



Versão Preliminar

Cuidar, Verbo Transitivo

caminhos para a provisão de cuidados no Brasil

Organizadoras

Ana Amélia Camarano & Luana Pinheiro





Publicação
Preliminar

ENTRE A POLÍTICA DE CRECHES E O CUIDADO INFANTIL: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E/OU CUIDADO NO BRASIL

Autores(as): Ranna Mirthes Sousa Correa
Produto editorial: Capítulo 4 do livro *Cuidar, Verbo Transitivo: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil*
Cidade: Brasília/DF
Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano: 2023
Edição: 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

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.

CAPÍTULO 4: ENTRE A POLÍTICA DE CRECHES E O CUIDADO INFANTIL: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E/OU CUIDADO NO BRASIL ¹

Ranna Mirthes Sousa Correa

1. Introdução

A institucionalização das políticas de cuidados no Brasil é recente e insere-se na intersecção da construção das políticas para as mulheres e das políticas para as pessoas idosas. Apesar de algumas ações isoladas ao longo das décadas de 1980 e 1990, as políticas para as mulheres entraram efetivamente na agenda pública no início do século XXI, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que possuía *status* de Ministério, enquanto as políticas para idosos conquistaram marcos importantes ainda na década de 1990 (ALCÂNTARA, CAMARANO e GIACOMIN, 2016). As políticas de *care* podem ser compreendidas como um novo pilar de bem-estar e partem do entendimento de que cuidar e ser cuidado, além de uma condição imanente ao ser humano, é também um direito. O cuidado esteve historicamente a cargo das mulheres e era compreendido como questão eminentemente privada e que deveria ser resolvida no âmbito das famílias. Com o passar das décadas, o cuidado passou a ser visto a partir da ótica da corresponsabilização entre homens e mulheres, famílias, mercado, comunidade e Estado.

A institucionalização de sistemas de cuidados vem sendo feita de forma heterogênea na América Latina e pelo restante do mundo. No Brasil, as políticas públicas de cuidados destinados às pessoas em situação de dependência começaram a ganhar fôlego com a política de construção de creches (SNPM, 2019) e de instituições de longa permanência para pessoas idosas (*idem*) no início do séc. XXI. Vale destacar que, tradicionalmente, estas políticas nem sempre foram orientadas pelos princípios dos cuidados, uma vez que no caso de creches e pré-escolas, o enfoque é muito mais do campo educacional e, no caso, das políticas para idosos, muitas vezes relacionada

¹ Gostaria de agradecer à Carolina Pereira Tokarski pela partilha de discussões iniciais e construção dos principais indicadores metodológicos presentes neste texto. Os diálogos, trocas e proposições a respeito do tema foram fundamentais para a construção deste capítulo. Também gostaria de agradecer à Krislaine Andrade Matias e Stephanie Natalie Burille pela leitura cuidadosa da última versão desse texto.

diretamente à assistência social e não necessariamente incorporando a dimensão do *care*. Com a criação da SPM, em 2004, e a consequente institucionalização das políticas para mulheres nos estados e municípios nos anos seguintes – por meio dos organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres – tais políticas começaram a ser pensadas a partir de um novo marco teórico – o dos cuidados – e de uma nova perspectiva – a de quem cuida, e não apenas a de quem é cuidado. Esta mudança de paradigma, contudo, ainda estava em construção diante dos contextos recentes de políticas de austeridade fiscal e ampliação do conservadorismo social no seio da sociedade, no Parlamento e, mais recentemente, no Estado.

Os abalos que mudaram a conjuntura de forças políticas no Brasil desde 2015, a crise econômica, as medidas de retração fiscal e o distanciamento social estabelecido no cenário da pandemia da Covid-19 interromperam o incipiente processo de construção de capacidades estatais para as políticas de cuidados e provocaram uma retração da já existente oferta dos serviços de cuidado tanto pelo Estado quanto pelo mercado. Entretanto, a pandemia de Covid-19 trouxe as políticas de cuidado para o cerne do debate público. As medidas de isolamento social utilizadas para conter o avanço da pandemia resultaram tanto no fechamento de escolas, creches e atividades de contraturno quanto na imposição de trabalho remoto para as atividades que assim eram possíveis, conferindo visibilidade à importância das atividades de cuidado para a manutenção das atividades produtivas e para o desenvolvimento do país. A volta dessa responsabilidade para as famílias, aumentou a quantidade de horas de trabalho de cuidado não remunerado desempenhado pelas mulheres na pandemia e reduziu a participação destas no mercado de trabalho ao nível observado em 1990².

Ainda na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2023), alguns passos em busca da ampliação da discussão para a elaboração de um Plano Nacional de Cuidados foram dados a partir publicação da Portaria nº 1 de 12 de março de 2021, emitida pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, comandando pela então Ministra Damares Alves, que versava sobre a criação de um grupo de trabalho para a pasta em 2021 com o objetivo de promover saúde, segurança, autonomia e inclusão social dos grupos de pessoas em situação de dependência como crianças, idosos e pessoas com deficiência³. Mesmo que não tenha sido divulgado os desdobramentos deste grupo de

² Para mais informações: <https://bit.ly/33KD4wn>

³ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/governo-federal-implementa-grupo-de-trabalho-para-criacao-de-politica-nacional-de-cuidados>

trabalho, mais recentemente, o Senado Federal também recebeu o protocolo do PL 2797/2022⁴ que visa a regulamentação do serviço de cuidadores.

Apesar de as políticas de cuidado ainda serem caracterizadas de forma incipiente no país e na busca de mitigar os efeitos deletérios da pandemia, o novo contexto político governamental no Brasil que se inicia em 2023 começa a dar indícios de uma incorporação da agenda de cuidados na agenda pública institucional para os anos seguintes⁵, visando assim avançar na elaboração e implementação de políticas intersetoriais de cuidado.

Este texto apresenta uma análise exploratória a respeito da organização dos cuidados para a primeira infância no Brasil utilizando como referência a orientação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da Onu Mulheres (2020)⁶ sobre a necessidade de criar e fortalecer as Políticas Integradas de Cuidado na América Latina e Caribe enquanto motor da recuperação socioeconômica da região, e a partir da estratégia do reenquadramento das políticas e componentes do cuidado existentes, para além da criação de novos serviços. Pretende-se discutir, a partir de indicadores selecionados, a experiência do Brasil em relação ao cuidado infantil e os possíveis compromissos futuros com a construção de sociedades que tomem o cuidado como central para a construção de uma agenda pública.

Em um primeiro momento, o objetivo geral deste capítulo consiste em entender como estão organizados os serviços diários de educação e/ou cuidados voltados para a primeira infância no Brasil. Dentre os componentes de cuidado para a primeira infância, a discussão apresentada neste capítulo se limita aos tipos de oferta de serviços diários de educação e cuidados infantil, não abrangendo os mecanismos institucionais de concessão de tempo de cuidado (licenças maternidade e paternidade e ou parental), quem cuida dentro das instituições (cuidadoras e demais profissionais), nem as trabalhadoras domésticas remuneradas.

