito grande de políticas e de demandas. A variedade de campos em que os termos nos documentos foram encontrados sugere que, sem dúvida, trata-se de uma política transversal, apesar de ainda muito incipiente em sua identidade, principalmente nesse nível de governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com nosso estudo, tentamos compreender – ainda que de forma limitada pela natureza exploratória e inovadora da investigação e pelo viés da disponibilidade dos documentos – como o nível estadual lida com a temática da família. Coletamos dados relativos aos anos de produção e vigência dos documentos, bem como aos governos, aos partidos e às burocracias envolvidas. Assim, mapeamos o que tem sido feito nos últimos 22 anos, a partir de uma estratégia de AC de documentos

publicados e disponibilizados virtualmente, tais como: planos estaduais; planos estratégicos; documentos sobre programas, projetos e ações; e legislações.

Pelos resultados aqui obtidos, podemos afirmar que: i) há um familismo implícito na inação da maior parte dos estados; ii) não há nenhum indício de políticas desfamiliarizantes em curso, o que de fato não seria esperado, uma vez que o perfil de tais políticas, em geral, tem sido determinado pelo nível central de governo; e iii) nos poucos estados em que o termo família aparece com alguma importância nos documentos governamentais, observa-se um familismo explícito, oriundo de políticas nacionais, como a assistência social e a ESF.

Para além disso, é possível afirmar que o Estado brasileiro até tem priorizado algumas ações para os indivíduos que necessitam de cuidados. No entanto, no que se refere aos cuidadores – que, em geral, são as cuidadoras –, há um vácuo de ação, na medida em que não encontramos documentos governamentais direcionados para o debate sobre desigualdades de gênero, exceto em Minas Gerais. Não obstante, os elementos encontrados nos documentos desse estado tratavam das questões de violência contra a mulher e não propriamente da esfera reprodutiva da vida social. Esse familismo implícito – decorrente do foco nas pessoas que necessitam de cuidados, mas sem atenção às pessoas que cuidam – pode ser constatado tanto pela análise da produção das políticas voltadas à família nos estados, verificando-se os públicos e as ações que foram priorizados nos diferentes setores de políticas, quanto pela análise do sentido semântico de cada código no conjunto dos documentos, por meio da identificação das coocorrências, que nos permitem inferir sobre o papel a partir do qual as políticas estão sendo pensadas.

Os estudos de família em geral privilegiam os países como unidades de análise. Isso faz sentido na medida em que grandes direcionamentos a uma política ou outra são dados pelo nível central, seja por sua capacidade normativa, seja por sua capacidade de coordenação, e essa afirmativa vale tanto para países unitários quanto federativos (Arretche, Vasquez e Gomes, 2012). Este trabalho inovou exatamente quando mudou a unidade de análise mais comumente usada para os estados e, por isso, é importante lembrar que o nível de governo estadual está constitucionalmente responsável por atuar de forma complementar às políticas locais e nacionais que configuram os principais conjuntos de políticas sociais. Portanto, os achados têm de ser colocados sempre em perspectiva de uma Federação onde os entes federativos têm competências distintas na atuação em políticas. Soma-se a isso a pouca densidade do termo política de família, de forma geral, em todos os níveis de governo, tratando-se de um objeto menos explorado e conhecido tanto por gestores quanto na academia brasileira.

Por fim, o estudo inovou pela abordagem metodológica. Foi utilizado um desenho de pesquisa que permitiu tanto aprofundar o que tem sido feito nos estados

como mapear no conjunto desses entes federados o que há sobre políticas de família, dando assim uma visão panorâmica do que foi produzido nesse período. Este capítulo não é, nem pretendeu ser, um estudo explicativo ou prescritivo. Mas as suas conclusões são fortes, mesmo com todas as ressalvas metodológicas feitas no decorrer do texto, mostrando a potencialidade da técnica empregada quando ela se encaixa no seu objeto. Esperamos que este texto estimule outros pesquisadores a se debruçarem sobre essa agenda de pesquisa ainda pouco explorada no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, R. Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. *In*: ARRIAGADA, I. (Coord.). **Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros**. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. p. 187-200. (Libros, n. 96).

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Fiocruz, 2012. p. 145-171.

ARRIAGADA, I. (Ed.). **Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales**. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. 373 p. (Seminarios y Conferencias, n. 46).

_____. (Coord.). **Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros**. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. 416 p. (Libros, n. 96).

BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 15. ed. Vozes: Petrópolis, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 55. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

CHARMAZ, K. **Constructing grounded theory**. Londres: Sage; Charmaz, 2006.

