

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 ENTRE A POLÍTICA DE CRECHES E O CUIDADO INFANTIL: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E/OU CUIDADO NO BRASIL
Autora	Ranna Mirthes Sousa Correa
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350578cap5

Título do livro	Cuidar, verbo transitivo: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil
Organizadoras	Ana Amélia Camarano Luana Pinheiro
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350578
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350578

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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

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

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

ENTRE A POLÍTICA DE CRECHES E O CUIDADO INFANTIL: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E/OU CUIDADO NO BRASIL¹

Ranna Mirthes Sousa Correa²

1 INTRODUÇÃO

A institucionalização das políticas de cuidados no Brasil é recente e se insere 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, por sua vez, conquistaram marcos importantes ainda na década de 1990 (Alcântara, Camarano e Giacomini, 2016). As políticas de *care* (cuidado) 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, devendo 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 no 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 tanto de creches como de instituições de longa permanência para pessoas idosas no início do século XXI (Brasil, 2019). 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 o campo educacional e, no caso das políticas para idosos,

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 agradeço à Krislaine Andrade Matias e Stephanie Natalie Burille pela leitura cuidadosa da última versão deste texto.

2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: <ranna.correa@ipea.gov.br>.

muitas vezes relacionado diretamente à assistência social e não necessariamente incorporando à 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, isto é, o dos cuidados, e de uma nova perspectiva, isto é, a de quem cuida, e não apenas a de quem é cuidado. Essa mudança de paradigma, contudo, ainda estava em construção diante dos contextos recentes de políticas de austeridade fiscal e de 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. O aprofundamento das já existentes desigualdades estruturais no trabalho reprodutivo propiciou a volta da inteira responsabilidade de cuidados para o interior das famílias, aumentou a quantidade de horas de trabalho de cuidado não remunerado desempenhado pelas mulheres na pandemia e teve efeitos na participação destas no mercado de trabalho formal no nível observado em 1990.³

Ainda na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), alguns passos em busca da ampliação da discussão para a elaboração de um Plano Nacional de Cuidados foram dados a partir da publicação da Portaria nº 1, de 12 de março de 2021, emitida pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), comandado 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 deficiência.⁴ Mesmo que não tenham sido divulgados os desdobramentos deste grupo de trabalho, mais

3. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_838554/lang-pt/index.htm>.

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

recentemente, o Senado Federal também recebeu o protocolo do Projeto de Lei (PL) nº 2.797/2022,⁵ que visa à 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 seguintes,⁶ visando, assim, avançar na elaboração e na 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 Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres)⁷ sobre a necessidade de criar e fortalecer as políticas integrais de cuidado na América Latina e no Caribe enquanto motor da recuperação socioeconômica da região, e a partir da estratégia do reenquadramento das políticas e componentes de 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. Entre 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 infantis, não abarcando 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.

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

5. O PL nº 2.797/2022, de autoria da senadora Mara Gabrilli, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de São Paulo, e dos senadores Flávio Arns, do Podemos, do Paraná, e Eduardo Gomes, do Partido Liberal (PL), de Tocantins, propõe que os serviços de cuidadores se tornem política pública no Brasil, entendidos como parte da configuração da seguridade social, como a saúde, a previdência e a assistência social. Mais detalhes disponíveis em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/11/25/senadores-elaboram-proposta-da-politica-nacional-do-cuidado>>.

6. A nova gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2023, instituiu 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. No Ministério da Mulher, na Secretaria de Autonomia Econômica, também foi destinada uma coordenação-geral para o tema dos cuidados, conforme os decretos disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11351.htm> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11392.htm>.

7. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/cuidados_covid_esp.pdf>.