⁴ O PL 2797/2022 de autoria da Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP) e dos Senadores Flávio Arns (PODEMOS/PR) e Eduardo Gomes (PL/TO) propõe que os serviços de cuidadores se torne política pública no Brasil, entendido como parte da configuração da seguridade social, como a saúde, a previdência e assistência social. Para mais detalhes, ver <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/11/25/senadores-elaboram-proposta-da-politica-nacional-do-cuidado>

⁵ A nova gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva em janeiro de 2023 institui a Secretaria Nacional de Cuidados e Família no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com a missão de elaborar uma Política Nacional de Cuidados. E no Ministério da Mulher, na Secretaria de Autonomia Econômica, também foi destinada uma Coordenação-Geral para o tema dos cuidados. Ver mais em Decreto n. 11.351 de 1º de janeiro de 2023 e Decreto 11.392 de 20 de janeiro de 2023.

⁶ Disponível em https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/cuidados_covid_esp.pdf

Apesar de a demanda pelo aumento da oferta de tais serviços no país ter sido emblemática ao longo dos últimos anos e ainda compor prioridade nas reivindicações feministas e de mulheres, foi na pandemia de covid-19, como dito anteriormente, que a temática dos cuidados ganhou relevância exponencial decorrentes do fechamento das instituições como medida de isolamento social adotadas pelos municípios e estados brasileiros. O crescente processo do reconhecimento do cuidado como um direito na América Latina interpela os países da região a reverem suas políticas públicas, principalmente as políticas sociais, a partir dessa nova lente. Assim como no capítulo deste livro que discute a agenda de cuidados e a organização social da primeira infância no Chile, Uruguai e México, neste texto utilizaremos os mesmos cinco indicadores a partir dos princípios sistematizados pela Onu Mulheres e Cepal (2021) para a construção de políticas e de Sistemas Integrais de Cuidado, sendo eles: 1) o cuidado como direito; 2) universalidade; 3) corresponsabilidade; 4) promoção da autonomia e 5) solidariedade no financiamento. Tais indicadores norteiam a análise que visa refletir em que medida estes princípios estão presentes nos serviços de educação e/ou cuidado com a primeira infância no Brasil.

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na próxima seção nos deteremos a uma breve recuperação do processo institucional dos serviços de cuidado infantil que culminou na institucionalização da política de creches no país, não sendo nosso objetivo realizar uma genealogia das políticas de cuidado infantil no Brasil. Já na terceira seção, apresentaremos os cinco princípios elaborados para a análise, para em seguida, apresentarmos a organização dos serviços de cuidado infantil no Brasil tomando como base a análise dos indicadores a partir da pergunta: em que medida estes princípios estão presentes nos serviços de educação e/ou cuidado no Brasil? E por fim, nas considerações finais, sintetizaremos a análise dos dados elaborada ao longo do texto.

2. Breve percurso institucional da organização dos serviços de cuidado infantil no Brasil

Os serviços voltados para o cuidado infantil (de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos) são parte importante de um conjunto de serviços de cuidados a serem disponibilizados pelo Estado a considerar as políticas de primeira infância no Brasil e têm influência direta sobre a vida das mulheres (Ipea, 2019). Por esta razão, há muitas décadas integram a pauta de demandas de organizações feministas e de mulheres no Brasil em estratégias orientadas para garantir políticas que

articulem o direito à creche com a autonomia econômica das mulheres e uma reorganização do cuidado na sociedade como um todo (Marcondes,2019). Foi no âmbito do cuidado infantil que as políticas de cuidado encontraram maior grau de institucionalidade nos países da América Latina, vinculadas a legislações e marcos de defesa da primeira infância, e gerenciadas por Ministérios das áreas da Educação, desenvolvimento social, além de comissões para a primeira infância (Rico; Robles (2016). Apesar de as políticas de cuidado não integrarem a agenda pública no país e de a perspectiva de gênero não ser devidamente incorporada ao desenho da política de educação infantil no país (Ipea, 2019), houve avanços recentes na ampliação da oferta de creches aliados ao enfrentamento de alguns desafios como a crise política que o país vive desde 2015 e os significativos ajustes fiscais que foram agravados pela crise sanitária oriunda da pandemia do vírus COVID-19.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) se constitui como um marco na configuração dos serviços de cuidado infantil para crianças de 0 a 3 anos como um direito. O seu texto prevê, no art. 208, que ao Estado cabe garantir a prestação de serviços na “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 2012 [1988], p. 122). Com a construção do texto da CF/1988, durante o período de redemocratização, no pós-ditadura, movimentos feministas e pesquisadoras/es sob forte influência de teorias feministas (ROSEMBERG, 2002; ROSSETTI-FERREIRA *et al.*, 2002; FARIA, 2005) se articularam na luta pela inclusão do direito à educação de crianças desde a primeira infância (FONSECA, 2012). O texto constitucional reflete, assim, parte dessas articulações e histórico de lutas feministas, ao se prever a garantia do direito à creche a partir de um duplo caráter: o direito à educação das crianças pequenas, visando-se a universalização, e o direito ao trabalho das pessoas responsáveis pelo cuidado (MARCONDES *et al.*, 2020).

Apesar de a CF/1988 ter construído um novo marco no país no que diz respeito aos direitos das crianças à creche, as décadas seguintes à CF/1988, entretanto, espelhavam como a construção da política de creches foi marcada por uma ambiguidade entre as diretrizes normativas e a realidade cotidiana das famílias, caracterizada como um ‘entrelugar’ da educação formal e não formal (MARCONDES *et al.*, 2020) – consequência tanto da priorização de outras etapas da Educação Básica quanto do avanço da força neoliberal pela diminuição do gasto estatal na área social (ROSEMBERG, 2001).

Um conjunto de outras legislações, além da CF/1988, de políticas e de planos conformavam importantes marcos no reconhecimento do direito à creche e na ampliação da responsabilidade estatal (ROSEMBERG, 1999; CRUZ, 2017). Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) integrou a creche e a pré-escola como primeira etapa da Educação Básica (BRASIL, 1996). Contudo, a incorporação das creches à educação formal somente aconteceu anos depois, durante o primeiro governo Lula, no início dos anos 2000, em um duplo movimento que visava tanto à reorganização da política da assistência – com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – quanto à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) – fonte de financiamento da política educacional que incluía a primeira infância (MARCONDES, 2013; MARCONDES *et al.*, 2020). A transição das creches da assistência social para a política de educação no início dos anos 2000 possibilitou a ampliação e a expansão do seu financiamento, juntamente com a regulamentação da exigência do diploma de ensino superior para as professoras da Educação Infantil. Assim, a iniciativa de financiamento estatal para a criação de infraestrutura de novas creches se mostrou um fato fundamental para se conseguir a expansão da política de creche no país (MORENO, 2019).

