



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

**A CORRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO PELO CUIDADO:  
Uma análise sobre a Política de Creches do PAC-2 na perspectiva  
da divisão sexual do trabalho**

Mariana Mazzini Marcondes  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Cristina Yannoulas

Brasília, março de 2013.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

**A CORRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO PELO CUIDADO:  
Uma análise sobre a Política de Creches do PAC-2 na perspectiva  
da divisão sexual do trabalho**

**Mariana Mazzini Marcondes**

Dissertação apresentada para banca de defesa como requisito para obtenção de título de mestra no Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social – SER da Universidade de Brasília – UnB.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Cristina Yannoulas (Orientadora) – SER/UnB

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lourdes Maria Bandeira – SOL/UnB

Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador – SER/UnB

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marlene Teixeira Rodrigues (suplente) – SER/UnB

Brasília, março de 2013.

Às Mazzinis, pelas trajetórias únicas e ao mesmo tempo enredadas.

À Mercedes Mazzini, quem começou a enredar a todas nós.

## AGRADECIMENTOS

Nenhum processo de criação é fruto de um indivíduo autônomo, mas, sim, de interações e de compartilhamentos que ganham densidade em uma verdadeira rede de sujeitos, individuais e coletivos. E isso é verdade especialmente quando reivindicamos a filiação a estudos e *práxis* feministas. Por partirmos dessa premissa, entendemos que os resultados cristalizados nestas páginas escondem muitas personagens, e que aqui gostaríamos de nomear as suas protagonistas.

Os primeiros agradecimentos devem, necessariamente, reportar-se à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Cristina Yannoulas. Não por ritualística, mas como um gesto de reconhecimento particular, considerando que, sem a combinação de sua sensibilidade com seu rigor, não haveria nem mesmo a quem agradecer. Igualmente, agradecemos à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lourdes Maria Bandeira, Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marlene Teixeira Rodrigues que, através das Bancas de qualificação e de defesa da dissertação, ao inquietarem, tantos caminhos abriram para que se buscasse seguir o rumo da ciência comprometida com a transformação social. À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lourdes Bandeira agradecemos, com admiração, pela possibilidade do duplo convívio, tanto na academia quanto na vida profissional.

Por afirmarmos insistentemente o processo de elaboração desta dissertação como caminhar coletivo, fica nosso agradecimento ao Grupo de Pesquisa TEDis –Trabalho, Educação e Discriminação, especialmente à Anabelle Carrilho da Costa e à Talita Santos de Oliveira, que, em inúmeros encontros trocaram comigo reflexões e percepções traduzidas em tantas linhas desta dissertação. À estudante de graduação em Serviço Social Amanda Fontenelli Costa, agradeço pela assistência na fase final da elaboração da dissertação, especificamente em relação à elaboração de alguns dos gráficos aqui incorporados, além do auxílio na sistematização das referências bibliográficas e lista de siglas. No âmbito do TEDis, mais especificamente na linha de trabalho e relações sociais, integrei o projeto de pesquisa “Trabalho e relações de gênero: análise da feminização das profissões e ocupações”, que contou com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, razão pela qual agradeço a essa instituição pelo importante papel em relação ao fomento à produção científica no Brasil.

Às companheiras da SPM/PR devo, igualmente, meus agradecimentos, já que muito com elas construí, nessa teia de engajamento teórico, profissional e militante. Especialmente

agradeço à Nina Madsen, Luana Simões Pinheiro, Cristina Monteiro Queiroz, Gabriela Parente Bastos, Masra Abreu de Andrade, Guaia Monteiro Siqueira, Carolina Pereira Tokarski, Maria Marcia dos Santos Leporacce e Sonia Malheiros Miguel. Muitas vezes, até mesmo sem perceberem (mas também com muita consciência sobre esse agir), elas rascunharam algumas dessas ideias comigo.

Há amigos/as de todos os tipos, mas há amigos/as que inclusive participam da escrita de nossas dissertações, lendo artigos, revisando textos e debatendo os temas que, se em um primeiro momento poderiam ser absolutamente distantes de suas rotinas, acabaram por se tornar parte da vida deles/as também. Por essa partilha, agradeço especialmente à Carolina Dizimidas Haber e Danuta Chmielewska. Também a família assumiu parte dessa gestão coletiva do criar, razão pela qual agradeço à Marilda Mazzini e ao Igor Manhaes Nazareth.

Por fim, enquanto sujeito coletivo que confere sentido a essa conjunção de esforços, devo meus agradecimentos, sobretudo, aos movimentos feministas, que, por meio da luta corajosa e atrevida, vêm escrevendo e reescrevendo a História.

“Quando tento capturar o significado da força arrebatadora dessa reivindicação em mim, e entre certas feministas, encontro sua razão de ser num projeto radical de transformação da família, que pudesse resgatar não só a mãe, mas também o pai e o filho”.

Fúlvia Rosenberg. *O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche*, 1984.

## RESUMO

As práticas sociais de cuidado são marcadas por mudanças e permanências. Nas últimas décadas, muitas foram as transformações nas relações de gênero, como é o caso da consolidação da presença feminina no mercado de trabalho. Entretanto, as mulheres, no interior das famílias, seguem responsáveis pela provisão do cuidado. Tampouco o Estado ampliou sua participação, por meio de políticas sociais de corresponsabilização. Basta notar que a política de creches, reivindicação histórica dos movimentos feministas e de mulheres, atendia, em 2009, 18,4% de crianças de 0 a 3 anos (IPEA ET AL, 2012). O Governo Federal brasileiro instituiu, em 2007, o Programa *Proinfância*, cujo objetivo é promover a assistência financeira para municípios e Distrito Federal para a construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para a educação infantil, visando à expansão da rede de serviços de creches e pré-escolas. Em 2010, o Programa foi incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento 2, PAC-2, o que, em tese, representou a inscrição na agenda política governamental como uma prioridade. Nesse contexto, nosso propósito é investigar como a política de creches do PAC-2 incorpora em seus pressupostos ideológicos o cuidado, na perspectiva da divisão sexual do trabalho, buscando evidenciar o padrão de priorização que a questão assume na agenda política, com vistas a corresponsabilizar o Estado pelo cuidado e fomentar novas práticas sociais. Por cuidado, entendemos a prática social que, ancorada na divisão sexual do trabalho, tem como objetivo atender às necessidades humanas concretas, mas também emocionais e psicológicas, pressupondo a interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado, em uma relação de interdependência. Nossa hipótese é que, ainda que a política seja assumida como prioritária, há, na verdade, “subpriorização”, decorrente da não assunção da democratização do cuidado como um objetivo da atuação do Estado, o que é central para reproduzir o familismo que sempre marcou a provisão social do cuidado infantil. Nesse percurso, valemos de técnicas qualitativas de análise documental, especialmente dos documentos que permitem reconstruir o processo de consolidação da política de creches no Brasil, as resoluções que disciplinam o Programa *Proinfância*, os relatórios gerenciais do PAC-2 e os pareceres e as atas do Conselho Nacional da Educação – CNE e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

**Palavras-chave: Cuidado – Divisão sexual do trabalho – Política de creches – Estado.**

## ABSTRACT

The social practices of care are marked by changes and continuities. In recent decades, there were many changes in gender relations, such as the female consolidation presence in the labor market. However, women inside the families follow responsible for the provision of care. The State didn't increase its share through social policies of co-responsibility. Just note that the daycare policy, historical feminist movements claim, covered, in 2009, 18.4% of children 0-3 years (IPEA et al, 2012). The Brazilian Federal Government developed, in 2007, the *Proinfância* Program, whose goal is to promote financial assistance to cities and the Federal District for the construction and purchase of equipment and furniture for the children's education, aimed at expanding the service network of daycare and preschool. In 2010, the program was incorporated into the "Accelerated Growth Program" (Programa de Aceleração do Crescimento 2, PAC-2), which, in theory, represented the inclusion on the political agenda as a government priority. In this context, our purpose is to investigate how PAC-2 daycare policy incorporates into its ideological assumptions caution in view of the sexual division of labor in order to enhance the standard of prioritization that the issue has on the political agenda, aiming to involve the responsibility of the State for the care and fostering new social practices. By care we understand a social practice that is anchored in the sexual division of labor, aims to meet concrete human needs, but also emotional and psychological, assuming the face to face interaction between caregiver and who receives care, in an interdependent relationship. Our hypothesis is that even if the policy is taken as priority, there is, actually a "subprioritization", resulting from the not assumption of the democratization of care as a goal of state action, which is central to reproduce the familism that has been a characteristic of social provision of child care. Along the way, we used qualitative documents analysis techniques, especially regarding the documents that allow reconstructing the process of consolidation of daycare policy in Brazil, the resolutions that regulate the Program *Proinfância*, management reports of the "Accelerated Growth Program" (Programa de Aceleração do Crescimento 2, PAC-2) and the opinions and proceedings Education National Council – CNE and the Welfare National Council – CNAS.

**Keywords: Care – Sexual division of labor – Daycare policy – State.**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Quadro 1</b> – Tipos de documentos analisados por grandes temas - Brasil, 1.998 – 2.012.....	<b>24</b>
<b>Quadro 2</b> – As 4 fases de cuidar para Joan Tronto – Estados Unidos da América - 2009.....	<b>43</b>
<b>Quadro 3</b> – Municípios por grupos do PAC-2: quantidade, caracterização e porcentagem da população, Brasil - 2012.....	<b>81</b>
<b>Tabela 1</b> – População de 0 a 3 anos e atendimento por creches: números absoluto e relativo, por Grupos do PAC-2 – Brasil, 2010.....	<b>82</b>
<b>Tabela 2</b> – Recursos do PAC Comunidade Cidadã por Programas e Ações - Brasil, 2011-2014.....	<b>91</b>
<b>Tabela 3</b> – Recursos do PAC-2 por eixos (em %) – Brasil, 2011-2014.....	<b>94</b>
<b>Tabela 4</b> – Qualificação mínima para professores/as de pré-escola, Países selecionados - 2006.....	<b>125</b>
<b>Figura 1</b> – Complexificação das práticas sociais de cuidado.....	<b>58</b>
<b>Figura 2</b> – Campanha <i>Filho não é só da mãe</i> na Assembleia Constituinte – Brasil, 1.987-1.988.....	<b>61</b>
<b>Gráfico 1</b> - Taxa de Escolarização Líquida de Crianças de 0 a 3 anos total e por raça/cor – Brasil, 2004-2009.....	<b>77</b>
<b>Gráfico 2</b> - Estágio dos empreendimentos da política de creches do PAC-2 – Brasil, 2012.....	<b>82</b>

## LISTA DE SIGLAS

ALAST – Associação Latino-Americana de Estudos do Trabalho  
ANPEd - Associação Nacional da Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CBO – Classificação Brasileira de Ocupações  
CEB – Câmara de Educação Básica  
CEBAS - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social  
CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CF-88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria  
CIT – Comissão Intergestores Tripartite  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNDM – Conselho Nacional de Direitos da Mulher  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação  
CP – Câmara Plena  
DF – Distrito Federal  
EC – Emenda Constitucional  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género  
EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GEPAC – Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento  
GENPOSS - Gênero, Política Social e Serviços Sociais

GT – Grupo de Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil  
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica de Assistência Social  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OMEP – Organização Mundial para Educação Pré-escolar  
ONG – Organização Não Governamental  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAC-2 – Programa de Aceleração do Crescimento 2  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PL – Projeto de Lei  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
PROINFANTIL – Programa de Formação Inicial de Professores em Exercício na Educação Infantil  
PPGPS – Programa de Pós-Graduação em Política Social  
PPP – Projeto Político Pedagógico  
PSB/Infância – Proteção Social Básica da Infância  
SEB – Secretaria de Educação Básica  
SER – Departamento de Serviço Social

SIC – Sistema de Informação ao Cidadão

SIGSPM – Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

SOF – Sempreviva Organização Feminista

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SPM/PR – Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TLCE – Termo de Livre Consentimento Livre e Esclarecido

TEDis – Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação

UnB – Universidade de Brasília

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>04</b>
<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....</b>	<b>09</b>
<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
Contextualização do objeto de estudo .....	15
Percurso metodológico .....	19
<b>CAPÍTULO 1. A CONTRIBUIÇÃO DO CUIDADO PARA OS ESTUDOS FEMINISTAS .....</b>	<b>29</b>
1.1. Estado da arte da produção teórica e genealogia do conceito .....	29
1.2. Conceituando o cuidado .....	33
1.3. A divisão sexual do trabalho e o cuidado: elementos materiais e ideológicos .....	35
1.4. Cuidado como prática social .....	39
1.5. Cuidado familiar, profissional e semiprofissional .....	43
<b>CAPÍTULO 2. O ESTADO BRASILEIRO E AS PRÁTICAS SOCIAIS DO CUIDADO: HISTORICIZANDO A POLÍTICA DE CRECHES DO PAC-2 .....</b>	<b>49</b>
2.1. A política de creches e o Estado como corresponsável pelo cuidado .....	49
2.2. As práticas sociais do cuidado e a política de creches no paradigma do <i>Welfare State Keynesiano</i> .....	50
2.3. As práticas sociais do cuidado e a política de creches no paradigma do neoliberalismo.....	56
2.4. Caminhos para um novo paradigma: O educar e o cuidar na agenda política do Estado brasileiro e a política de creches do PAC-2 .....	66
<b>CAPÍTULO 3. A POLÍTICA DE CRECHES DO PAC-2 E A CORRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO PELO CUIDADO .....</b>	<b>75</b>
3.1. Problematizando a política de creches do PAC-2 e a responsabilização do Estado pelo educar e pelo cuidar .....	75
3.2. A taxa de cobertura das creches .....	75
3.3. Financiamento das creches do PAC-2.....	87
3.4. A indivisibilidade da ação estatal, garantindo a participação social .....	95
<b>CAPÍTULO 4. A DEMOCRATIZAÇÃO DO CUIDADO E A POLÍTICA DE CRECHES DO PAC-2 .....</b>	<b>105</b>
4.1. A democratização do cuidado e a responsabilização do Estado .....	105
4.2. A indissociabilidade entre o educar e o cuidar .....	106

4.3. Garantia da interdependência dos direitos de quem cuida e de quem é cuidado.....	113
4.4. Valorizando quem cuida: a profissionalização de docentes da educação infantil.....	121
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>142</b>
Referências legislativas.....	151
Sítios eletrônicos consultados.....	156
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>157</b>
Apêndice 1 - Instrumento de Coleta e Análise de dados: Matriz de perguntas orientadoras .....	157
Apêndice 2 – Padrão de TLCE para informantes-chave .....	163
Apêndice 3 – Roteiro de referência para contato com informante-chave da Secretaria de Educação Básica/MEC .....	165
Apêndice 4 – Roteiro de referência para contato com informantes-chave da Secretaria Executiva/MEC .....	166
Apêndice 5 - Roteiro de referência para contato com informante-chave do MEC participante do processo de transição das creches para o sistema educacional.....	168
Apêndice 6 - Roteiro de referência para contato com informante-chave da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS.....	169
Apêndice 7 - Dados do pedido de informação formulado ao MDS através do SIC.....	170
Apêndice 8 - Dados do pedido de informação formulado ao MPOG através do SIC.....	171
Apêndice 9 - Dados do pedido de informação formulado ao FNDE/MEC através do SIC.....	172

# INTRODUÇÃO

## Contextualização do objeto de estudo

A Revolução Industrial reordenou as noções de tempo e espaço do modo de produção e reprodução dos meios de existência da sociedade (KERGOAT, 2009). Se anteriormente a unidade doméstica, mais do que o espaço de sociabilidade da família, era a unidade básica de produção econômica (GÓMEZ, 2010), com a consolidação do processo de acumulação capitalista projetou-se uma fronteira entre o espaço público – arena da organização política e econômica e do trabalho remunerado – e o espaço doméstico – espaço de reprodução da vida. Nesse contexto, o cerne do que é considerado trabalho, e, por conseguinte, a atividade capaz de gerar valor, foi construído socialmente em torno da sua modalidade remunerada, especialmente a assalariada (MARTÍNEZ FRANZONI, 2005). A esfera pública – em que é travada a disputa entre Capital e Trabalho, tida como estruturante do modo de produção capitalista – consagrou-se como espaço fundamentalmente masculino.

A reprodução social da vida, projetada nessa ordem como um não trabalho, ficou adstrita à esfera doméstica e da feminilidade. O cuidado de pessoas e as atividades que lhes dão suporte (ex.: cozinhar, limpar a casa etc.) foram, portanto, essencializadas como “assunto das famílias” e, mais precisamente, como “assunto de mulheres”: um assunto silencioso e invisível.

Nas últimas décadas, entretanto, as mulheres consolidaram sua participação no mercado de trabalho, ainda que de forma desigual e diferenciada (ANTUNES, 2009). Em verdade, houve um processo generalizado de avanços em relação à igualdade de gênero, especialmente na realidade ocidental, inscrevendo-se nesse enredo superações de exclusões formais (como extensão de direito civis e políticos), ampliação da possibilidade de empregabilidade, mudanças nos arranjos familiares e, ainda, fortalecimento da mobilização de mulheres e feministas em torno das reivindicações pela igualdade de gênero (FINEMAN, 2002). Isso não significou, contudo, o fim da história da desigualdade de gênero (e de outras formas de desigualdade que a ela se articulam, como a desigualdade racial e de classe). Nem mesmo que a reprodução social tenha sido assumida pelos homens no âmbito doméstico-familiar. Tampouco que tenha havido a democratização do cuidado com a corresponsabilização do Estado.

O Estado, apesar de ter ampliado sua participação nessa esfera, por meio das políticas sociais<sup>1</sup>, orienta-se, ainda, pelo familismo, ou seja, pela responsabilização das famílias pela provisão do bem-estar social, que se realiza através da articulação de uma rede de mulheres, mediada pela esfera doméstica.

A política de creches é emblemática para conhecer o nível de comprometimento (ou descomprometimento) do Estado com o tema do cuidado. Desde sua origem, foi a demanda social que inscreveu no campo de atuação estatal essa problemática, vocalizada especialmente pelos movimentos feministas e de mulheres<sup>2</sup>. No primeiro momento, a resposta estatal se deu mediante a política de trabalho e da assistência social, visando ao apoio de mulheres, mães trabalhadoras e/ou pobres. Posteriormente, no caso brasileiro, também em decorrência da pressão social de uma série de sujeitos, as creches foram previstas na Constituição Federal de 1988 – CF-88 como um direito das crianças (art. 208, IV), mas também como um direito social de trabalhadores/as (art. 7º, XXV). A Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96) regulamentou a abordagem educacional, afirmando as creches como a primeira fase do ciclo educacional, que abarca as crianças de até 3 anos de idade. A LDB previu, ainda, a integração das instituições da educação infantil ao sistema educacional formal. Assim, as creches foram associadas à política educacional.

O momento pós-constituente, contudo, não apresentou significativos avanços no que concerne à integração desses equipamentos sociais ao sistema educacional, à ampliação da cobertura e à definição de uma fonte de financiamento que não fosse o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, que vinha financiando creches e pré-escolas. Apenas em 2004, a transição foi colocada em pauta, com a reorganização da assistência social e da educação infantil. Esse percurso perdurou até janeiro de 2010. Nesse processo de integração à área educacional forjou-se a identidade política das creches nesse novo contexto.

Em 2010, também ocorreu outro importante evento para dar mais visibilidade política às creches: O Programa *Proinfância* foi inserido no portfólio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. O *Proinfância* – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil, criado em 2007,

---

<sup>1</sup>Entendemos, consoante Pereira-Pereira (2009), que política social é espécie do gênero políticas públicas.

<sup>2</sup> Os movimentos feministas e de mulheres não são sinônimos. No primeiro caso, trata-se de um movimento social que assume como diretrizes de atuação o repertório consolidado pela luta feminista, visando à superação da desigualdade de gênero, necessariamente. No segundo caso, trata-se da organização de mulheres para lutar pelas mais diversas demandas socialmente problematizadas, que podem ou não estar relacionadas à condição das mulheres, e podem ou não ter relação com o repertório feminista, podendo mesmo implicar, através de sua atuação, a reprodução de estereótipos de gênero.

visa a promover a assistência financeira federal aos municípios e ao Distrito Federal, para a construção e aquisição de equipamentos e mobiliários de creches e pré-escolas (Resolução nº 6, Anexo II). Mais do que reorganização de metas e modelo de gestão, a incorporação ao PAC-2 significou, em tese, a assunção pela política de um *status* de prioridade na agenda de decisão governamental, acarretando uma série de mudanças para a realidade do serviço de creches, para além da implementação do *Proinfância*. Um exemplo da especial atenção que a problemática das creches passou a ter na agenda do Governo Federal é o *Brasil Carinhoso* (integrante do *Plano Brasil sem Miséria*), em que foi previsto um conjunto de ações para a área educacional, consistindo na transferência de recursos às creches públicas ou conveniadas, cujas crianças matriculadas façam parte de famílias beneficiárias do Programa *Bolsa Família* (Lei nº 12.722/2012).

Foi também no Governo Lula que a igualdade de gênero obteve mais relevância como compromisso do Estado brasileiro, por meio da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR, em 2003. A ampliação dos serviços de creches, compreendida como garantia também dos direitos das mulheres, na qualidade de equipamento imprescindível para a superação da divisão sexual do trabalho e para a disponibilização de tempo livre, esteve presente em todos os documentos de referência da Política Nacional para as Mulheres, destacando-se os Planos Nacionais de Política para as Mulheres.

Nesse contexto, duas questões colocam-se: i. Em que medida a inscrição do Programa *Proinfância* no PAC-2 significou a priorização da política de creches, com o objetivo de corresponsabilizar o Estado pelo cuidado e fomentar novas práticas sociais?; ii. Como o cuidado foi incorporado aos pressupostos ideológicos da política de creches do PAC-2, considerando sua democratização e a superação do familismo? Para respondermos a essas questões fundamentais, realizamos o presente estudo, cujo objetivo é investigar como a política de creches do PAC-2 incorpora em seus pressupostos ideológicos o cuidado, na perspectiva da divisão sexual do trabalho, buscando evidenciar o grau de prioridade que a corresponsabilização do Estado pela provisão de educação e do cuidado de crianças de 0 a 3 anos assumiu nesse momento.

Desse objetivo mais amplo desdobram-se dois objetivos específicos. O primeiro deles é analisar a corresponsabilização do Estado pelo cuidado, considerando como dimensões relevantes a expansão da cobertura, a garantia das fontes de financiamento e a indivisibilidade da participação social, com participação social. O segundo é refletir sobre a

democratização do cuidado e a política de creches do PAC-2, tendo em vista a indissociabilidade entre o educar e o cuidar, a garantia da interdependência dos direitos de quem cuida e de quem é cuidado e a profissionalização de docentes da educação infantil (Vide Apêndice 1).

Nossa hipótese é que se configurou um contexto de “subpriorização”, assentado na contraditória combinação entre priorização inédita do tema na agenda política com uma restrita responsabilização do Estado pela democratização do cuidado, perpetuando-se, assim, as práticas sociais calcadas na divisão sexual do trabalho e no familismo. Esse resultado ambíguo (prioridade “subpriorizada”) decorre da baixa incorporação do cuidado aos pressupostos ideológicos do programa, enquanto um problema inscrito na divisão sexual do trabalho.

Por cuidado, entendemos, partindo de Marcondes e Yannoulas (2012), a prática social que, ancorada na divisão sexual do trabalho, tem como objetivo atender às necessidades humanas concretas, mas também emocionais e psicológicas, pressupondo a interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado, em uma relação de interdependência. Trata-se de prática social essencial para a sustentabilidade da vida humana. O cuidado, da forma como o concebemos, deve ser compreendido na perspectiva da divisão sexual do trabalho, que, segundo Kergoat (2009), decorre da divisão social do trabalho havida entre mulheres e homens, em que há a separação e a hierarquização valorativa das esferas produtivas e reprodutivas, em que a primeira, mais valorizada, é destinada prioritariamente aos homens, e a segunda, menos valorizada, é entendida como associada à natureza das mulheres. São, portanto, as mulheres que cuidam, uma vez que se trata de atributo inato à feminilidade.

A política de creches do PAC-2, usualmente compreendida em seu sentido estrito – como equivalente ao Programa *Proinfância*, na vigência do PAC-2 –, assume, na nossa análise, significado ampliado. Por política de creches do PAC-2, entendemos o processo, historicizado e contraditório, de inserção das creches como questão prioritária na agenda política do Estado brasileiro, cujos primórdios remetem à CF-88, mas que se colocou em marcha, de fato, a partir do processo de transição da assistência social para a educação formal. O “conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política”, tal qual enunciado por Muller e Surel (2002, p. 14), é o objeto imediato de nossa análise, o que nos leva a enfatizar o arcabouço normativo-institucional das creches. Entretanto, nosso objeto de pesquisa deve ser historicamente situado, até para evitarmos o risco de acreditarmos que a

priorização da política de creches partiu de decisão deliberada de agentes governamentais, e não de profunda luta social.