feministas e de mulheres, foi na pandemia de covid-19, como dito anteriormente, que a temática dos cuidados ganhou relevância exponencial decorrente do fechamento das instituições como medida de isolamento social adotada 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 por Bango e Cossani (2021) para a construção de políticas e de sistemas integrais de cuidado, sendo eles: i) o cuidado como direito; ii) a universalidade; iii) a corresponsabilidade; iv) a promoção da autonomia; e v) a 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 em 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, na quarta seção, 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? 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, do desenvolvimento social, além de comissões para a primeira infância (Rico e 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 (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 de covid-19.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) se constitui em 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, 2012a, 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, Ramon e Silva, 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 o histórico de lutas feministas ao prever a garantia do direito à creche a partir de um duplo caráter: o direito à educação das crianças pequenas, visando à universalização, e o direito ao trabalho das pessoas responsáveis pelo cuidado (Marcondes, Farah e Sierra, 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, Farah e Sierra, 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 conformava 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, Farah e Sierra, 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 nº 11.114/2005, que alterou o art. 32 da LDBEN, determinando o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, aos 6 anos de idade (Brasil, 2005) – também trouxeram mudanças consideráveis nos dados referentes a essa faixa etária. Em 2013, novas normas foram estabelecidas pela Lei nº 12.796, a qual ajustava a Lei nº 9.394/1996 (LDBEN) à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que tornava obrigatória a oferta de educação básica gratuita a partir dos 4 anos de idade (Brasil, 2013). É válido destacar que a efetivação do direito inscrito na legislação, conforme aponta Moreno (2019),⁸ ocorreu diante de mudanças de discursos sobre a infância, considerando-se as especificidades da educação e do trabalho docente na primeira infância (Marcondes e Moreno, 2018). Durante 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, Farah e Sierra, 2020). Nesse contexto, as creches se instalaram como uma prioridade na seleção de temáticas institucionais do governo petista a partir de duas agendas governamentais: infraestrutura e combate à pobreza. Portanto, duas importantes iniciativas de ampliação de cobertura de creches são a segunda 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

8. 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, almeja-se analisar 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, inclusive entre as famílias que têm acesso à creche pública. Seu trabalho oferece relevante contribuição para a discussão nesta tese, ao considerar 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.

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 (ME), que antecipa os recursos para garantir as vagas de crianças em creches e pré-escolas, o Ministério da Saúde (MS), 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-escolas.⁹ Movido pela iniciativa de superar a pobreza que recaía desproporcionalmente sobre crianças de até 6 anos, o Programa Brasil Carinhoso congregou iniciativas intersetoriais de transferência de renda e ampliação de serviços de saúde e educação infantil (Brasil, 2012b).

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 1990, 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 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, de 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/1988 (Marcondes, Farah e Sierra, 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 incorporada à agenda governamental parte das reivindicações feministas referentes à corresponsabilização com o cuidado infantil, isso não implicou necessariamente uma reorientação da ação do Estado que não estivesse imbuída 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 PL nº 13.257, ainda no governo de Dilma Rousseff, 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 6 anos da criança. Além disso, estabelece que as políticas de apoio às famílias deverão ser operadas de forma inter-setorial, 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 o desenvolvimento das crianças pequenas. Entre tais propostas, também estão a garantia do direito de brincar, a qualificação de profissionais de acordo com as

9. Mais informações disponíveis em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/primeirainfancia/pais_brasil.html>.

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, 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 PL nº 14/2015, o Plano Nacional pela Primeira Infância, formulado em 2010, e aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), já havia estabelecido vários princípios orientadores, metas e ações para o período de 2011 a 2022. Muitas dessas metas e ações foram incorporadas ao PL 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, por exemplo, a promulgação da Emenda nº 95, em 2016, que limitou por vinte anos os gastos públicos e outras reformas administrativas (trabalhista, previdenciária etc.), têm reduzido os direitos sociais já garantidos desde a CF/1988, ao mesmo tempo que apresenta uma continuidade na promoção de políticas voltadas à primeira infância a partir da incorporação de uma outra perspectiva. A então SPM 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, tanto em termos de poder político e institucional quanto em termos de recursos orçamentários, financeiros e humanos.

O Programa Criança Feliz (PCF), 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 do desenvolvimento do ser humano. O PCF, instituído por meio do Decreto nº 8.869/2016 e alterado pelo Decreto nº 9.579/2018, que teve a primeira-dama, Marcela Temer, como madrinha,¹⁰ tinha como finalidade promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância a partir

10. Marcela Temer como madrinha do PCF 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 se contrapor à 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. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/marcela-temer-bela-recatada-e-do-lar/>>.

da identificação de vulnerabilidades e o encaminhamento de ações por meio de uma rede pública intersetorial, considerando a família e o contexto de vida de seu público-alvo.

