

Crise econômica e regimes familistas de bem-estar social: inflexões nas políticas de Brasil e Espanha para a infância de 0 a 3 anos

Autora: Calvi, Valéria

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Brasil

Email: valeriacalvi2@gmail.com

Resumo/abstract:

O objetivo é compreender inflexões nos regimes de bem-estar social familistas espanhol e brasileiro no contexto da crise econômica de 2008, com a finalidade de contribuir para os estudos comparativos de países ibero-americanos nos debates sobre bem-estar social e cuidado. Tem-se como aporte teórico o Institucionalismo Discursivo e metodológico, a Análise Crítica de Discurso. Serão considerados os discursos de lançamento e interrupção de programas destinados à prestação de serviços de cuidado para crianças de 0 a 3 anos nos dois países. A hipótese é que, com a crise e os direcionamentos dados aos programas, a inflexão espanhola foi a desviação institucional com a interrupção do Educa3, e a brasileira, o deslocamento de ideologias, com a substituição do Brasil Carinhoso pelo Criança Feliz (2016).

Nota biográfica: Calvi, Valéria: Doutoranda em Políticas Públicas e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Vinculada ao grupo de pesquisa Sociedade e Políticas Públicas dos Programas de Pós-graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da UFRGS. Sua pesquisa recente tem focalizado os temas das políticas para a família e gênero.

Palavras chave: Brasil, Espanha, familismo, políticas para a infância, conciliação trabalho/família

1. Introdução

Esta pesquisa ainda inicial se insere no campo de pesquisa sobre regimes de bem-estar social e cuidado, tendo como fundamentação teórica o Institucionalismo Discursivo (Schmidt, 2008) e a tipologia proposta por Esping-Andersen (1999) e adaptada ao contexto latino-americano por Martínez Franzoni (2007). Ideias importam na estruturação da sociedade e na formulação de políticas públicas, neste caso, das políticas de provisão de serviços de cuidado para crianças de 0 a 3 anos de idade.

O objetivo é analisar possíveis inflexões ideacionais nos regimes de bem-estar social espanhol e brasileiro no contexto da crise econômica de 2008, a fim de contribuir com os estudos comparativos entre países ibero-americanos. Será realizada Análise Crítica de Discurso relativa aos discursos de apresentação e interrupção de programas destinados a crianças de 0 a 3 anos, fundamentais para promover a conciliação entre vida laboral e familiar. Educa3 (Espanha, 2008) e Brasil Carinhoso (Brasil, 2012), lançados antes da crise, tinham em comum o aporte de recursos econômicos e construção de creches como iniciativas federais. A hipótese é que, com a crise e os direcionamentos dados aos programas, a inflexão espanhola foi o desvio institucional, com a interrupção do Educa3 e a brasileira, o deslocamento de ideologia, com a substituição do Brasil Carinhoso pelo Criança Feliz em 2016.

Inicia-se com uma breve exposição dos aportes teóricos e metodológicos da pesquisa, seguidos de análises dos discursos dos governos brasileiro e espanhol. Ao final, uma síntese será realizada, apresentando desdobramentos possíveis para a pesquisa.

2. Aportes teóricos

2.1 O Institucionalismo Discursivo

Tributário do Construtivismo Social, o Institucionalismo Discursivo pressupõe a realidade social composta por elementos ideacionais e materiais, que existem de maneira interdependente e relacional (Gofas e Hay, 2010). As ideias, portanto, são constitutivas da realidade social e construtoras da mesma, ou seja, ideias constroem instituições e políticas públicas (Campbell, 2002; Schmidt, 2015).

Assim, a prática de alocação de recursos e gestão de riscos entre Estado, mercado e família depende, além de contingências materiais, de princípios e valores sociais e culturais, determinando diferentes arranjos de bem-estar social. Isso significa

que os encaminhamentos dados ao cuidado de crianças de 0 a 3 anos, no contexto da crise, não dependem apenas da crise em si e de fatores materiais, mas também de concepções sobre que papel Estado, mercado e família – e, dentro dela, homens e mulheres –, devem cumprir na provisão do cuidado. Ademais, o próprio entendimento sobre o que vem a ser o cuidado nessa faixa etária também é passível de diferentes concepções.

Ideias podem, com isso, serem definidas como construtos cognitivos e discursivos intersubjetivos que estruturam o mundo social e político (Gofas e Hay, 2010), sendo responsáveis pela maneira como atores sociais conceitualizam o mundo (Fairclough, 2012). Nesse sentido, ideias possuem existência independente dos indivíduos – e cognições individuais –, porém deles dependem para serem mobilizadas em interações sociais. É desse encontro entre subjetividade e intersubjetividade que se origina a natureza dinâmica das ideias, podendo conduzir a mudanças nas mesmas, questão fundamental para os contextos pré e pós-crise de 2008. Em havendo mudanças ideacionais há, conseqüentemente, mudanças nas políticas públicas. Ideias são, portanto, uma espécie de *conhecimento coletivo* (Gofas e Hay, 2010) com natureza ao mesmo tempo estrutural e dinâmica responsável pela produção e reprodução do mundo social e político. É nesses termos que ideias serão aqui consideradas.

Seguindo a tipologia proposta por Mehta (2010), a análise recairá sobre as ideias chamadas filosofias públicas (*public philosophies*), conjunto de valores, normas, princípios e conhecimentos compartilhados numa sociedade. Elas são o background dos atores sociais (Schmidt, 2008), ou seja, são as ideias basilares das construções sociais e dificilmente contestadas¹. Tal definição se aproxima da definição de ideologia proposta pela Análise Crítica de Discurso, a saber, conjuntos de visões de mundo e valores coerentes e relativamente estáveis que sustentam cognições sociopolíticas (Van Dijk, 1996; Wodak e Meyer, 2009). Ideologias serão, então, tomadas como sinônimo de filosofias públicas.