Além disso, outras medidas – como a Lei n. 11.114/2005, que alterou o artigo 32 da LDBEN, determinando o Ensino Fundamental, gratuito e obrigatório, aos seis anos de idade (BRASIL, 2005) – também trouxeram mudanças consideráveis nos dados referentes a essa faixa etária. Em 2013, novas normas foram estabelecidas pela Lei n. 12.796, a qual ajustava a Lei 9.394/96 (LDBEN) à Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, que tornava obrigatória a oferta gratuita de Educação Básica a partir dos 4 anos de idade (BRASIL, 2013). Vale destacar que a efetivação do direito inscrito na legislação, conforme aponta Moreno (2019)⁷, ocorreu diante de mudanças de discursos sobre a infância, considerando-se as especificidades da educação e do trabalho docente na primeira infância (MARCONDES; MORENO, 2018). Durante

⁷ O objetivo da tese de Moreno (2019) é estudar o trabalho e as práticas de cuidado de crianças pequenas, a partir de diferentes processos e sujeitos que o realizam, gratuitamente ou como profissão. Ou seja, perceber como o Estado, o mercado e a família estão organizando o cuidado de crianças pequenas em São Paulo. A análise da socióloga busca refletir como, ao se considerarem as desigualdades que estruturam a cidade e a vida das pessoas, não existe um só modelo de como conseguir organizar o cuidado de crianças pequenas, até mesmo porque as realidades são muito diferentes, mesmo entre as famílias que têm acesso à creche pública. Seu trabalho oferece relevante contribuição para a discussão nesta tese, ao se considerarem a pluralidade das organizações do cuidado de crianças pequenas no país que seguem estruturadas e reproduzem desigualdades que evidenciam a complexidade e a diversidade de trajetórias de cuidado possíveis.

os governos de esquerda no Brasil, a prioridade do direito à educação das crianças – em ascensão desde a década de 1990 – contribuiu para o aumento da cobertura de creches, mas também trouxe desafios para se garantir que as necessidades de quem cuida e de quem é cuidado fossem atendidas de forma integrada, conforme reivindicavam as feministas (MARCONDES *et al.*, 2020). Nesse contexto, as creches se instalaram como uma prioridade na agenda governamental petista a partir de duas agendas governamentais: infraestrutura e o combate à pobreza. Portanto, duas importantes iniciativas de ampliação de cobertura de creches são a 2ª edição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2) em 2010, dando início à realização de transferências automáticas de recursos aos entes federativos a título de apoio financeiro para construção de unidades de educação infantil além da realização de reformas, aquisição de equipamentos e mobiliários para as creches – que incorporou em 2011 o Programa Nacional de Restruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Pública de Educação Infantil (Proinfância) – e o Brasil Carinhoso.

O Brasil Carinhoso criado em 2011 foi instituído durante o primeiro governo de Dilma Rousseff em 2012, como integrante do Programa Brasil sem Miséria (2011), do Plano Nacional pela Primeira Infância (2010) e da CF/1988. Nele estavam envolvidos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (que inclui a população de 0 a 6 anos no cálculo do valor do Bolsa Família), o Ministério da Educação (que antecipa os recursos para garantir as vagas das crianças em creches e pré-escolas), o Ministério da Saúde responsável por realizar campanhas de vacinação, executar programas de distribuição de medicamentos e o Programa Saúde na Escola) e os estados e municípios que administram as creches e as pré-escolas⁸. Movido pela iniciativa de superar a pobreza que recaía desproporcionalmente sobre crianças de até seis anos, o Programa Brasil Carinhoso congregou iniciativas intersetoriais de transferência de renda e ampliação de serviços de saúde e educação infantil (BRASIL, CNAS, 2012).

Dessa forma, durante os giros à esquerda no Brasil a priorização do direito à educação de crianças foi uma tendência que vinha se desenvolvendo desde a década de 90, e a discussão sobre a ampliação de políticas públicas que articulam e garantem o direito de acesso à creche estava atrelada tanto às reivindicações sobre autonomia econômica das mulheres quanto a uma

⁸ Para mais informações ver https://www.todospelaeducacao.org.br/primeirainfancia/pais_brasil.html

reorganização do cuidado na sociedade como um todo (MARCONDES, 2019). Autoras como Marcondes, Farah e Sierra (2020) reforçam como de um lado, isso contribuiu para alavancar a oferta de vagas e a cobertura e, por outro lado, trouxe desafios para garantir que as necessidades de quem cuida e de quem é cuidado fossem atendidas de forma integrada, como já previa a CF/88 (Marcondes et.al,2020), revelando a indissociabilidade do debate das políticas de cuidado entre o que é melhor tanto para quem cuida quanto para quem é cuidado. Por mais que nos últimos anos tenha sido incorporado à agenda governamental parte das reivindicações feministas referentes à corresponsabilização com o cuidado infantil, isso não implicou necessariamente em uma reorientação da ação do Estado que não estivessem imbuídas em uma concepção que responsabiliza as famílias, principalmente as mulheres pelo cuidado e educação de crianças entre 0 e 3 anos de idade.

Em março de 2016, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei nº 13.257 ainda no governo de Dilma Rouseff, que institui o Marco Legal da Primeira Infância ao dispor sobre um conjunto de diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas desde a gestação até os primeiros seis anos da criança e estabelece que as políticas de apoio às famílias deverão ser operadas de forma intersetorial, integrando ações de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente, direitos humanos, entre outras, com vistas ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários que favoreçam a proteção e desenvolvimento das crianças pequenas. Entre tais propostas, também estão a garantia do direito de brincar, a qualificação de profissionais de acordo com as especificidades da primeira infância e a ampliação da licença paternidade, além de estabelecer a divisão igualitária de direitos e responsabilidades entre pais, mães e responsáveis. O projeto também determina a criação de uma Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, que articule as diversas políticas setoriais. Para tanto, os Estados e municípios deveriam criar comitês intersetoriais que assegurem a articulação das ações das diversas áreas.

Esses comitês, segundo o projeto de lei, deverão contar com a participação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Antes da formulação do Projeto de Lei 14/2015, o Plano Nacional pela Primeira Infância, formulado em 2010 e aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, já havia estabelecido vários princípios orientadores, metas e ações para o período 2011-2022. Muitas dessas metas e ações foram incorporadas ao projeto de lei que institui o Marco Legal da Primeira Infância.

A partir de 2016, ocorreram mudanças significativas no cenário político brasileiro após o impeachment que destituiu Dilma Rousseff da presidência, e conseqüentemente também provoca transformações na condução e execução das políticas públicas. Desde então, políticas de restrição dos gastos públicos, como por exemplo, a promulgação da Emenda 95 em 2016 que limitou por 20 anos os gastos públicos e outras reformas administrativas (trabalhista, previdenciária, etc), tem reduzido os direitos sociais já garantidos desde a Constituição de 1988, ao mesmo tempo que apresenta uma continuidade na promoção de políticas voltadas para a primeira infância a partir da incorporação de uma outra perspectiva. A então “Secretaria de Políticas para as Mulheres”, perde seu *status* de ministério passando a integrar o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Nos anos seguintes a pasta sofreu ainda mais perdas, seja em termos de poder político e institucional, seja em termos de recursos orçamentários, financeiros e humanos.

O Programa Criança Feliz do Ministério do Desenvolvimento Social surge em 2016 como estratégia alinhada ao Marco Legal da Primeira Infância que traz as diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância com ênfase nos primeiros anos de vida de desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano. Foi instituído por meio do Decreto nº 8.869/2016 e alterado pelo Decreto nº 9.579/2018 e teve a primeira dama Marcela Temer como madrinha⁹, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância ao identificar vulnerabilidades para encaminhar ações por meio de uma rede pública intersetorial, considerando sua família e o seu contexto de vida.

O programa apresentava como objetivo apoiar as gestantes e as famílias na preparação para o nascimento e os cuidados perinatais¹⁰; colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desenvolvimento da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de zero até três anos de idade, reforçando a centralidade e importância do interior da família como o lugar mais adequado para o cuidado nessa faixa etária. O público

⁹ Marcela Temer como madrinha do programa criança Feliz é emblemático nesse contexto por imprimir uma ideia pública a respeito do comportamento mais adequado de uma mulher que foi definida como “bela, recatada e do lar” em reportagem de grande repercussão nacional em 2016 a partir da tentativa de contrapor a imagem feminina da ex-presidenta Dilma Rousseff e ao mesmo tempo indicar o foco de uma política que defendia a família e a relação de proximidade e carinho com os pais como lugar ideal para uma criança entre 0 e 3 anos de idade. Para detalhes, ver <https://veja.abril.com.br/brasil/marcela-temer-bela-recatada-e-do-lar/>.