Além disso, o programa objetivava também apoiar as gestantes e as famílias na preparação para o nascimento e os cuidados perinatais:¹¹ 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 0 a 3 anos, reforçando a centralidade e a importância do interior da família como o lugar mais adequado para o cuidado nessa faixa etária. O público prioritário era formado por gestantes e crianças de até 3 anos, integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), e de até 6 anos para os que recebiam o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Com o foco de suas ações voltado para as visitas domiciliares, o programa incluía famílias que se aproximavam dos serviços disponíveis de ações desenvolvidas por visitantes visando fortalecer os vínculos e as competências da família para o cuidado das crianças, bem como os vínculos comunitários para promoção do desenvolvimento infantil.

Em 2018, as ações para a primeira infância se dividiam entre os seguintes ministérios: Ministério da Cidadania, ME, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), MMFDH, MS e Ministério do Turismo (MTur) – que abriga a Secretaria Especial da Cultura e, juntos, compartilhavam o objetivo de fomentar o debate a respeito do fortalecimento das ações do PCF com base no incentivo ao fortalecimento dos vínculos nas famílias mais pobres por meio de estímulos aos responsáveis para o cuidado e maior 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 família tradicional brasileira com o avanço das discussões de gênero com viés ideológico. Portanto, os planos de ações para a primeira infância se refletiram em iniciativas voltadas para o “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 de Jair Bolsonaro, as políticas para as mulheres estavam concentradas em uma secretaria do MMFDH, e as políticas atribuídas à pasta foram reduzidas em quantidade e importância, bem como tiveram seus escopos teórico e ideológico fortemente alterados. 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

11. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar.pdf>.

como entendimento que a maior parte dos cuidados pode e deve ser oferecida no seio familiar, o que significa que mesmo que não houvesse 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, ultrapassando em um ano o período de mandato do próximo governo eleito a fim de manter a continuidade das ações e evitar reformas radicais imediatas (Ipea, 2020). No entanto, apesar de a continuidade e o discurso de fortalecimento das iniciativas anteriormente desenvolvidas juntamente com o objetivo do PPA entre 2020-2023 priorizarem 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 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” em relação a gênero e sexualidade, somado à nova conformação do neoliberalismo (acompanhada da redução de direitos sociais) e à insegurança decorrente da fragilização dos sistemas conhecidos de proteção social e do 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 e 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, Hirata e Posthuma, 2018), mesmo que não sejam tratados com mais atenção neste capítulo.

Apesar de o processo de institucionalização das políticas de cuidado infantil no Brasil ainda ser incipiente e estar em 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; foram seguidas, a partir de então, de alterações de responsabilidade da pasta, bem como de 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 à implementação de sistemas integrais de cuidado.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

No capítulo 9 deste livro, intitulado *A agenda de cuidados e a organização social da primeira infância: licenças, creches e o trabalho doméstico remunerado no Chile, no Uruguai e no México*, as autoras Carolina Pereira Tokarski, Ranna Mirthes Sousa Correa e Stephanie Natalie Burille apresentam como diversos países da América Latina têm 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 trajetórias distintas de incorporação da perspectiva do cuidado como um direito em cada país analisado no texto citado consistem em elementos fundamentais para a elaboração de indicadores para a análise da organização social do cuidado para a primeira infância no Brasil com bases nos princípios sistematizados por Bango e Cossani (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 1.

QUADRO 1

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)	1. Cuidado como direito	Titulares das políticas de cuidados como sujeitos ativos e participantes; progressividade e não regressividade; e princípio de igualdade e não discriminação	Obrigatoriedade da oferta de vagas em creche/pré-escola é universal e prevista em lei? (sim/não; 0 a 5 anos)
	2. Universalidade	Qualidade universal; focalização como recurso metodológico para a eficácia e eficiência	Variação temporal da taxa de crianças matriculadas (0 a 5 anos)
	3. Corresponsabilidade	Corresponsabilidade social – se traduz no compartilhamento do cuidado entre os diversos atores, isto é, o Estado, o mercado e a comunidade; corresponsabilidade de gênero no cuidado – experiências de incorporação dos homens no compartilhamento dos cuidados	Há corresponsabilidade ou não?
	4. Promoção da autonomia do cuidado principal	Pessoas poderem interferir em seus planos vitais	Horário de funcionamento (parcial, semi-integral ou integral) Opções de cuidados fora do período letivo?
	5. Solidariedade no financiamento	Baseado em um modelo de financiamento solidário do ponto de vista socioeconômico e intergeracional	Percentual do produto interno bruto (PIB) investido nas creches e/ou outros financiamentos

Elaboração: Ranna Mirthes, Carolina Torkarski e Stephanie Burille.