2.2 Regimes de bem-estar social familistas: o caso de Espanha e Brasil

Porque também compostos por ideacionais (além de matérias) regimes de bem-estar social são, também, constituídos por filosofias públicas reiteradas ou contestadas

¹ Do nível mais concreto ao mais abstrato, as ideias, segundo Mehta (2010) são de três tipos: soluções políticas, definição de problemas e filosofias públicas e/ou *zeitgeist*. É com base em filosofias públicas e *zeitgeist* que atores agem e formulam problemas e soluções em contextos institucionais.

por atores sociais. Dessa forma, Estado, mercado e família, pilares de provisão de bem-estar social, dependem de concepções ideológicas com relação às suas concepções e papéis. Pfau-effinger (2005) propõe dois conjuntos de ideias relativas aos regimes de bem-estar social que expressam ideologias: (i) valores familiares e (ii) valores de bem-estar social. Ao primeiro, correspondem as questões concernentes às concepções de gênero e cuidado; ao segundo, aquelas referentes aos pilares do bem-estar social no que tange à provisão de cuidado. Nos discursos aqui selecionados, serão analisados esses conjuntos de valores.

Sobre o tipo de regime de bem-estar social espanhol e brasileiro, na tipologia proposta por Esping-Andersen (1999) a Espanha é de tipo familista, subgrupo dos regimes conservadores. Já o Brasil, via adaptação da tipologia ao contexto latino-americano realizada por Martínez-Franzoni (2007)², é de tipo Estatal-protetionista, sendo o familismo traço comum a todos os regimes da América Latina.

Sem entrar nas especificidades e processos de estruturação dos dois regimes, basta dizer que ambos surgiram, em meados da década de 1930, com um conjunto de direitos sociais fortemente associados a categorias profissionais que guardavam disparidades entre si, vindo daí o papel do Estado na provisão de bem-estar social (Campillo, 2010; Medeiros, 2001), guardadas as diferenças entre Espanha e Brasil. Também o familismo fora traço comum na estruturação dos regimes, cabendo à família e, dentro dela, às mulheres a provisão de cuidado e outras tarefas relativas ao trabalho reprodutivo. A concepção de família era a tradicional patriarcal, ou seja, nuclear, heterossexual e baseada na divisão sexual do trabalho, incentivada pela Igreja Católica, cujo papel fora importante para a estruturação dos regimes (León e Salido, 2015; Alves, 2006). Assim, ambos os regimes foram estruturados com base no padrão homem provedor/mulher cuidadora, com o trabalho produtivo e os direitos sociais deles derivados associados, principalmente, aos homens e o trabalho reprodutivo, principalmente às mulheres.

Sobre o cuidado, este fora considerado como derivação natural da condição reprodutiva feminina, ou seja, sinônimo de cuidado materno (Graham, 1991), exercido

² Considerando dois aspectos fundamentais nos quais América Latina e Europa diferem, a saber, fragilidade das instituições políticas – e da própria democracia – e menor capacidade de absorção de mão-de-obra pelos mercados dos países latinoamericanos, Martínez Franzoni (2007) adapta a tipologia de regimes de bem-estar social desenvolvida por Esping-Andersen (1999). A autora utiliza as variáveis propostas pelo autor, acrescentando aquelas relativas ao cuidado e à família, sendo considerada a tipologia mais completa para o caso latinoamericano, conforme Ubasart e Minteguiaga (2017).

em âmbito privado, dificultando torná-lo responsabilidade também de ordem pública e a formalização das relações de trabalho nele implicadas. Da vinculação dele às mulheres, proveio uma ética do cuidado marcada por vínculos de obrigação, doação, comprometimento, confiança e lealdade por parte da mãe no exercício do cuidar (Daly e Lewis, 2000). Importante dizer que no caso espanhol, a partir da década de 1990 e aprofundadas nos anos 2000, começam a ocorrer significativas transformações ideacionais sobre o cuidado, conduzindo a mudanças nos arranjos sociais e políticas públicas referentes a ele. Sobre isso será falado quando da apresentação do Educa3.

3. Aspectos metodológicos

Esta pesquisa se apoia metodologicamente na Análise Crítica de Discurso (ACD), programa amplo e interdisciplinar (Wodak e Meyer, 2009) que entende o discurso como ação. As ideias constituem a realidade social e se efetivam por meio de atores sociais, que utilizam a via discursiva para isso. Se são as ideias construtoras da realidade social, e o discurso o modo através do qual essa construção ocorre, então o próprio discurso é uma forma de ação (Fairclough, 2012). Daí Tønder (2011) afirmar que analisar mudanças ou continuidades políticas é engajar-se num jogo de linguagem em que ideias, política e a própria linguagem formam uma tríade. Mais do que palavras, o discurso é aquilo que, no encontro entre intersubjetividades (filosofias públicas) e subjetividades (crenças individuais) constitui as dinâmicas e o tecido social. Por isso, discurso é texto e contexto, é o que se diz e o cenário no qual ocorrem interações discursivas, cujas regras, lógicas comunicativas e público para o qual se fala têm influência sobre o discurso produzido (Schmidt, 2010). Segundo a ACD, discursos se situam no nível das práticas sociais, nível intermediário que conecta estruturas sociais, o nível mais abstrato e geral (o nível das ideias), aos eventos, o nível mais concreto e singular (o texto em si) (Van Dijk, 2002). É nesses termos que o discurso é entendido aqui.

Tendo em vista a interação entre aspectos sociais e aspectos linguísticos, a ACD combina (i) categorias ideológicas/conceituais e (ii) categorias discursivas para compreender as relações entre discurso e sociedade, ou seja, as relações de produção da própria realidade. Das primeiras, serão consideradas aqui as os atores que proferiram os discursos relativos às políticas de provisão de cuidado para a faixa etária indicada, as instituições em que tais discursos ocorreram e os valores ideológicos familiares e de bem-estar social (filosofias públicas), explicitados na seção anterior. Sobre as

ideologias, importante dizer que elas, embora sejam estruturas coletivas, são afirmadas por indivíduos e suas subjetividades, o que faz com que, no discurso, elas se encontrem com cognições pessoais (Van Dijk, 1996). Por isso, afirmações ideológicas podem ser expressas por meio de histórias pessoais que indiquem concordância com o sistema ideológico, questão que será considerada.