### **Percurso metodológico**

Para Olesen (2006), as pesquisadoras também possuem características – de gênero, classe, raça, além de trajetórias – que integram o próprio processo de apreensão do mundo e, portanto, da relação com o objeto de pesquisa. Destarte, o estudo que busca se filiar às tradições dos estudos feministas deve, antes de tudo, contextualizar de que lugar fala a pesquisadora.

A escolha pelo estudo da política de creches do PAC-2 – assim como grande parte do desenvolvimento reflexivo sobre o tema – partiu da experiência profissional da pesquisadora, na qualidade de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, em exercício na Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR. Inicialmente debatida no Comitê de Articulação e Monitoramento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – II PNPM (Ata da 37ª Reunião Ordinária, realizada em 11 de novembro de 2010), a questão das creches e do cuidado, na perspectiva da divisão sexual do trabalho e da garantia do Estado de equipamentos sociais, esteve presente em diversas frentes acompanhadas pela mesma, como são exemplos a implementação do II PNPM, a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a atualização do PNPM (2013-2015), o Fórum Direitos e Cidadania (coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República) e o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, sendo este último atualmente coordenado pela pesquisadora<sup>3</sup>.

A definição de inscrever a pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS da UnB deveu-se à adoção, pelo Programa, de referencial teórico-metodológico claramente comprometido com a transformação social. Além disso, a agenda de estudos feministas encontra bastante receptividade no PPGPS, o que se pode exemplificar pelo fato de haver dois grupos que explicitamente abordam a temática, quais sejam: O Gênero, Política Social e Serviços Sociais – GENPOSS, coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Marlene Teixeira Rodrigues, e o Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação – TEDIS, coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Silvia Cristina Yannoulas. A pesquisadora integra este último. Ademais, o PPGPS produz e

---

<sup>3</sup> O Observatório, em sua última edição (Ano II, n. 4, dez. 2012), dedicou a seção “Autonomia Econômica e Igualdade no Mundo do Trabalho” ao tema do cuidado e as experiências de políticas públicas em nível regional.

dissemina conhecimento de excelência sobre a análise e avaliação de política social, o que, além de se adequar ao objeto de estudo proposto, ajusta-se também à trajetória profissional da pesquisadora, criando potencialidades para que ela possa socializar seus achados também no âmbito profissional.

Sobre a escolha do cuidado como categoria analítica central é de se destacar que há notável ampliação de interesse teórico e político sobre o tema na atualidade, embora, no caso dos estudos feministas brasileiros, essa temática seja ainda relativamente nova, uma vez que o conhecimento desenvolvido sobre o tema, em geral, não teve a questão como objeto específico, mas esteve implícito aos estudos da divisão sexual do trabalho e da articulação de trabalho e família. Ademais, o conhecimento desenvolvido acerca do cuidado esteve, em grande medida, associado a outros contextos históricos e outras matrizes político-ideológicas que não a dos estudos sobre a divisão sexual do trabalho. O desafio foi, portanto, o de articular nossa categoria (cuidado) com nosso referencial teórico (a divisão sexual do trabalho), ainda que soubéssemos, de ponto de partida, que isso demandaria meticulosa revisão da literatura, haja vista que as matrizes disciplinares e ideológicas de desenvolvimento sobre os dois marcos teóricos são, em regra, bastante distintas (tema que abordamos no capítulo 1).

O fenômeno da divisão sexual do trabalho – e suas metamorfoses e seus deslocamentos – vem merecendo atenção especial da literatura feminista brasileira há décadas, valendo destacar os estudos de Saffioti (1979), Bruschini e Lombardi (1999), Hirata (2001), Yannoulas (2004), Ávila (2007) e Nogueira (2006), dentre outros. Em relação à produção de teses e dissertações sobre o tema, identificamos uma quantidade relevante, embora menos numerosa do que se poderia prever no primeiro momento. Em consulta ao banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, identificamos 138 ocorrências para o assunto “divisão sexual do trabalho”<sup>4</sup>. Em consulta à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD constam 15 registros<sup>5</sup>.

Ao afunilarmos ainda mais o universo, e considerarmos a perspectiva da divisão sexual do trabalho, combinada com o cuidado, percebemos que é ainda mais restrita a agenda

---

<sup>4</sup> A consulta foi realizada em 21 de dezembro de 2012, no *site*: <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw>. O único critério de refino adotado foi a ocorrência da expressão exata “divisão sexual do trabalho”. Foram pesquisadas teses e dissertações. Apenas em 5 ocorrências as teses e/ou dissertações levantadas não se relacionavam explicitamente aos estudos sobre gênero, relações sociais de sexo ou mulheres.

<sup>5</sup> A consulta foi realizada em 21 de dezembro de 2012, no *site*: <http://bdtb.ibict.br/>. O único critério de refino adotado foi a ocorrência de todas as palavras “divisão sexual do trabalho” no assunto. Foram pesquisadas teses e dissertações.

de pesquisas acadêmicas sobre o tema. Com efeito, em busca na BDTD, localizamos apenas 3 ocorrências<sup>6</sup>. No que diz respeito aos estudos de creches relacionados aos marcos teóricos abordados em nossa pesquisa, identificamos cenário ainda mais escasso, haja vista que, nas diversas combinações de palavras-chave inseridas em consulta à base da BDTD, não identificamos 20 registros para a combinação com maior número de ocorrências<sup>7</sup>. Constatou-se, portanto, a importância de estudos que relacionem a divisão sexual do trabalho, o cuidado e a política de creches, de modo a subsidiar tanto o debate acadêmico quanto o político, contribuindo para a promoção da igualdade de gênero.

Em face desse cenário, buscamos amadurecer nossa dissertação ao longo do período de pesquisa por meio de constantes intercâmbios e diálogos com a comunidade científica acerca da política social e igualdade de gênero. Para isso, estivemos presente, como ouvinte, no XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, em 2011, em João Pessoa-PB; apresentamos o trabalho “A responsabilização do Estado pelo cuidado e a igualdade de gênero: análise preliminar da política de creches do PAC-2” no V Seminário Internacional de Política Social – Desafios da Política Social na Contemporaneidade, em 2012, em Brasília-DF; e também o intitulado “A divisão sexual do cuidado: A letra escarlate das mulheres no mundo do trabalho”, no Congresso Latinoamericano de Historia de Las Mujeres, em 2012, em Buenos Aires – Argentina. Além disso, publicamos dois artigos sobre o tema pesquisado: “A divisão sexual dos cuidados: do welfare state ao neoliberalismo” (MARCONDES, 2012) e “Práticas sociais de cuidado e a responsabilidade do Estado” (MARCONDES; YANNOULAS, 2012). Todas essas trocas contribuíram para amadurecer nossa pesquisa e estão, em alguma medida, incorporadas nas próximas páginas.

No mesmo íterim, participamos do Projeto de Pesquisa “Trabalho e Relações de Gênero: Análise da Feminização das Profissões e Ocupações”, coordenado por Silvia Cristina

---

<sup>6</sup>A consulta foi realizada em 21 de dezembro de 2012, no *site*: <http://bdt.d.ibict.br/>. Os critérios de refino adotados foram: a ocorrência de todas as palavras “divisão sexual do trabalho” no assunto e de “cuidado” no resumo. Foram pesquisadas teses e dissertações. Ao tentarmos a ordem inversa de expressões em assunto e resumo, não identificamos ocorrências.

<sup>7</sup>A consulta foi realizada em 21 de dezembro de 2012, no *site*: <http://bdt.d.ibict.br/>. Foram realizadas 4 pesquisas. Na primeira, os critérios de refino adotados foram: a ocorrência da palavra “creche” no assunto e de “cuidado” no resumo, com 5 ocorrências. Na segunda, os critérios de refino adotados foram: a ocorrência da palavra “cuidado” no assunto e de “creche” no resumo, com 18 ocorrências. Na terceira, os critérios de refino adotados foram: a ocorrência das palavras “divisão sexual do trabalho” no assunto e de “creche” no resumo, com nenhuma ocorrência. Na quarta, os critérios de refino adotados foram: a ocorrência das palavras “creche” no assunto e de “divisão sexual do trabalho” no resumo, com nenhuma ocorrência. Em todos os casos, pesquisamos teses e dissertações.

Yannoulas<sup>8</sup> e participamos, em 2012, do curso à distância “Políticas Públicas de Cuidado” da Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

Nesse percurso de vivências, construímos nosso referencial teórico-metodológico, considerando que a definição da metodologia na análise de políticas sociais é essencial, haja vista que é por meio dela que agregamos cientificidade à pesquisa, cristalizando uma concepção teórico-metodológica que oriente a definição das técnicas a serem empregadas (BEHRING e BOSCHETTI, 2010).

É em decorrência desse horizonte que a análise de política social ajusta-se à perspectiva crítico-dialética, cuja compreensão consiste, segundo Behring e Boschetti (2010), na compreensão do objeto como parte integrante dos processos e resultados das relações contraditórias estabelecidas entre Estado e sociedade civil, na produção e reprodução do modo de produção capitalista. Essa complexificação, derivada do método, é garantida pela articulação da historicidade e da totalidade contraditória dos processos sociais, o que permite capturar a materialidade da política social em sua pluralidade de causas e funções (BOSCHETTI, 2009).

A historicidade é uma das categorias metodológicas que adotamos neste estudo por entendermos que a política de creches do PAC-2 não surgiu em 2010 por decisão deliberada de *policy makers* do Governo Federal. Ao revés, a inserção dessa política na agenda de prioridades governamentais remonta ao processo histórico de disputas entre forças sociais, em cujo trajeto o conteúdo e a funcionalidade atribuída à política sofreram expressivas mudanças. A totalidade dialética é, neste estudo, articulada pela perspectiva teórica, valorizando-se as contradições inerentes às políticas sociais, a fim de se preservar a complexidade e evitar os riscos de explicações unilaterais (BOSCHETTI, 2009). Não nos cabe, nesse sentido, avaliar se as decisões políticas do governo são certas ou erradas, tampouco apresentar soluções. Ao contrário, nossa análise busca a problematização, identificando os nós críticos e as contradições que impulsionam, estruturalmente, a lógica de atuação do Estado brasileiro em relação ao cuidado.

Essas categorias tradicionais da pesquisa em política social combinam-se, no nosso estudo, com o repertório dos estudos feministas que se devem guiar, como assinala Olesen

---

<sup>8</sup> Projeto aprovado em 2011 para o período 2011-2013, Edital MCTI/CNPq nº 014/2011 – Universal, Comitê Assessor – Psicologia e Serviço Social.

(2006), por incisiva sabedoria para redirecionar a paixão para o intuito de reparar graves problemas. O marco teórico articulador da nossa análise é a divisão sexual do trabalho, que nos fornece os instrumentais para historicizar e identificar as contradições que conformam as práticas sociais do cuidado.

A nossa pesquisa foi efetuada empregando-se técnicas qualitativas de análise documental, por se entender que esses instrumentais metodológicos permitem articular, de forma dinâmica, um conjunto de estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados, de modo a desenvolver a visão holística e sistemática sobre a realidade pesquisada, não buscando de antemão tornar a pesquisa estreita, mas deixando que a riqueza dos dados nos permita desenvolver raciocínio multifacetado e interativo (CRESWELL, 2007). É possível, dessa forma, agir como um andarilho sobre os dados, decidindo-se sobre o que é essencial e o que é supérfluo também pelos rumos que os dados nos indicam (FARGE, 2009), e não apenas por meio da revisão da literatura ou das hipóteses pré-concebidas.

Dados quantitativos foram empregados de forma complementar, com duas justificativas básicas de utilização. Primeiramente, para evidenciar fenômenos empíricos e mudanças na realidade brasileira, como no caso do diagnóstico da inserção das mulheres no mundo do trabalho (articulação das esferas produtivas e reprodutivas), em que utilizamos as bases de dados estatísticos oficiais, basicamente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Mas também para contextualizar nossa análise da política de creches no Brasil, por meio de estatísticas e registros administrativos referentes à taxa de cobertura, disparidades de acesso e profissionalização da docência etc., tendo como base a PNAD e o Censo da Educação Básica<sup>9</sup>.

A escolha da pesquisa documental justifica-se pelo fato de a política de creches assentar-se sobre sólidas bases de dados, a que se soma farta produção bibliográfica. Considerando nosso objetivo, interessou-nos, sobretudo, o discurso oficial. Dessa forma, uma das fraquezas identificadas pela literatura em relação às análises documentais – “informação em sentido único” ou “surda” (CELLARD, 2008, p. 295-296) – é uma das razões para a escolha da técnica, uma vez que lacunas, ausências e incompreensões são bastante

---

<sup>9</sup> Não analisamos, contudo, em nenhum dos casos, os dados primários resultantes das pesquisas, mas dados tratados e análises desenvolvidas especialmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Cabe explicitar que, no caso da PNAD, ainda que os dados referentes ao ano de 2011 já tenham sido publicados, optamos, em regra, por utilizar como referência o ano de 2009, considerando a mais ampla produção de análises e desagregações tornadas públicas em relação a este último período.

reveladoras. Na análise da política de creches na perspectiva da divisão sexual do trabalho, invisibilidade é a marca da presença do familismo e do padrão que se construiu socialmente para a reprodução social. Também por essa razão optamos por utilizar, em regra, documentos de acesso público ou não restritos.

A escolha dos documentos a serem levantados e analisados pautou-se por alguns critérios orientadores, considerando o tipo de informação que buscávamos encontrar. O primeiro grupo de informações abarcou o que Muller e Surel (2002, p. 16) entendem como o quadro geral de ação das políticas públicas, que sempre possui caráter normativo. Trata-se do que nós denominamos estrutura normativo-institucional da política de creches, ou seja, os documentos que nos permitem conhecer a estrutura instituída da política, consistindo, basicamente, em atos normativos (textos constitucionais, legais e infralegais) e publicações de referência para a normatização e normalização de padrões e de fontes de financiamento, como é possível ver no Quadro 1.

O segundo grupo corresponde aos documentos que informam a identidade política das creches, retratando os conteúdos em disputa – incluindo conteúdos críticos à ação governamental, uma vez que a política social é processo e resultado de uma dinâmica disputa política – e o posicionamento do Estado brasileiro sobre como esse serviço deveria atender às necessidades sociais.

Ademais, o levantamento e a apreciação dos documentos consideraram dois grandes recortes da nossa análise: o primeiro, a historicização da política de creches do PAC-2, com ênfase na transição das creches da assistência social para a educação; e o segundo, a política de creches do PAC-2 em sentido estrito (*Proinfância*). Uma síntese dessa categorização pode ser vista abaixo:

**Quadro 1 – Tipos de documentos analisados por grandes temas - Brasil, 1.998 – 2.012.**

Historicização da política de creches do PAC-2.	
Estrutura normativo-institucional.	Textos normativos (dispositivos constitucionais, textos legislativos e resoluções do FNDE, do CNE e do CNAS).
Construção da identidade da política de creches na integração ao sistema educacional.	Documentos de referência da transição das creches, atas do CNAS, resoluções e pareceres do CNE, documentos de referência para o padrão de qualidade das creches no sistema educacional, relatório de avaliação da educação infantil e bibliografia especializada sobre o tema.
A Política de creches do PAC-2 (sentido estrito).	
Estrutura normativo-institucional.	Textos normativos (textos legislativos, portarias e resoluções, especialmente do FNDE e do CNE), documento de apresentação do PAC-2, Relatórios do PAC-2.
Construção da identidade da política de creches, no contexto do PAC-2.	Documentos de referência para o padrão de qualidade das creches no sistema educacional, resoluções e pareceres do CNE, atas do CNAS, documentos de referência do <i>Brasil Carinhoso</i> e bibliografia especializada sobre o tema.

Fonte: Autoria própria.

Em relação aos documentados coletados nos bancos de dados do FNDE, do CNE e do CNAS, há alguns detalhamentos metodológicos que se fazem necessário. No caso das resoluções do FNDE, considerou-se o período compreendido entre abril de 2007 a julho de 2012, que abarca a criação e a vigência do Programa Proinfância, resultando em 19 resoluções levantadas e 15 analisadas, tendo sido selecionadas aquelas mais relevantes para o conhecimento da estrutura normativo-institucional do Programa. Já no que diz respeito ao banco de dados do CNE, a pesquisa considerou o período de fevereiro de 1.998 a novembro de 2011<sup>10</sup>, sendo que o universo de documentos levantados correspondeu a 60 pareceres e 14 resoluções<sup>11</sup> e, desse total, foi selecionada uma amostra não aleatória de 14 pareceres e 8 resoluções para análise<sup>12</sup>. O critério para seleção desses documentos do CNE analisados guardou relação direta com o objeto de pesquisa, com ênfase nas diretrizes para a educação infantil e na profissionalização e formação docente. Por fim, a consulta ao banco de dados do CNAS considerou todas as atas das reuniões ordinárias do Conselho realizadas nos exercícios de 2004 a 2012. Entretanto, analisamos um conjunto de 29 atas, que corresponde a todas as reuniões em que a transição das creches da assistência social para a educação foi discutida, assim como o eixo educacional do Brasil Carinhoso.

Todos os documentos apresentam, contudo, um contexto; eles foram feitos por alguém. E, embora não digam a verdade, eles dizem sobre a verdade (FARGE, 2009), ou ainda, sobre aquilo que alguém (no nosso caso, sobretudo, atores governamentais) julgou ser o discurso institucional verdadeiro (ou adequado) sobre determinada realidade. Para que pudéssemos identificar prioridades na fase de levantamento, contextualizar a leitura, preencher lacunas, validar dados e triangular informações, utilizamo-nos do contato (presencial e telepresencial) com informantes-chave, guiando-nos, nesse processo, por roteiros de referência elaborados para cada informante contatado (vide Apêndices 3 ao 6).

A seleção do perfil desses informantes considerou a inserção institucional dos(as) mesmos(as). Portanto, foram contatados, no total, quatro (4) informantes-chave do MEC e um (1) do MDS. Em relação aos(as) informantes do MEC, nosso propósito foi contextualizar as

---

<sup>10</sup> Especificamente dezembro de 1.998 a junho de 2012 para diretrizes para a educação infantil e fevereiro de 1998 a novembro de 2011 para profissionalização e formação docente para a educação básica.

<sup>11</sup> Sendo 33 pareceres e 05 resoluções sobre diretrizes para a educação infantil, 27 pareceres e 09 resoluções sobre a formação de docência para a educação básica (ensino superior e nível médio).

<sup>12</sup> Sendo 7 pareceres e 4 resoluções sobre diretrizes para a educação infantil, 07 pareceres e 04 resoluções sobre a formação de docência para a educação básica (ensino superior e nível médio).

informações referentes ao processo de transição das creches e, ainda, ao Programa *Proinfância* e a sua inscrição no PAC-2. No que diz respeito ao MDS, nosso foco foi unicamente o processo de transição. Cabe explicitar que, no caso dos(as) informantes do MEC, inutilizamos as informações de um dos depoimentos, por não preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE.

Além disso, tendo em vista a edição da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que institui o Sistema de Informação ao Cidadão – SIC, realizamos pedidos de informações ao MEC, MDS e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (vide Apêndices 7, 8 e 9), seguindo os mesmos objetivos definidos para o contato com os informantes-chave. Complementarmente, utilizamo-nos, ainda, da nossa experiência como servidora pública do Governo Federal, o que foi empregado, para além do levantamento e da análise de dados, também como recurso de intermediação com informantes-chave, sobretudo na localização e nos primeiros contatos. Cumpre ressaltar que todos os dados utilizados tendo como base contato com informantes-chave estão autorizados, de acordo com o TCLE, coletado por meio eletrônico (vide Apêndice 2). No caso em que tivemos um(a) informante-chave, cujo contato posterior para manifestação de concordância com a utilização de informações não foi mais possível, por dificuldade de reestabelecer contato com a pessoa, inutilizamos as informações.

O levantamento e a análise de dados para a nossa pesquisa não se efetuaram de forma descolada da revisão da literatura sobre nossos marcos analíticos, garantindo-se um processo de retroalimentação dinâmico entre ambas as etapas, de modo que as categorias empíricas, decorrentes da análise documental, pudessem enriquecer a construção teórica e a confecção dos instrumentos de coleta e análise. A consulta à literatura especializada foi imprescindível para adensarmos nossa categoria analítica central – o cuidado – na perspectiva de nosso marco teórico – a divisão sexual do trabalho –, identificando suas propriedades e subcategorias. Para trazeremos a voz do feminismo, de forma a confrontar o discurso institucional do Estado, buscamos nos reportar às análises que pesquisadoras da área de estudo de gênero e movimentos feministas e de mulheres estavam e estão produzindo, não apenas sobre o cuidado e a divisão sexual do trabalho, mas também sobre a política de creches.

O “plano de coleta e análise dos dados” que utilizamos definiu os parâmetros para a coleta, análise, interpretação e apresentação dos dados, contemplando quatro etapas. O instrumental básico para a concretização dessas etapas foi o Roteiro de coleta e análise dos

dados, que consiste, fundamentalmente, em uma matriz de perguntas orientadoras (Apêndice 1). Nesse sentido, é importante evidenciar que as dimensões da política de creches que foram analisadas construíram-se a partir dos aspectos apontados por Boschetti (2009, p. 584), para a análise das funções, dimensões e abrangências das políticas sociais: *i.* configuração e abrangência dos direitos; *ii.* financiamento; e *iii.* gestão e controle social democrático. Mas foi do contato com os dados que pudemos definir as dimensões que efetivamente interessariam à nossa análise da política de creches, quais sejam: *i.* taxa de cobertura; *ii.* financiamento; *iii.* indivisibilidade da ação estatal, com participação social; *iv.* indissociabilidade entre o educar e o cuidar; *v.* interdependência entre quem cuida e quem é cuidado; *vi.* profissionalização de docentes da educação infantil.

A primeira etapa do nosso plano correspondeu à preparação da pesquisa documental, na qual permitimo-nos impregnarmo-nos dos documentos, sem que nos colocássemos de tal sorte absorvidos que não conseguíssemos mais interrogá-los (FARGE, 2009). Os procedimentos utilizados combinaram pesquisas exploratórias, pré-análises de documentos e contato com informantes-chave, com os seguintes objetivos: *i.* seleção de fontes, a partir dos critérios anteriormente apresentados e considerando os limites e possibilidades de acesso (PRATES, 2006); *ii.* pré-análise dos documentos e ajustes metodológicos à pesquisa; e *iii.* elaboração do Roteiro de coleta e análise dos dados.

A segunda etapa abarcou a coleta dos dados e delimitação das categorias analíticas, finalizando-se a codificação, que consistiu na identificação e no refino dos elementos relevantes (GIBBS, 2008) para a compreensão do cuidado e da política de creches, fazendo-se uma leitura que permitisse extrair sentido mais geral dos documentos analisados (CRESWELL, 2007).

A terceira etapa abarcou a análise exaustiva dos dados, contemplando a organização e a análise com base no Roteiro, desconstruindo e recompondo os dados para identificação de categorias empíricas e as principais propriedades e dimensões, as relações entre as categorias teóricas e os dados (STRAUSS & CORBIN, 2008), além de desvendar as dimensões e contradições, estabelecendo conexões e sistematizando-se os achados (PRATES, 2006). Para isso, alguns critérios foram relevantes para essa etapa. A análise de contexto da produção dos documentos e a identificação crítica sobre os/as autores/as institucionais, por exemplo, permitiu compreender a organização e os valores que orientam a confecção documental (CELLARD, 2008), destacando-se o papel de informantes-chave, do SIC e da experiência

profissional da pesquisadora. Ausências e lacunas informacionais subsidiaram dados analíticos essenciais para os objetivos deste estudo.

A quarta etapa foi a de interpretação. Esse momento levou à integração e à relação entre os conceitos e as categorias decorrentes dos dados, produzindo-se teoria (STRAUSS & CORBIN, 2008). Trata-se do momento síntese da pesquisa, no qual se oferece uma interpretação coerente para os conteúdos manifestos e latentes, a partir da mediação entre o marco teórico e os conteúdos descritos na análise (PRATES, 2006). A utilização, ao longo de todo o processo de pesquisa, de memorandos, catalogação de metadados e diagramas (STRAUSS & CORBIN, 2008) foi uma das estratégias utilizadas para facilitar essa etapa de integração e interpretação.

Esta dissertação, além da introdução e das considerações finais, está organizada em quatro capítulos. No capítulo 1, abordaremos, com base na revisão da literatura sobre o tema, a categoria analítica “cuidado” em face do marco teórico da divisão sexual do trabalho, apresentando o estado da arte sobre a produção teórica acerca do tema e a genealogia do conceito, além da definição conceitual que adotamos e suas principais propriedades e classificações. No capítulo 2, enfocaremos as práticas sociais do cuidado e o papel do Estado como corresponsável, apresentando o contexto histórico mais geral de surgimento e consolidação da política de creches no Brasil e, ainda, a trajetória mais recente de transição das creches da assistência social para a educação formal.