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. Em relação ao último princípio (solidariedade no financiamento), observamos o valor do 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: i) cuidado como direito; ii) universalidade; iii) corresponsabilidade; iv) promoção da autonomia; e v) solidariedade no financiamento.

Tendo em vista que a maioria dos países latino-americanos possui ambiguidades nas suas legislações (Batthyány, 2015) em relação à previsão legal da obrigatoriedade da oferta de vagas na educação infantil e pré-escola, 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.

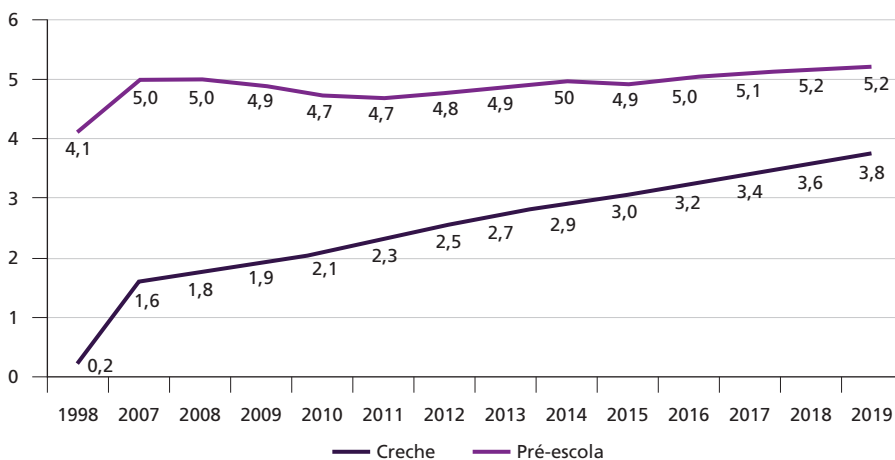
Para a discussão do primeiro princípio – cuidado como direito –, analisamos a obrigatoriedade da oferta de vagas entre a faixa etária de 0 a 5 anos no país. O atendimento escolar na educação infantil no Brasil, primeira etapa da educação básica, pode ser dividido em duas etapas: a creche, que abarca as crianças de 0 a 3 anos, e a pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos. Até o momento de escrita deste texto, não existe previsão na legislação de obrigatoriedade da oferta de vagas em creches para crianças entre 0 a 3 anos, constituindo-se a única etapa de ensino não obrigatória no país. Já no caso da pré-escola, apesar dos distintos tratamentos legais conferidos para essa faixa etária nos últimos anos, a edição da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, tornou obrigatória a oferta gratuita de educação básica a partir dos 4 anos, com previsão de progressiva implementação até 2016, período em que a obrigatoriedade passou a ser exigível (Brasil, 2009), e também consistia no prazo limite para que as redes municipais e estaduais se adequassem ao 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 de seu acesso, no gráfico 1 pode ser observado o número de crianças matriculadas nas faixas etárias de 0 a 3 anos (creche) e de 4 a 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 indica que, desde 1998, ano dos registros iniciais do Censo Escolar, houve uma expansão da oferta de vagas até 2019, com ampliação expressiva 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 expressiva que nas creches, sendo 58,22% no período de 1996 a 2019 e 5,82% no período de 2007 a 2019.

GRÁFICO 1
Número de matrículas em creche e pré-escola no Brasil
(Em milhões)

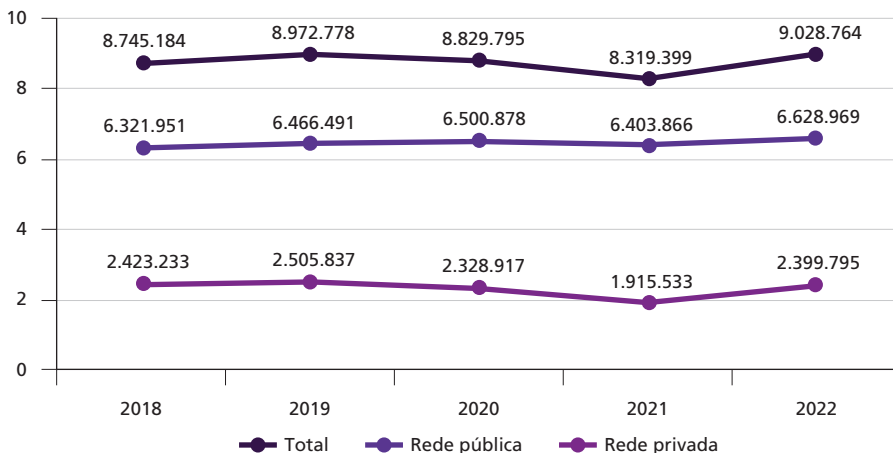


Fonte: Silveira et al. (2021).