Das segundas, serão consideradas as estratégias discursivas, as funções da linguagem e a análise semântica dos pronomes pessoais. Optou-se por essas categorias discursivas por compreender que elas abarcam elementos centrais para a análise das possíveis inflexões nas políticas de cuidado quando consideradas as categorias ideológicas.

Foram selecionados os discursos oficiais de lançamento ou interrupção das políticas, representados no quadro a seguir:

Quadro 1. Discursos oficiais de lançamento das políticas de prestação de serviço de cuidado infantil

	Política Pública			
	Brasil		Espanha	
	Brasil Carinhoso	Criança Feliz	Educa3	Interrupção do Educa3
Locutora	Dilma Rousseff	Marcela Temer	Mercedes Cabrera	Montserrat Gomendio
Cargo político	Presidenta da República	Primeira-dama	Titular do Ministério da Educação, Política Social e Esporte	Secretária do Ministério da Educação, Cultura e Esporte
Governo	1º mandato da presidenta (PT) – janeiro de 2011 a dezembro de 2014	Mandato do presidente Michel Temer (PMDB) – agosto de 2016 a dezembro de 2018	2º mandato do presidente Zapatero (PSOE) – abril de 2008 e dezembro de 2011	1º mandato presidente Mariano Raroy (PP)
Tempo de duração do discurso	6min42s	3min05s	----	21min09s
Espaço institucional	Pronunciamento oficial em Rede Nacional de Rádio e Televisão	Evento de lançamento do Criança Feliz, primeiro discurso público da primeira-dama	Coletiva de imprensa	Coletiva de imprensa
Data	13/05/12	05/10/16	29/08/08	04/04/12

Fonte: elaboração própria

A seguir passa-se à análise dos discursos relativos às políticas espanholas e brasileiras de prestação de serviços de cuidado na Primeira Infância para verificação de possíveis inflexões. Rubery (2013) aponta três trajetórias de mudanças institucionais possíveis para lidar com a crise financeira: o deslocamento de ideologias, a conversão e a desviação. O primeiro se refere à substituição de ideologias vigentes por outras devido

à coexistência em tensão de duas ou mais ideologias. O segundo se refere à manutenção de políticas públicas, mas adaptando-as a novos contextos; o terceiro, ao não cumprimento do que fora proposto, ou seja, à suspensão ou congelamento de políticas públicas. A hipótese, considerando as trajetórias e pesquisas já realizadas (Naldini e Jurado, 2013; León e Pavolini, 2014), é que com a crise e os direcionamentos dados às políticas, a inflexão espanhola foi a desviação institucional, com a interrupção do Educa3, e a brasileira, o deslocamento de ideologias, com a substituição do Brasil Carinhoso pelo Programa Criança Feliz em 2016.

Sobre a crise, é importante dizer que, por razões que não serão pormenorizadas³ aqui, ela foi sentida mais tardiamente por alguns países latino-americanos, dentre eles o Brasil. Assim, embora desencadeada em 2008 e o lançamento do Brasil Carinhoso ter ocorrido em 2012, no Brasil o cenário ainda era o que provinha do ciclo de crescimento 2003-2008 (Quenan, 2013). A crise econômica e a proliferação dos discursos nesse sentido começam a se agudizar, no país, em meados de 2014.

4. Políticas espanholas pré e pós-crise: do Educa3 à interrupção do programa

4.1 Educa3

De cunho universal, o Educa3 foi lançado em agosto de 2008, no segundo mandato do presidente José Luis Rodríguez Zapatero, do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE). Política de responsabilidade do Ministério da Educação, Política Social e Esporte, o programa tinha como objetivo impulsionar a criação de vagas públicas com qualidade na educação infantil (300.000 até o final do governo) para crianças de 0 a 3 anos. Para tanto, a construção de novas escolas de educação infantil, adaptação de edifícios já construídos para abrigarem escolas e ampliação de centros educacionais já existentes eram iniciativas do governo central, através do repasse de verbas, em parceria com as comunidades autônomas. A seguir, passa-se à análise do discurso de lançamento da política.

Estoy segura de que respondemos con este Plan a una demanda social que todos hemos visto en los últimos tiempos demanda social que está siendo atendida no siempre con los niveles de calidad que deseamos para los más pequeños. La puesta en marcha de este Plan Educa3 es un refuerzo de la Educación Infantil con todos los contenidos educativos que creemos que son necesarios; pero es, además, una respuesta a esa demanda social que las familias han venido trasladando de muy distintas manera y que, como he dicho al principio, tiene muy estrecha relación con la necesidad de la conciliación familiar y laboral.

³ Para uma leitura mais completa da crise no continente ver Quenan, 2013.

O trecho acima sintetiza o discurso proferido por Mercedes Cabrera, titular do Ministério da Educação, Política Social e Esporte, numa coletiva de imprensa em 29 de agosto de 2008, ocorrida após reunião do Conselho de Ministros. Antecedeu o discurso a fala da então primeira vice-presidenta e porta-voz do governo, María Tereza Fernández de la Veja, para justificar a presença de Cabrera na coletiva: a apresentação do Educa3. O discurso marca, então, o lançamento do Plano Educa3 para a sociedade espanhola, aprovado pelo governo central já com orçamento de 130 milhões de euros destinados às comunidades autônomas através de convênio. Após a apresentação e já na rodada de perguntas, nenhuma pergunta feita pela imprensa abordou o Plano.

O discurso é composto por 16 parágrafos relativamente curtos, cujo trecho em destaque é o 15º, já na parte conclusiva do discurso (15º e 16º parágrafos). Numa estruturação que vai do geral (a educação) ao particular (o Plano Educa3), passando pelo nível intermediário (a Educação Infantil), o Educa3 é mencionado, pela primeira vez, no 8º parágrafo, a partir daí ele é o tema tratado. Além das metas do Programa (300 mil novas vagas) e orçamento inicial (1.087 milhões de euros), a ACD revela que, além de apresentar aspectos relativos ao Educa3, o discurso teve como função (i) reafirmar o direcionamento que as políticas educativas vinham tomando no 1º governo Zapatero e os valores de bem-estar social e (ii) demarcar o posicionamento do governo quanto à concepção do cuidado e valores familiares.