No capítulo 3, analisaremos a política de creches do PAC-2 e a corresponsabilização do Estado pelo cuidado, problematizando sua priorização na agenda política em face do financiamento, da cobertura e da indivisibilidade da ação do Estado, com participação social. Por fim, no capítulo 4, abordaremos a democratização do cuidado e a política de creches do PAC-2, buscando evidenciar o padrão de incorporação do cuidado aos pressupostos ideológicos da política de creches, a partir da reflexão sobre a indissociabilidade do educar e do cuidar, a interdependência dos direitos de quem cuida e de quem é cuidado e a profissionalização de docentes da educação infantil.

## Capítulo 1 - A contribuição do cuidado para os estudos feministas<sup>13</sup>

### 1.1. Estado da arte da produção teórica e genealogia do conceito

O interesse teórico e político pela categoria “cuidado” vem se ampliando significativamente na atualidade, o que insere o tema tanto no repertório dos estudos feministas, quanto da ação política. Se a utilização dessa terminologia vem se consolidando nesses dois níveis, a reflexão em torno de sua conceituação ainda carece de mais desenvolvimento, especialmente no que diz respeito a uma tendência ao sincretismo teórico, em que contribuições decorrentes das mais distintas matrizes político-ideológicas são mescladas, sem que se faça a crítica sobre os limites e as possibilidades desses arranjos.

O tema do cuidado não é novo para a sociologia do gênero, segundo Guimarães, Hirata e Sugita (2011), para as quais esse debate esteve abarcado nos mais diversos campos de estudo, como nas pesquisas sobre a divisão sexual do trabalho, economia dos cuidados, sociologia da imigração, psicologia do trabalho, e, especialmente, da sociologia moral, filosófica e ética. Se o cuidado esteve implícito em uma série de reflexões teóricas e políticas tributárias do feminismo, isso não significou, necessariamente, a delimitação de campo específico para a análise dessa problemática, como objeto de investigação autônomo.

O que o contexto atual projeta é justamente isto: a compreensão da potencialidade de se estudar o cuidado separando-o das atividades do trabalho doméstico, como forma de visibilizar as relações que a questão guarda com as práticas cotidianas e com a reprodução da desigualdade de gênero, permitindo evidenciar a complexidade dos arranjos que respondem por sua provisão (AGUIRRE, 2009). O cuidado é, ademais, estratégico, na perspectiva da divisão sexual do trabalho, para a análise das políticas sociais em geral e da política de infância em particular (BATTHYANY, 2010).

Aguirre (2007), ao se deparar com o estado da arte dos estudos sobre o cuidado no mundo e na América Latina, destaca que o debate acadêmico sobre o tema é ainda incipiente neste último cenário, em contraste com a produção teórica dos países anglo-saxões, iniciada

---

<sup>13</sup>Parte deste capítulo dialoga com as reflexões desenvolvidas em “Práticas sociais de cuidado e a responsabilidade do Estado” (MARCONDES e YANNOULAS, 2012) e com o artigo “A divisão sexual do cuidado: A letra escarlate das mulheres no mundo do trabalho”, apresentado no Congresso Latinoamericano de Historia de Las Mujeres, em 2012, em Buenos Aires – Argentina.

na década de 1970, impulsionada pelos estudos feministas nas ciências sociais. Para Tronto (2007), o prestígio que os estudos sobre o cuidado gozou nos círculos feministas estadunidenses decorre da constatação de que o mesmo é compreendido como feminino, seja em relação aos tipos de trabalhos realizados pelas mulheres, seja em relação aos valores éticos a elas atribuídos<sup>14</sup>.

Em 1982, foi publicada a obra que marcou a produção teórica mais sistêmica sobre o cuidado nos Estados Unidos: *In a Different Voice*, de Carol Gilligan. Psicóloga comportamental, a autora tornou-se uma das principais teóricas sobre o tema, ao produzir uma das primeiras apresentações analíticas sobre o cuidado. Partindo de extensa pesquisa empírica sobre dilemas morais, Gilligan buscou diferenciar o que denomina a ética do cuidado e a ética da justiça (HIRATA, 2010). Foram inúmeras as reações críticas à obra de Gilligan, como relata Bordo (2000, p. 21), para quem a autora foi acusada por inúmeras feministas de “essencializar uma construção da diferença feminina historicamente localizada e condicionada por hierarquias de classe e raça”, sendo que “a tal voz diferente era unicamente branca e de classe média”. A profusão de críticas e defesas surgidas em torno da obra de Gilligan permitiu refinar essa categoria, além de lhe conferir projeção na agenda de pesquisa feminista.

Com efeito, o tema passou a ser abordado nas pesquisas sobre política, ética e filosofia, tendo em Joan Tronto uma das autoras mais emblemáticas da produção teórica nessas esferas (MOLINIER, 2008). Outras acadêmicas feministas estadunidenses aderiram ao debate, cabendo citar os estudos de Eva Kittay, especialmente em relação ao cuidado de deficientes mentais, além de Sara Ruddick e Susan Okin. Na produção inglesa, é especialmente importante destacar a obra da cientista política Diemut Elisabeth Bubeck.

No contexto europeu, a pesquisa sobre o cuidado avançou na pegada da crítica feminista às teorias sobre o *welfare state* e à política social, destacando-se, dentre outras, as produções de Carole Pateman, Mary McIntosh e Gisela Bock. Ao demonstrarem que a provisão do bem-estar assentava-se, em grande medida, no cuidado familiar realizado pelas

---

<sup>14</sup>Tronto (2007, p. 02 e 03) apresenta uma síntese dos principais trabalhos sobre o tema publicados de 1982 a 2007, cujo levantamento reproduzimos aqui integralmente: “Gilligan, 1982; Noddings, 1984; Tronto, 1987; Cannon, 1988; Hochschild, 1989; Ruddick, 1989; Collins, 1990; Manning, 1992; Romero, 1992; Sarvasy, 1992; Held, 1993; Larrabee, 1993; Tronto, 1993; Folbre, 1994; Glenn *et al.*, 1994; Bubeck, 1995; Held, 1995; Tronto, 1995; van Parijs, 1995; Clement, 1996; Schwarzenbach, 1996; Kanijn e Kremer, 1997; Kittay, 1998; Koehn, 1998; Koggel, 1998; Sevenhuijsen, 1998; Moore, 1999; Robinson, 1999; Verkerk, 1999; Harrington, 1999; Cancian e Olicker, 2000; Glenn, 2000; Koziak, 2000; Meyer, 2000; Stone, 2000; Folbre, 2001; Hondagneu-Sotelo, 2001; Tronto, 2001; Kittay e Feder, 2002; Noddings, 2002; Lareau, 2003; Engster, 2004; Gould, 2004; Hankivsky, 2004; Verkerk *et al.*, 2004; Di Marco, 2005; Gornick e Meyers, 2005; Paperman e Laugier, 2005; Hankivsky, 2006; Held, 2006; Sander-Stadt, 2006; Tronto, 2006; Robinson, 2007”.

mulheres, de forma invisível e não remunerada, as teóricas feministas europeias apontaram a insuficiência de modelos analíticos que focavam o regime de bem-estar nas macroinstituições (Estado, mercado e família), como se neutras ao gênero fossem<sup>15</sup> (AGUIRRE, 2007).

O cuidado, enquanto noção implícita à reprodução social, esteve também presente nos estudos sobre a divisão sexual do trabalho, nos quais foi compreendido por uma ótica diversa da produção teórica estadunidense, ao se aproximar dos estudos marxistas e das linhas de pesquisa da sociologia do trabalho. Foi especialmente na França, na década de 1970, que os estudos sobre a divisão sexual do trabalho desenvolveram-se, a partir do questionamento da categoria “trabalho”, por não abarcar o trabalho doméstico e de reprodução social, o que levou suas teóricas a debruçarem-se sobre a articulação entre as ditas esferas produtivas e reprodutivas (KERGOAT e HIRATA, 2007). Como sintetiza Ávila (2007), ao afirmar que o trabalho doméstico também era trabalho, a teorização feminista pautou um intenso debate e provocou um maior adensamento das análises sobre o trabalho e as mulheres. Recentemente, Hirata passou a desenvolver reflexões específicas sobre o “care”, no marco da divisão sexual do trabalho e da sociologia da imigração, sendo que a retomada das pesquisas sobre o cuidado, no contexto francês, ocorreu no ano 2000 (HIRATA, 2010).

Como destaca Molinier (2010), na França houve notável produção acadêmica sobre o tema, especialmente em relação à abordagem feminista nas perspectivas psicológica e sociológica, a fim de evitar que o cuidado seja lido por meio dos sentimentos virtuosos, o que levaria à definição de uma ética sem ontologia. Contribuíram com esse desenvolvimento Sandra Laugier, Patricia Paperman e Pascale Molinier. Ainda no contexto europeu, ganharam força os estudos sobre uso do tempo e a economia dos cuidados, destacando-se as contribuições de autoras espanholas, como Maria-Angeles Durán, Cristina Carrasco e Maria Jesús Izquierdo.

Na América Latina, a reflexão sobre o cuidado passou a assumir maior projeção nos últimos anos, especialmente no Uruguai, em que o Estado assumiu compromisso político com a questão, ao iniciar o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cuidado (AGUIRRE, 2012), bastante respaldado no acúmulo teórico de pesquisadoras feministas uruguaias, como Rosário Aguirre e Karina Batthyány. Dentre outros exemplos de produção teórica no contexto latino-

---

<sup>15</sup> As feministas europeias criticaram em um uníssono o clássico modelo formulado por Esping-Andersen, o que levou o autor a uma autocrítica e à revisão parcial de alguns de seus achados, como ele mesmo reconhece (ESPING-ANDERSEN, 2000).

americano, cabe registrar a recente pesquisa de opinião sobre o cuidado, realizada na Argentina (GHERARDI, PAUTASSI e ZIBECCHI, 2012).

A problematização política da questão começou a tomar força em nível regional, sobretudo após a XI Conferência Regional sobre as Mulheres da América Latina e do Caribe, realizada no Brasil, em 2010. Com efeito, o Consenso de Brasília – documento político resultante da Conferência – incorpora a questão do cuidado ao longo das ações previstas no capítulo sobre a autonomia econômica e igualdade no trabalho.

No cenário brasileiro, os estudos sobre o cuidado na área de ciências humanas são escassos, e a área de conhecimento de maior produção sobre o tema é a da saúde (GUIMARAES; HIRATA e SUGITA, 2011). Em que pese ser ainda escassa a produção teórica sobre o cuidado, no âmbito dos estudos feministas no Brasil, é importante registrar o acúmulo teórico construído nas últimas décadas acerca da divisão sexual do trabalho, da articulação trabalho e família e do trabalho doméstico.

O cuidado, nos últimos anos, começou a despontar com mais vigor nos estudos de gênero no Brasil, destacando-se o Colóquio Internacional “O que é o *Care*? Emoções, Divisão do Trabalho, Migrações”, realizado na USP, em 2010, que, além de mobilizar a comunidade acadêmica para a temática, gerou alguns artigos que utilizamos em nossa pesquisa. Em datas recentes, alguns dos congressos e simpósios de referência para as construções teóricas dos estudos de gênero e de trabalho também abordaram (ou abordarão) o tema, valendo citar: VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho, que ocorrerá em 2013, no Brasil, e que terá um Grupo de Trabalho – GT especificamente dedicado ao trabalho de cuidado<sup>16</sup>; e 10ª Edição do Fazendo Gênero, a ser realizada também em 2013, dedica um GT apenas ao tema de cuidado e outro às creches<sup>17</sup>.

Para além da produção de acadêmicas feministas, os movimentos feministas no Brasil vêm desempenhando importante papel no desenvolvimento e na disseminação de conhecimento sobre o tema. Ilustrativo é o *Jornal Fêmea* (número 171), publicado em 2011 pelo Centro Feminista de Estudos e Assessorias – CFEMEA<sup>18</sup>, em que é discutido o tema “Educação infantil a responsabilidade do Estado com o cuidado”, assim como a publicação do Caderno *Sempreviva Organização Feminista – SOF*<sup>19</sup>, sobre o tema “Cuidado, Trabalho e

---

<sup>16</sup> Fonte: <http://www.alast.com.br/>

<sup>17</sup> Fonte: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/10>

<sup>18</sup> Fonte: <http://www.cfemea.org.br>

<sup>19</sup> Fonte: <http://www.sof.org.br>

Autonomia das Mulheres”, publicada em 2010. Recentemente, foi publicada, ainda, a pesquisa intitulada “Trabalho remunerado e trabalho doméstico – uma tensão permanente” (2012), resultante da parceria do *Datapopular*, *SOS Corpo* e *Instituto Patrícia Galvão*.

## 1.2. Conceituando o cuidado

O cuidado é bastante presente em nossa comunicação cotidiana, como destaca Tronto (1997) e inclui uma pluralidade de agentes e atividades (ex.: mães/pais que cuidam de filhos/as, médicos/as e enfermeiras/os que cuidam de doentes, juízes/as que cuidam da justiça etc.). Ainda que a possibilidade de acionar, em todos/as os/as interlocutores/as, um conjunto minimamente comum de atributos e experiências associadas ao cuidado seja uma vantagem inicial, a verdade é que o cuidado é um conceito polissêmico e polivalente, o que implica complexos desafios no plano teórico, especialmente no que diz respeito à sua definição. Coloca-se como necessário, portanto, que exploremos algumas das contribuições que vêm sendo formuladas, para apresentarmos nossa conceituação.

Uma definição mais ampliada do conceito pode ser lida em Tronto (2007, p. 287), para quem o cuidado é:

Uma atividade da própria espécie que inclui tudo o que podemos fazer para manter, continuar e reparar nosso “mundo” para que possamos viver nele da melhor maneira possível. Esse mundo inclui nossos corpos, nós mesmos e nosso meio ambiente, e tudo em que procuramos intervir de forma complexa e autossustentável.

A definição da autora apresenta, a nosso ver, a vantagem de estabelecer relação direta entre cuidado, necessidades e sobrevivência humana. Com base em sua compreensão da questão, é possível um olhar diferente para o mundo, ao se deslocar o cuidado da periferia para um lugar central, no que diz respeito à vida humana, permitindo o realinhamento entre prática social, moralidade e política (TRONTO, 2009). Além disso, a relação de cuidado não é apenas constituída entre duas ou mais pessoas, mas apresenta caráter interdependente, haja vista que as necessidades são cultural e socialmente atendidas, o que demanda ponderações sobre quais serão ou não acolhidas (TRONTO, 2009), bem como quais grupos sociais serão privilegiados ou preteridos.

Bubeck (2002, p. 163), ao revés, apresenta conceituação mais restrita sobre o cuidado, pois entende que:

O cuidado é o atendimento das necessidades de uma pessoa por outra, no qual a interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado é um elemento crucial para a atividade como um todo, sendo a necessidade de tal natureza que não pode, em regra, ser atendido por si mesmo (tradução nossa)<sup>20</sup>.

A autora utiliza as expressões “quem cuida” e “quem é cuidado” para destacar o aspecto relacional, que também consta na importância conferida à interação face a face. Não há, portanto, para a autora, cuidado quando a ação seja mediada, como no caso da produção de um carro para atender à demanda pelo produto (BUBECK, 2012). Outro aspecto de refino empregado por Bubeck diz respeito ao atendimento de necessidades que não possam ser providas pelas pessoas autonomamente; nesse caso, não haveria cuidado, pois a dependência seria o elemento constitutivo da relação de cuidado. Assim, quando uma mulher, no âmbito familiar, atende às necessidades de um bebê, há cuidado. Mas não há quando a mesma ação ocorre em relação ao seu marido.

Para Kittay (2009), o cuidado é um conceito multifacetado: é trabalho, atitude, virtude e ética. Também Batthyany (2010) destaca o aspecto multidimensional do cuidado, considerando seus aspectos econômicos, materiais, emocionais, psicológicos e morais. Aguirre (2007), por sua vez, compreende o cuidado como uma atividade feminina, majoritariamente não remunerada, que não goza de reconhecimento social. Ou seja, que se inscreve na esfera da reprodução social, que, por sua vez, é marcada pela divisão sexual do trabalho. Nas definições das autoras desponta, portanto, a polivalência do cuidado e a multiplicidade de campos de significado que se pode construir a partir dele.

Partindo dessas reflexões e de outras que vínhamos produzindo (MARCONDES e YANNOULAS, 2012), entendemos o cuidado como uma prática social que, ancorada na divisão sexual do trabalho, tem como objetivo atender às necessidades humanas concretas, mas também emocionais e psicológicas, pressupondo a interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado, em uma relação de interdependência. Trata-se de uma prática social essencial para a sustentabilidade da vida humana.

---

<sup>20</sup> No original: *Caring for is the meeting of the needs of one person by another person where face-to-face interaction between carer and cared for is a crucial element of the overall activity and where the need is of such a nature that it cannot possibly be met by the person in need herself.*

Nas próximas páginas, iremos nos ater especificamente a cada um dos elementos contidos nessa definição e aos seus desdobramentos. Haverá um quadro-síntese do que discutiremos aqui no Roteiro de coleta e análise dos dados (Apêndice 1).

### **1.3. A divisão sexual do trabalho e o cuidado: elementos materiais e ideológicos**

A divisão sexual do trabalho, segundo Kergoat (2009, p. 67), é:

Forma de divisão social do trabalho decorrente das relações sociais de sexo; essa forma é historicamente adaptada a cada sociedade. Tem por característica a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a ocupação pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc.).

Trata-se, portanto, de uma relação de poder fundada em alicerces materiais e ideológicos (YANNOULAS, 2011), o que significa dizer que, ainda que se esse padrão de dominação anteceda o modo de produção capitalista, esse lhe conferiu contornos específicos, apropriando-se de sua engenharia de funcionamento para viabilizar o padrão de acumulação e de realização de riquezas que caracteriza o sistema.

A reprodução social – que cotidianamente garante as bases necessárias imediatas à sobrevivência, tais como a preparação da comida, a realização da limpeza da casa e o cuidado de pessoas (GORZ, 2007) – constituiu-se, material e ideologicamente, como atributo feminino, assumindo a forma de um não trabalho, ou seja, de um trabalho invisível, desvalorizado e não remunerado. O trabalho doméstico não remunerado forjou-se como a forma histórica particular do trabalho de reprodução social (KERGOAT, 2009). O que o particulariza é que a família – apresentada como instituição natural e harmônica – é o *locus* de exploração de uma forma de trabalho, realizado pelas mulheres (Idem). Ainda que haja diferenças entre uma sociedade e outra, os processos de reprodução da vida viabilizam-se, sobretudo, através do espaço doméstico, o qual organiza a gestão e a sustentabilidade da vida (CARRASCO, 2001a).

A exploração do trabalho assalariado e do trabalho reprodutivo é, contudo, indissociável. Isso porque o trabalho de reprodução social gera contribuição inestimável à extração da mais-valia, vez que cria as condições para a manutenção desta valiosa mercadoria: a mão de obra proletária. Contribuição essa que, por não exigir contraprestação, é

ainda mais vantajosa, por causa da redução de custos (NOGUEIRA, 2006). Isso significa dizer que, conseqüentemente, as práticas sociais do cuidado são indissociáveis da formatação do modo de produção capitalista e da criação e realização de valor econômico.

Os estudos sobre a divisão sexual do trabalho não conferiam autonomia ao cuidado, presumindo-o dentro das atividades abarcadas pela reprodução social. Ainda que, na forma que compreendemos o cuidado, ele tenha como estatuto epistemológico a divisão sexual do trabalho, não podemos compreendê-lo como sinônimo da reprodução social, tampouco podemos pressupô-lo nesse conceito. Isso porque a reprodução social abarca a totalidade complexa de atividades que garantem as condições materiais para a reprodução da vida e da força de trabalho, ao passo que o cuidado, mais estrito, consiste na parte dessas atividades que envolvem o atendimento das necessidades concretas de quem é cuidado, em interação com quem cuida. Como destaca BANDEIRA (2010, p. 11):

Trata-se do contato face a face; onde o(a) cuidador(a) responde às necessidades, demandas e desejos diretamente expressados pelo(a) outro(a), caracterizando-se mais como provisionador(a) de serviços pessoais (estar com a pessoa, cuidados com sua saúde, a higiene pessoal, os medicamentos, a alimentação, recreação, entre outras).

A interação face a face é, portanto, elemento central para essa relação – nos termos propostos também por Bubeck (2002) –, diferenciando-a das atividades de suporte ao cuidado, que abrangem as atividades de reprodução social que não estão diretamente vinculadas ao atendimento das necessidades concretas das pessoas cuidadas, de modo interativo, embora estejam, em regra, associadas a elas de forma mais indireta e difusa (BANDEIRA, 2010). Os afazeres domésticos relacionados a casa, como a limpeza e a manutenção, são exemplos de atividade de suporte ao cuidado.

A divisão sexual do trabalho e a construção social do cuidado não se fundam apenas em bases materiais, mas também em bases ideológicas. As esferas pública e doméstica foram construídas não apenas com conteúdos e lógicas simbólicas opostas, mas também com éticas diferenciadas (GÓMEZ, 2010), ou seja, com códigos de conduta (e critérios de valoração de condutas) distintos. O padrão ético público corresponde à denominada ética da justiça, que se associa à série “esfera pública – universalidade – impessoalidade – racionalidade – masculinidade”. O padrão que remete ao doméstico consiste na ética do cuidado, correlato à série “esfera doméstica – pessoalidade – necessidades concretas – feminilidade”. Trata-se da voz diferente que Carol Gilligan buscava trazer para o debate com sua clássica obra, mas que,

como adverte Tronto (2009), não se trata da voz das mulheres, mas da voz do cuidado, formatada social e ideologicamente como das mulheres.

As reflexões sobre a ética podem percorrer dois caminhos distintos, como nos indica Amorós (1985): No primeiro, a ética é entendida como ideologia, ou seja, a percepção distorcida da realidade, condicionada pelo sistema de dominação; no segundo, a ética é condição para o desenvolvimento de potencialidades, além de inscrição de novas séries emancipatórias.

A diferenciação entre ética do cuidado e ética da justiça não é neutra, já que sobre elas operam os princípios da separação e da hierarquia, que caracterizam a divisão sexual do trabalho. Nos processos sociais ocidentais, coube à ética da justiça conferir o repertório para a escrita das nações e de seus principais legados políticos (democracia, cidadania, Estado democrático de direito etc.), sendo o homem (especialmente de elite, branco e dos países desenvolvidos) o sujeito protagonista desta história, identificando-se com o sujeito universal (O Homem, A Humanidade).

A ética da justiça corporifica-se no império da lei e na supremacia dos direitos, em que a resolução de conflitos interpessoais ou sociais medeia-se por procedimentos ditos imparciais e universais, com o intuito de criar consensos em torno de um conjunto de regras mínimas para a resolução desses litígios, afirmando-se o valor da segurança jurídica (GÓMEZ, 2010). A justiça projeta-se como o parâmetro de referência para julgar o que é certo e errado, definindo as balizas de uma convivência social civilizada, na medida em que se permite identificar quais são os direitos e deveres fundamentais (RAWLS, 2002).

A ética do cuidado, forjada na esfera da reprodução social e do trabalho doméstico e familiar, consubstancia-se em uma esfera concreta de responsabilidade relativa às necessidades específicas de cada ser humano, em uma rede de relações em que se assume a obrigação moral pelo cuidado das pessoas que integram o universo afetivo (GÓMEZ, 2010). E esse se torna o critério de aferição do certo/errado, eticamente falando. As ações e práticas que atendem aos critérios do cuidado são, portanto, aquelas construídas em torno das relações e responsabilidades interpessoais o que é bastante diferente da ética da justiça, especialmente por entender o “eu” e “os outros” como interligados (GILLIGAN, 1983).

Há aspectos de oposição frontais nessas duas lógicas, assim como diferentes parâmetros de valorização do certo e dos critérios que definem o certo. Como ressalta Gilligan (1983), o lugar fixado para as mulheres no mundo dos homens é de esposa e companheira, educadora e cuidadora. Mas, enquanto elas cuidam dos homens, esses desenhavam uma imagem

deformada do cuidado, cujos tracejados indicam fraqueza feminina e não qualidade humana. E o cuidado é desvalorizado por sua conexão com o doméstico, com as emoções e necessidades prementes, já que o padrão de conduta, com base no paradigma da ética da justiça, confere mais valor a tudo aquilo que se aproxima da racionalidade e da objetividade (TRONTO, 2009).

A dualidade ética em que se baseia a provisão do cuidado na sociedade capitalista ocidental permite evidenciar, ainda, outro aspecto ideológico que ronda a noção de cuidado: a autonomia. A ética da justiça alimenta-se dessa compreensão ideológica do indivíduo autônomo, em que o padrão de sucesso social é o do homem autossuficiente (*self made man*), cuja noção é por TRONTO (2009, p. 147) expressa como: “eu fiz tudo isso sozinho; você deve fazer tudo sozinho” (tradução nossa)<sup>21</sup>. O *self made man* é o único responsável por seus méritos. Essa falsa ideia de independência do sistema econômico (economia de mercado) e a autonomia masculina encontram-se, portanto, na base da lógica da esfera produtiva e do espaço público.