O gráfico 2, por sua vez, mostra como, de acordo com os dados divulgados pelo Censo Escolar de 2022 (Brasil, 2023), 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 2020 e 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 2

Evolução do número de matrículas na educação infantil segundo a rede de ensino no Brasil (2018-2022)
(Em milhões)



Fonte: Brasil (2023).

Para o terceiro princípio – 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 oferta pública é insuficiente para atender à demanda. Nesse arranjo, o poder público municipal repassa recursos equivalentes a uma verba por aluno para essas entidades e inclui as vagas por elas disponibilizadas no conjunto de vagas ofertado 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 estabelecimentos 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 – tanto pelas “casas de tomar de conta” (Fernandes, 2017)

como pelas “casas de cuida-se” (Correa, 2021) presentes nas camadas populares e, especialmente, nos bairros com maior déficit de vagas em creches. Nas famílias de maior renda, em contrapartida, 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 comunitário 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 de serviços que 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 de desempenhar, considerando-se a variável tempo, 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 (de quatro a 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, houve avanços no estímulo à adoção da jornada integral desde 2007 (Brasil, 2008).

Apesar da criação desses mecanismos, as creches assumiram uma perspectiva escolar em que predominou o objetivo do desenvolvimento infantil sobre os demais, o que trouxe obstáculos para os avanços relacionados às necessidades de quem cuida (Marcondes, Farah e Sierra, 2020). Aliado a esse aspecto, o Conselho Nacional de Educação (CNE) decidiu pelo fechamento das creches aos finais de semana, férias e recessos (Brasil, 2012b), limitando o seu funcionamento ao longo da semana e 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 para conquistar 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 e pela contratação e 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 Educação (PNE)¹² (Cruz, Borges e Nogueira Filho, 2020) e se comprometer para que as políticas públicas voltadas à 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, a segunda seria o salário-educação – recolhido 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/1988 prevê que o financiamento da educação deve ser resultado da partilha do sistema tributário, no qual no mínimo 18% sejam para a União e 25% para estados e municípios, computados dos impostos e transferências constitucionais, conforme estabelecido pelo § 212.¹³ Aliado a isso, o advento da política de fundos, instituída primeiramente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (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 (Emenda Constitucional nº 53/2006) 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 em 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, Lima e Fontineles, 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 por 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 por aluno e, a partir disso, 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 Fineduca (Silveira *et al.*, 2021), a questão do

12. O PNE apresenta as seguintes metas: universalizar, até 2016, a educação infantil e a pré-escola para 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.

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

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 da Federação (UF), 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 discutidas em relação a cada um dos princípios analisados.

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)	1. 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
	2. Universalidade	Variação temporal de crianças matriculadas (0 a 5 anos)	Gráfico 1 ¹
	3. 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)
	4. 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. O CNE prevê o fechamento de creches aos finais de semana, recessos e férias
5. Solidariedade no financiamento	Repasse de verbas para o investimento em creches e/ou outros financiamentos	0,7% do PIB nacional; Fundeb; e convênios	

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Número de matrículas em creche e pré-escola no período de 1998 a 2019 disponível no gráfico 1.

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 (Bango e Cossani, 2021). O intuito da discussão proposta neste 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, pela família e pela comunidade, por meio dos distintos arranjos comunitários, e que as trabalhadoras domésticas são uma importante categoria profissional no Brasil no que diz respeito à 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 com o 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 à 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, enquanto as matrículas para crianças de 0 a 3 anos – em função da não obrigatoriedade – ainda ficam a cargo das decisões das famílias a respeito da corresponsabilização do cuidado ou não com outras redes ou instituições nessa etapa inicial da vida. Por essa razão, a variação das taxas de matrícula tem sido crescente ao longo dos últimos anos nas duas etapas – na pré-escola, tem sido impulsionada também pela decisão da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 –, em busca de cumprir com a previsão de universalização para essa faixa etária, conforme previsto pelo PNE.