Sobre o ponto (i), o 1º parágrafo já inicia com menção à Lei Orgânica de Educação, estendida a todos os níveis de educação não universitária, em que se inclui a Primeira Etapa da Educação Infantil, em consonância com a *filosofia da Lei da Educação e das reformas Educativas da Legislatura passada*, qual seja, a *busca de uma educação de qualidade para todos*. O último parágrafo, retoma essa ideia, vinculando o Plano Educa3 ao *enorme esforço que o Governo vem realizando nas primeiras etapas educativas da Educação Infantil*, incluindo-se a etapa de 0 a 3 anos. No 5º parágrafo e antes de mencionar o Educa3, Cabrera afirma que a Legislatura anterior empreendeu esforços na segunda etapa da Educação Infantil (gratuidade total no ensino de 3 a 6 anos), voltando-se, agora, para a primeira etapa (0 a 3 anos). É nos marcos da continuidade e com papel ativo do Estado, portanto, que o Educa 3 ocorre. Tais marcos concebem os serviços de cuidado destinados a crianças de 0 a 3 anos como serviços educativo, de qualidade e de responsabilidade do governo central em parceria com as comunidades autônomas.

Sobre o ponto (ii), através da introdução da concepção do cuidado como pertencente ao rol dos serviços educativos, Cabrera o desvincula de uma concepção do cuidado como uma questão acima de tudo familiar. Ainda que a família – e não a mulher – seja chamada a cooperar com o Educa3, como indicado no 13º parágrafo, é o Governo o principal responsável por oferecer serviços educativos, ou seja, o cuidado é uma questão também de ordem pública e Estatal. Além disso, o Educa3 é apresentado como resposta à demanda social por conciliação entre vida familiar e laboral, o que ocorre 2 vezes ao longo do discurso, e aposta do governo na facilitação do acesso das mulheres ao mercado de trabalho. Ao fazer isso, Cabrera reforça a concepção do cuidado como degenerificado, já presente em normativas da União Europeia e em leis espanholas, cujo pressuposto é a redivisão sexual do trabalho entre homens e mulheres na esfera privada. O cuidado assim entendido, implica a formulação de políticas públicas que, cada vez mais, concebem uma paternidade ativa e um compartilhamento entre mães, pais e Estado das tarefas envolvidas no seu exercício. Reforça o argumento a menção ao estímulo à colocação das mulheres no mercado de trabalho imediatamente após fala sobre a conciliação entre vida laboral e familiar (9º parágrafo).

Relacionando as categorias ideológicas às categorias discursivas, tem-se, em primeiro lugar um discurso majoritariamente emotivo no que se refere às funções da linguagem:

Tabela 1. Distribuição das funções da linguagem no discurso de Cabrera

Funções da linguagem	Porcentagem
Emotiva	79%
Fática	0,1%
Denotativa	20%
TOTAL: 99%	

Fonte: elaboração própria com base em Collado, F; Jiménez, JF (2012).

A função emotiva, que utiliza, no caso desse discurso, a 1ª pessoa do plural, varia entre o *nós governo* e o *nós sociedade espanhola*, conforme a estratégia discursiva adotada, não significando, contudo, que o conteúdo da frase seja dotado de carga emocional. A função denotativa, utilizando a 3ª pessoa do singular, ocorre em asserções referentes à apresentação do Educa3, porém sempre acompanhadas de outras frases emotivas no mesmo parágrafo.

Quanto às estratégias discursivas, estas variam entre a continuidade, o engajamento e o argumento de autoridade/com pretensão científica. Sobre a continuidade, ela aparece no início do discurso, nos parágrafos em que se afirmam as bases sobre as quais o Educa3 se assenta e se refere à colocação do governo atual na esteira do anterior. Sobre o engajamento, ele é utilizado quando são introduzidas questões referentes ao Educa3, sendo indicado pelo *nós sociedade espanhola*. O uso dessa estratégia parece sugerir que Cabrera apela para esse *nós* em temas que estão sob disputa ideológica, a saber: a questão do cuidado como necessidade educativa com qualidade para os 0 a 6 anos de idade (o termo qualidade aparece 7 vezes ao longo do discurso); a demanda por conciliação entre vida laboral e familiar e a facilitação do acesso das mulheres ao mercado de trabalho. É nessa estratégia que aparece a expressão *mais pequenos*, referindo-se às crianças de 0 a 3 anos, de forma a sensibilizar os ouvintes. Com essa estratégia, o governo chama a sociedade a compartilhar de seus posicionamentos. Por fim, o argumento de autoridade/pretensão científica aparece via menção de estudos internacionais e dados nacionais no intuito de reforçar a necessidade de uma educação de 0 a 3 anos com qualidade, entrando, aí, o aumento de vagas no Ensino Superior voltados à profissionalização dos educadores.

4.2 O discurso de interrupção do Educa3 no pós-crise: cortes orçamentários

Bueno, en conclusión, estamos en una situación económica difícil, por lo tanto el ajuste presupuestario ha implicado decisiones duras y difíciles, pero a la vez nos ha permitido definir unas políticas muy claras, y sobre todo nos ha forzado a establecer unas prioridades muy claras, que es donde tenemos que centrar todos nuestros esfuerzos.

O trecho acima é uma síntese do discurso proferido por Montserrat Gomendio, secretaria de Estado de Educação do governo do presidente Mariano Rajoy, do Partido Popular (PP), que iniciou o mandato em 21 de dezembro de 2011, vindo logo após o segundo governo Zapatero ao qual o PP era oposição. Proferido em 4 de abril de 2012, também numa coletiva de imprensa, o discurso tem duração de 21min09s e é composto por 19 parágrafos. O trecho em questão é o início do 18º parágrafo, que é o de conclusão do discurso. O discurso foi lido e ocorreu 1 dia após o ministro da Fazenda e Administrações Públicas entregar os Orçamentos Gerais do Estado para o Congresso dos Deputados, para que virassem Projeto de Lei. Os Orçamentos apresentaram significativos cortes de verbas, que Gomendio afirmara estarem nos marcos da *política*

de contenção de gastos, tendo o seu discurso a função de explicar os cortes no seu departamento. Porém, quando da ACD, fica evidente que a função do discurso vai para além de tais explicações e toca nos valores de bem-estar social.