Esse olhar crítico sobre a ética da justiça e da lógica da autonomia do sujeito permite evidenciar outro aspecto ideológico das práticas sociais do cuidado: não são os ditos dependentes que mais contam com a provisão social e individual para atendimento de suas necessidades, mas sim aqueles/as que mais detém poder, o que Tronto (2009) denomina irresponsabilidade privilegiada. Ou seja, são, sobretudo, os homens que mais contam com apoio para atendimento de suas necessidades concretas e emocionais, por meio do cuidado familiar realizado pelas mulheres.

E essa é uma das contribuições da ética do cuidado para repensar nossos padrões éticos: a necessidade de se afirmar que todos devem cuidar e de que todos demandam, em alguma medida, cuidado (TRONTO, 2009). Não existe a figura do ‘vulnerável’ e do ‘indivíduo autônomo’; “não existe o cuidado do tipo ‘Robinson Crusóé’”, como assinala TRONTO (2007, p. 295). E, por isso, o cuidado implica relação de interdependência e não de autonomia, porque essa relação envolve pessoas emaranhadas em redes de interesse e comprometidas com o atendimento das necessidades de outras pessoas ao seu redor (Idem).

Compreender o cuidado como relação de interdependência não significa assumir que não haja conflitos. Ao contrário, a vantagem dessa compreensão é de se visibilizar as relações de poder envolvidas no atendimento das necessidades por cuidado, seja considerando a

---

<sup>21</sup> No original: “*I made it on my own; you should make it on your own*”.

irresponsabilidade dos privilegiados, seja considerando o cuidado de dependentes (ex.: crianças). E isso nos remete à compreensão do cuidado como prática social.

#### **1.4. Cuidado como prática social**

Ao afirmarmos que o cuidado é uma prática social, entendemos que ele é dotado de um nível de institucionalização, na medida em que combina práticas concretas – formas de intervenção normalizadoras – com um conjunto articulado de saberes (LUZ, 1979). E o elemento principal para a institucionalização desse padrão é o fato de que o cuidado, marcado pela divisão sexual do trabalho, envolve um conjunto de atividades regidas pelo gênero (BANDEIRA, 2010), e que são entrecortadas por outros padrões de desigualdade, como classe e raça. Com efeito, o cuidado, enquanto atividade concreta, configura-se socialmente como o trabalho da “escória” da sociedade, tendo sido, historicamente, provido por escravos/as e mulheres, majoritariamente mulheres pobres e negras (TRONTO, 2009). E essa é a base de sustentação do que Bubeck (2002) compreende como o círculo do cuidado, cujas fronteiras são desenhadas por um imbricamento de constrangimentos e práticas que levam as mulheres a realizarem grande volume do cuidado de que a sociedade precisa. Trata-se de uma combinação de fatores materiais, situacionais, psicológicos (conscientes e inconscientes) e ideológicos que desenharam um labirinto, do qual não há muitas escapatórias para as mulheres, assim como não há tantas entradas para os homens.

Desse padrão social para a provisão do cuidado decorrem alguns paradoxos: o cuidado, prática essencial para a sustentabilidade da vida humana, é desvalorizado; quem cuida, realizando uma atividade central para a sobrevivência humana, é estigmatizado por cuidar; e a população masculina, a quem os esforços sociais de atendimento das necessidades concretas são prioritariamente voltados, é completamente dependente, ainda que a ele se a ela se associe o atributo da independência (CARRASCO, 2001b). Da convergência desses paradoxos decorre a principal relação de poder que marca o padrão de provisão social do cuidado em nossa sociedade: quem mais tem poder é quem não cuida, embora o cuidado poderia ser, enquanto prática, formulado como fonte de poder e de valor. Basta notar que, no caso do cuidado de pessoas dependentes – como crianças, idosos e deficientes –, a ausência do cuidado pode significar a debilidade e mesmo a perda da vida, o que demonstra o poder de quem cuida em relação a quem é cuidado.

Esses paradoxos, contudo, só se evidenciam quando assumimos o cuidado em sua multidimensionalidade e polivalência, uma vez que compreensões mais atreladas ao senso-comum não permitem vislumbrar essa riqueza conceitual.

A compreensão do cuidado como prática social permite afastarmo-nos de uma visão romântica, em que o excessivo enfoque no emocional reforça visões tradicionais sobre mulheres e homens (TRONTO, 2009), além de descolar as relações que o proveem de seu contexto social e histórico. Em verdade, as práticas sociais do cuidado conformam-se em torno de aspectos universais e particulares. No primeiro caso, estão abarcadas as necessidades humanas básicas, que podem ser objetificáveis, pois possuem núcleo mínimo invariável (como é a necessidade de se alimentar para que as crianças possam sobreviver); já no segundo, constam aquelas cujas necessidades são criadas a partir de contextos econômico, político, cultural e social (ex.: o brincar para a educação das crianças)<sup>22</sup>. Não é demais lembrar que as práticas sociais do cuidado se aperfeiçoam e se transformam no bojo do modo de produção e reprodução do capitalismo, não sendo possível dissociá-las desse contexto maior.

O tipo de demanda por cuidado não varia apenas conforme os contextos sociais, mas também varia ao longo da vida, exercendo forte influência os aspectos geracional e etários (infância, idade adulta e velhice). Há, ainda, diferenças de necessidades que variam conforme a trajetória das pessoas, como é o caso da ocorrência de um acidente com perda de capacidade física ou mental, temporária ou permanente. Ademais, em certos momentos da vida, as pessoas demandam mais cuidados materiais, e, em outros, emocionais ou psicológicos (CARRASCO, 2001b). Independentemente do fato de as necessidades serem universais ou particulares, a forma de atender às necessidades pessoais e sociais sempre serão culturalmente situadas, o que decorre da própria compreensão do cuidado como prática social.

Os elementos que caracterizam o cuidado em relação às necessidades a serem providas remetem-nos ao debate sobre a dependência e o cuidado. Como vimos anteriormente, para Bubeck (2002, p. 163), só existe uma relação de cuidado nos casos em que “a necessidade é de tal natureza que não pode, em regra, ser atendida por si mesmo e necessita de outra pessoa”. Isso excluiria, por exemplo, as necessidades humanas que um adulto saudável é

---

<sup>22</sup> Não desenvolveremos, neste espaço, as reflexões referentes às possibilidades e aos limites de uma teoria sobre as necessidades humanas básicas, identificando seus aspectos objetivos e universais. Para isso, remetemos à leitura de Pereira-Pereira (2008).

capaz de satisfazer por si, situação em que não haveria cuidado, mas, sim, um serviço. O cuidado estaria, de certa forma, sempre associado à condição humana, pois não poderia decorrer, por exemplo, de como construímos socialmente o conhecimento (ex.: a necessidade de trocar um pneu de carro para quem não sabe como manejar as ferramentas necessárias para cumprir a tarefa) (Idem).

A ênfase na dependência e nas necessidades universais apresenta, a nosso ver, dois problemas. O primeiro deles é o afastamento da compreensão do cuidado como prática social, o que significa dizer que a forma de provisão das necessidades não se permite colocar unicamente em termos universais. E se o cuidado é relação, não se pode priorizar o olhar sobre quem é cuidado, prescindindo das complexificações trazidas pela realidade de quem cuida. Ademais, nem todas as necessidades compreendidas socialmente como legítimas para serem atendidas são as necessidades decorrentes da condição humana, basta remeter à relação de poder havida nos casos de irresponsabilidade privilegiada, que são desproporcionalmente cuidados, ainda que sejam compreendidos como os sujeitos independentes.

Isso não significa, contudo, que o conceito da dependência não seja importante para a categorização do cuidado. Ao contrário, entendemos que essa dimensão serve para distinguir entre o cuidado necessário e o serviço pessoal, partindo das reflexões de Tronto (2007) e Bubeck (2002). No segundo caso, trata-se daquelas necessidades que poderiam, em tese, ser atendidas pelo autocuidado, mas em que se opta por não fazê-lo. No primeiro caso, trata-se do atendimento das necessidades daqueles/as que não podem cuidar de si e que necessitam, efetivamente, de outra pessoa, o que é também denominado por Fineman (2002) como dependência inevitável, que tem no cuidado infantil seu paradigma. Da dependência inevitável decorre, segundo a autora, outra forma de dependência, que ela denomina cuidado complementar, que consiste nas necessidades de quem cuida, porque cuida. É o elemento que funda o conceito de *Doulia* de Kittay (2002), a qual é a ajudante que cuida da mãe, no pós-parto, para que essa possa cuidar da criança. O plexo de necessidades abarcado pela dependência complementar é o mais negligenciado pelas práticas sociais vigentes.

As necessidades a serem atendidas pelo cuidado são de bens e serviços, mas de emoções, afetos e relações também (CARRASCO, 2001a). O cuidado apresenta propriedades, portanto, que remetem à dimensão objetiva – que responde às necessidades naturais e sociais –, mas também à dimensão subjetiva – que inclui os afetos e as emoções. As possibilidades de fracionamento dos aspectos subjetivos e objetivos dependem das práticas sociais do cuidado, e da relação específica entre as macroinstituições de provisão do cuidado (família, Estado e

mercado), conforme veremos posteriormente. Dessa forma, os aspectos subjetivos e objetivos podem ser mais facilmente separados no mercado e no serviço público, ao passo que no trabalho doméstico e nos cuidados familiares os aspectos objetivos estão permeados pelos subjetivos (CARRASCO, 2001a). E isso significa que algumas necessidades podem ser atendidas pelo mercado e pelo Estado, mas que outras não (Idem).

A qualificação do cuidado como bom ou mau pode ser mais bem compreendido em face desses aspectos. As construções simbólicas sobre o bom cuidado ora o valoram em face do cuidado familiar e dos aspectos subjetivos (SOARES, 2010), ora o valoram em relação à profissionalização, compreendendo suas habilidades e competências como decorrentes apenas do processo de educação formal e, portanto, distantes do cuidado subjetivo. A abnegação e a priorização das necessidades da pessoa a ser cuidada, em detrimento do cuidar de si, é outro aspecto que, muitas vezes, aparece relacionado ao bom cuidado (BUBECK, 2002), associando-se ao cuidado subjetivo.

TRONTO (2009, 106-108 e p. 126-137), ao dividir o cuidado em quatro fases, definindo atributos éticos correlatos, nos fornece pistas sobre outra forma de compreender o bom cuidado, como podemos ver abaixo:

Quadro 2 - As 4 fases de cuidar para Joan Tronto – Estados Unidos da América - 2009.

Fases do cuidar	Descrição	Atributos da ética do cuidado	Descrição
Preocupar-se com ( <i>caring about</i> )	Envolve o <i>reconhecimento</i> de que cuidar é necessário. Significa reconhecer a existência de uma necessidade e avaliar que essa necessidade deva ser atendida. Expressa-se em termos individuais, mas também em nível social e político.	Atenção ( <i>Attentiveness</i> )	Não tomar conhecimento das necessidades de cuidado das pessoas seria um desvio ético. Necessidade dos/as mais próximos/as e dos/as mais distantes.
Cuidar de ( <i>taking care of</i> )	Consiste em assumir a <i>responsabilidade</i> pela identificação de uma necessidade e de como responder por ela ( <i>agência</i> ).	Responsabilidade ( <i>Responsibility</i> )	Conotação e contexto diferenciados de obrigação. Mais sociológico do que político, o significado é inserido em práticas culturais e não em regras formais.
Prestação de cuidado ( <i>care-giving</i> )	Envolve o <i>atendimento direto</i> de uma necessidade por meio de um <i>trabalho físico concreto</i> e a <i>interação</i> entre quem cuida e quem é cuidado.	Competência ( <i>Competence</i> )	Resposta adequada às necessidades significa domínio de conhecimentos e saberes e preocupação com o resultado e com o bom cuidado.
Recebimento do cuidado ( <i>care-receiving</i> )	Abarca como <i>quem é cuidado</i> responde à ação concreta. Traz em si os aspectos da dependência e da autonomia.	Capacidade de resposta ( <i>Responsiveness</i> )	Relaciona-se à vulnerabilidade, inequidade e ao desafio à compreensão de indivíduos como autossuficientes. Chama atenção para a necessidade de atentar para as respostas de quem é cuidado, no processo de interação.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Tronto (2009).

A combinação da atenção, responsabilidade, competência e capacidade de dar respostas permite pensar um caminho para valorar o cuidado que não pressuponha ou a centralidade das emoções e do afeto, ou a negação dessa dimensão. Nesse sentido, o bom cuidado é aquele que atende aos atributos da ética do cuidado, oferecendo uma resposta adequada (MOLINIER, 2010) às necessidades demandadas, o que significa que, para diferentes provisões do cuidado e conforme os atores que por ela respondem, a forma de expressar esses atributos será diversa. Para melhor abordar esse ponto, contudo, devemos considerar as similaridades e diferenças do cuidado familiar e do cuidado profissional.

### 1.5. Cuidado familiar, profissional e semiprofissional

O cuidado pode ser realizado tanto no âmbito das famílias, quanto na esfera pública, nas relações de mercado ou políticas públicas. O cuidado familiar é o arranjo tradicionalmente

consagrado, no qual o espaço por excelência é o doméstico. Sua execução é invisível, desprestigiada e não remunerada e a responsabilidade é das mulheres que compõem o núcleo familiar (ex.: mãe, filha, avó, sobrinha etc.), como decorrência lógica dos atributos da feminilidade.

Um elemento central para diferenciação do cuidado familiar e profissional é o tempo, e a multiplicidade de tempos sociais envolvidos nas práticas sociais de cuidado. O tempo do cuidado é bastante inelástico, especialmente quando se trata de cuidado necessário, embora o tempo efetivamente a ele dedicado dependa diretamente das práticas sociais, devendo-se considerar tanto as atividades inseparáveis das relações afetivas, quanto o tempo de atendimento das necessidades concretas, como preleciona Carrasco (2001a).

O tempo do cuidado aproxima-se do tempo “natural”, ou seja, do ciclo da vida, aumentando quando se trata de um bebê, diminuindo na idade adulta – exceto em casos de enfermidades – e aumentando, novamente, com a velhice (CARRASCO, 2001a). Trata-se da racionalidade que se constrói tomando como base as necessidades de quem é cuidado, embora a irresponsabilidade privilegiada subverta essa lógica natural. É, portanto, bastante distinto do que a autora denomina “tempo-relógio”, que corresponde ao tempo assimilado pela economia e que está associado à esfera produtiva e/ou assalariada, permitindo a quantificação de quanto tempo se utiliza para a produção de um bem ou serviço e, portanto, seu preço e seu salário (CARRASCO, 2001b); “tempo é dinheiro”. Já o tempo do cuidado é, em grande parte, não mercantil, só se tornando visibilizado quando assume referência mercantil, como as formas remuneradas do cuidado (CARRASCO, 2001a).

O tempo do cuidado envolve tanto as atividades concretas de interação entre quem cuida e quem é cuidado, quanto o estar à disposição que o cuidado pressupõe. Como arremata Durán (2010, p. 48): “tomar conta é frequentemente uma atividade difusa, invisível, facilmente eclipsada nas lembranças e recordações por outras atividades mais concretas e físicas, que deixam rastros de informações”. Sobre o tempo do cuidado, é ilustrativa a descrição do estudo de BRUSCHINI e RICOLDI (2008, p. 74), que nos permite delinear o cotidiano do cuidado infantil:

O dia começa muito cedo, com a arrumação de mochilas, roupas, alimentação e banho para que as crianças possam ser deixadas na creche ou escolinha, tarefa também majoritariamente realizada pelas mães. Também envolve, no fim do dia, tarefas como lavar, passar e cozinhar (...). Além das tarefas, o cuidado também inclui educar e orientar, acompanhando o desenvolvimento escolar (ver

caderno, lição de casa, participação de reuniões, conversar com professores), dar atenção, conversar, enfim, passar algum tempo com os filhos (o que poderia ser interpretado como dar atenção psicológica).

O cuidado familiar é compreendido como atributo da feminilidade, o que significa que não permite restrição quanto ao tempo em que se está à disposição, pois as jornadas são intensas e extensas. Trata-se do cuidado paradigmático em relação à subordinação de gênero e ao paradoxo do cuidado: ao mesmo tempo, desvalorizado e considerado como o parâmetro do bom cuidado.

O tempo das mulheres, muitas vezes associado ao contexto de dupla presença (tempo-relógio e tempo do cuidado) é determinado, por um lado, pelas exigências da produção e, por outro, pelas necessidades humanas. A rigidez do tempo de mercado leva as mulheres a diminuir o tempo do cuidado, por ser esse rígido em relação a algumas necessidades básicas de sobrevivência (ex.: higienização do bebê), mas flexível em outros aspectos (ex.: tempo do afeto) (CARRASCO, 2001a). Ou, em contrapartida, a buscarem ocupações remuneradas que sejam mais flexíveis em relação ao tempo, como é o caso de jornadas parciais ou empregos informais.

Embora haja mudanças notáveis sobre o comportamento masculino e a articulação entre trabalho e família (BRUSCHINI e RICOLDI, 2012), o tempo do cuidado dedicado pelos homens é, em regra, residual, pontual e minoritário, ajustando-se à dedicação ao trabalho principal, não sendo sua trajetória de inserção profissional afetada por essa variável, o que corresponde à imagem do *homo economicus* e da fêmea cuidadora (CARRASCO, 2001a). No caso masculino, trata-se de uma “ajuda” (BRUSCHINI e RICOLDI, 2012).

O cuidado profissional, diferentemente do cuidado familiar, permite a limitação do tempo em que se está à disposição, na medida em que o mesmo se restringe à jornada de trabalho. Além disso, o local de realização do cuidado profissional pode ser tanto o espaço público (ex.: escola infantil) quanto o doméstico (ex.: *home care*). Embora o estigma do cuidado recaia sobre todas as atividades que lhe dão concretude, com alguma frequência as práticas sociais do cuidado relacionadas mais diretamente ao espaço doméstico são menos valorizadas e visibilizadas.

A importância da temática do cuidado e a consolidação da participação das mulheres no mercado de trabalho estão indissociavelmente imbricadas. Se, como afirma Batthyány (2009), o cuidado e a feminilidade são duas caras da mesma moeda, a atividade de cuidar é

necessariamente regida pelo gênero, o que se manifesta tanto no âmbito familiar quanto na inserção no mercado de trabalho, e, neste último caso, concretiza-se no fato de que as ocupações das mulheres são geralmente aquelas que envolvem o cuidado (BANDEIRA, 2010). A progressiva inserção das mulheres no mercado de trabalho acompanharia o movimento de exteriorização parcial do cuidado da esfera doméstica, vez que a elas caberiam exercer as atividades necessárias ao funcionamento dos serviços estatais e privados, notadamente na saúde, educação e assistência (McINTOSH, 2007).

As profissões relacionadas ao cuidado são feminizadas nos termos propostos por Yannoulas (2012), tanto no sentido quantitativo, quanto no sentido qualitativo. No primeiro, que a autora denominada feminilização, há sobrerrepresentação das mulheres nessas ocupações; no segundo, que corresponde à feminização propriamente dita, há convergência entre as competências e aptidões de determinada profissão e dos atributos da feminilidade. Em decorrência do imbricamento entre cuidado, feminização e profissões relacionadas ao cuidado, opera em relação a essas ocupações a divisão sexual horizontal no mercado de trabalho, que é a manifestação do princípio da separação, resultando na concentração de oportunidades de emprego para as mulheres em postos cujas características lhes são atribuídas culturalmente, como paciência, docilidade e delicadeza (YANNOULAS, 2004). Esse padrão de ingresso é complementado pela divisão sexual vertical do trabalho, cuja vigência hierarquiza a valoração desses espaços separados e que, ainda segundo a autora, manifesta-se por meio das desvantagens que as mulheres enfrentam em relação aos homens quanto às diferenças salariais, ascensão profissional e condições de trabalho (Idem).

A profissionalização do cuidado, embora busque muitas vezes afirmar-se como conhecimento técnico, não relacionado às emoções, está marcada pelos aspectos subjetivos do cuidado, o que torna esses/as profissionais integrantes do que Soares (2010) denomina proletariado emocional, já que não lhes é facultado o controle do fluxo das emoções, sujeitando-se às emoções da pessoa cuidada, especialmente quando existe assimetria de relações de poder, desfavoráveis à primeira (ex.: enfermeira negra que atende a um paciente rico e branco).

A relação com as necessidades concretas do cuidado e também com as emoções contribui para que, mesmo quando a sua provisão efetue-se por meio do mercado, essas profissões sejam menos valorizadas, mal pagas e relacionadas às jornadas flexíveis e relações informais, o que lhe torna uma atividade absorvedora de pessoas exploradas e vulneráveis (KITTAI, 2002). E quanto mais próximas estejam essas atividades profissionais dos

dependentes estigmatizados, mais elas tendem a se colocar como periféricas no espectro de prestígio e de remuneração. Um exemplo é a comparação entre os/as professores/as da educação infantil e da educação superior, ou de enfermeiros/as e médicos/as cirurgiões/ãs.

Entre o cuidado familiar e o cuidado profissional, contudo, existe um entre-lugar que é ocupado por um dos principais arranjos para a provisão do cuidado no caso brasileiro, além de ser uma das principais ocupações das mulheres brasileiras, especialmente das mulheres negras. Como asseveram Guimaraes, Hirata e Sugita (2011, p. 158):

Nessas circunstâncias, torna-se impossível pensar no mercado de trabalho para as atividades do ‘care’ sem levar em consideração a existência de uma notável fluidez de fronteiras que obscurece os limites entre trabalho profissional e o tradicional trabalho doméstico remunerado de ‘tomar conta’, de ‘cuidar’, aproximando, pois, os perfis da profissional do ‘care’ e da empregada de casa.

Iremos nos ater mais detalhadamente a esse ponto no próximo capítulo, mas o que nos importa frisar é que as trabalhadoras domésticas respondem por parte expressiva da demanda do cuidado no Brasil e, cada vez mais, no mundo em geral<sup>23</sup>. Atuando no espaço doméstico, mas de forma remunerada, trata-se de um tipo de cuidado semiprofissional, já que, no contexto brasileiro, a diferenciação constitucional das trabalhadoras domésticas<sup>24</sup> em relação aos/às demais trabalhadores/as torna a profissão desvalorizada (social e economicamente), precarizada (altos índices de informalidade e condições desiguais de acesso à proteção trabalhista e de seguridade social) e sem possibilidades de ascensão profissional. Por fim, a lacuna legal em relação à fixação da jornada de trabalho e ao pagamento de horas extras coloca as trabalhadoras domésticas no meio do caminho entre estar à disposição integralmente e estar à disposição de forma limitada.

As trabalhadoras domésticas inserem-se de forma precária no círculo do cuidado, encontrando-se na encruzilhada entre o lugar de “carinho familiar” (a empregada é uma

---

<sup>23</sup> Para o trabalho doméstico, o contexto europeu e o peso da imigração, vide KERGOAT e HIRATA (2007).

<sup>24</sup> A Constituição Federal de 1988 excluiu os/as trabalhadores/as domésticos/as de parte expressiva do rol de direitos garantidos às demais categorias, por meio do art.7º, parágrafo único. Quando da elaboração desta dissertação, a PEC 478/2010, que amplia os direitos das trabalhadoras domésticas, estava em tramitação e havia sido aprovada em segundo turno na Câmara Federal. Durante o processo de elaboração da presente dissertação, contudo, registrou-se uma importante mudança nessa história. Em 03 de abril de 2013 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 72/2013, referente à PEC das Domésticas (PEC n. 66/2012). Nesse momento histórico, a diferenciação constitucional foi suprimida e, embora a aplicabilidade de alguns direitos ainda dependa de regulamentação infraconstitucional, outros já são dotados de aplicabilidade imediata, como é o caso da jornada de trabalho de 44 horas e a previsão de horas extras.

“agregada”, alguém “quase da família”, a quem se “ajuda” e surge uma relação de “amizade” etc.) e a “exploração econômica” (as empregadas são mal remuneradas, possuem jornada de trabalho intensa e apresentam indicadores educacionais abaixo da média nacional). Em verdade, os elementos “familiares” são absorvidos pelos “profissionais” para gerar uma situação de superexploração, que remete às raízes escravocratas brasileiras. Destarte, as trabalhadoras domésticas tornam-se vulneráveis e sujeitas a viver humilhações e tratamento duro de quem recebe os cuidados, representando o exemplo mais bem acabado do que Soares (2010) denomina proletariado emocional.

Esse híbrido de relação profissional com caricatura mal acabada de relações familiares, que acaba por responsabilizar as trabalhadoras domésticas não apenas pelo cuidado objetivo, mas também pelo subjetivo, especialmente quando envolve o cuidado necessário (crianças, idosos/as e deficientes), é um dos elementos que nos leva a denominar essa relação de cuidado semiprofissional.