¹⁰ https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar.pdf

prioritário eram gestantes e crianças de até três anos, integrantes do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, e de até seis anos que recebiam Benefício de Prestação Continuada (BPC). Com o foco de suas ações voltados para as visitas domiciliares, as famílias incluídas no programa se aproximam dos serviços disponíveis pelas ações desenvolvidas por visitantes, com a finalidade de fortalecer os vínculos e as competências da família para o cuidado das crianças, bem como os vínculos comunitários para promover o desenvolvimento infantil.

Em 2018, as ações para a primeira infância se dividiam entre o Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; Ministério da Saúde e Turismo – que abriga a Secretaria Especial da Cultura – e compartilhavam o objetivo de fomentar o debate a respeito do fortalecimento das ações do Programa Criança Feliz através do incentivo ao fortalecimento dos vínculos nas famílias mais pobres através do estímulo dos responsáveis a cuidarem e darem mais atenção às crianças. A justificativa para essas ações foi movida pela crítica – que teve início no governo Temer e ecoou na gestão Bolsonaro – destinada às gestões petistas anteriores a respeito da desproteção da família a partir da tentativa de destruição da tradicional família brasileira com o avanço das discussões de gênero com viés ideológico. Portanto, os planos de ações para a primeira infância refletiram em iniciativas voltadas para cuidar melhor da família e das crianças, afastando ainda mais a inclusão da transversalidade e igualdade de gênero, raça e classe no processo de formulação de políticas públicas para a primeira infância.

Entre 2019 e 2022 na gestão do Jair Bolsonaro, as políticas para as mulheres estavam concentradas em uma secretaria do Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos, e as políticas atribuídas à pasta foram reduzidas em quantidade e importância, bem como tiveram seu escopo teórico e ideológico fortemente alteradas. Nesse novo marco, cabe à família o processo de cuidados de seus entes – e, nessas famílias, às mulheres, certamente. Isso significa, portanto, que a gestão governamental entre 2019 e 2022 já tinha, como entendimento, que a maior parte dos cuidados pode e deve ser oferecido no seio familiar, o que significa que mesmo que não houvesse as restrições orçamentárias, as políticas para os cuidados na primeira infância já não seriam prioritárias. Em 2019, o governo federal elaborou seu Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2023, instituído pela Lei nº 13.971, ultrapassado em um ano o período do mandato do próximo governo eleito a fim de manter uma continuidade das ações e evitar reformas radicais imediatas (Ipea, 2020). De um lado, apesar da continuidade e o discurso de fortalecimento das

iniciativas anteriormente desenvolvidas juntamente com o objetivo do PPA entre 2020-2023 seja priorizar o conjunto de ações governamentais voltadas ao atendimento da primeira infância, as propostas do governo federal para a agenda ainda refletem pouco detalhamento das ações desenvolvidas e não apontam nenhuma menção a políticas voltadas para a “primeira infância”, além da ampliação e construção de creches e pré-escolas relacionadas ao investimento de infraestrutura.

Nesse contexto, ganhou força o discurso político conservador que tem como um de seus principais fundamentos a naturalização das desigualdades de gênero e da divisão sexual do trabalho, que atribui às mulheres as responsabilidades pelo trabalho reprodutivo e de cuidados (BIROLI, VAGGIONE e CAMPOS MACHADO, 2020) em razão de seu sexo biológico. Não obstante, o aprofundamento do discurso conservador que tem como coluna vertebral o patriarcado e o familismo não é uma situação restrita ao Brasil. O questionamento dos valores sociais construídos a partir da ótica dos direitos humanos possui elementos transnacionais que envolvem também a América Latina. No nosso continente, a reação conservadora é resultado do processo de intensificação da “politização reativa” do gênero e da sexualidade, somados a nova conformação do neoliberalismo (acompanhada da redução de direitos sociais), e a consequente insegurança decorrente da fragilização dos sistemas conhecidos de proteção social e o surgimento de ideologias antipluralistas e anticosmopolitas (BIROLI, 2018, p. 87).

A forma como esse tema foi tratado nos instrumentos de planejamento do Estado reflete esse novo momento em que a agenda conservadora ultrapassa os limites do Parlamento e adentra o Executivo federal (Ipea, 2020). A ênfase no fortalecimento de vínculos familiares no cuidado de crianças pequenas impõe uma visão de que o trabalho de cuidado na primeira infância responsabiliza uma rede de cuidados composta majoritariamente por mulheres que precisam “dar conta” do trabalho e não como um problema público que demanda políticas públicas e responsabilização do Estado.

Aqui, é importante destacar que a organização social do cuidado, especialmente de crianças pequenas, é profundamente estruturada pela desigual divisão sexual do trabalho, de modo que o trabalho – tanto no interior das famílias quanto em outros espaços públicos e na vizinhança – seja realizado majoritariamente por mulheres. Tal organização nos permite considerar que os trabalhos domésticos remunerados e não remunerados são elementos importantes na discussão sobre a

Educação Infantil (GUIMARÃES *et al.*, 2018), mesmo que não sejam tratados com mais atenção neste capítulo.

Apesar do processo de institucionalização das políticas de cuidado infantil no Brasil ainda serem incipientes e em processo de amadurecimento, foi no âmbito da política de creches, como dito anteriormente, que as políticas de cuidado encontraram maior grau de institucionalidade no país. Mesmo que seja perceptível a mudança quanto ao tratamento institucional dado à Educação Infantil nas últimas décadas, é inegável a existência de um longo caminho a ser percorrido para se qualificarem todas as condições de acesso e de permanência das crianças, especialmente as de famílias de baixa renda, nessas instituições educacionais. Por muitas décadas, as creches públicas foram incluídas nas políticas públicas de atenção a situações de vulnerabilidade social no âmbito da assistência social, não estando, portanto, atreladas à educação, seguidas de alteração de responsabilidade da pasta, bem como o seu financiamento. O breve contexto de institucionalização da política de creches no Brasil, nos relembra a importância da reconfiguração de políticas públicas que incorporem em políticas já existentes a perspectiva dos cuidados em seus desenhos, tendo como horizonte a proposição de melhorias tanto para quem cuida quanto para quem é cuidado, a partir de metas que incluam a corresponsabilização do cuidado, mas também a transformação da desigualdade na divisão sexual do trabalho, rumo à elaboração e implementação de Sistemas Integrais de Cuidado.

3. Percurso metodológico

No capítulo deste livro intitulado “A agenda de cuidados e a organização social da primeira infância: licenças, creches e o trabalho doméstico remunerado no Chile, Uruguai e México”, as autoras apresentam como diversos países na América Latina tem desenvolvido diferentes estratégias de incorporação da perspectiva do cuidado enquanto um direito na formulação de políticas públicas e discutem como cada país se encontra em diferentes estágios de organização das políticas de cuidado. As diferentes trajetórias de incorporação da perspectiva do cuidado ao direito em cada país analisado no texto citado consistem em elemento fundamental para a elaboração dos indicadores para a análise da organização social do cuidado para a primeira infância no Brasil com bases nos princípios sistematizados pela Cepal e Onu Mulheres (2021) para a criação de sistemas integrais de cuidado.