A fim de demarcar posicionamento diferente do governo anterior, o discurso, mais do que apoiado na crise econômica para justificar a austeridade do governo, aponta as medidas adotadas pelo governo anterior como os principais responsáveis pelo corte atual nos gastos com educação. Há 8 menções diretas, ao longo do discurso, a uma má gestão dos orçamentos do governo anterior que teriam levado ao desperdício de dinheiro, contra 0 menções diretas à crise econômica que assolava o país. A crise econômica aparece de maneira diluída apenas em 3 momentos do discurso. O primeiro, localizado no 1º parágrafo, quando Gomendio afirma que os Orçamentos Gerais apresentados ao Congresso dos Deputados são consequência de uma *situação desfavorável* com a qual o governo se deparou *ao tomar posse (...) com um déficit de 5% do PIB e rigorosos compromissos de caráter internacional para reconduzir-lo*. O segundo, no 7º parágrafo quando ela afirma que a delimitação das prioridades do Ministério foi difícil, *porque a situação orçamentária é difícil*, já emendando, na mesma frase, que o governo, quando assumiu, se deparou com uma *dispersão enorme* de recursos do governo anterior. O terceiro, no trecho aqui selecionado, pertencente ao 18º parágrafo, em que é afirmado que a Espanha e o governo estão *numa situação econômica difícil*. Note-se que, em nenhum dos 3 casos, se menciona a palavra *crise*, tampouco se pode deduzi-la diretamente do texto. O texto em si não diz sobre a crise financeira; para saber da sua existência é necessário recorrer ao contexto e saber que o PP fora eleito nesse período.

As decisões orçamentárias tomadas, portanto, não foram construídas como fruto do papel ativo do governo PP, foram uma reação, principalmente, à má gestão orçamentária e de programas do governo anterior (PSOE), sendo a saída considerada natural para a situação econômica difícil e uma oportunidade para *definir linhas políticas muito claras e prioridades*. Todo o discurso girou em torno de explicações orçamentárias referentes às prioridades e as medidas necessárias para mantê-las.

Além da demarcação com o governo anterior, o elemento ideológico que subjaz o texto e que está diretamente vinculado ao Educa3 e aos valores do regime de bem-estar social é a determinação da função que deve cumprir o Ministério da Educação, Cultura e Esporte. No 5º parágrafo, Gomendio quando da apresentação de o que cabe ao governo central e o que cabe às comunidades autônomas, afirma que àquele cabem as

ações de *fomento, apoio e complemento* às comunidades autônomas no que concerne às políticas de educação, bem como *integração e coordenação do conjunto do sistema educativo*. Tal demarcação de papéis é feita com o intuito de mostrar que os cortes da educação do governo central não seriam tão impactantes, pois que a responsabilidade orçamentária maior pela educação – excetuando-se Ceuta e Melilla – era das comunidades autônomas. O papel ativo e primário do governo central que fora afirmado no discurso do Educa3, portanto, dá lugar a um papel secundário dele na promoção de políticas de educação.

Reforça esse papel a completa ausência de menção ao Educa3, não figurando a educação de 0 a 3 anos entre as prioridades do governo. A única referência ao programa ocorre na rodada de perguntas da imprensa, momento em que a secretária é questionada sobre a manutenção ou interrupção do programa. Nas palavras de Gomendio: *nós ao Educa3 não vamos dar continuidade, porque entendemos que é uma etapa com um componente educativo menor e um importante componente assistencial e de conciliação*. A fala durou 13s e, nesse pouco tempo, fica visível o deslocamento da educação de 0 a 3 anos de uma questão educativa para uma questão assistencial que, conforme León (2011), fomenta políticas mais vinculada ao familismo tradicional.

Relacionando os elementos ideológicos às categorias discursivas, tem-se, em primeiro lugar um discurso majoritariamente emotivo no que se refere às funções da linguagem:

Tabela 2. Distribuição das funções da linguagem no discurso de Gomendio

Funções da linguagem	Porcentagem
Emotiva	71%
Fática	1%
Denotativa	28%
TOTAL: 100%	

Fonte: elaboração própria com base em Collado, F; Jiménez, JF (2012).

À exceção do primeiro parágrafo, todas as menções ao cenário econômico, à definição das prioridades e ao papel que deve cumprir o Ministério, incluindo os 13s relativos ao Educa3, são feitas utilizando a primeira pessoal do plural, sendo o *nós* referente ao governo. A função denotativa se refere às partes do texto em que,

utilizando-se de linguagem impessoal, Gomendio apresenta dados econômicos sobre os cortes do governo Raroy e mudanças em determinadas políticas.

Quanto às estratégias discursivas, estas variam entre polarização, compensação, suavização e silenciamento. A polarização ocorre em dois sentidos: no nós x eles quando ocorrem as menções ao PSOE e, por duas vezes, com relação aos cortes de verbas de determinadas políticas em detrimento de outras. Nesse caso, as políticas são apresentadas num esquema *ou... ou*: ou se investia na política X ou na Y. As prioridades elencadas pela secretaria eram o critério definidor de em qual política investir. Já a compensação fora usada em momentos do texto em que se anunciava o corte de verbas de um programa, seguido, na sequência, pela apresentação de medida compensatória do governo para o corte através da apresentação de novas políticas ou mudanças nas políticas existentes. A suavização fora empregada nos casos em que, também na apresentação das prioridades e corte de gastos, não se empregou nem a polarização entre duas políticas públicas, nem a compensação. Pela suavização, Gomendio, ao anunciar o corte de gastos em determinada prioridade, afirmava em frase imediatamente anterior ou posterior, o papel menor que o governo central tinha na área em questão se comparado às comunidades autônomas, União Europeia ou mesmo universidades espanholas, na tentativa de suavizar e diminuir o impacto dos cortes. Por fim, o silenciamento é a tônica do discurso quando se consideram as políticas de cuidado para a infância de 0 a 3 anos. Nenhuma menção, no discurso tal como preparado e lido por Gomendio, é feita ao Educa3 ou outro programa que, no governo ao qual pertencia Gomendio, fosse substituí-lo, indicando que os serviços de cuidado entendidos como serviços educativos foram um não-tema para o governo Raroy.