A partir de uma oferta de vagas na educação infantil dividida entre as instituições públicas, as 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 atual organização da política de creches traz alguns desafios para os avanços relacionados à necessidade de quem cuida. Este quadro limita as cuidadoras, majoritariamente mulheres, ao acesso a outras alternativas de cuidado que as incentivem a uma divisão do tempo de trabalho mais equânime com outros membros das famílias ou com 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 aumento 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 às diferenças entre a oferta no meio urbano/rural.

No que concerne à solidariedade no financiamento (quinto princípio), a política de creches conta, para além dos recursos vinculados constitucionalmente, resultado da partilha do sistema tributário, com repasses 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 escolar e à formação continuada de profissionais da educação. A partilha de recursos por meio 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 assumir 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 educacional.

Mesmo que a política de creches ainda não incorpore totalmente a perspectiva do 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 colocada 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(a) que recebe o cuidado quanto daquele(a) que cuida.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, A. D. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Org.). **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 615 p.

BANGO, J.; COSSANI, P. **Rumo à construção de sistemas integrais de cuidados na América Latina e no Caribe: elementos para sua implementação**. Cidade do Panamá: ONU Mulheres; CEPAL, 2021.

BATTHYÁNY, K. **Las políticas y el cuidado en América Latina**: una mirada a las experiencias regionales. Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

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

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 maio 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/42IFSpp>>.

_____. Ministério da Educação. **Fundeb**: manual de orientações. Brasília: MEC, 2008.

_____. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, 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, 12 nov. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012a.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 23, de 6 de dezembro de 2012**. Reexame do parecer CNE/CEB nº 8/2011, que trata da admissibilidade de períodos destinados a férias e a recesso em instituições de educação infantil. Brasília: CNE; CBE, 2012b.

_____. Lei nº 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, 5 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12796-4-abril-2013-775628-publicacaooriginal-139375-pl.html>>.

_____. Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. **Guia para criação e implementação de Organismos de Políticas para Mulheres (OPMS)**. Brasília: SNPM, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3bhTMpt>>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2022: notas estatísticas**. Brasília: Inep; MEC, 2023.

CORREA, R. M. S. 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. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

CRUZ, P.; BORGES, J. M.; NOGUEIRA FILHO, O. (Coord.). **Ensino a distância na educação básica frente à pandemia da covid-19: análise e visão do Todos pela Educação sobre a adoção de estratégias de ensino remoto frente ao cenário de suspensão provisória das aulas presenciais**. São Paulo: Todos pela Educação, abr. 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/425.pdf>.

FARIA, A. L. G. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 1013-1038, 2005.

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

FONSECA, C. Da circulação de crianças à adoção internacional: questões de pertencimento e posse. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 26, p. 11-43, 2006.

_____. Tecnologias globais de moralidade materna: políticas para a primeira infância no Brasil contemporâneo. *In*: FONSECA, C.; ROHDEN, F.; MACHADO, P. S. (Org.). **Ciências na vida: antropologia da ciência em perspectiva**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012. p. 253-275.

GUIMARÃES, N.; HIRATA, H.; POSTHUMA, A. **O trabalho do cuidado:** balanço e primeiras reflexões a partir do caso brasileiro. São Paulo: USP, out. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, n. 26. Brasília: Ipea, 2019.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise, n. 27. Brasília: Ipea, 2020.

LIMA, M. C. B.; LIMA, C. L. de S.; FONTINELES, I. C. da S. A política de financiamento da educação infantil e a incidência dos movimentos sociais. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, n. 17, 2021.

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

_____. **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 (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

MARCONDES, M. M.; FARAH, M. F. S.; SIERRA, I. P. de. Agenda feminista e serviços de cuidado infantil: Brasil, Argentina e Uruguai. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 76, p. 410-428, 2020.

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

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. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

RICO, M. N.; ROBLES, C. **Políticas de cuidado en América Latina:** forjando la igualdad. Santiago de Chile: CEPAL, 2016. (Asuntos de Género, n. 140).

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

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

_____. 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.

SILVEIRA, A. D. *et al.* **A política de educação infantil no Brasil**: das garantias legais ao financiamento do atendimento público. [s.l.]: Fineduca, 2021. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/2021/07/09/a-politica-de-educacao-infantil-no-brasil-das-garantias-legais-ao-financiamento-do-atendimentopublico/>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 200ª reunião ordinária do CNAS**. Brasília: CNAS, 2006. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_b453b164cb584718b8aa58a5b62dd34e.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 25. Brasília: Ipea, 2018.