Neste capítulo nos limitaremos a apresentar a análise dos serviços diários de educação e/ou cuidado no Brasil, a partir dos mesmos indicadores, como podemos ver no quadro a seguir:

Quadro1: Marco analítico para os componentes da organização social dos cuidados na primeira infância no Brasil

Componentes	Princípios	Desdobramentos dos princípios para Sistemas Integrais de Cuidados	Indicadores
Serviços diários de cuidado e/ou educação de crianças na primeira infância (creches, jardins de infância ou escolas)	Cuidado como Direito	titulares das políticas de cuidados como sujeitos ativos e participantes; progressividade e não regressividade; princípio de igualdade e não discriminação	Oferta obrigatória é Universal prevista em lei? (sim/não) (0 a 3) e/ou (0 a 6)
	Universalidade	qualidade universal; focalização como recurso metodológico para a eficácia e eficiência	Variação temporal da taxa de crianças matriculadas (0 a 3 e 0 a 6)
	Corresponsabilidade	corresponsabilidade social -se traduz no compartilhamento do cuidado entre os diversos atores, Estado, mercado e comunidade ; corresponsabilidade de gênero no cuidado -experiências de incorporação dos homens no compartilhamento dos cuidados	Há corresponsabilidade ou não?
	Promoção da autonomia -do (a) cuidado (a) principal	peçoas poderem interferir em seus planos vitais	Horário de funcionamento (parcial, semi-integral ou integral) Opções de cuidados fora do período letivo?
	Solidariedade no financiamento	modelo de financiamento baseado em um modelo de financiamento solidário do ponto de vista socioeconômico e intergeracional	Percentual do PIB investido nas creches e/ou outros financiamentos

Para a análise do princípio 1(cuidado como direito), o indicador escolhido foi a existência de previsão legal de obrigatoriedade da oferta de serviços para a faixa etária de 0 a 3 anos ou de 0 a 6 anos. Para mensurar o princípio 2 (universalidade) analisaremos a variação da taxa de crianças matriculadas na faixa etária de 0 a 5 anos a fim de perceber em que medida a oferta caminha para a universalização. Já para o princípio 3(corresponsabilidade) utilizamos o indicador “ há corresponsabilidade ou não? ” a fim de medir o compartilhamento do cuidado com outros atores.

Quanto ao princípio 4 (autonomia) utilizamos o indicador “horário de funcionamento (parcial, semi-integral ou integral) e “opções fora do período letivo” com o intuito de verificar se o(a) cuidador(a) principal tem disponibilidade de tempo para o desempenho de outras atividades para além do cuidado. E o último princípio (solidariedade no financiamento), observamos o valor do Produto Interno Bruto (PIB) investido em educação e/ou outras formas de repasse de verba para a garantia de oferta dos serviços.

4. Análise dos indicadores

Tendo como ponto de partida os cinco princípios para a orientação de Sistemas Integrais de Cuidado apresentados no quadro 1, nesta seção privilegiaremos a análise dos serviços diários de cuidado e/ou educação de crianças de 0 a 5 anos no Brasil, ainda tão emblemáticos nas reivindicações feministas nas últimas décadas pela desfamiliarização e desfeminização dos cuidados por meio de políticas públicas de cuidado.

Tal análise se dará a partir dos cinco princípios elegidos como indicadores neste capítulo, sendo eles: 1) Cuidado como direito; 2) Universalidade; 3) Corresponsabilidade; 4) Promoção da Autonomia e 5) Solidariedade no financiamento.

Tendo em vista que a maioria dos países latino americanos possuem ambiguidades nas suas legislações (CEPAL,2015) em relação a previsão legal da obrigatoriedade da oferta de vagas na educação infantil e pré-escolar, o cuidado para esta faixa etária permanece em grande parte na esfera privada, desobrigando o Estado da responsabilidade da oferta de serviços, além da responsabilização das famílias e, majoritariamente, das mulheres como as principais responsáveis pelo cuidado das crianças pequenas no ambiente doméstico.

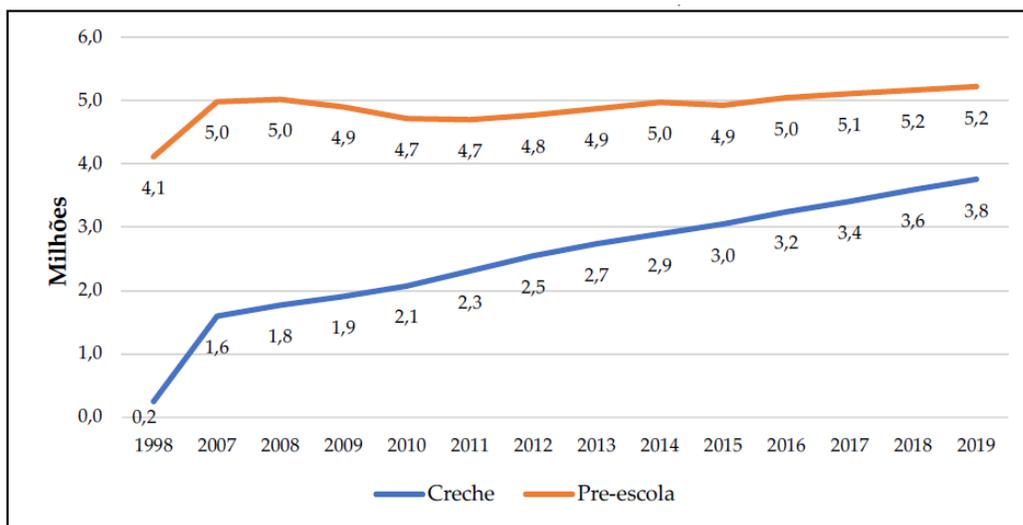
Para a discussão do primeiro princípio – cuidado como direito – analisamos a obrigatoriedade da oferta entre a faixa etária de 0 a 5 anos no país. O atendimento escolar na Educação Infantil no Brasil, primeira etapa da Educação Básica, pode ser dividido em duas etapas: a creche – que abarca as crianças de 0 a 3 anos – e a pré-escola (para crianças de 4 e 5 anos). Até o presente momento de escrita deste texto, não existe previsão na legislação da obrigatoriedade da oferta de vagas em creches para crianças entre 0 a 3 anos, constituindo-se na única etapa não obrigatória de ensino no país. Já no caso da pré-escola, apesar dos distintos tratamentos legais conferidos para essa faixa etária nos últimos anos, a edição de Emenda Constitucional nº59 de 11

de novembro de 2009 tornou obrigatória a oferta gratuita de educação básica a partir dos 4 anos de idade, com previsão de progressiva implementação até 2016, período em que a obrigatoriedade passou a ser exigível (BRASIL,2009a) e também consistia no prazo limite para que as redes municipais e estaduais se adequassem no que fosse necessário para receber essa nova faixa etária.

No que diz respeito ao segundo princípio – universalidade do acesso ao cuidado – com o propósito de visualizarmos melhor em que medida o Estado está caminhando para aumentar a cobertura de serviços de cuidado infantil em busca da universalização do acesso, no gráfico a seguir, podem ser observados do número de crianças matriculadas nas faixas etárias de 0 a 3 anos (creche) e de 4 e 5 anos (pré-escola) no Brasil ao longo dos últimos anos. A variação temporal foi definida a partir da disponibilidade de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) a fim de perceber a variação dos índices após a destinação de recursos específicos e da decisão da obrigatoriedade do ensino a partir dos 4 anos de idade.