5. Políticas brasileiras pré e pós-crise: do Brasil Carinhoso ao Criança Feliz

5.1 O Brasil Carinhoso e o momento pré-crise

O Brasil Carinhoso (BC) foi lançado em 2012, no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). O governo da presidenta veio na sequência de dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva, também do PT.

Composto por 3 eixos (renda, educação e saúde) O BC tinha como objetivo educativo a ampliação da oferta de vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos de idade, tanto via repasse de verbas do governo federal aos municípios, quanto via

construção de creches por parte do governo federal. O Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério da Educação eram os encarregados pela política. O BC caracterizou-se como política focalizada destinada às crianças pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PrBF), integrando, dessa forma, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), caracterizado pelo governo como uma ampla e sistemática estratégia de combate à pobreza extrema no país. A seguir, passa-se à análise de discurso de lançamento do BC.

Queridas mães brasileiras, talvez seja esta a primeira vez que, desta cadeira presidencial, alguém faz um pronunciamento no nosso dia, o Dia das Mães. Não por acaso, é também a primeira vez que nosso país tem uma presidenta – uma mulher que é filha, mãe e avó; uma mulher que, como a maioria de vocês, já se emocionou nessa data. Hoje quero dar um abraço cheio de alegria e esperança em todas as mães brasileiras. Em especial nas que mais sofrem; nas que passam sacrifício para alimentar, criar e educar seus filhos. Sei que, quando uma presidenta fala para as mães mais pobres, todas as outras mães a escutam com alma e coração. Por isso sei que cada uma de vocês está atenta ao que eu vou dizer.

O trecho são o 1º e 2º parágrafos do discurso proferido pela presidenta Dilma Rousseff (PT) quando do lançamento do BC. O discurso foi um pronunciamento oficial transmitido em Rede Nacional de Rádio e Televisão no dia 13/05, dia das mães. E sintetiza os valores de regime de bem-estar social, familiares e as estratégias discursivas adotadas pela presidenta. Já era o 3º mandato presidencial do PT, porém o 1º de Dilma e a 1ª vez em que o Brasil era presidido por uma mulher.

O discurso é composto por 13 parágrafos e a fala da presidenta tem duração de 6min42s, a duração total da transmissão é de 6min57s. Bastante diferente dos discurso espanhóis, Dilma faz um discurso que procura, mais do que fornecer informações sobre o BC, conectar a sua imagem às mulheres brasileiras (visível nos trechos iniciais selecionados), dirigindo-se diretamente às mulheres mães através de conteúdo de fala bastante emotivo. A focalização do BC já é antecipada pelo *abraço cheio de alegria e esperança* da presidenta especialmente nas mães brasileiras *que mais sofrem*, (...) *nas que passam sacrifício para alimentar, criar e educar seus filhos*, ou seja, nas mães pobres. Interessante notar que as palavra *sacrifício* é seguida pelas palavras *alma e coração* na frase posterior. Consideradas em conjunto, as três palavras referem-se não apenas à pobreza, mas a ética do cuidado dos regimes familistas. Reforça essa observação a certeza que Dilma tem de haver identificação entre as mães pobres e não pobres através da maternidade, através da alma e do coração de mãe.

Com relação aos valores familiares, portanto, o BC não chega a romper com o familismo do regime brasileiro, pois é construído com base na figura materna e do cuidado como atribuído principalmente às mulheres. No 4º parágrafo, após anunciar o lançamento do BC e a sua vinculação ao PBSM, Dilma afirma que o nome da ação BC diz tudo: diz sobre o amor, carinho e cuidado que o seu governo tem pelas crianças. No 10º parágrafo, a presidenta afirma que *com o BC estamos [nós governo] reforçando fortemente as ações do Brasil Sem Miséria que beneficiam as **mulheres**⁴ e as crianças*. No 11º, que o seu governo tem *o maior conjunto de programas de apoio à mulher e à criança da história brasileira, (...) cuidando de suas mães e dos queridos brasileirinhos e brasileirinhas*.

Se os valores relativos ao papel das mulheres e ao cuidado parecem não mudar, os relativos ao regime de bem-estar social representam mudança significativa com relação ao papel do Estado na provisão de serviços de cuidado de 0 a 3 anos. Afirmando ser o BC *a mais importante ação de combate à pobreza absoluta na 1ª infância* (3º parágrafo), sendo a *principal bandeira* do governo Dilma *acabar com a miséria absoluta* no Brasil (5º parágrafo), o BC traz ao governo federal a responsabilidade primeira pelo cuidado das crianças mais pobres de 0 a 3 anos. As creches, mencionadas no 8º e 9º parágrafos, são vistas como mecanismo para *atacar pela raiz a desigualdade*, elencando o que elas significam para a população-alvo do programa: *saúde, educação, comida, conforto, lazer e higiene*. O papel ativo do Estado na figura do seu governo é reiterado em todos os parágrafos do discurso. Portanto, tem-se o compartilhamento, por parte do Estado, da responsabilidade pelo cuidado com as mulheres. Ainda que Dilma fale em educação, a tônica do discurso é o BC como política de caráter assistencial.

Relacionando-se as categorias ideológicas às discursivas, tem-se um discurso menos emotivo, mas com mais elementos fáticos quando comparado aos espanhóis.

Tabela 3. Distribuição das funções da linguagem no discurso de Dilma

Funções da linguagem	Porcentagem
Emotiva	56%
Fática	10%
Denotativa	32%
Conativa	0,01%
TOTAL: 99%	

⁴ Grifo nosso.

Fonte: elaboração própria com base em Collado, F; Jiménez, JF (2012).

Novamente, a função emotiva se dá pelo uso da 1ª pessoa no singular ou plural e não necessariamente pelo conteúdo semântico do discurso. Neste caso, o discurso de Dilma é mais emotivo que os anteriores. A diminuição da função emotiva é compensada pela função fática, cujo intuito é estabelecer diálogo com o interlocutor. Nesse sentido, a preocupação de Dilma em dialogar com as mães brasileiras, em especial as mais pobres, é visível.