Em síntese, embora o cuidado se assemelhe aos demais trabalhos, no que diz respeito à necessidade de utilização de energia e tempo, há uma distinção crucial: o objetivo de atender às necessidades de outras pessoas, pressupondo valores e competências diferenciadas. E esses valores e essas competências fazem parte da especificidade da forma de exploração que as mulheres sofrem, tanto no trabalho doméstico não remunerado, quanto nos trabalhos assalariados (BUBECK, 2002).

## **Capítulo 2 - O Estado brasileiro e as práticas sociais do cuidado: historicizando a política de creches do PAC-2<sup>25</sup>**

### **2.1. A política de creches e o Estado como corresponsável pelo cuidado**

Os contornos concretos das práticas sociais do cuidado delineiam-se a partir das inter-relações havidas entre os níveis microssocial (práticas intrafamiliares) e macrossocial (repartição de responsabilidades entre Estado, família e mercado) de provisão do bem-estar (AGUIRRE, 2011). O familismo é o padrão específico de inter-relação na qual, em nível macrossocial, a família é a instituição provedora central e que, em nível microssocial, uma rede de mulheres (mães, filhas, avós, vizinhas etc.) responde pelo cuidado, com as famílias estendidas, a vizinhança e a ajuda mútua (Idem). Trata-se da prática social que se funda na suposição arraigada na divisão sexual do trabalho: a de que existe sempre uma ou mais mulheres nos domicílios, altamente disponível/veis para atender às demandas dos membros da família (BATTHYÁNY, 2009).

Ao revés, a desfamiliarização significa, conforme observa Mito (2009), o grau de desresponsabilização da instituição familiar pela provisão de bem-estar social, seja por meio da provisão estatal ou do mercado. Articulada à desfamiliarização é possível que se opere também a desmercantilização, que coloca a prestação de serviço como condição de realização de direitos, permitindo a sobrevivência digna sem dependência do mercado; sua variação se dá conforme o grau em que o bem-estar se distancia do poder aquisitivo, relativizando a proeminência dos recursos financeiros como forma de acesso a bens e serviços (MARTÍNEZ FRANZONI, 2005).

A combinação da desfamiliarização e da desmercantilização da provisão social sustenta o que denominamos democratização do cuidado, que pressupõe a corresponsabilização estatal, na qualidade de principal agente de distribuição e de redistribuição, de modo que não se deixem na mão das famílias as responsabilidades pelas contingências familiares (PAUTASSI, 2011). A corresponsabilidade é diferente do estatismo, como destaca Aguirre

---

<sup>25</sup>Este capítulo foi construído tomando como base as reflexões que desenvolvemos nos artigos “A divisão sexual dos cuidados: do welfare state ao neoliberalismo”, publicado pela Revista *Argumentum* (MARCONDES, 2012); e “Práticas sociais de cuidado e a responsabilidade do Estado”, publicado pela Revista *Ártemis* (MARCONDES; YANNOULAS, 2012).

(2009), ao pressupor mais engajamento do Estado, e não a sua responsabilização pela totalidade da provisão. Até porque a desfamíliação nunca será ampla o suficiente para que a problemática do cuidado se resolva apenas na esfera pública (SORJ, 2010) e, em verdade, o caminho da desfamíliação plena pode não ser mesmo desejável.

O enfoque dos direitos aplicados às políticas públicas qualifica a abordagem da democratização do cuidado, ao ressaltar as obrigações negativas e positivas do Estado para a realização sistêmica e total de direitos, evidenciando as mediações entre direitos sociais assegurados, políticas sociais que lhes efetivam e estratégias de desenvolvimento social e econômico e a igualdade de gênero (PAUTASSI, 2007). Ainda que o cuidado não seja expressamente garantido como um direito, sua normatividade decorre de outros direitos sociais garantidos que o trazem implícito, tais como os direitos à educação, à saúde, à alimentação adequada, à moradia digna e à seguridade social (PAUTASSI, 2007). E a rede de serviços de creches é emblemática para identificação dos padrões de reconhecimento dos direitos das crianças (THURLER, 2009) – mas também dos pais, mães e responsáveis – de contarem com a provisão estatal da educação e do cuidado.

Esse é o contexto geral através do qual se confere historicidade à política de creches no Brasil, e, especificamente, à política de creches do PAC-2. Para que se compreendam as condições políticas e históricas que permitiram às creches entrarem na agenda de prioridades do Estado brasileiro, é necessário localizar seu processo de consolidação, identificando as transformações por ela sofridas nos diferentes contextos em que as práticas sociais do cuidado e a atuação estatal se conformaram, considerando dois grandes paradigmas: o do *Welfare State Keynesiano* e o neoliberal. Após, nos debruçaremos mais detalhadamente à história recente da política de creches, que abrange a transição desses equipamentos sociais da assistência social para a educação, e que culminou com a inserção dessa problemática na agenda do PAC-2.

## **2.2. As práticas sociais do cuidado e a política de creches no paradigma do *Welfare State Keynesiano***

O intitulado paradigma do *Welfare State Keynesiano* compreende a formação de uma agenda política que emergiu no pós-guerra, na trilha da denominada questão social, representando um afrouxamento contraditório da lógica capitalista em relação à força de trabalho como mercadoria (ESPING-ANDERSEN, 1991). Essa transformação, decorrente do

acirramento do conflito entre Capital e Trabalho, levou o Estado a assumir a atribuição de mediação social e política (Idem), deixando de se constituir no “comitê executivo da burguesia” – na famosa formulação marxiana – para se tornar o “Estado-popular-de-classe” (POULANTZAS, 1986).

O paradigma do *Welfare State Keynesiano*, fundado na realização dos direitos sociais por meio de políticas públicas, significou um divisor de águas entre um sistema de proteção social primitivo e outro, complexo, industrial e moderno (PEREIRA-PEREIRA, 2009). Sua pauta – que abarcava a cidadania, o pleno emprego e a proteção social (Idem) – projetou-se em um horizonte global bastante extenso, ainda que sua presença, em diversos países, tenha se materializado menos nas práticas efetivas e mais nos discursos político e simbólico – fosse como retórica de dominação ou como armas argumentativas de luta contra a mesma (MARCONDES, 2012).

Em relação ao cuidado – sobretudo no caso europeu – o *Welfare State* significou o gradativo reconhecimento da questão como um problema social (SORJ, 2010). Embora não estivesse a questão escrita autonomamente na agenda de políticas públicas, parte de sua provisão acabou por se transferir para a esfera pública e estatal por meio dos serviços públicos (educação, saúde, assistência social etc). No caso brasileiro, a modernização conservadora característica do período combinava processos decisórios antidemocráticos com a fragmentação e seletividade das políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2010), mas apresentou alguns importantes avanços em relação ao papel do Estado no atendimento das necessidades de cuidado.

O sistema de proteção social do *Welfare State*, mesmo quando calcado em processos de desmercantilizações da provisão do bem-estar, fundou-se no familismo. Calcado no *breadwinner system*, os homens foram consagrados como provedores e, portanto, elegíveis para o acesso aos benefícios, em decorrência da (suposta) inserção no emprego formal, vínculo que eles podiam comunicar ao resto da família, de forma indireta (ex. benefícios familiares) (BARBA, 1992). Às mulheres – enquanto donas de casa (*housewives*) – coube a reprodução social, especialmente por meio do trabalho doméstico não remunerado. Assim, o cerne da política social era assegurar os direitos trabalhistas e de seguridade social dos homens trabalhadores formais (SORJ, 2010).

Nesse cenário, aperfeiçoou-se uma forma de provisão de bem-estar em duas camadas (PATERMAN, 2007). Na primeira, o bem-estar era provido no espaço público, por meio de políticas públicas ou serviços oferecidos pelo mercado; na segunda, no espaço doméstico e,

dentro dele, pelas mulheres. A proteção social baseada em *breadwinners and housewives* encerrava, portanto, uma contradição profunda: as mulheres não podiam se cuidar sozinhas, por isso eram dependentes e protegidas por homens independentes. Mas as mulheres deveriam cuidar de todos, inclusive delas mesmas (PATERMAN, 2007) e dos homens independentes, o que evidencia a irresponsabilidade privilegiada.

O desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, em que o espaço-tempo da produção e da reprodução cindiu-se, impulsionou a hegemonização cultural da família burguesa como ideal normativo (GÓMEZ, 2010). A tradicional família burguesa essencializou o espaço doméstico e a trama das relações interpessoais como o reino das mulheres (SCOTT, 2002). A domesticidade constituiu-se, portanto, no ideal feminino, perpassando todas as classes sociais, ainda que a relação concreta entre elas e os serviços domésticos variassem conforme o estrato social (YANNOULAS, 1993). Ainda que a classe trabalhadora não pudesse concretizar, na sua plenitude, os valores burgueses, a adoção de seus princípios era o modo de distinguir-se como respeitável (D'INCAO, 1997).

Isso não significa que as mulheres não estiveram inseridas no trabalho produtivo e na esfera pública, embora, se considerarmos todo o processo de industrialização, com exceção do setor têxtil, a participação feminina na produção industrial ocidental tenha representado a minoria (YANNOULAS, 1993), muitas vezes restringindo-se às mulheres jovens, solteiras e que exerciam profissões pouco qualificadas, com jornadas muito longas (PERROT, 2008). No caso brasileiro, nas primeiras décadas do século XX, as mulheres engrossaram as fileiras – juntamente com as crianças –, da ainda pouco expressiva mão de obra industrial. A urbanização e a industrialização progressivas levaram à substituição da mão de obra feminina pela masculina, na medida em que se tornou uma atividade econômica relevante (RAGO, 1997)<sup>26</sup>. Ademais, as mulheres negras estavam fortemente presentes nas relações ditas de trabalho: eram ama de leite, ama seca, empregadas domésticas, vendedoras, tabuleiras, quituteiras e prostitutas.

Essa vivência da realidade assalariada contrapunha-se ao ideal normativo contido na hegemonização cultural da família burguesa (GÓMEZ, 2010), o que se expressou por meio das normas sociais, culturais e também jurídicas, nas mais diversas localidades. Como pondera YANNOULAS (2012, p. 277): “o trabalho feminino remunerado (em particular o fabril) era considerado danoso para a saúde biológico-reprodutiva das mulheres (...). O

---

<sup>26</sup> Como explicita Rago (1997, p. 582): “Assim, enquanto em 1872 as mulheres constituíam 76% da força de trabalho nas fábricas, em 1950 passaram a representar apenas 23%” (RAGO, 1997, p. 582).

trabalho fabril era considerado prejudicial para as famílias e nações e para a reprodução social em sentido amplo, pois a família dependia do cuidado das mulheres”. A articulação entre reprodução social, corpo e sexo aperfeiçoava-se em uma barreira ideológica tida como impedimento natural para que as mulheres exercessem funções laborais (ÁVILA, 2011).

Apesar de o trabalho feminino não ser dispensável, sua materialização significava uma afronta a essas normas, especialmente pelo risco à honra feminina que o ambiente de trabalho – tido como promíscuo – poderia representar ao papel principal das mulheres, o de rainha do lar (RAGO, 1997). As mulheres inseridas no mercado de trabalho eram compreendidas como fora do lugar, o que gerava uma percepção de ausência (ÁVILA, 2011) e de tolerância contrafeita à participação das mulheres no mercado de trabalho, mediada por alto controle exercido por supervisores e superiores masculinos (YANNOULAS, 2012).

Essa (des)articulação entre trabalho e família é a base do familismo, que, por sua vez, impregnou-se nas políticas sociais, na medida em que as famílias (mulheres) são acionadas pela provisão estatal para que essa não tenha que assumir os custos da reprodução da vida humana. O peso do familismo nas práticas sociais de cuidado implica, ademais, a definição do cuidado familiar como um padrão de qualidade (SOARES, 2010), mesmo quando a provisão das necessidades seja efetuada mediante prestação de serviços públicos ou privados (“cuidar como se fosse alguém da família”). Mesmo quando esses serviços destinam-se ao atendimento de necessidades objetivas, os elementos subjetivos – da afetividade e da emoção – serão entendidos como desejáveis, para caracterizar o bom cuidado.

Isso ajuda a explicar o porquê da sincronia entre a progressiva inserção das mulheres no mercado de trabalho e a maior exteriorização da provisão do bem-estar e os trabalhos de cuidado para o espaço público. As mulheres estariam inseridas no mercado de trabalho, mas seriam as tarefas antes desempenhadas no espaço doméstico que lhes caberiam primordialmente. Um exemplo ilustrativo da questão é a profissão de docente, especialmente das crianças pequenas. Como arremata Yannoulas (2012), as mulheres, na qualidade de cuidadoras por excelência, foram julgadas como mais aptas para cuidar de meninos e meninas, independentemente do sexo; complementarmente, cuidar de crianças puras seria adequado profissionalmente para as mulheres, pois o contato com a infância não poderia corrompê-las moralmente.

A política de creches coincidiu com essa dinâmica que despontava, em que novos arranjos de provisão de bem-estar e a inserção das mulheres no mercado do trabalho traziam a demanda por equipamentos estatais que garantissem o cuidado. Ilustrativo é o fato de que a

primeira creche no Brasil de que se tem notícia, segundo Tatagiba (2011, p. 149), foi inaugurada em 1899, para atender aos/às filhos/as de operários/as da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovados, no Rio de Janeiro.

As creches, como políticas de trabalho para que os/as filhos/as das mães trabalhadoras tivessem onde ficar (ROSEMBERG, 1984), não surgiram como uma política social de concretização de direitos de cidadania, mas como um apoio às mulheres, para que fosse possível inseri-las no mercado de trabalho e, portanto, explorar esse contingente de mão de obra através de relações assalariadas. Com efeito, a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (Decreto-Lei nº 5.452/43) previu, em seu texto original, diversos dispositivos referentes às creches, cabendo ressaltar os que dizem respeito à determinação de instituições públicas construírem, manterem e financiarem creches e a possibilidade de instituições públicas concederem diplomas de benemerência aos empregadores que organizassem e mantivessem creches. Especificamente, os estabelecimentos com mais de 30 mulheres empregadas deveriam ter local apropriado para guarda de seus filhos durante o período da amamentação (art. 389, CLT, § 1º, nos termos do Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967), o que significa dizer que a proteção celetista orientava-se mais pela amamentação do que pela educação infantil (ROSEMBERG, 1984). Esse padrão de provisão do serviço era, ademais, de baixo alcance, dado o alto índice de informalidade que caracterizava o trabalho remunerado feminino.

O Estado assumiu, nesse momento, algum nível de compromisso com a provisão do cuidado, seja por meio do oferecimento de serviços públicos, seja por meio da regulação das empresas, para que elas os oferecessem, sendo emblemático, deste último caso, que a legislação que previa as diretrizes e bases para o ensino (Lei nº 5.692/71) determinasse que os sistemas de ensino estimulassem empresas que tivessem contratadas mães de filhos menores de 7 anos a organizar ou manter instituições de ensino, ainda que em parceria com instituições públicas. Mas as sanções simbólicas e a insuficiência de fiscalização resultaram na inobservância dessas legislações pelo empresariado (ROSEMBERG, 1984), o que tornava limitada a estratégia de mercantilização do cuidado pela via empresarial-laboral.

A desfamiliarização por meio da responsabilização direta do Estado era subsidiária. Nesse sentido, as Constituições Federais de 1937 e a de 1946 previam o cuidado da infância como um dever da família, cabendo ao Estado o dever de colaborar quando os arranjos privados não fossem suficientes, ou seja, quando as famílias não dispusessem de recursos para

contratarem instituições que o fizessem, e não pudessem fazer por si<sup>27</sup>. A perspectiva familista, que marcou a inscrição do acesso a creches na agenda política brasileira, não permitiu que essas fossem elaboradas na dimensão de interdependência dos direitos de crianças, mães, pais e responsáveis, mas sim de um equipamento que substituíria, por algum período, as mães que trabalhavam fora (ROSEMBEG, 1984). Tratava-se de um mal menor e não um local que tivesse algum valor, como sintetiza Rosemberg (1984). Às creches concebidas como política de trabalho agregava-se a perspectiva assistencial, que se combinavam para que assumissem o caráter de ajuda, e não de um direito, ou, ainda, como um direito restrito.

O fim da década de 1960 e o início da década de 1970 projetaram um novo ciclo de expansão das creches, com mudanças para o seu significado (ROSEMBERG, 1984), o que se deveu, em grande medida, à ação dos movimentos feministas e de mulheres, além de outros movimentos sociais de luta pelas creches (Idem). E isso porque os movimentos feministas encontravam na luta por creches uma pauta que os aproximava de organizações de mulheres e mães, especialmente as de baixa renda, que vinham reivindicando a ampliação desse serviço. Isso fazia da reivindicação por creches uma “palavra de ordem consensual”, como pontua Rosemberg (1984, p. 76).

Durante a ditadura militar, a massificação do acesso às creches orientou as atividades do Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAF e da Legião Brasileira de Assistência – LBA, sendo que esta foi a responsável pelo Projeto Casulo. Lançado em 1977, o Projeto utilizava-se do discurso da participação da comunidade, atento, ainda, à preocupação com a desordem social decorrente da existência de bolsões de ressentimento, ou seja, de populações empobrecidas (ROSEMBERG, 1984). Dessa forma, a LBA deixou sua marca na forma de compreender o cuidar e o educar, sobretudo das crianças da classe trabalhadora, no contexto político de repressão e de visão de segurança nacional (TATAGIBA, 2011). Foi, portanto, na seara da assistência social – não na da educação, nem mesmo na das políticas de trabalho – que a ampliação das creches ocorreu, sendo que as instituições para a educação infantil do período seguiam critérios definidos pela assistência social, e apenas em alguns casos

---

<sup>27</sup>A CF-37 era especialmente imbuída dessa compreensão. Afirmava que a infância deveria ser objeto de cuidados e garantias estatais (art. 127), mas a educação integral da prole seria dever e direito naturais dos pais, devendo o Estado colaborar, de forma principal ou subsidiária, para suprir lacunas da educação particular (art. 125), sobretudo quando faltassem os recursos necessários à educação em instituições particulares (art. 129).

possuíam registro nos órgãos responsáveis pela supervisão e acompanhamento das políticas educacionais (BRASIL, MEC, 2005).

Além disso, a LBA tinha como objetivo combinar o aumento do número de crianças com a redução de custos, o que se expressava nas orientações governamentais de utilização de locais pré-existentes, aumento da relação educador-criança e participação maior da família, especialmente das mães, em esquema de rodízio (TATAGIBA, 2011). Havia, ainda, fortes incentivos a soluções alternativas, tais como “mãe crecheira”, creche domiciliar e lar vicinal, e que contavam inclusive com apoio de organismos internacionais, como a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar – OMEP e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (ROSEMBERG, 1986).

Até a década de 1980, portanto, as políticas de creche caracterizaram-se por alguns avanços como política de trabalho – embora com baixo nível de implementação e fiscalização –, predominando o caráter compensatório ou assistencial (BRASIL, MEC, 2006a). Atendendo a demandas pontuais e locais, o resultado da provisão do cuidado por meio de serviços públicos foi, em geral, uma combinação de superposição, fragmentação e insuficiência de ações estatais (LUZ, 2006). E isso contrastava com o padrão de atendimento das demandas das classes médias e alta que eram, em regra, servidas por instituições privadas (CAMPOS, 1999), como os intitulados jardins de infância ou pré-escolas, que assumiram maior compromisso com os aspectos educacionais e pedagógicos (BRASIL, MEC, 2005).

A política de creches, no contexto do *Welfare State* brasileiro foi, portanto, bastante emblemática quanto às contradições que cercaram o processo de consolidação das políticas sociais, incrustadas no familismo e pautadas pela baixa responsabilização do Estado na perspectiva dos direitos.

### **2.3. As práticas sociais do cuidado e a política de creches no paradigma do neoliberalismo**

A crise do paradigma do *Welfare State Keynesiano* nas décadas de 1980 e 1990 resultou na emergência de novo contexto, decorrente de nova correlação de forças entre Capital e Trabalho. Alimentando-se por processos heterogêneos de estabilização e ajustes econômicos e impulsionados por instituições financeiras e internacionais (BARBA, 1992), o paradigma neoliberal modificou a natureza das políticas sociais, progressivamente focalizadas na extrema pobreza e na vulnerabilidade social, principalmente na América-Latina. A ação

pública assumiu cada vez mais o caráter subsidiário, realizável ante a desarticulação das relações familiares, ou da impossibilidade da unidade familiar de adquirir no mercado os bens e serviços para o próprio sustento (MIOTO, 2009).

As perspectivas de desmercantilização e desfamiliarização do paradigma do *Welfare State* foram progressivamente substituídas pela valorização da igualdade de oportunidades e da autossuficiência. O Estado deveria criar condições mínimas para que os/as beneficiários/as de prestações sociais conseguissem trabalhar remuneradamente, independentemente do tipo de trabalho (YOUNG, 2002). A democratização do cuidado não poderia estar nesse horizonte.

Em paralelo à ascensão da agenda política neoliberal, registravam-se notáveis mudanças na vida das mulheres, no contexto da realidade ocidental, com forte impacto na vivência feminina do mercado de trabalho. No Brasil, nos últimos 15 anos, mais da metade das mulheres com mais de 16 anos estiveram disponíveis para o mercado de trabalho, o que se constata da análise da série histórica da taxa de participação das mulheres que, desde 1995, esteve acima de 50%, tendo apresentado expressivo aumento na sua evolução; se em 1995 a taxa de participação das mulheres era da ordem de 54,3%, em 2009 alcançava 58,9% (IPEA ET AL, 2011). Além disso, a trajetória feminina no mercado de trabalho deixou de ser caracterizada fortemente pelas carreiras interrompidas; ao se casarem e terem filhos, as mulheres cada vez menos deixavam de trabalhar indefinitivamente, o que não significa dizer que os custos – pessoal e profissional – embutidos nessas mudanças não fossem altos (YANNOULAS, 2012).

Os arranjos familiares também mudaram e se complexificaram. Houve o recrudescimento de formação de famílias monoparentais, casais sem filhos, pessoas que vivem sozinhas e mesmo famílias formadas por casais do mesmo sexo. Um exemplo são as famílias chefiadas por mulheres que, da década de 1990 até os dias de hoje (1995-2009), aumentaram em 10% (de 22,9% para 35,2%) (IPEA ET AL, 2011).

Mas, como nessa temática, tudo muda, mas nada muda (HIRATA E KERGOAT, 2007), se, por um lado, houve importantes mudanças, os elementos estruturais, por outro, seguiram em um *continuum*. Basta notar que a trajetória das mulheres do doméstico para o público não foi correspondida pelo trânsito dos homens na direção inversa (SORJ; FONTES e MACHADO, 2007). Se considerarmos a proporção de mulheres e homens que respondem por

afazeres domésticos<sup>28</sup>, de 1995 até 2009, percebemos que há dois quadros relativamente estáveis nos últimos 15 anos. Em um, pouco menos da metade dos homens dedicam-se aos trabalhos de cuidado e de suporte de cuidado; basta notar que o pico registrado para a dedicação masculina foi o ano de 2006, quando 52,1% dos homens declararam realizar afazeres domésticos. Em outro, a ampla maioria das mulheres afirmam fazê-lo. Até 2007 os resultados mantinham-se no patamar mínimo de 90% das mulheres; em 2008 registrou-se o menor índice de respostas afirmativas femininas: 88,2% responderam dedicarem-se ao trabalho doméstico.

Quando mulheres e homens exerciam papéis distintos – ao menos normativa e simbolicamente – permanecia invisível o nexos (e a contradição) entre a produção capitalista e o cuidado. Mas a inserção maciça das mulheres no mercado de trabalho permitiu aflorar essa tensão, especialmente em decorrência das intensas jornadas de articulação entre trabalho e família (CARRASCO, 2001a). Isso gerou um *déficit* de cuidado (AGUIRRE, 2007), intensificado pela não responsabilização do Estado pela sua provisão social, haja vista que a ideologia neoliberal preconizou a limitação da abrangência e do volume de recursos dos programas e ações estatais, com a devolução da responsabilidade pelo cuidado para as famílias (KITTAI, 2002). Esse cenário acarretou a complexificação das práticas sociais de cuidado, sintetizada na figura abaixo.

Figura 1 - Complexificação das práticas sociais de cuidado.



Fonte: Marcondes e Yannoulas (2012, p. 180)<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> A categoria afazeres domésticos, tal qual a PNAD/IBGE utiliza, agrega tanto as atividades de cuidado de pessoas como as atividades de suporte ao cuidado (BRUSCHINI e RICOLDI, 2012).

<sup>29</sup> Partiu-se da figura “O diamante do bem estar”, reproduzida por Aguirre (2007), mas foram elaboradas expressivas modificações.