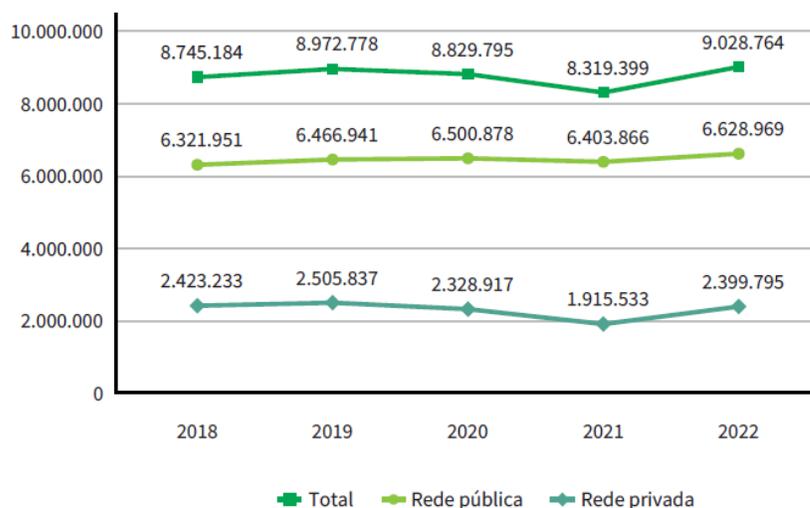
O gráfico 1 abaixo indica que desde 1998, anos dos registros iniciais do Censo Escolar, houve uma expansão do seu atendimento até 2019, com ampliação expressiva no período entre 2007 e 2019, desde o início da vigência do Fundeb. Na pré-escola (4 e 5 anos) também é possível notar uma expansão do atendimento, embora menos expressivo que nas creches, sendo de 58,22% no período de 1996 a 2019 e de 5,82% no período de 2007 a 2019. Já no gráfico 2 a seguir mostra que, de acordo com os dados divulgados no Censo Escolar de 2022(BRASIL, Inep,2022), como o atendimento da educação infantil na creche é realizado majoritariamente pelos municípios a partir da oferta da rede pública. Podemos observar que, apesar da queda de 5,8% das matrículas na educação infantil entre os anos de 2020-2021 – período em que o país enfrentava a pandemia da covid-19, verificou-se uma elevação de 8,5% entre 2021 e 2022. Esse crescimento ocorreu principalmente devido à rede privada, que teve aumento de 25,3% no último ano (29,9% na creche e 20,0% na pré-escola), enquanto a rede pública apresentou aumento de 3,5% (8,9% na creche e 0,3% na pré-escola).

Gráfico 1. Número de matrículas em creche e pré-escola no Brasil – 1998 e 2007 -2019.



Fonte: Disponível em nota técnica elaborada pela Fineduca em 2021 a partir de dados da sinopse Estatística do Censo Escolas/Inep de 1998, e do Censo Escolar/Inep de 2007 a 2019 disponibilizados pelo Laboratório de Dados Educacionais. Acesso pelo link <https://fineduca.org.br/2021/07/09/a-politica-de-educacao-infantil-no-brasil-das-garantias-legais-ao-financiamento-do-atendimentopublico/>

Gráfico 2. Evolução do número de matrículas na Educação Infantil segundo a rede de ensino Brasil – 2018-2022



Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base dos dados do Censo Escolar 2022(Brasil. Inep,2022). Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/censo-da-educacao-basica-2022-notas-estatisticas>.

Para a análise do princípio 3 – corresponsabilidade social e de gênero – analisamos a corresponsabilização entre a oferta de serviços que podem contribuir para o compartilhamento do trabalho de cuidados de crianças. Atualmente, no Brasil, a oferta de vagas em creches é garantida

por instituições públicas, instituições privadas e instituições comunitárias e/ou conveniadas. As instituições públicas são administradas pelo poder municipal, ainda que recebam cooperação técnica e financeira dos estados, da União, de instituições privadas ou de entidades conveniadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Já as instituições conveniadas são entidades da sociedade civil que disponibilizam vagas nos locais, a partir de parceria firmada com a prefeitura por meio de chamada de edital público de convênio, cuja a oferta pública é insuficiente para atender à demanda. Nesse arranjo, o poder público municipal repassa recursos equivalente a uma verba por aluno para essas entidades e inclui as vagas por elas disponibilizadas no conjunto de vagas ofertadas à população.

Apesar desta configuração de oferta de cuidado e/ou educação, a transferência de cuidado das crianças pequenas das famílias para instituições de educação é, portanto, um direito recente que ainda caminha rumo à universalidade e não se reduz a essas instituições nos diferentes estratos sociais. Diversas autoras têm demonstrado que distintos arranjos e estabelecimento informais (com ou sem remuneração) participam da gestão cotidiana do cuidado de crianças no Brasil (Fonseca, 2006; Fernandes, 2017; Moreno, 2019; Correa, 2021) – matriculadas na educação infantil ou não – seja pelas “casas de tomar de conta” (Fernandes, 2017), seja pelas “casas de cuida-se” (Correa, 2021) presentes nas camadas populares e, especialmente, nos bairros com maior déficit de vagas em creches. Já nas famílias de maior renda, o trabalho de cuidado no ambiente doméstico frequentemente conta com o apoio decorrente da contratação de serviços de trabalhadoras domésticas ou babás. Apesar de outros arranjos de cuidado comunitários e da presença de trabalhadoras domésticas no interior das famílias serem componentes importantes tanto na discussão da organização social do cuidado para a primeira infância no Brasil quanto para a análise da corresponsabilidade do cuidado, nos limitamos neste capítulo a analisar a oferta pública e/ou que receba repasse de verba pública ou seus serviços sejam regulamentados pelo Estado.

O quarto princípio – a promoção da autonomia do(a) cuidador(a) principal – consiste na análise das ofertas distribuídas entre o período parcial, misto ou integral a partir da perspectiva do(a) cuidador(a) principal, uma vez que a ampliação da oferta de serviços de cuidado infantil em tempo integral oferece aos cuidadores a possibilidade através do tempo para desempenhar outras atividades de seus planos de vida, além daquelas já desenvolvidas nas atividades de cuidado. No Brasil, em relação ao tipo de jornada, com a incorporação das creches ao sistema educacional, o horário de funcionamento passou a ser diurno, em período parcial (quatro até sete horas) ou integral

(mínimo de sete horas), sem oferta no período noturno. A partir do método do cálculo de repasse de valores do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), houve avanços no estímulo à adoção da jornada integral desde 2007(BRASIL,2008).

Apesar da criação desses mecanismos, as creches ao assumirem uma perspectiva escolar, onde predominou o objetivo do desenvolvimento infantil sobre as demais, trouxe obstáculos para os avanços relacionados às necessidades de quem cuida (Marcondes *et. al*, 2020). Aliado a esse aspecto, o Conselho Nacional de Educação (CNE) decidiu pelo fechamento das creches aos finais de semana, férias e recessos (BRASIL,2012), limitando o seu funcionamento ao longo da semana em horário comercial, não estabelecendo uma atenção mais específica ou oferecendo outras alternativas de cuidado para as responsáveis pelo cuidado de crianças no interior das famílias. Tal modo de funcionamento limita o desenvolvimento de condições que promovam maior autonomia do(a) cuidador(a) principal para desenvolver outras atividades ou tenha maior inserção no mercado de trabalho, por exemplo.