Sobre as estratégias discursivas, elas variam, principalmente, entre a continuidade e o ineditismo. Continuidade, porque o seu mandato era o terceiro seguido do PT na presidência, sendo necessário marcar os pontos positivos que o partido desenvolvera até então através da menção à programas considerados de sucesso. Ineditismo, porque era esse o primeiro mandato de Dilma, sendo necessário marcar em que ele diferiria dos outros. Continuidade e ineditismo apareceram sempre juntos no discurso e de maneira a complementarem-se. Por exemplo, o Bolsa Família já existia, agora ganharia o reforço do BC.

5.2 Programa Criança Feliz

Posterior à crise financeira e ao polêmico impeachment sofrido por Dilma, reeleita em 2014, o Programa Criança Feliz (PCF) foi lançado em outubro de 2016 pelo governo do presidente Michel Temer, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Empossado em agosto de 2016, após o impeachment de Dilma. Michel Temer era o vice-presidente na chapa PT-PMDB que ganhara as eleições presidenciais e assume a presidência num contexto de crise financeira e política. Necessário dizer que o programa, embora em meio à crise econômica, contou com considerável orçamento para a sua implementação (285 milhões de reais).

Os objetivos do PCF são fornecer ferramentas às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para que elas atuem na promoção do desenvolvimento integral das suas crianças de 0 a 3 anos, de forma *a ampliar a rede de atenção e o cuidado integral das crianças na primeira infância* (site do MDS). Para isso, o programa prevê a capacitação de agentes comunitários, que desenvolvem visitas domiciliares às famílias a fim de acompanhar o desenvolvimento cognitivo das crianças na primeira infância, bem como *fortalecer os vínculos familiares e comunitários e estimular o desenvolvimento infantil* (site oficial MDS). O Programa integra a pasta do Ministério do

Desenvolvimento Social (MDS) e fora apontado pelos meios de comunicação como a aposta do presidente para consolidar a marca do seu governo na agenda social e ajudar a afastar a imagem das crises econômica e política que marcaram a sua posse (Jornal do Comércio). À seguir, passa-se à análise do discurso de seu lançamento.

O momento mais importante para a organização das habilidades e das competências humanas são os primeiros anos de vida; é nesse período que nossos filhos percebem que são amados e aprendem a amar. Esse sentimento os guiará por toda a vida: cada vez que beijamos nossos filhos pequenos, que conversamos com eles; cada vez que os carregamos nos braços, que lemos uma história ou cantamos uma canção de ninar estamos ajudando no seu desenvolvimento. O que nós mães percebemos instintivamente tem sido comprovado pela ciência: nós – pais, cuidadores – influenciemos de forma decisiva a criança nos seus primeiros anos de vida.

Proferido em outubro de 2016 pela primeira-dama Marcela Temer, o discurso foi feito em evento oficial de lançamento do CF e da primeira-dama como embaixadora do mesmo, seguindo a tradição do primeiro-damismo de atribuir às mulheres dos presidentes o trabalho voluntário na assistência social. O discurso foi o primeiro pronunciamento público e oficial de Marcela, durou 3min05s e é composto por 7 parágrafos. O trecho selecionado é o 3º parágrafo e sintetiza os valores familiares e de bem-estar social que subjazem o CF no seu lançamento.

Referente aos valores de bem-estar social, já no 1º parágrafo Marcela afirma, indiretamente, qual será o papel do governo, ou seja, do Estado, na provisão de serviços voltados à Primeira Infância: *quem ajuda os outros, muda histórias de vida. Por isso fico feliz em colaborar com as causas sociais do nosso país.* Com essa frase, Marcela sinaliza não apenas qual será o seu papel no CF – o trabalho voluntário como embaixadora – como também qual será o papel do Estado, a saber, a ajuda em caráter secundário (marcada pelos verbos *ajudar e colaborar*) às famílias para que elas cuidem, em caráter primário, do cuidado das crianças. Reforçam o argumento de desvinculação do Estado da responsabilidade do cuidado a introdução, no 2º parágrafo, da figura dos setores da sociedade, compreendendo a sociedade civil, *na garantia de melhoria na vida das pessoas.* Nesse sentido, há ruptura com o que vinha sendo o papel do Estado no BC.

Sobre os valores familiares, esses vão ao encontro das concepções familistas do regime brasileiro, não representando mudança considerável com relação ao BC. A organização das habilidades e competências humanas das crianças de 0 a 3 anos são

associadas à demonstração e aprendizagem do amor na relação pais e filhos, ou seja, é em âmbito privado que se cuida das crianças: beijando, conversando, carregando nos braços, lendo histórias e cantando canções de ninar (3º parágrafo). O papel das mulheres e do cuidado como generificado é afirmado logo na sequência, através do apelo ao instinto materno e aí ocorre uma diferenciação entre homens e mulheres. Se considerada a paternidade, conclui-se que ela, ainda que possa ser efetivada através de ações comuns à maternidade, não está biologicamente para o homem como a maternidade está para a mulher. Os pais não percebem instintivamente, não há biologização da paternidade. Dada a construção relacional e em oposição dos gêneros, pode-se afirmar que permanece, no discurso de lançamento do CF, a construção patriarcal de homens e mulheres típica dos regimes familistas, ainda que um chamamento do sexo masculino ao cuidado tenha sido realizado. No limite, o Criança Feliz pode fazer recair sobre as mulheres a principal responsabilidade pelo cuidado de crianças de 0 a 3 anos, já indiretamente afirmada como de principal responsabilidade da família. O Estado atua, segundo o programa, como mediador e qualificador das relações afetivas entre pais e filhos, entre mães e filhos.

Relacionando categorias ideológicas e discursivas, tem-se que:

Tabela 4. Distribuição das funções da linguagem no discurso de Marcela

Funções da linguagem	Porcentagem
Emotiva	66%
Fática	14%
Denotativa	19%
TOTAL: 99%	

Fonte: elaboração própria com base em Collado, F; Jiménez, JF (2012).

Diferentemente do caso de Cabrera, Gomendio e Dilma, o *nós* empregado na função emotiva por Marcela não se refere ao governo, se refere aos pais e à sociedade em geral, estando em consonância com o papel atribuído ao Estado no cuidado. A função denotativa ocorre principalmente quando, após apela para a comprovação científica, a primeira-dama discorre sobre carinho, cuidado e desenvolvimento e aprendizagem escolar.