CNDDH – CENTRO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Violações contra a população em situação de rua no Brasil: um exercício de análise dos dados do CNDDH – 2010 a 2014**. Belo Horizonte: CNDDH, 2015. (Relatório).

CRESWELL, J. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre: Penso, 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

_____. **Social foundations of postindustrial economies**. Princeton: Princeton University, 1999.

ESQUIVEL, V. Care policies in the South. *In*: SHAVER, S. **Handbook on gender and social policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018. (Social and Political Science 2018 Collection). p. 232-252.

ESQUIVEL, V. R.; KAUFMANN, A. **Innovations in care: new concepts, new actors, new policies**. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2017.

FRANZONI, J. M. **Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias**. San José de Costa Rica: Editorial UCR, 2008.

FRANZONI, J. M.; VOOREND, K. **Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina: ¿una cosa lleva a la otra?**. Madrid: Fundación Carolina, 2009. (Documento de Trabajo, n. 37).

GARCÍA, B.; OLIVEIRA, O. Family changes and public policies in Latin America. **Annual Review of Sociology**, v. 37, p. 593-611, 2011.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

KAUFMANN, F. Politics and policies towards the family in Europe: a framework and an inquiry into their differences and convergences. *In*: KAUFMANN, F-X. *et al.* (Ed.). **Family life and family policies in Europe: problems and issues in comparative perspective**. Oxford: Clarendon Press, 2002. v. 2, p. 419-490.

LEITNER, S. Varieties of familism: the caring function of the family in comparative perspective. **European Societies**, v. 5, n. 4, p. 353-375, 2003.

LOHMANN, H.; ZAGEL, H. Family policy in comparative perspective: the concepts and measurement of familization and defamilization. **Journal of European Social Policy**, v. 26, n. 1, p. 48-65, 2016.

MESQUITA, A. P. A família como centralidade nas políticas públicas: a constituição da agenda política da assistência social no Brasil e as rotas de reprodução das desigualdades de gênero. *In*: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DAS CIÊNCIAS HUMANAS, 1., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

MISCHKE, M. Types of public family support: a cluster analysis of 15 European countries. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 13, n. 4, p. 443-456, 2011.

PEZER, M. Maternity support policies: a cluster analysis of 22 European Union countries. *In*: INTERNATIONAL STATISTICAL CONFERENCE IN CROATIA, 2., 2018, Opatija, Croatia. **Proceedings...** ISCCRO'18, 10-11 May, 2018.

ROBILLA, M. **Handbook of family policies across the globe**. New York: Springer, 2014.

RODRIGUES, A. R. M.; CAVALCANTE, A. E. S.; VIANA, A. B. Mortalidade materna no Brasil entre 2006-2017: análise temporal. **Revista Tendências da Enfermagem Profissional**, v. 11, n. 1, 2019.

SALIDO, O.; LEÓN, M. Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos. *In*: DEL PINO, E.; RUBIO, L. (Ed.). **Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada**. Madrid: Tecnos, 2016. p. 291-309.

SARACENO, C. **Family policies: concepts, goals and instruments**. Torino: Collegio Carlo Alberto, 2011. (Carlo Alberto Notebooks, n. 230).

SÁTYRO, N.; MIDAGLIA, C. Family policies in Latin American countries: re-enforcing familialism. *In*: SÁTYRO, N.; DEL PINO, E.; MIDAGLIA, C. (Ed.). **Latin American Social policy developments in the twenty-first century**. 1. ed. Cham: Springer International Publishing, 2021. p. 287-314.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. Grounded theory methodology: an overview. *In*: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Ed.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 273-285.

_____. **Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory**. 3. ed. California: Sage, 2008.

ZAGEL, H.; LOHMANN, H. Conceptual approaches in comparative family policy research. *In*: NIEUWENHUIS, R.; VAN LANCKER, W. (Ed.). **The Palgrave handbook of family policy**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 119-139.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, 5 jan. 1916.

_____. Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 set. 1962.

_____. Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1977.

_____. Lei nº 8.068, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 13563, 16 jul. 1990.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 out. 2003.

_____. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jan. 2007.

_____. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 ago. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 132/Rio de Janeiro. **Diário da Justiça Eletrônico**, out. 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>>.

_____. Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012. Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 15 maio 2012.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 7 jul. 2015.

_____. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2017.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Cartilha sobre políticas públicas familiares**. Brasília: MMFDH, 2020.

GOODMAN, L. A.; KRUSKAL, W. H. Measures of association for cross classifications. **Journal of the American Statistical Association**, v. 49, n. 268, p. 732-764, 1954.

PERNAMBUCO. **Lei nº 13.959, de 15 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Programa Mãe Coruja Pernambucana. Recife: [s.n.], 2009.