Por fim, para a análise do quinto e último princípio – solidariedade no financiamento – vale frisar que o atendimento e a oferta de creches são de responsabilidade constitucional dos municípios brasileiros, sendo estes responsáveis pelo investimento em infraestrutura física; a contratação e a formação continuada de profissionais. Em vista disso, é responsabilidade das prefeituras, com o apoio dos governos estadual e federal, ampliar o acesso às creches, cumprir a meta do Plano Nacional de Educação¹¹ (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019) e se comprometer para que as políticas públicas voltadas para a Educação Infantil sejam aplicadas com equidade.

O Brasil conta com três fontes de financiamento para o setor educacional. A primeira, que representa a parcela mais significativa, são os recursos vinculados constitucionalmente. De caráter complementar, o segundo seria o salário educação – recolhidos das empresas sobre o cálculo de suas folhas de pagamento – e os empréstimos internacionais que constituem um reforço necessário. Tendo em vista a primeira fonte, a CF/88 prevê que o financiamento da educação deve ser resultado da partilha do sistema tributário, no qual no mínimo 18% seja para a União e 25% para os Estados e municípios, computados dos impostos e transferências constitucionais, conforme estabelecido

¹¹ O Plano Nacional de Educação (PNE) apresenta as seguintes metas: universalizar, até 2016, a Educação Infantil e a pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos; e ampliar a oferta de educação em creches, de forma a atender até o final da sua vigência (2024), no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos.

pelo parágrafo 212¹². Aliado a isso, o advento da política de fundos, instituída primeiramente pelo Fundef em 1996, dava uma atenção secundarizada para a educação infantil, dispondo apenas de 10% dos recursos não vinculados para o seu financiamento, sendo contemplada com recursos específicos anos depois a partir da criação do Fundeb em 2007, a ser beneficiada com recursos do salário educação (EC nº53/2006) e a ser priorizada nos recursos da união no novo Fundeb (2021) com destinação de 50% do valor de complementação da União no Valor Aluno Ano Total (VAAT). O Fundeb – fruto da luta de movimentos sociais – se constitui como um dos mais importantes instrumentos de sustentação e financiamento da educação básica, responsável por parte dos recursos que mantém a política de ensino no país. Este fundo impõe novos desafios à gestão municipal de educação, como a ampliação do quadro de professores para a população de crianças de 0 a 5 anos; a melhoria da estrutura física das creches e o desenvolvimento de políticas de formação inicial e continuada de profissionais que atuam nesse segmento da população (Lima *et. al*, 2021).

De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), o cálculo do Fundeb é feito de acordo com o número de matriculados para se obter o valor aluno de acordo com os dados do último censo escolar, em seguida divide-se o montante pelo número de matriculados para se obter o valor aluno e em seguida repassar aos Estados e municípios a parte que cabe a cada um. Aqueles que não atingirem o valor mínimo por aluno deverão ter complementação da União. Em relatório divulgado pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação¹³, a questão do financiamento tem um peso mais significativo na Educação Infantil, pois a maior parcela do gasto por aluno se relaciona diretamente com os salários dos trabalhadores da educação e com a jornada letiva diária das crianças e, inversamente, com o número de crianças por turma e com o número de matrículas da escola. Além disso, a estimativa de gastos com Educação Infantil dos municípios, tendo por base o recurso disponível por aluno na Educação Básica por Unidade Federativa, indica um valor próximo a R\$ 48 bilhões, cerca de 0,7% do PIB nacional, ou 13% do gasto público total, estimado em 5% do PIB pelo INEP.

No quadro 2, apresentamos uma síntese das informações apresentadas em relação a cada um dos princípios analisados:

¹²Para mais informações, ver descrição sobre o financiamento da educação básica no Brasil, disponível pelo link <https://www.inesc.org.br/entenda-como-funciona-o-financiamento-da-educacao-basica-no-brasil/>

¹³ <https://fineduca.org.br/2021/07/09/a-politica-de-educacao-infantil-no-brasil-das-garantias-legais-ao-financiamento-do-atendimentopublico/>

Quadro 2. Quadro de análise dos serviços de cuidado e/ou educação infantil no Brasil a partir dos princípios que orientam a criação de Sistemas Integrais de Cuidado

Componente	Princípios	Indicadores	Brasil
Serviços diários de cuidado e/ou educação de crianças na primeira infância (creches e pré-escola)	Cuidado como Direito	Oferta obrigatória é prevista em lei? (sim/não) (0 a 3) e/ou (0 a 5)	0 a 3 anos – Não obrigatória 4 e 5 anos – obrigatória
	Universalidade	Variação temporal de crianças matriculadas (0 a 3 e 0 a 6)	Ver Gráfico 1.
	Corresponsabilidade	Há corresponsabilidade ou não?	Não há corresponsabilidade de gênero. Há corresponsabilidade entre a oferta pública, privada e mista (instituições comunitárias conveniadas que recebem subsídios)
	Promoção da autonomia	Horário de funcionamento (parcial, semi-integral ou integral)	Oferta Mista (parcial e integral), com mecanismos de ampliação da oferta integral
		Opções de cuidados fora do período letivo?	Não. Conselho Nacional de Educação prevê fechamento de creches aos finais de semana, recessos e férias.
Solidariedade no financiamento	Repasse de verbas para o investimento em creches e/ou outros financiamentos	0,7% do PIB nacional FUNDEB Convênios	

5. Considerações finais

Este capítulo apresenta uma análise dos serviços diários de cuidados e/ou educação para a primeira infância existentes no Brasil tendo como base os princípios – cuidado como direito; universalidade; corresponsabilidade; promoção da autonomia e solidariedade no financiamento – que orientam a criação de Sistemas Integrais de Cuidados (Cepal, Onu Mulheres, 2021). O intuito dessa discussão deste texto consiste em contribuir para a reflexão sobre os possíveis caminhos que

contribuam para que o país possa avançar rumo à incorporação da perspectiva do direito ao cuidado nas políticas públicas sociais voltadas para este público.

Ciente de que a organização social do cuidado no Brasil envolve uma complexa rede formada pelo Estado, família e a comunidade através dos distintos arranjos comunitários e que a presença das trabalhadoras domésticas são uma importante categoria profissional no Brasil a respeito da discussão que envolve o cuidado para crianças, pessoas com deficiência e idosos, neste capítulo a análise de serviços de cuidado e/ou educação se limita à esfera pública.

Foi no âmbito do cuidado infantil e da política de creches que as políticas de cuidado para a primeira infância encontraram maior grau de institucionalidade no país, mesmo que o seu vínculo ao viés educacional traga limitações tanto para a garantia das necessidades de quem cuida e de quem é cuidado quanto para possíveis alterações nas dinâmicas domésticas de cuidado, ainda tão marcadas pela desigual divisão sexual do trabalho.

Os serviços de cuidado e educação no Brasil estão organizados a partir do atendimento na educação infantil que se divide entre creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos), sendo a obrigatoriedade prevista pela legislação brasileira apenas para a pré-escola e as matrículas para crianças de 0 a 3 anos – em função da não obrigatoriedade – ainda fica a cargo das decisões das famílias a respeito da responsabilização do cuidado ou não com outras redes ou instituições nesta etapa inicial da vida. Por essa razão, a variação das taxas de matrícula tem sido crescente ao longo dos últimos anos nas duas etapas – sendo que na pré-escola impulsionado também pela decisão da EC nº59 de 2009 – em busca de cumprir com a previsão de universalização para essa faixa etária conforme está prevista pelo PNE.