Por fim, sobre as estratégias discursivas, o discurso de Marcela difere um pouco dos demais. Estruturado como texto argumentativo, o discurso é feito de maneira a apresentar a tese (*quem ajuda os outros muda histórias de vida*) e os argumentos que a

sustentam. Exceção é feita para o apelo ao argumento de autoridade como estratégia, visível na menção aos estudos científicos e ao instinto materno. Embora proveniente do governo que ajudou a concretizar o impeachment de Dilma, não há polarização com o governo anterior, tampouco traços de continuidade como poderia ocorrer, por exemplo, na menção aos beneficiários do programa: famílias já assistidas pelo Blsa Família.

Primeiras conclusões

Retomando as hipóteses da pesquisa e as análises do discurso, pode-se dizer que as hipóteses se confirmam apenas em parte.

A hipótese de que a inflexão espanhola foi a desviação institucional é verdadeira se considerado que o governo, no discurso de Gomendio, de fato interrompeu a continuidade do programa sem apresentar outro relativo aos serviços de cuidado de crianças de 0 a 3 anos. Porém, quando considerados os valores do regime de bem-estar social, parece haver um movimento em direção ao deslocamento de ideologias no que tange ao papel que o governo central dever ter na educação e sobre o que é o cuidado, se um tema educativo (Educa3) ou assistencial (discurso de contenção de gastos). Nesse movimento, a polarização fora a estratégia utilizada. Necessário dizer que tal deslocamento só pode ser inferido quando considerados os 13s de resposta dados por Gomendio quando indagada sobre a continuidade do programa. Se considerado apenas o discurso lido, continua válida a hipótese de desviação institucional. Nesse caso, predomina o silenciamento como estratégia discursiva.

Por outro lado, a hipótese de que ocorreu deslocamento de ideologias no caso brasileiro com a substituição do Brasil Carinhoso pelo Programa Criança Feliz é confirmada se considerados os valores de regime de bem-estar social. Por eles, de fato, o governo passou de um papel ativo enquanto pilar de provisão de cuidados a crianças de 0 a 3 anos, para o papel secundário de apoio a família enquanto pilar nesse sentido. Porém, se considerados os valores familiares, a passagem do BC para o CF não representa uma mudança nas ideologias, pois que ambos os programas se assentavam na figura do cuidado como materno e da mulher como principal responsável por ele em âmbito familiar.

À essas primeiras conclusões é necessário dar continuidade através do aprofundamento tanto das análises discursivas, quanto dos desdobramentos institucionais e de implementação e impacto dos programas.

Referências

- Alves, José E. D. 2006. *As políticas populacionais e o planejamento familiar na América Latina e no Brasil*. Rio de Janeiro: ENCE.
- Campillo, Inés P. 2010. “Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España”, *Política y sociedad*, 47 (1): 189-213.
- Daly, Mary y Jane Lewis. 2000. “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, *British Journal of Sociology*, 51 (2): 281-298
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social foundations os postindustrial economies*. Oxford: University Press.
- Fairclough, Norman. 2012. “Critical Discourse Analysis”, *International Advances in Engineering and Technology (IAET)*, 7: 452-487.
- Gofas, Andreas y Colin Hay. 2010. “The ideational turn and the persistence of perennial dualisms”, en Andreas Gofas y Colin Hay, (ed), *The role of ideas in political analysis: a portrait of contemporary debates*. New York: Taylor and Francis e-library.
- Graham, Hilary. 1991. “The concept of caring in feminist research: the case of domestic service”, *Sociology*, 25 (1): 61-78.
- León, Margarita y Emmanuele Pavolini. 2014. “‘Social investment’ or Back to ‘familism’: The impact of the economic crisis on family and care policies in Italy and Spain”, *South European Society and Politics*, 19: 353-369.
- León, Margarita y Olga Salido. 2015. “Políticas de familia en perspectiva comparada”, en Margarita León, (coordinadora), *Empleo y maternidad: obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar*. Bellaterra: FUNCAS.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2007. *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina-Ce-a l c i.
- Medeiros, Marcelo. 2001. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA.
- Mehta, Jal. 2010. “From ‘Whether’ to ‘How’: the varied roles of ideas in politics”, en Daniel Beland y Bob Cox, (ed), *How ideas matter: reframing political research*. Oxford: Oxford University Press.
- Naldini, Manuela y Teresa Jurado. 2013. “Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertian Italy from a European Perspective”, *Population Review*, 52 (1): 43-61.
- Pfau-effinger, Birgit. 2005. “Welfare state policies and the development of care arrangements”, *European Societies*, 7 (2): 321-347.

Quenan, Carlos. 2013. “América latina frente a la crisis económica internacional : buena resistencia global y diversidad de situaciones nacionales”, *IdeAs*, 4: 1-19.

Schmidt, Vivien A. 2008. “Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse”, *Annual Review of Political Science*, 11: 303–326.

Schmidt, Vivien A. 2010. “Taking ideas and discourse seriously: explaining change through Discursive Institutionalism as the fourth ‘New Institutionalism’.” *European Political Science Review*, 2 (1): 1–25.

Schmidt, Vivien A. 2015. “Discursive Institutionalism: Understanding Policy in Context”, en Douglas Torgerson, Anna Durnová y Michael Orsini, (ed), *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tønder, Lars. 2010. “Ideationa analysis, political change and immanent causality”, en Andreas Gofas y Colin Hay, (ed), *The role of ideas in political analysis: a portrait of contemporary debates*. New York: Taylor and Francis e-library.

Van Dijk, Teun A. 1996. “Análisis del discurso ideológico”, *Versión*, 6: 15-43.

Van Dijk, Teun A. 2002. “El análisis crítico del discurso y el pensamiento social”, *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 1: 18-24.

Wodak, Ruth y Michael Meyer. 2009. “Critical Discourse Analysis: history, agenda, theory, and methodology”, en Ruth Wodak y Michael Meyers, (ed), *Methods for Critical Discourse Analysis*. London: Sage.