Ainda que complexificado o cenário, a continuidade da permanência da família como eixo articulador da provisão do cuidado levou as mulheres a forjarem diferentes estratégias para articularem a vida profissional e familiar, em um enredo de dupla presença, em que se passou a vivenciar a incindibilidade do mundo do trabalho como uma existência total (BRUSCHINI e LOMBARDI, 2006). Dupla jornada, busca de carreiras públicas ou jornadas parciais são formas que as mulheres encontraram para articularem as duas esferas do mundo de trabalho. Essa condição de inserção das mulheres na esfera pública e, especificamente, no mercado de trabalho – combinando-se à manutenção dos papéis femininos tradicionais, no que diz respeito ao cuidado –, inscreveu as mulheres em um enredo de dupla presença, que impôs a necessidade de se equilibrarem entre sentimentos de frustração e percepção de superioridade, levando ao surgimento das *superwomen*, conforme Gómez (2010, p. 160). Mas, ao contrário dos superpoderes dos *supermen*, a sobrecarga e as contradições femininas – tão irrenunciáveis quanto inconciliáveis – não as fazem voar, mas as tornam mais pesadas (Idem).

Essa é a dimensão privada do *déficit* do cuidado, que, como assinala Batthyány (2009), concretiza-se quando a pessoa que supostamente sempre estaria no domicílio, garantindo a provisão do cuidado familiar, não está mais lá. E isso é especialmente grave nos casos em que as mulheres que trabalham de forma remunerada não dispõem da rede de mulheres que relaciona famílias extensas, vizinhança ou ajuda comunitária. Ou seja, esse enredo assume contornos bastante específicos conforme trajetórias também específicas, permeando-se das desigualdades de classe e raça, enquanto elementos estruturadores da complexificação dos arranjos de cuidado. No caso das mulheres que não possuem condições financeiras para contar com serviços privados, para além dos serviços públicos – cada vez mais focalizados e com expansão insuficiente em face da demanda –, restam-lhes apenas o acúmulo de tarefas e a prática do “se virar” (HIRATA, 2008).

As mulheres que pertencem às famílias com melhores condições financeiras podem recorrer, no todo ou em parte, aos serviços privados de cuidado, tais como os jardins de infância e os/as cuidadores/as profissionais, em que outras mulheres (tal qual ocorre no serviço público) serão contratadas para exercer o cuidado profissional. Mas a estratégia mais recorrente no Brasil, para aquelas famílias que podem pagar por ela, é a contratação de trabalhadoras domésticas, o que remete às tradições escravocratas e patriarcais como apontam os dados do trabalho doméstico no Brasil: em 2009, 93% do total de trabalhadores eram mulheres e as mulheres negras representam 61,6% do total das mulheres trabalhadoras

domésticas (IPEA, 2011), assim como o eram as amas de leite e amas secas, figuras centrais para o cuidado durante a Colônia até metade do século XIX no Brasil (SEGATO, 2007).

Mas além da explicação cultural, há uma razão econômica para o peso do trabalho doméstico remunerado para as práticas sociais do cuidado no Brasil: o relativo baixo custo dessa solução. Com efeito, em 2009, no Brasil, apenas 26,4% das trabalhadoras domésticas tinham carteira assinada e o rendimento médio aferido por elas estava abaixo do salário mínimo (aquelas que não possuíam carteira assinada recebiam, em média, R\$ 321,10 por mês) (IPEA ET AL, 2011). Essa realidade foi, inclusive, induzida pela omissão do Estado brasileiro em relação à equiparação de direitos dessas trabalhadoras aos/às demais trabalhadores/as (artigo 7º, parágrafo único da CF-88)<sup>30</sup>. Além de se tratar de uma solução vantajosa, pelo baixo custo, as trabalhadoras domésticas – diferentemente de outras profissionais do cuidado em sentido amplo – assumem frequentemente não apenas o cuidado objetivo, mas também o subjetivo, atendendo às demandas de afeto de quem é cuidado, especialmente nas relações de cuidado necessário (crianças, idosos/as e deficientes).

O trabalho doméstico remunerado, que não é uma novidade do neoliberalismo, assume, nesse contexto, novos sentidos e formatações. As trabalhadoras domésticas tornaram-se um dos pilares das práticas sociais de cuidado na nova divisão sexual do trabalho, o que Hirata e Kergoat (2007) denominam de relação de delegação, em que ocorre a transferência – total ou parcial – pela execução do cuidado, das mulheres de classes médias e altas para outras mulheres, sobretudo pobres e negras. Logo, a capacidade de delegar o trabalho doméstico a terceiros (ou, no caso, a terceiras) passou a ser uma condição para dispor de tempo livre para dedicar-se a outras atividades, ampliando ou diminuindo as oportunidades de acesso a postos de trabalho com boa remuneração e proteção social.

E é especialmente sobre as mulheres que não podem recorrer ao mercado para forjar meios de delegação do cuidado – e que, portanto, estão no beco sem saída dessas práticas sociais – que a sobrecarga recai com mais intensidade, o que determina a diferenciação de acesso e permanência no mercado de trabalho, tornando-as adaptadas às diversas formas de precarização (CARLOTO e GOMES, 2011). Essa leitura nos permite suspeitar fortemente da afirmação de que a emancipação das mulheres se aperfeiçoou (PAUTASSI, 2010), vez que houve apenas um deslocamento no âmbito da divisão sexual do trabalho e do familismo, no

---

<sup>30</sup> Vide nota de rodapé 24.

qual essa ilusória emancipação ficou condicionada a ter meios de delegar a outras a responsabilidade pelo cuidado.

O parâmetro de atuação que o Estado deveria assumir nesse cenário de *déficit* de cuidado é, portanto, o inverso do que o receituário neoliberal trouxe como valores hegemônicos, que comprometeram a já incipiente rede de equipamentos e políticas de apoio às famílias (como creches, asilos, lavanderias comunitárias etc), por meio de programas de ajustes estruturais e diminuição dos gastos públicos na área social (RICOLDI, 2010). O que se configurou foi um *déficit* público do cuidado, em que há insuficiente atenção das políticas sociais em relação à problemática do cuidado (BATTHYÁNY, 2009). A ausência de políticas públicas de responsabilização do Estado trouxe mais impacto à vida das mulheres já pauperizadas, cuja inserção precária no mercado de trabalho alavancou a dinâmica desse reformatado círculo vicioso do cuidado.

No caso brasileiro, esse projeto político colocou-se na contramão do processo de redemocratização e, especialmente, do pacto compromissório estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que preconiza, segundo se depreende dos arts. 1º e 3º do texto constitucional, a transformação da realidade socioeconômica, fundando-se na dignidade da pessoa humana, no desenvolvimento nacional e na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Essa contradição de projetos de Estado e sociedade balizaria a trajetória de consolidação da política de creches brasileira nesse momento.

Como vimos anteriormente, a reivindicação por creches unificou os movimentos feministas e de mulheres, articulados com outras forças sociais, nas décadas de 1970 e 1980. A creche como um direito projetou-se no debate da constituinte por meio de grande mobilização dos movimentos sociais, valendo citar, em relação ao movimento feminista e de mulheres, a campanha do Conselho Nacional de Direitos da Mulher – CNDM: “Filho não é só da mãe” (THURLER e BANDEIRA, 2010), ilustrada na imagem abaixo.

Figura 2 – Campanha *Filho não é só da mãe* na Assembleia Constituinte - Brasil, 1.987-1.988.



Fonte: <http://www.memoriaemovimentossociais.com.br/bancodeimagens>

A Constituição de 1988 recepcionou essa luta social, conferindo à política de creches um inédito e importante destaque, em contraste com a insuficiente regulamentação legal até então (BRASIL, 2005). Por um lado, as creches e pré-escolas foram previstas como um direito social de trabalhadores urbanos e rurais, que consiste na assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os 5 anos de idade (art. 7º, XXV). Por outro, conforme o art. 208, IV – nos termos conferidos pela Emenda Constitucional nº 53/2006<sup>31</sup> – creches e pré-escolas foram definidas como dever do Estado e direito de crianças de 0 a 5 anos à educação. Dessa forma, o texto constitucional passou a conferir “normatividade” ao processo educacional que, anteriormente, não dispunha de instrumentos legais para a sua efetiva garantia (GEMAQUE, 2011). Em verdade, a CF-88 colocou a política de creches na rota de garantia de direitos da cidadania.

No que diz respeito à compreensão das creches como um direito de trabalhadores/as, especialmente daqueles/las inseridos/as em relações formais de trabalho, é de se destacar que a prestação direta do serviço pelo empregador, no caso da CLT, e pela administração pública, no caso de servidores/as públicos/as, foi cada vez mais abandonada, afirmando-se como tendência o atendimento por meio de serviços estatais, conveniados ou privados – com ou sem fins lucrativos. Podemos exemplificar o quadro com a realidade dos/as trabalhadores/as celetistas. Por meio da Portaria nº 3.296/1986, o MTE autorizou as empresas e empregadoras a adotarem o auxílio-creche, ao invés de terem que cumprir as exigências do art. 389, CLT (local apropriado para guarda de filhos). A responsabilidade dos/as empregadores/as passou a

---

<sup>31</sup>A Emenda Constitucional nº 53/2006 alterou o art. 208 para ampliar a abrangência do ensino fundamental, de natureza obrigatória, abarcando também a faixa etária de 5 anos. No texto constitucional original, o ensino fundamental iniciava-se a partir dos 6 anos.

ser, nesse contexto, de custeio do auxílio, nos casos em que as negociações coletivas ou corporativas assim determinem. É de se notar que o MTE não disponibiliza dados sistematizados e de acesso público sobre o auxílio-creche, o que leva a crer que a fiscalização da implementação dessa obrigação seja bastante incipiente. As creches como políticas públicas, portanto, passaram a habitar um entre-lugar determinado pelas fronteiras de atuação da assistência social e da educação, o que não significa dizer que deixaram de ter como finalidade a garantia dos direitos ao trabalho de pais, mães e responsáveis.

A CF-88 apontou para as creches um horizonte de transição para a educação formal, como condição de exercício do direito à educação. E foi nesse sentido que as legislações subsequentes trilhariam o destino desses equipamentos sociais. Inicialmente, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990) reconheceu as crianças como sujeitos de direito, contribuindo para a compreensão da educação infantil como um direito das crianças (TATAGIBA, 2012), ao prever, em seu artigo 54, IV, o dever do Estado de assegurar o atendimento, em creche e pré-escola, às crianças de zero a seis anos de idade.

A Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96), por sua vez, consolidou a compreensão das creches como parte do ciclo educacional, ainda que de frequência não obrigatória. As creches foram previstas como a primeira etapa da educação básica, devendo atender as crianças de até 3 anos de idade com o oferecimento gratuito desse serviço – por meio de creches ou entidades equivalentes (arts. 4º, IV e 30, I). Já a pré-escola – segunda etapa da educação básica, é destinada às crianças de 4 e 5 anos de idade<sup>32</sup>. Creches e pré-escolas compõem a denominada educação infantil. Mas, no caso da pré-escola, uma mudança recente mudou seu *status*, uma vez que a EC nº 59/2009 alterou o texto do art. 208, CF, para prever que a educação básica obrigatória se inicia aos 4 anos, embora a aplicabilidade desse dispositivo deva ser implementado progressivamente até 2016<sup>33</sup>. Com essa alteração, as creches tornaram-se a única fase do sistema educacional cuja frequência é facultativa.

Em 2001, outro importante instrumento seria publicado: O Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010), instituído pela Lei nº 10.172/2001. No PNE a educação foi

---

<sup>32</sup> A LDB não previa essa faixa etária, mas ela se coloca nos termos da Emenda Constitucional nº 53/2006.

<sup>33</sup> A íntegra do Art. 1º da EC nº 59/2009 dispõe que: "Art. 208 (...) I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (...). Em seu artigo 6º consta que "O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União".

compreendida como elemento constitutivo da pessoa, devendo estar presente desde o momento em que ela nasce, como meio e condição de formação, desenvolvimento, integração social e realização pessoal. O PNE previu, ainda, meta específica para a expansão das creches<sup>34</sup>, além de definir padrões mínimos de infraestrutura para as instituições de educação infantil (Campos, Fullgraf e Wigger, 2009).

Ainda na década de 1990, o Governo Federal, por intermédio do MEC, teve algumas iniciativas de relevo para a afirmação das creches como parte da educação formal, o que se constata em face da produção de uma série de documentos de referência e educação, pelo CNE, de pareceres e resoluções sobre o tema<sup>35</sup>. Esses avanços foram, contudo, limitados e contraditórios, em relação ao preconizado no projeto constitucional. Em verdade, essa foi a marca da dinâmica do período para as políticas sociais, haja vista que a Constituição de 1988 – com seu programa de justiça social e de um Estado indutor desse processo – divergia do emergente paradigma neoliberal. As conquistas constitucionais foram compreendidas como obstáculos às reformas de suposta modernização do Estado e da sociedade brasileira que se desenhavam (CAMPOS, 1999), o que seria usado para justificar a reforma constitucional, empreendida por meio de sucessivas Emendas Constitucionais, além da edição de legislações infraconstitucionais, que, reunidas, instrumentalizaram os deslocamentos ideológicos em relação ao papel do Estado na provisão social e na atuação sobre a ordem econômica.

Nesse cenário, a educação infantil não foi priorizada no momento subsequente à promulgação da CF-88, tanto em decorrência da perspectiva ideológica que se anunciava, quanto pela maior ênfase no ensino fundamental (ROSEMBERG, 2001). Em relação ao aspecto ideológico, podemos destacar que o Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, conforme preconizado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, MARE, 1995), privilegiou, no caso dos serviços sociais (ou serviços públicos não essenciais), a focalização na pobreza e, ainda, o dito setor público não estatal. Essa opção política levaria a uma forte ongnização dos serviços públicos (GAMA, 2008), com transferência da execução às instituições privadas, ainda que financiadas com recursos públicos. Ademais, apesar da

---

<sup>34</sup>A meta 1 do PNE, em relação às creches, prevê a ampliação da “oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e (...) até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos”.

<sup>35</sup> Alguns exemplos são: Referencial Curricular para a Educação Infantil (1998), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 1/1999), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores na Modalidade Normal em Nível Médio (Resolução CNE/CEB nº 2/1999), “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (1995), “Propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil” (1996) e a Política Nacional de Educação Infantil, lançada em 1994.

extinção da LBA em 1995, o programa de apoio às creches seguiu fortemente concentrado na assistência social, por intermédio da Secretaria de Estado da Assistência Social (BRASIL, 2005).

A opção pelo ensino fundamental cristalizou-se na instituição do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96 (regulamentada pela Lei nº 9.424/96), o fundo, de natureza contábil, foi criado para financiar o ensino fundamental e viger de 1998 a 2006. O FUNDEF focalizava apenas uma etapa da educação básica: o ensino fundamental (GEMAQUE, 2011), o que deixava a educação infantil descoberta de fontes de financiamento na área educacional (BRASIL, MEC, 2008), projetando um obstáculo para a efetividade dos mandamentos constitucionais no período. Ainda que a LDB previsse um prazo limite – correspondente ao mês de dezembro de 1999<sup>36</sup> – para que as creches e pré-escolas existentes fossem integradas ao sistema de ensino, não houve compromisso maior do Estado com esse comando, razão pela qual o mesmo não foi cumprido.

Um exemplo emblemático da compreensão da educação infantil que predominou no período está expresso no parecer emitido, em 2002, pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE (Parecer CNE/CEB nº 39/2002). Na oportunidade, decidiu-se pela legalidade das creches domiciliares, desde que atendessem a critérios mínimos indispensáveis, como possuir proposta pedagógica, profissionais competentes e ter, na direção da instituição, ao menos um/a profissional da educação com formação mínima de ensino médio (curso normal). Além disso, o CNE afirmou que, por ser de competência dos municípios a educação infantil, a eles caberia integrar, autorizar e credenciar estabelecimentos. Da decisão do CNE evidenciaram-se dois aspectos emblemáticos: as creches e pré-escolas não eram, de fato, compreendidas como estabelecimentos educacionais; e a União não assumira, efetivamente, a sua responsabilidade como coordenadora da política educacional brasileira.

A ação do Estado em relação à educação infantil, no paradigma neoliberal, ficou adstrita à edição de normas e marcos políticos que, apesar de importantes, gozaram de baixa efetividade. Como pontuam Campos, Fullgraf e Wigger, (2009), a distância entre a legislação e a realidade dos fatos continuou a ser uma marca da educação infantil no país, uma vez que

---

<sup>36</sup>O texto integral do dispositivo legal é o que segue: “Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”.

as (então) novas diretrizes normativas, que apontavam para melhorias na qualidade do atendimento, não se aperfeiçoaram em medidas práticas na escala necessária.

#### **2.4. Caminhos para um novo paradigma: O educar e o cuidar na agenda política do Estado brasileiro e a política de creches do PAC-2**

A conjuntura política atual, especialmente a latino-americana e a brasileira, apresentou mudanças importantes em relação ao paradigma neoliberal nos últimos anos. Em que pese a manutenção de uma linha de continuidade em relação a diversos aspectos – como no cerne estruturante da política econômica – há reconfigurações notáveis na derrocada do consenso de Washington como ideologia hegemônica. Nesse momento, que, no caso brasileiro, teve no Governo Lula sua guinada, emergiu a valoração positiva da atuação interventiva do Estado, os estímulos a investimentos públicos e a destinação de recursos às políticas sociais. E isso abriu uma janela de oportunidade para que a atuação estatal pudesse ser compreendida sob um novo paradigma de resposta às demandas sociais pela provisão do bem-estar, com consequências para as práticas sociais do cuidado vigentes.

Foi nesse contexto que a trajetória da política de creches sofreu importante inflexão, assim como a política para a igualdade de gênero. Em relação a esta última, um importante evento foi a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, então com *status* ministerial e, atualmente, elevada a ministério e órgão essencial da Presidência da República (Lei nº 10.683/2003, com as alterações da Lei nº 12.462/2011). As institucionalidades de gênero no âmbito estatal são imprescindíveis para impulsionar a igualdade de gênero em sentido amplo, e, especificamente, para a democratização do cuidado, garantindo-se atuação integrada e intersetorial (AGUIRRE, 2011), de modo que todas as políticas devem recepcionar o enfoque de gênero, o que inclui as creches. Em relação à primeira, a partir de 2004, o processo de transição das creches e pré-escolas da assistência social para a educação formal colocou-se em marcha, o que se concluiu apenas em janeiro de 2010, e, nesse contexto, engendrou-se uma mudança nas concepções sobre o significado do educar e do cuidar, definindo-se a identidade política das creches nesse novo momento.

Desde a CF-88, o padrão de atuação do Estado brasileiro, e, especificamente, do Governo Federal, vinha se pautando por uma ambiguidade fundamental. Por um lado,

estimulava-se a inscrição das creches no sistema educacional, afirmando-as como um direito social. Mas, por outro, corroborava sua manutenção na assistência social, por meio do financiamento desses equipamentos por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. Essa orientação ambígua foi determinante para que os serviços de creches não fossem integrados ao sistema educacional e, assim, não observassem as diretrizes pedagógicas e parâmetros de qualidade definidos para a educação (BRASIL, MEC, 2009a).

Esse quadro começou a ser revertido em 2004, por meio de dois movimentos setoriais. O primeiro deles é o da reorganização da assistência social, através da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que instituiu o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Após, em 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS (Resolução nº 130/2005/CNAS), que lançou as bases para a implantação do SUAS e, destarte, abrangeu os serviços de proteção básica nos territórios de vulnerabilidade social. Em relação às crianças, estabeleceu que o papel da assistência fosse o de desenvolver ações dentro de suas competências, focando-se nas mais vulneráveis e em situação de risco (BRASIL, MEC, 2008).

A resolução da NOB/SUAS definiu, ainda, o Piso Básico da Transição, que incorporou alguns dos serviços historicamente classificados como de proteção básica no âmbito do SUAS, para os quais autorizou a continuidade do cofinanciamento, como foi o caso das creches e pré-escolas (Proteção Social Básica da Infância – PSB/Infância). O caráter previsto para esse tipo de financiamento era transitório, até que o sistema de ensino incorporasse esses serviços em sua totalidade (Ata da 155ª reunião ordinária do CNAS, fevereiro de 2008), o que permite afirmar que a reorganização da assistência previa a continuidade do financiamento das creches, mas também lançava as bases para a sua transição.

O segundo movimento ocorreu no campo da educação, consubstanciando-se na organização da recepção das instituições da educação infantil pelo MEC, na condição de coordenador da política de educação brasileira. Não se tratou de uma opção política aleatória, mas uma opção política por observar a legislação vigente, que, até aquele momento, não se tinha cumprido devidamente. Para materializar essa mudança, orientando-se pelos comandos constitucionais e legais instituídos, o MEC produziu, especialmente a partir de 2006, uma

série de documentos de referência para a transição<sup>37</sup>. Partindo da LDB e do PNE (2001-2011), buscou-se definir uma identidade para a educação infantil que fosse, ao mesmo tempo, compartilhada com o sistema educacional, mas que respeitasse as especificidades do cuidar e do educar de bebês, crianças pequenas e crianças<sup>38</sup>.

O denominador comum desses referenciais foi a compreensão de que a educação infantil, enquanto primeira etapa da educação básica, teve que assumir uma nova dimensão, qual seja: “a de iniciar a formação necessária a todas as pessoas para que possam exercer a cidadania” (Brasil, MEC, 2006b, p. 32). Preparava-se o terreno para a organização e o funcionamento da educação infantil, com a anunciação de diretrizes, objetivos, metas e recomendações (Brasil, 2006b) que permitissem integrar espaço físico, proposta pedagógica e desenvolvimento de crianças, articulando, para isso, secretarias estaduais e municipais de educação, além de representações de profissionais de educação e organizações sociais (Brasil, MEC, 2006c).

Mas esses dois movimentos não significaram performances isoladas, sob o risco de reproduzir a desarticulação, fragmentação e sobreposição que marcaram a história das creches desde sua origem, com consequências notáveis para a responsabilização do Estado pelo cuidado infantil. Além disso, a simples intencionalidade de iniciar o processo gerou um ambiente de conflitos e rumores, especialmente envolvendo as redes de atores políticos que se articulam em torno das pautas educacionais e assistenciais. Um exemplo de tensão inicial ocorreu em uma reunião do CNAS no ano de 2005, em que um/a dos/as conselheiros/as denunciou haver “informações oficiosas” circulando sobre a suspensão do financiamento das creches pela assistência social, o que levou os/as representantes governamentais a assumirem como compromisso que não haveria decisões abruptas e que seria mantida a transparência ao longo do processo (Ata da 127ª reunião ordinária do CNAS, julho de 2005, p. 10).

Nesse momento, o CNAS projetou-se como uma verdadeira arena de conflitos e construção de consensos, induzindo a definição de uma agenda regular e compartilhada de

---

<sup>37</sup>Nesse sentido, destacam-se, dentre outros documentos de referência, a “Política Nacional de educação infantil” (BRASIL, 2006a), o “Parâmetros Nacionais de qualidade da Educação Infantil” (BRASIL, 2006b), o “Parâmetros básicos de infraestrutura” (BRASIL, 2006c) e a realização de uma complexa avaliação da educação infantil, resultante da parceria com Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que deu origem ao “Relatório de Avaliação da Política de Cuidado e Educação na Primeira Infância no Brasil” (BRASIL, 2009a). A relação completa dos documentos analisados consta do Anexo 2.

<sup>38</sup>Adotamos, ao longo da pesquisa, a distinção de BRASIL, MEC (2009b) entre bebês (crianças de até 1 ano e meio), crianças pequenas (de 1 ano e meio até 3 anos) e crianças (acima de 3 anos).

acompanhamento da transição. Criado por meio da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993), o Conselho é órgão superior de deliberação colegiada, vinculado atualmente ao MDS. Conforme a Lei que o instituiu, seus membros são indicados por esse ministério, sendo metade composta por representantes que provêm de órgãos governamentais (incluindo representações dos Estados e Municípios) e a outra metade da sociedade civil, representando usuários/as – organizados/as ou não –, entidades e organizações de assistência social e de trabalhadores/as do setor, escolhidos em instâncias próprias, com fiscalização do Ministério Público Federal. Ainda que exerça também funções normativas, o CNAS é um importante instrumento de controle social da política de assistência, uma vez que os critérios de escolha de seus membros o legitima para isso.

As discussões travadas ao longo dos encontros do Conselho permitem evidenciar que havia um nível de consenso em torno da compreensão de que caberia ao MEC assumir a educação infantil (Ata da 115ª reunião ordinária do CNAS, junho de 2004), e que isso representaria um “ganho pedagógico” (Ata da 125ª reunião ordinária do CNAS, maio de 2005, p. 07). O ponto central de conflito era o financiamento, uma vez que havia uma avaliação, constantemente verbalizada pelos/as conselheiros/as, de que o MEC não teria recursos suficientes para assumir a responsabilidade pela rede, tal qual operada pelo MDS, mas que esse órgão não deveria abrir mão dos recursos da assistência, especialmente aqueles que compunham a Proteção Social Básica. Outra preocupação recorrente remetia ao risco da descontinuidade de atendimento e a demanda por regras claras de transição. Como arrematara uma conselheira, não se abriria mão de evitar: “o desfinanciamento, a descontinuidade e a descobertura no atendimento às crianças” (Ata da 139ª reunião ordinária do CNAS, agosto de 2006, p. 17).