A partir de uma oferta de vagas na educação infantil dividida entre as instituições públicas, instituições privadas e as instituições comunitárias e/ou conveniadas distribuídas entre o período parcial, misto ou integral sem atendimento noturno, nas férias ou aos finais de semana, a presente organização da política de creches traz alguns desafios para os avanços relacionados à necessidade de quem cuida, limitando que as cuidadoras, majoritariamente mulheres, tenham acesso a outras alternativas de cuidado que as incentivem a uma divisão do tempo de trabalho mais equânime com outros membros da famílias ou outras atividades laborais, como a inserção no mercado de trabalho, por exemplo.

É notável como ao longo das últimas décadas pudemos observar alguns avanços no atendimento e na oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos a partir do

reconhecimento dos direitos das crianças sobretudo à educação, sendo necessário avançar no compromisso com o objetivo da igualdade de gênero. No contexto nacional, apesar do crescimento das matrículas em creches e pré-escolas na rede municipal, é válido mencionar que esse crescimento não se deu da mesma maneira em todas as regiões, mesmo que a nossa análise apresente limitações no que diz respeito às questões raciais e as diferenças entre a oferta no meio urbano/rural.

No que diz respeito à solidariedade no financiamento (princípio 5), a política de creches conta para além dos recursos vinculado constitucionalmente resultado da partilha do sistema tributário, com repasse de recursos do Fundeb, um fundo de sustentação e financiamento da educação básica, tendo por base o recurso disponível por aluno e as despesas referentes à infraestrutura escolas e a formação continuada de profissionais da educação. A partilha de recurso através do conveniamento com instituições comunitárias também consiste no repasse de verba pública por aluno como forma de ampliação do acesso à educação infantil.

A política de creches atrelada ao viés educacional sem incorporar a perspectiva do cuidado cumpre previsão do PNE de atingir no mínimo 50% das crianças de até 3 anos de idade matriculadas. Tal viés traz limitações para a garantia das necessidades de quem cuida e de quem é cuidado, sem necessariamente assumirem um compromisso com a corresponsabilidade de gênero, com limitações para assegurar o direito ao acesso a condições mais amplas de cuidado para além do âmbito da educacional.

Mesmo que a política de creches ainda não incorpore totalmente a perspectiva de cuidado como um direito mais amplo no Brasil, a oferta e o acesso a serviços diários e de educação são importantes elementos para enfrentar a desigualdade de gênero no mercado de trabalho, contribuindo para o alívio de jornadas de trabalho de cuidado que ainda recaem majoritariamente sobre as mulheres, abarcando tanto as reivindicações feministas quanto o bem-estar infantil. A lente de aumento colocadas sobre as atividades reprodutivas de cuidado no ambiente doméstico ao longo da pandemia de covid-19, apresenta um desafio a ser enfrentado na proposição de uma reorganização de políticas sociais que incorporem, redimensionem e/ou ampliem a perspectiva do cuidado como um dos pilares do estado de bem-estar social, incluindo melhores condições de bem-estar tanto daquele que recebe o cuidado quanto daquele (a) que cuida.

Referências Bibliográficas

ALCÂNTARA, A. D. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 1, 2016. 622 p. ISBN 978-85-7811-290-5. Disponível em: <https://bit.ly/3ot8rUI>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo n. 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012 [1988].

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. *FUNDEB – Manual de orientações*. Brasília: MEC, 2008.

BRASIL. Emenda constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2009a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação – CNE. Câmara da Educação Básica. Parecer n. 23, de 6 de dezembro de 2012. *Reexame do Parecer CNE/CEB n. 8/2011, que trata da admissibilidade de períodos destinados a férias e a recesso em instituições de Educação Infantil*. Brasília, 2012.

BRASIL. CNAS. **Ata da 200ª reunião ordinária do CNAS, de maio de 2012**. Brasília, 2006. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/atas>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12796-4-abril-2013-775628-publicacaooriginal-139375-pl.html>.

BIROLI, F. Reação conservadora, democracia e conhecimento. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 61, p. p. 83-94, 2018. ISSN n. 1. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ra/article/view/145515>.

BIROLI, F.; VAGGIONE, J. M.; CAMPOS MACHADO, M. D. D. **Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2020.

CORREA, Ranna Mirthes Sousa. A economia moral dos cuidados: uma reflexão sobre as fronteiras entre dinheiro, afeto e o estado nas casas de “cuida-se” em Porto Alegre (RS). **Teoria e Cultura**, v. 16, n. 1, p. 167-181, 2021.

CRUZ, M. C. M. T. *A implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais*. 2017. 688f. Tese (Doutorado

em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

FERNANDES, Camila. 2017. *Figuras da causação: sexualidade feminina, reprodução e acusações no discurso popular e nas políticas de Estado*. 2017. Tese de Doutorado em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

FONSECA, Claudia. 2006. “Da circulação de crianças à adoção internacional: questões de pertencimento e posse”. *Cadernos Pagu*, Campinas. Nº. 26, p. 11-43.

GUIMARÃES, N.; HIRATA, H.; POSTHUMA, A. *O trabalho do cuidado*. Balanço e primeiras reflexões a partir do caso brasileiro. Documento apresentado na Oficina Inaugural Rede Latino Americana de Pesquisa – Projeto Trabalho, Cuidado e Políticas Públicas: um estudo comparativo internacional. Universidade de São Paulo, 15 out. 2018.

IPEA. Igualdade de Gênero - Capítulo 9. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise (BPS)**, Brasília, n. 25 , 2018. 407-457. Disponível em: <https://bit.ly/3qqxRUc>.

IPEA. Igualdade de Gênero - Capítulo 9. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise (BPS)**, Brasília, n. 26, 2019. 319-385. Disponível em: <https://bit.ly/2YVF0Qi> .

LIMA, Maria Carmem Bezerra; LIMA, Carmen Lúcia de Sousa; FONTINELES, Isabel Cristina da Silva. A política de financiamento da educação infantil e a incidência dos movimentos sociais. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, 2021.

MARCONDES, Mariana M. **A corresponsabilização do Estado pelo cuidado: uma análise sobre a política de creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho**. Dissertação (Mestrado em Política Social) Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MARCONDES, M; MORENO, R. Cuidado infantil e trabalho na perspectiva feminista. In: CARDOSO JR., J. C. (Org) *A constituição golpeada: 1988- 2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. p. 177-205

MARCONDES, Mariana Mazzini. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda**. 2019. Tese de Doutorado.

MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH, Marta Ferreira Santos; SIERRA, Isabel Pérez de. Agenda feminista e serviços de cuidado infantil: Brasil, Argentina e Uruguai. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, p. 410-428, 2020.

MORENO, R. F. C. *Entre a família, o Estado e o mercado: mudanças e continuidades na dinâmica, distribuição e composição do trabalho doméstico e de cuidado*. 2019. 329f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ONU Mujeres; Cepal, Comisión Económica de América Latina y el Caribe. **Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe**. Novembro, 2021.

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de pesquisa*, n. 107, p. 7-40, 1999.

ROSEMBERG, F. Políticas educacionais e gênero: um balanço dos anos 1990. *Cadernos Pagu*, n. 16, p. 151-197, 2001.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de pesquisa*, n. 115, p. 25-63, 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas e atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de pesquisa*, n. 115, p. 65-100, 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas e atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de pesquisa*, n. 115, p. 65-100, 2002.

SNPM. Guia para criação e implementação de Organismos de Políticas para Mulheres - OPMS. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Brasília, p. 18. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3bhTMpt>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Ensino a distância na Educação Básica frente à pandemia da Covid-19. *Nota Técnica*, 2020.