Essa tensão instalada levaria o MEC e o MDS a terem que apresentar um discurso governamental minimamente coeso, além de elaborar estratégias e instrumentos de articulação intersetorial. A criação, em 21 de setembro de 2005, de um Grupo de Trabalho Interministerial (Portaria Interministerial nº 3.219/2005), representou uma das principais medidas nesse sentido. Integrado por MDS, MEC e MPOG<sup>39</sup>, mas em diálogo com CNAS,

---

<sup>39</sup> Pelo MDS participava do GT a Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS (SNAS/MDS) e, pelo MEC, a interlocução era especialmente com a Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas do MEC (INEP/MEC), além de representantes dos respectivos Gabinetes ministeriais. Foram, em verdade, os dois órgãos que estiveram mais envolvidos na implementação das ações do GT.

CNE e Comissão Intergestores Tripartite – CIT da Assistência Social, o GT atuou, sobretudo, no ano de 2006, embora haja registro de que já vinha atuando informalmente antes de sua instituição, e que seguiu trabalhando conjuntamente após a expiração de seu prazo de vigência, como nos confirmou nosso/a informante-chave do MDS.

O objetivo do GT Interministerial era apresentar uma proposta de transferência das ações de apoio financeiro ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas, do MDS para o MEC (BRASIL, 2006). Buscava-se garantir a continuidade do atendimento, além de zelar pela rede socioassistencial (Ata da 149ª reunião ordinária do CNAS, julho de 2007, p. 09), definindo orientações comuns em relação à transição para os/as gestores/as municipais e estaduais, das áreas de educação e de assistência social, e aos respectivos Conselhos. Além disso, abarcava iniciativas de inclusão das creches e pré-escolas atendidas pela assistência nos programas e ações do MEC, especialmente nos programas de formação de professores/as leigos/as e de conselheiros/as de educação, para facilitar o processo de integração dessas instituições ao sistema educacional (Idem).

O GT envidou intensos esforços para construir orientações comuns, articular atores estratégicos e disseminar informações, além de construir caminhos para a gestão compartilhada entre dois órgãos de governo e para a redefinição de atribuições e recursos aplicados no atendimento educacional de bebês e crianças pequenas, pais, mães e responsáveis.

Como destacou um/a dos/as informantes-chave do MEC ouvido/a, o GT exercia o papel importante de vencer o movimento existente na rede da assistência, que defendia a migração das creches para a educação sem transferência de recursos. A capilaridade federativa desse processo foi outro desafio, especialmente considerando as realidades dos municípios e a necessidade de se debater o “como fazer”, sem que houvesse perdas para as crianças e suas famílias, como assinalou um/a informante-chave do MDS. Para isso, foram realizados diversos seminários regionais e nacionais para apresentação da Política de Educação Infantil e de debates sobre a qualidade da educação também nas reuniões do CNAS, criando-se comissões e câmaras técnicas intersetoriais e intergovernamentais para subsidiar a transição, além de produção de documentos que orientassem os gestores/as estaduais e municipais (BRASIL, MEC, 2008). O mais importante papel desempenhado pelo GT, contudo, foi o de reduzir tensões e, em articulação com a CIT e com o CNAS, gerar um fluxo de informações e deliberações que alimentaram o processo de migração, como concluímos com base nos depoimentos de informantes-chave do MEC e do MDS.

Na prática, contudo, o que constatou a avaliação da educação infantil realizada concomitante a esse processo é que a transferência não estava muito visível, sendo que alguns/mas dos/as gestores/as e representantes de prefeituras relataram terem ouvido notícias sobre um plano do governo federal para interromper o financiamento das creches e redirecionar para um programa que beneficiasse as famílias (BRASIL, MEC, 2009a). Em 2005, ademais, foram ouvidos relatos de descontinuidade de recursos e o fechamento de entidades que deles dependiam (Idem).

Registrou-se, também, um período de bastantes incertezas – e até mesmo de resistências – da parte de instituições municipais e privadas conveniadas, quando o MDS estabeleceu o final de 2008 como o prazo limite para o financiamento por meio do FNAS, sendo que, posteriormente, os convênios com instituições privadas sem fins lucrativos não poderiam ser celebrados com a assistência social, e sim com a educação (Brasil, MEC, 2008), que, em tese, tinham regramento mais rígido para financiamento, especialmente da rede conveniada.

O prazo de 2008<sup>40</sup> era, na verdade, nos termos previstos pelo FUNDEB, a previsão para a finalização da transição das creches para a educação. O FUNDEB, instituído pela EC 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 (com as alterações do Decreto nº 6.278/2007), é um fundo de natureza contábil, que passou a ser formado por parcelas financeiras de recursos federais e por recursos provenientes de impostos e de transferências de todos os entes federativos, vinculado à educação básica (BRASIL, FNDE, 2008), o que incluía a educação infantil.

As creches e pré-escolas passavam a ter uma fonte de financiamento<sup>41</sup> na esfera educacional, o que representou um avanço inegável no compromisso do Estado com a consolidação da educação infantil. Mas foi apenas em janeiro de 2010 que, de fato, cessou o financiamento da educação infantil pela assistência social, com a extinção do Piso Básico de Transição e sua incorporação ao Piso Básico Fixo e Piso Variável, resultando na oferta de

---

<sup>40</sup> O tema do prazo para a finalização do processo foi constantemente debatido. Quando esse tema começou a despontar na agenda do CNAS esperava-se que a transição fosse finalizada ainda em 2006 (Ata da 128ª reunião ordinária do CNAS, agosto de 2005), chegando-se a cogitar como prazo, posteriormente, o fim de 2007 (Ata da 142ª reunião ordinária do CNAS, novembro de 2005).

<sup>41</sup> A rigor, os fundos públicos não são fonte de financiamento, em sentido técnico, uma vez que não são recursos arrecadados pelo Estado na forma de receitas, como são os tributos. Os fundos públicos são, segundo Salvador (2010), um padrão de destinação de recursos próprios e específicos para o financiamento de determinadas políticas sociais, como determinou a CF-88 em relação à seguridade social. Utilizamos a expressão fonte de financiamento, contudo, nesse segundo sentido. Para estudo detalhado sobre o tema, remetemos a Salvador (2010).

serviços socioassistenciais de acompanhamento às famílias vulnerabilizadas e de serviços para crianças e idosos (Resposta do SIC-MDS, 30 de novembro de 2012). Tratou-se do momento de oficialização da transição, como destacou a/o informante-chave do MDS, a partir do qual não mais se poderia financiar atividades educacionais em creches e pré-escolas.

Com a integração da política de creches ao sistema educacional, a temática de ampliação do compromisso do Estado com esse direito ganhou visibilidade, o que contrastava com as condições de sua implementação até então. Indefinições sobre a identidade da política de creches, cobertura limitada, fontes de financiamento ambíguas e insuficientes, infraestrutura precária, baixa profissionalização e qualificação de seus/suas profissionais, especialmente docentes: esse era o saldo da política de creches até então.

A incorporação da educação infantil à rede escolar financiada pelo FUNDEB representou avanço no processo da integração das creches ao sistema educacional, assim como uma importante sinalização para fazer frente a esse cenário de precariedade. Mas era necessário que o Governo Federal assumisse mais fortemente seu compromisso com essa agenda, criando estratégias e fontes de financiamento suplementares. Nesse contexto, em 2007, foi instituído o Programa *Proinfância* – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil, que, conforme a Resolução nº 6, Anexo II, tem como objetivo:

Promover a assistência financeira para municípios e Distrito Federal para a construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas, visando à ampliação de oferta de educação pública para crianças de zero a cinco anos.

Em 2010, o Programa *Proinfância* foi inscrito na agenda do PAC-2, o que resultou em reformatações no conteúdo e na estrutura de gestão da política. O PAC – instituído, em sua primeira versão, por meio do Decreto nº 6.025/2007 – tem como finalidade, como observa Mello (2009), estabelecer um conjunto articulado de medidas que, dentre outros objetivos, amplie o investimento público em infraestrutura, concorrendo para superação de obstáculos – burocráticos, administrativos, normativos e outros. O PAC-2 apresenta-se como a segunda fase do programa anterior, recepcionando seus objetivos e suas diretrizes, o que significa que lhe compete reorganizar programas já existentes, ampliando metas físicas e orçamentárias, além de aprimorar a sua estrutura de gestão e monitoramento, permitindo melhores resultados. Seu sentido político, contudo, vai além, significando uma agenda de prioridades do Governo Federal. Tendo como objetivo a manutenção da estabilidade econômica e a observância de

acordos internacionais, o PAC priorizou investimento em infraestrutura, partindo de um diagnóstico de que esse seria um gargalo que deveria ser destravado para viabilizar o crescimento econômico brasileiro (RODRIGUES e SALVADOR, 2011). A agenda do PAC, em verdade, foi uma das principais iniciativas que projetou o Governo Lula, especialmente no segundo mandato, como um projeto político de construção de um Estado desenvolvimentista<sup>42</sup>.

A maior ênfase na melhoria da qualidade de vida nas grandes cidades é um dos elementos inovadores da segunda edição, cujas ações de infraestrutura social e urbana compõem um dos eixos do Programa – o PAC Comunidade Cidadã –, que tem como finalidade declarada o aumento da presença estatal em bairros populares, por meio da ampliação da cobertura de serviços, prevendo investimento, no período compreendido entre 2011-2014, de R\$ 23 bilhões (Brasil, MPOG, 2010). Em relação às creches, o resultado esperado é a elevação da taxa de frequência à escola de crianças de 0-3 anos, contribuindo para o alcance da meta prevista no PNE (2011-2020)<sup>43</sup> que prevê a universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos, até 2016, e a ampliação da oferta de creches, até 2020, a fim de atender 50% da população até 3 anos (BRASIL, MEC, 2010). Para isso, o PAC-2 previu, originalmente, a meta de apoio a 6.000 unidades de creches e pré-escolas, com investimento de R\$ 7,6 bilhões (BRASIL, MPOG, 2010). Posteriormente, a meta física passou a referenciar-se pelo quantitativo de 6.427 unidades (Resposta do SIC-MPOG, 13 de dezembro de 2012).

Na medida em que foi incorporado ao PAC-2, o Programa *Proinfância* assumiu, em tese, *status* de prioridade na agenda governamental e, por conseguinte, o problema de acesso de crianças de 0 a 3 anos tornou-se objeto de atenção especial das autoridades governamentais e também de outros atores políticos (KINGDON, 2006), em um nível relativamente elevado quando em comparação a outras políticas públicas. Essa afirmação pode ser ilustrada por uma série de medidas políticas tomadas desde a inserção do tema na agenda de prioridades, bastando destacar que a ação *Brasil Carinhoso – Primeira Infância* – parte do Plano *Brasil sem Miséria* – prevê, para além das medidas de transferência de renda, uma medida referente

---

<sup>42</sup>Como destacam Rodrigues e Salvador (2011), muitos autores assumiram a compreensão de que o PAC significou um maior compromisso com a agenda do desenvolvimentismo, como se pode notar em Kupfer (2007) e Sicsú (2007). Para Rodrigues e Salvador (2011, p. 129), entretanto, o “PAC se apropria indiretamente de parcelas dos recursos do Estado que seriam destinadas às políticas sociais e contribui para a manutenção da política econômica ortodoxa vigente de priorização do pagamento dos serviços da dívida (juros e amortização)”.

<sup>43</sup> Trata-se do novo PNE, cujo PL está em tramitação no Congresso Nacional.

às creches, que consiste na transferência obrigatória de recursos da União às creches públicas municipais ou conveniadas, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa *Bolsa Família* – PBF (Lei nº 12.722/2012). A política de creches passou, portanto, a despertar mais atenção dos órgãos do governo federal até mesmo em programas e políticas que, a princípio, não lhes dizem respeito diretamente, como é o caso da transferência de renda.

## **Capítulo 3 – A Política de creches do PAC-2 e a corresponsabilização do Estado brasileiro pelo cuidado<sup>44</sup>**

### **3.1. Problematizando a política de creches do PAC-2 e a corresponsabilização do Estado pelo educar e pelo cuidar**

Para que investiguemos se a política de creches do PAC-2 importou na maior corresponsabilização do Estado pela provisão social do cuidado, com potencialidades concretas de transformação das práticas sociais do cuidado familista – tal qual vigente até então –, é necessário que conheçamos em que nível a política de creches tornou-se, efetivamente, um compromisso estatal prioritário, para que possamos, após, analisar a inserção do cuidado dentre seus pressupostos ideológicos, de modo a fazer frente à problemática da divisão sexual do trabalho, uma das bases estruturantes das desigualdades de gênero.

Nossa análise neste capítulo abrange a política de creches do PAC-2, no que diz respeito a como o Estado se organizou para assumir a responsabilidade pelo educar e cuidar de bebês e crianças pequenas, além de qual foi o nível de prioridade que a corresponsabilização assumiu, de fato, nesse momento. Para isso, abordamos três aspectos da política: a cobertura, o financiamento e a indivisibilidade da ação estatal com participação social.

### **3.2. A expansão da cobertura de creches**

A garantia do direito a creches de qualidade, sob a perspectiva democrática, perpassa por considerar o acesso dos/as cidadãos/ãs ao serviço, quer em relação às taxas de cobertura, quer em relação às desigualdades no acesso (CAMPOS, FULLGRAF E WIGGER, 2009). Para que possamos avaliar a priorização da política de creches no contexto do PAC-2, devemos, preliminarmente, considerar o diagnóstico de acesso durante o período de transição dessa política da assistência social para a educação, sem perder de vista o contexto de *déficit*

---

<sup>44</sup>Este capítulo foi construído tomando como base as reflexões que desenvolvemos no artigo “A corresponsabilização do Estado pelo cuidado e a igualdade de gênero: análise preliminar da política de creches do PAC-2” apresentado no V Seminário Internacional de Política Social – Desafios da Política Social na Contemporaneidade, em 2012, em Brasília - DF

de cuidado existente na conjuntura atual, tanto no aspecto privado (as mulheres estarem menos na unidade doméstica para atender às necessidades de cuidado de todos/as), quanto no público (a macro instituição central para a gestão do cuidado seguir sendo a familiar).

O PNE (2001-2010) trazia metas específicas de expansão do atendimento para crianças de 0 a 3 anos de idade, devendo a política de creches, em até cinco anos, atender a 30% das crianças nessa faixa etária, e, até 2010, a 50%. Para atingir essas metas, a Política Nacional (BRASIL, MEC, 2006a) previu estratégias de apoio do Governo Federal para os municípios e para o Distrito Federal, visando à construção, às reformas, à ampliação e ao aparelhamento das instituições de educação infantil, incluindo a aquisição de brinquedos, mobiliário, equipamentos, livros e periódicos.

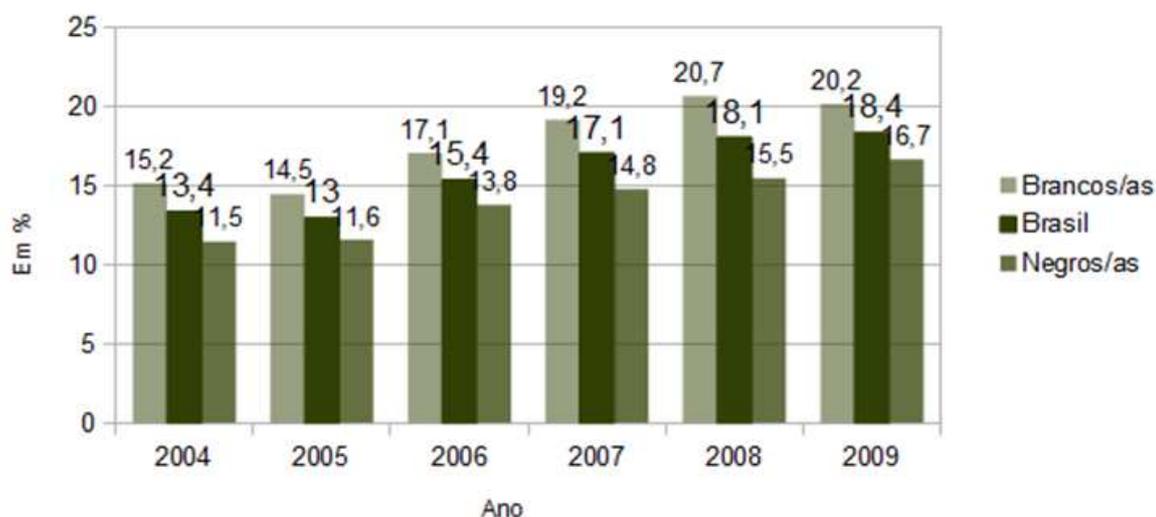
Em 2009, ano utilizado como linha de base do Programa *Proinfância* no PAC-2<sup>45</sup>, para fins de diagnóstico da taxa de cobertura, as creches atendiam a 18,4% de crianças de 0 a 3 anos (IPEA, 2010), enquanto havia 43.030 unidades desse equipamento recenseadas pelo Censo da Educação Básica (INEP, 2009). Como podemos ver no Gráfico 1, a cobertura de creches no Brasil apresentou expressivo aumento, de 2004 a 2009, variando a ampliação em 5%. Todavia, mesmo em 2009, a cobertura ficara abaixo de 20% das crianças de 0 a 3 anos. Ainda que a matrícula em creches não seja obrigatória, (e que, portanto, não seja possível trabalhar com metas de universalização) o valor é bastante baixo, especialmente quando se aprecia esses quantitativos à luz das metas do PNE.

Conhecer o acesso a um serviço pressupõe conhecer quem o acessa de fato. Assim, para além dos dados referentes à cobertura do serviço de creches em relação aos/às bebês e crianças pequenas, é necessário considerar disparidades de acesso decorrentes de múltiplas formas de desigualdade, tais como: regionais, raça/cor, urbano-rural e renda, dentre outras. Com efeito, um dos comandos da política de creches (BRASIL, 2006b) é a garantia de oportunidades iguais a meninos e meninas, sem discriminação de etnia, opção religiosa ou das crianças com necessidades especiais. O que se constata na realidade, contudo, é bastante diverso, como se pode observar no Gráfico 1, em relação à questão racial.

---

<sup>45</sup> Usaremos preferencialmente o ano de 2009 para apresentação de dados estatísticos por se tratar da linha de base referenciada pelo PAC-2.

Gráfico 1 - Taxa de Escolarização Líquida de Crianças de 0 a 3 anos total e por raça/cor – Brasil, 2004-2009.



Fonte: IPEA ET AL (2011). Elaboração: COSTA (2013).

Quando consideramos as desigualdades raciais e o acesso ao serviço, constatamos que, no caso das crianças negras e brancas, houve aumento no período considerado, mas a disparidade manteve-se praticamente constante. A diferença de acesso entre crianças brancas e negras era, em 2009, da ordem de 3,5%. Mas não apenas as desigualdades raciais determinam as oportunidades de acesso; desigualdades regionais, urbano-rural e de renda são também determinantes. Basta notar que, em 2009, enquanto a cobertura na área urbana atingia cerca de 20% das crianças de 0 a 3 anos, no meio rural apenas 8,8% eram atendidas pelo mesmo serviço (IPEA, 2010).

Se o que se pretende com a política de creches é a universalização da garantia de direitos (o que não significa, necessariamente, universalização de acesso), é imprescindível que se considerem essas formas de desigualdades para o planejamento da expansão do serviço, a fim de que os resultados da política comprometam-se com a igualdade material. As recomendações do Relatório de Avaliação (BRASIL, MEC, 2009a) já apontavam para essa conclusão, ao destacar a necessidade de especial atenção à faixa de 0 a 3 anos, com ênfase nas disparidades de acesso, especialmente as de pobreza e desigualdade social.

Essa realidade indica, em verdade, um paradoxo no histórico das creches, associadas historicamente à assistência às famílias pobres, mas sendo as famílias abastadas que melhor usufruem desse serviço, especialmente por meio da provisão mercantilizada. Isso decorre do fato de que as creches, na perspectiva educacional, já eram garantias das crianças cujas

famílias dispunham de recursos e optavam por elas como forma de educar e cuidar. Para escaparem do estigma das creches, essas instituições recebiam outros nomes, como jardim de infância.

Outro aspecto importante para a análise do acesso diz respeito às matrículas em rede pública e privada de creches, uma vez que essas informações permitem conhecer o quanto o Estado assume diretamente a provisão dessa demanda social. Em relação ao número de estabelecimentos cadastrados, deve-se notar que a política de creches é marcada por um processo de descentralização (ou municipalização) da prestação do serviço, o que responde à repartição de competências entre os entes federativos, decorrente da CF-88 e da LDB (Lei 9.394/96, art. 11, V). Mas constata-se um peso considerável da iniciativa privada, seja por meio da mercantilização do serviço, seja por meio da forte ongnização do serviço público (GAMA, 2008).

Com efeito, no período anterior ao início da migração (ainda na vigência do FUNDEF), consolidava-se uma tendência de diminuição da participação dos municípios e aumento das matrículas nas instituições privadas, especialmente nas regiões mais ricas (BRASIL, 2009a). Em 2004, 57,1% das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas em creches públicas e 42,9% na rede privada (IBGE, 2004). Para o ano de 2009, houve reversão dessa tendência, visto que, no período em questão, 65,6% das matrículas de creches integravam a rede municipal, embora a iniciativa privada seguisse fortemente representada no setor, respondendo por 33,9% do total de matrículas das creches (INEP, 2009).

A rede privada pode ter fins lucrativos ou não. As que não possuem fins lucrativos subdividem-se em comunitárias, confessionais ou filantrópicas<sup>46</sup> (BRASIL, 2009d). Esses três tipos podem contar com financiamento público, por meio de convênios e parcerias, caminho escolhido pelo Estado brasileiro, em diversos momentos, para viabilizar a oferta do serviço (BRASIL, 2009d), não apenas na sua origem, mas também na historia mais recente, como na Era FHC, em que o “público não estatal” era entendido como o caminho mais adequado aos serviços sociais. E isso ainda é uma realidade atual. Basta notar que a rede municipal, em 2009, saltava de 65,6% para 82% se considerarmos as instituições privadas conveniadas (INEP, 2009)

---

<sup>46</sup> De acordo com a leitura da LDB (art. 20), em síntese, o que caracteriza as comunitárias é a inclusão de representantes da comunidade; as confessionais atendem à orientação confessional ou ideologia específica; e a filantrópica possui o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS.

A importância das creches privadas sem fins lucrativos (e da defesa de seus interesses) é bastante visível nos debates sobre o FUNDEB travados no CNAS. Os requisitos mais rígidos da área educacional para transferência de recursos para instituições privadas sem fins lucrativos, quando em comparação à assistência, chegaram a ser nomeados como as “travas da discussão” da migração das creches da assistência para a educação (Ata da 155ª reunião ordinária do CNAS, fevereiro de 2008). É de se ressaltar que as instituições sem fins lucrativos podem gozar de uma série de isenções tributárias, além do que, quando conveniadas com o poder público, podem vir a receber recursos do FUNDEB.

Essa tendência à privatização do serviço em sentido amplo (abarcando as instituições com ou sem fins lucrativos), além de refletir o impacto da ideologia neoliberal nas políticas sociais, compromete a garantia de direitos à educação de qualidade, especialmente em relação aos grupos que já se encontram em situações de desigualdade de acesso. Coloca, ainda, um desafio a mais em relação à formulação, à gestão, ao monitoramento e à avaliação das políticas, dada a menor possibilidade de intervenção estatal em relação ao serviço prestado, o que gera dificuldades extras à articulação da política, cujo histórico é de desarticulação e fragmentação.

No contexto do GT interministerial para a transição, o MDS realizou estudo intitulado pareamento, que permite conhecer um pouco melhor a realidade das creches que eram financiadas pela assistência social, antes da transição. A primeira informação relevante é que, em 2006, das 13.627 unidades identificadas, 65% das instituições financiadas pelo FNAS também eram reconhecidas como instituições educacionais, sendo que 80,3% integravam a rede pública (BRASIL, MEC, 2008). Em relação a este último dado, contudo, se pode ponderar que a rede privada pode estar subnotificada, tanto por prescindirem de financiamento da assistência social, quanto por serem tão precárias que não constam em nenhum sistema de dados governamentais. Outro dado que chama atenção é a maior presença de crianças matriculadas na pré-escola (73%) do que nas creches (27%), o que também deve ser problematizado em face dos dados de cobertura desses dois serviços, já que a rede do primeiro é bem mais ampla do que a do segundo. Por fim, é importante destacar o peso da jornada integral na rede financiada pela assistência, chegando a 48% das matrículas.

Para enfrentar esse cenário, o Governo Federal instituiu, em 2007, o Programa *Proinfância*, posteriormente inscrito no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>47</sup>. O Programa tem como objetivo a transferência voluntária aos municípios, viabilizando a complementação ao financiamento de creches e pré-escolas. Sua implementação na fase pré-PAC<sup>48</sup> foi, todavia, bastante limitada, tendo sido conveniadas, de 2007 a 2011, 2.543 unidades (Resposta do SIC- FNDE, 26 de dezembro de 2012).

Ao avaliar esses resultados, o Governo Federal entendeu que o fraco desempenho deveu-se a problemas de gestão e pactuação do Programa, como constatamos com base em falas de informantes-chave do MEC e também da consulta ao SIC-MPOG. Primeiramente, teriam significado obstáculos os instrumentos de pactuação utilizados – basicamente convênios com os entes municipais –, a necessidade comprovada de construção da unidade na localidade selecionada (estudo de demanda) e, ainda, a comprovação de terreno viável para a obra (Resposta do SIC-MPOG, 13 de dezembro de 2012). Nesse caso, era necessário atestar documentalmente a dominialidade e a adequação dele (Idem). Com a inscrição do Programa *Proinfância* no PAC-2 passou-se a empregar, para a pactuação, o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, bem como a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR, procedimentos realizados por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec).

Trata-se de um formato simplificado de repasse de recursos, que dispensa a celebração de convênio, acordo ou contrato, sendo necessário apenas que seja identificada a ação objeto de financiamento, prevendo-se metas quantitativas e cronograma de execução, além de prazos de início e fim das etapas programadas (Lei nº 12.695/2012). Isso permitiu diminuir o tempo de análise dos pedidos, além de conferir mais dinamicidade ao diálogo (Resposta do SIC-MPOG, 13 de dezembro de 2012). Além disso, a dominialidade do terreno não é mais exigida no momento de pactuação, mas sim na primeira prestação de contas, o que garante aos entes municipais prazo maior para providências documentais (Idem).

Outra mudança significativa sofrida pelo Programa *Proinfância* diz respeito ao critério de seleção de municípios a serem atendidos. No início da fase Pré-Pac, foi elaborada a matriz de atendimento que dividia os municípios segundo “índices de vulnerabilidade social,

---

<sup>47</sup> O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE é um programa que tem como objetivo, por meio de instrumentos de planejamento estratégico, aperfeiçoar a gestão por resultado nas escolas. Vide: <http://portal.mec.gov.br>

<sup>48</sup> A categoria, que adotamos, consta na Resposta do SIC-MPOG, 13 de dezembro de 2012.

*déficit* de matrículas nas redes públicas municipais, número de mães que trabalhavam fora do domicílio, entre outros” (Resposta do SIC-FNDE, 26 de dezembro de 2012, p. 01)<sup>49</sup>. Ao ser inserido no PAC-2, o Programa passou a ter a seleção de projetos orientada pela divisão em grupos (1,2 e 3), definida pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento – GEPAC, que tem como critério central o número de habitantes conforme a região do país, como se pode ver abaixo:

**Quadro 3 – Municípios por grupos do PAC-2: quantidade, caracterização e porcentagem da população, Brasil - 2012.**

Grupos	Quantidade de Municípios	Caracterização dos Municípios	% da População
<b>G1</b>	477	11 Regiões Metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos). Acima de 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Acima de 100 mil habitantes no Sul e Sudeste.	60%
<b>G2</b>	221	Entre 50 e 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entre 50 e 100 mil habitantes no Sul e Sudeste.	8%
<b>G3</b>	4.866	Abaixo de 50 mil habitantes	32%

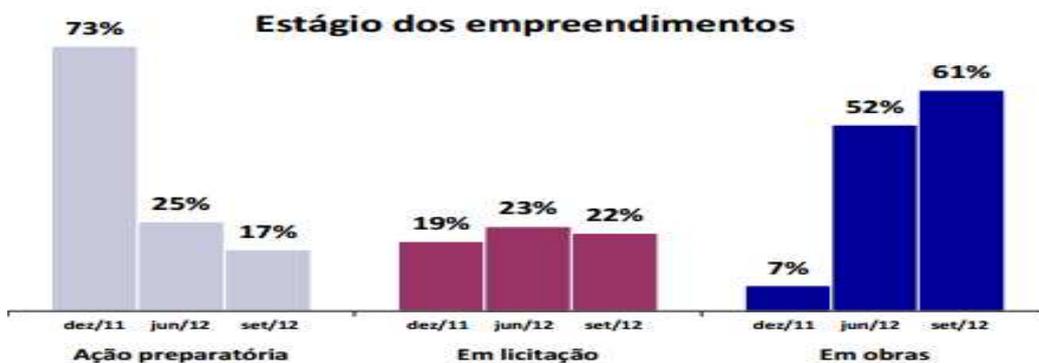
Fonte: Resposta do SIC- MPOG, 13 de dezembro de 2012.

Em relação à execução do Programa na vigência do PAC-2, é de se destacar que, até setembro de 2012, o PAC-2 havia contratado 3.013 creches e pré-escolas, distribuídas em 1.595 municípios, em todos os estados e no Distrito Federal (BRASIL, MPOG, 2012b). O ritmo de seleção e contratação foi basicamente o mesmo em 2011 e 2012. Houve suave aumento de estabelecimentos selecionados e contratados<sup>50</sup> em 2012, em comparação a 2011 (1.507 selecionados e 1.505 contratados, em 2011, e 1.512 selecionados e 1.508 contratados, em 2012) (Idem). Por fim, os resultados preliminares da política de creches do PAC-2 indicam que, nesses 2 anos, foram contratados 57% do total de estabelecimentos previstos como meta, e, conforme o último balanço de 2012, 61% dos equipamentos de creches apoiados estavam em obras (Idem), como consta da figura abaixo:

<sup>49</sup>A Resolução nº 6/2007, Anexo I, previa um modelo de classificação que considerasse as dimensões populacional, educacional e de vulnerabilidade social, criando três grupos, consoante os valores obtidos para os cálculos dos indicadores selecionados por cada dimensão. Houve, ainda, nesse período, a organização das demandas, no que diz respeito às creches, por meio de 3 grupos: Creche I – 4 a 11 meses; Creche II – 1 a 2 anos; Creche III – 2 a 4 anos (Resolução nº 6, Anexo II, FNDE).

<sup>50</sup> É importante destacar, contudo, que contratado não significa construído, tampouco em funcionamento.

Gráfico 2 – Estágio dos empreendimentos da política de creches do PAC-2 – Brasil, 2012.



Fonte: 5º Balanço do PAC-2 (maio/setembro de 2012)

Com isso, constatamos que o ritmo de execução não é o gargalo central para problematizarmos a priorização do problema das creches pelo Governo Federal, já que a execução segue ritmo aceitável. Em verdade, o nó central está na prioridade limitada conferida à política de creches, quando se compara ao *déficit* acumulado, ou seja, em relação às demandas sociais pelo serviço. Nesse sentido, as metas físicas (unidades construídas) e orçamentárias (recursos previstos) são pouco ousadas, quando comparadas à restrita cobertura da rede de serviços, como podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 1 – População de 0 a 3 anos e atendimento por creches: números absoluto e relativo, por Grupos do PAC-2 – Brasil, 2010.

Grupo PAC- 2	População 0-3 anos	Atendimento 0-3 anos	% Atendimento
G1	6.304.722	1.263.235	20,0
G2	846.873	166.767	19,7
G3	3.774.298	634.651	16,8
<b>Total</b>	<b>10.925.893</b>	<b>2.064.653</b>	

Fonte: Censo Populacional/IBGE 2010 e Educacenso/INEP 2010; Elaboração: Resposta do SIC-MPOG, 13 de dezembro de 2012.

Nota: Por atendimento, foram consideradas as matrículas constantes no Censo Escolar de 2010, que abarca instituições públicas e privadas, além de uma projeção referente às 2.528 unidades do *Proinfância* conveniadas, estimando-se 531.120 vagas.

Nota: Utilizamos uma versão adaptada da Tabela elaborada, selecionando-se o grupo populacional de 0 a 3 anos e conferindo-lhe um título distinto.

Evidencia-se que, ainda que computadas as vagas previstas para serem geradas pelas unidades contratadas do Programa *Proinfância*, em nenhum dos grupos considerados, alcança-se mais de 20% de cobertura, sendo que o grupo que abarca os menores municípios (G3) é o que apresenta piores resultados. Ainda que o Programa não seja a única política

pública de financiamento das creches, seria de se esperar a incidência de maior impacto da ação do Governo Federal em relação à ampliação da expansão, considerando que o FUNDEB apenas remunera as unidades já existentes. O Programa previu como meta, contudo, 6.427 unidades de creches e pré-escolas apoiadas como meta (resposta do SIC-MPOG, 13 de dezembro de 2012), o que é bastante irrisório em relação ao *déficit* acumulado, como consta da seguinte resposta do SIC - MPOG (13 de dezembro de 2012, p. 05):

Assim, considerando-se uma população de mais de 16 milhões de crianças e a meta de 50% de atendimento em creches e 100% de atendimento em pré-escola, temos um *déficit* calculado de 4.293.852 matrículas. Considerando-se que, em média, um projeto arquitetônico padronizado do *Proinfância* atende a 216 crianças, o País teria que construir ou disponibilizar mais 19.878 unidades escolares de educação infantil nos próximos anos.

A cobertura dos serviços de creche, como destacado anteriormente, não é homogênea, sendo entrecortada por diferenças de classe, raça e localização de domicílios, o que é reconhecido pelo Parecer CEB/CNE nº 20/2009 (p. 05), que destaca o seguinte: “É bastante conhecida no país a desigualdade de acesso às creches e pré-escolas entre as crianças brancas e negras, moradoras do meio urbano e rural, das regiões sul/sudeste e norte/nordeste e, principalmente, ricas e pobres”. Por se tratar de condição “bastante conhecida”, era de se esperar que as políticas públicas relacionadas à educação infantil partissem desse diagnóstico e buscassem superar esse estado de coisas, o que se aplicaria, em tese, ao PAC-2.

Ainda que o PAC Comunidade Cidadã afirme a prioridade da ampliação de serviços nos bairros populares, e que os documentos do MEC sobre o Programa *Proinfância* – antes e depois da vigência do PAC – tragam referências à incorporação da questão da vulnerabilidade social, não se constata definição de critérios que de fato incorporem às desigualdades de acesso a um plano de expansão do serviço. Apenas a partir da seleção de 2013, passou-se a realizar estudos que levassem em conta o *déficit* de atendimento (resposta do SIC-MPOG, 13 de dezembro de 2012), que, contudo, partem de dados demográficos dos municípios, e não da desigualdade de acesso de diferentes grupos. Em verdade, de nossos contatos com os informantes-chave do MEC pudemos perceber que questões que viessem para complexificar os projetos (como priorização da área rural ou do enfoque de gênero) eram compreendidas como possível fonte de atraso ou de inexecutabilidade das obras, razão pela qual deveriam ser evitadas.

A baixa priorização dessa questão para seleção de projetos contrasta com as orientações e os parâmetros para educação infantil vigentes, já que o plano de expansão das

creches deveria levar em consideração, em quantidade e localização, as necessidades das famílias e crianças, assim como a igualdade de oportunidades de acesso (BRASIL, MEC, 2009b). O planejamento da expansão da rede, portanto, deveria contar com um diagnóstico da realidade em que se insere o serviço, permitindo conhecer a situação de atendimento existente e também a demanda efetiva por acessá-lo (que pode ser diferente do número de crianças de 0 a 3 anos), inclusive identificando-se a existência de lista de espera nas instituições educacionais (BRASIL, MEC, 2009d). Sem que se construa um diálogo constante com as famílias, e sem avançar na análise do *déficit* real, a política de creches corre o risco de seguir mirando beneficiários/as abstratos/as.

A falta de existência de diagnósticos mais substantivos, tendo como base as listas de espera e o *déficit* real, cria dificuldades para dimensionar qual é a carência efetiva do serviço, considerando que a matrículas em creches não é obrigatória. Essa situação pode afetar desproporcionalmente crianças, pais, mães e responsáveis negros/as, rurais, pobres etc., que são exatamente os segmentos populacionais que mais dependem da oferta pública de serviços, e que, mais das vezes, não os podem adquirir-los no mercado.

O *Brasil Carinhoso* traz um avanço interessante sobre essa dimensão, ao prever que: “O levantamento periódico da demanda por educação infantil em creches e pré-escolas, realizado pelos Municípios e pelo Distrito Federal, com a colaboração da União e dos Estados, deverá nortear a expansão das respectivas redes escolares” (Art. 2º, III, § 5º da Lei nº 12.722/2012). Apesar de não disciplinar de que forma será realizado esse levantamento, nem mesmo por meio dos atos infralegais editados posteriormente (como é o caso da Resolução FNDE nº 29/2012 e da Portaria interministerial nº 1/2012), abre-se a possibilidade de se avançar em relação ao conhecimento da demanda efetiva por creches.

O *déficit* de serviços de creche, que também significa o *déficit* da efetividade do direito à educação e ao cuidado infantil, é a forma visível de um elemento ideológico (invisível): o familismo. A análise das desigualdades de gênero e uso do tempo permite lhe dar visibilidade. Como vimos anteriormente (Capítulo 1), o tempo do cuidado é muito rígido, pois depende das necessidades concretas a serem atendidas, aproximando-se mais do ciclo da vida do que do ‘tempo-relógio’ (CARRASCO, 2001a) que, no caso do cuidado infantil, exige intensa carga de dedicação, considerando tanto as atividades concretas, quanto o tempo de disponibilidade para cuidar (DURÁN, 2010). Assim, uma vez que as famílias não contam com equipamentos públicos, um dilema sobre a utilização do tempo projeta-se na vida das mulheres: quais atividades deverão ser sacrificadas? Esse dilema contribui para o menor

tempo para diversas atividades, com especial impacto sobre a trajetória no mercado de trabalho.

As mulheres estão menos disponíveis do que os homens para o mercado de trabalho, como vimos no capítulo 2. Com efeito, em 2009, a taxa de participação dos homens era de 81,6%, ao passo que a das mulheres era de 58,9%, o que importa uma diferença da ordem de 22,7%. Além disso, as mulheres estavam mais presentes entre as pessoas desempregadas, mas em busca de emprego, especialmente as mulheres negras: Em 2009, enquanto 5% dos homens brancos viviam o desemprego, essa era uma realidade para 12% das mulheres negras (IPEA ET AL, 2011). Apesar de serem muitos os fatores que determinam essa distinta vivência do mercado de trabalho, a responsabilização pelo cuidado familiar deve ser salientada como uma delas, pois, como assinala Pautassi (2010), para que as mulheres possam se mercantilizar, elas precisam, antes de tudo, desfamiliarizar-se.

A inserção das mulheres no mercado de trabalho é, ainda, marcada pela precariedade e informalidade, uma vez que o trabalho precário ocupa 41,1% da mão de obra feminina, em contraposição aos 25% de homens na mesma condição (IPEA/DISOC, 2009)<sup>51</sup>. Considerando a questão racial, constatamos que essa é uma realidade mais comum para as mulheres negras, já que 48,4% delas estão inseridas dessa forma no mundo do trabalho. Apesar de essa forma de vivenciar o mercado de trabalho significar piores remunerações e acesso restrito aos direitos trabalhistas e previdenciários, uma das razões para a massiva presença feminina nessas ocupações é a possibilidade de usufruir de jornadas menores ou flexíveis, que permitem articular o tempo de exercer a profissão e o tempo de cuidar. Como ilustram Bruschini e Ricoldi (2008, p. 114), ao pesquisarem as políticas de apoio às trabalhadoras:

Não foram poucos os relatos daquelas que abriram mão de bons empregos, com todos os direitos assegurados, mas com extensas jornadas, para ficar com os filhos pequenos em casa ou para trabalhar em outra atividade, como autônomas.

Conseguir vaga nas creches é, de acordo com pesquisa realizada recentemente por SOS Corpo e Datapopular (2012) a principal dificuldade que as mulheres encontram no cotidiano, apontada por 34% das entrevistadas; no caso das respostas espontâneas, as creches

---

<sup>51</sup>As ocupações consideradas precárias são aquelas que abarcam emprego sem carteira assinada, trabalho doméstico remunerado, construção para o próprio uso, produção para o próprio consumo e sem remuneração (IPEA/DISOC, 2009).

foram apontadas também por 16% das entrevistadas como a principal demanda das mulheres para o poder público, a fim de diminuir a sobrecarga de trabalho, juntamente com melhoria nos transportes (Idem). Essa realidade é bastante marcante para a ocupação feminina, haja vista que as mulheres dedicam menos horas de seu tempo ao trabalho remunerado. Em 2009, a jornada média semanal masculina correspondia a 42,4 horas, enquanto que a feminina era da ordem de 35,1 horas (IPEA, 2012). Se considerarmos, contudo, a jornada total (jornada remunerada + afazeres doméstico), identificamos a sobrecarga que as mulheres vivenciam por conta do familismo, que marca a solução do cuidado no Brasil: Em 2009, os homens dedicavam 51,9 horas semanais ao trabalho total, as mulheres empregavam, por sua vez, 57,1 horas (IPEA, 2012).

A ausência de políticas de corresponsabilização do Estado pelo cuidado impacta diretamente na inserção das mulheres no mundo do trabalho. E apenas com a democratização efetiva do cuidado, o que importa a expansão expressiva da rede de equipamentos sociais públicos de cuidado – como são as creches –, essa realidade poderá começar a sofrer transformações orientadas pela igualdade de gênero.

Outra questão que permite identificar a persistência do familismo em relação à política de creches diz respeito à alteração introduzida pela EC nº 59/2009, que prevê a obrigatoriedade de atendimento das crianças de 4 a 5 anos em pré-escola, cuja implementação progressiva é prevista até 2016, o que se coaduna com a meta de universalização do ensino nessa faixa etária, constante do PNE (2011-2020) em tramitação no Congresso Nacional. Com isso, a frequência às creches passará a ser o único ciclo cuja matrícula é optativa. Mais do que isso, a necessidade de implementar o disposto nessa EC cria “rivalidade” entre creches e pré-escolas na disputa por recursos, especialmente quando não se definem metas específicas para cada uma delas. É o caso do Programa *Proinfância*, cuja referência da meta de 6.427 unidades são os estabelecimentos de educação infantil, assim como todos os dados de execução do Programa disponibilizados. Essa “rivalidade”, contudo, tende a privilegiar a pré-escola, dada a meta de universalização.

Dessa forma, fica comprometida a transparência sobre a ação efetivamente realizada pelo Governo Federal em relação à ampliação das creches. Mais do que isso, porém, ressignifica-se o padrão assistencialista de oferecimento do serviço de creches que, ao ser uma vez mais negligenciado, não atende a quem a ele tem direito, mas sim a quem dele mais necessitar (ou, ao revés, quem por ele puder pagar). Basta notar que, se a totalidade das

crianças de 0 a 3 anos demandasse por vagas em creches, a oferta não estaria disponível para preenchimento.

### **3.3. Financiamento das creches do PAC-2**

A expansão da rede de atendimento do serviço de creches só se viabiliza mediante o comprometimento de um montante de recursos que seja adequado para responder ao desafio assumido como prioridade, embora não seja apenas o volume de recursos que importe, mas como é orientada sua execução. Como vimos no capítulo anterior, a atuação do Governo Federal fundava-se em uma ambiguidade: afirmava-se a importância da integração das creches ao sistema educacional, mas financiava-se a política por meio do FNAS, recurso da assistência social. Com efeito, segundo o Relatório do GT interministerial para a transição, em 2005 o MDS financiava uma rede de 16,2 mil instituições, expressivamente composta por creches e pré-escolas, alcançando 1,7 milhão de crianças de 0 a 6 anos, em 81% dos municípios, com desembolso da ordem de R\$ 246 milhões/ano, sendo esse o patamar que se mantinha, sem grandes alterações, desde o ano 2000 (Brasil, 2006).

Esse cenário gerava enorme foco de disputas, uma vez que a educação infantil não detinha fonte específica de financiamento, restando os municípios e instituições privadas na dependência do FNAS (BRASIL, MEC, 2009a). Como apontamos anteriormente, esse foi o maior obstáculo à criação de consensos no âmbito do CNAS. É emblemático que um dos momentos de mais tensão nos debates travados no Conselho tenha se desenrolado com a notícia de que a proposta de lei orçamentária anual de 2007 traria corte orçamentário expressivo para os recursos do FNAS (cerca de R\$ 200 milhões), que seria decorrente do repasse do valor à educação, em face do processo de migração (Ata da 139ª reunião ordinária do CNAS, agosto de 2006). Como sintetizou um/a dos/as informantes-chave do MEC, havia forte posicionamento, vocalizado por diversos/as conselheiros/as no CNAS, de que as creches fossem integradas à educação, mas que o recurso do FNAS que as financiavam não, o que era compreendido como forma de defesa da ampliação dos recursos da assistência social. Mas seria impraticável, ainda segundo ele/a, transferir a responsabilidade a um órgão setorial sem lhe garantir a forma de custeio.

A definição de uma fonte de financiamento para a educação infantil estava pautada em uma série de documentos de referência, sendo ilustrativo que a Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, MEC, 2006b) anunciasse, como um de seus objetivos, a garantia

de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil, e, também, para a expansão ao atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos, visando a atingir as metas do PNE (2001-2010) e dos planos estaduais e municipais, assegurando a qualidade de atendimento. A avaliação sobre a educação infantil (BRASIL, MEC, 2009a), igualmente, apontava a necessidade de se garantir fonte de financiamento específica para a integração das instituições da educação infantil ao sistema educacional.

O projeto de legislação original de criação do FUNDEB não incluía, no primeiro momento, o financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos. Foi na fase de emendas na Câmara dos Deputados que se ampliou a abrangência dele para abarcar também as creches (BRASIL, MEC, 2009a). Em verdade, esses equipamentos estiveram no centro de um grande conflito de interesses, envolvendo especialmente as esferas municipais e estaduais, mas contrapondo também a política educacional à econômica, já que a argumentação girava em torno dos custos, supostamente acarretando dificuldades aos municípios (Idem). É interessante notar que o MEC criticava a assistência social por não se dispor, no primeiro momento, a abrir mão dos recursos que financiavam as creches, mas no momento de aprovação do FUNDEB correu-se o risco de perder uma grande oportunidade de solucionar a questão.

Foi a pressão social sobre a Câmara dos Deputados que garantiu que fosse aprovada a emenda que previa o financiamento também para as creches (BRASIL, MEC, 2009a). Esses movimentos, que articulavam entidades dos direitos das mulheres, das crianças, parlamentares, entre outras forças políticas, organizaram-se por meio de ações como as “Fraldas pintadas” e o “FUNDEB para valer”, além da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que mobilizou cerca de 200 entidades (Revista Criança, nº 44, nov. 2007). Mais uma vez evidenciava-se o equívoco em compreender as políticas sociais como uma mera decisão de atores governamentais, vez que é a correlação de forças e disputas que se constroem em torno delas que impulsionam (ou não) as engrenagens, conferindo-lhes formato e existência.

O FUNDEB esteve constantemente na pauta das reuniões do CNAS do período, especialmente em 2007, com destaque para a compreensão de que o Fundo deveria ampliar seu escopo para abarcar também a educação infantil (Ata da 129ª reunião ordinária do CNAS, setembro de 2005). A definição de uma fonte de financiamento para a educação infantil no âmbito da educação somou-se a mudanças em relação às possibilidades de utilização do Piso de Transição da educação infantil da Assistência Social, redirecionando seus recursos para

ações socioeducativas para crianças pequenas e suas famílias (Ata da 128ª reunião ordinária do CNAS, agosto de 2005). O resultado foi o consenso no campo da assistência em torno da transição.

A criação do FUNDEB foi, portanto, essencial para selar o processo de integração das creches ao sistema educacional, contrapondo-se ao cenário fomentado pelo FUNDEF, que gerava desestímulos a estados e municípios em relação ao financiamento da educação infantil, especialmente considerando que, naquele momento, o ensino fundamental era obrigatório e o infantil, como um todo, optativo (GOMES, 2009).

Mas nem tudo foi vitória para os movimentos de luta pela educação infantil. As definições acerca do fator de ponderação representaram, em verdade, uma derrota. O fator de ponderação é a forma de cálculo para a distribuição dos recursos do Fundo que, no caso das creches, considera as matrículas nas instituições municipais e conveniadas, com base nos dados do Censo Escolar (BRASIL, MEC, 2008b), publicado anualmente pelo MEC. Trata-se de índice mínimo que tem o objetivo de equilibrar a distribuição de recursos entre os níveis de ensino, variando de 0,70 a 1,30<sup>52</sup>, cuja definição anual compete à Comissão Intergovernamental<sup>53</sup>.

No caso das creches, há previsão de diferentes fatores de ponderação, conforme sejam as unidades públicas em tempo integral, parcial ou creches conveniadas em tempo integral e parcial, embora a aplicação de diferentes índices tenha se iniciado em 2008, no qual o fator de ponderação para creche pública em tempo integral foi de 1,10 e para o parcial, 0,80, a título de exemplo<sup>54</sup>. Trata-se de um valor bastante baixo, especialmente considerando que a educação infantil é relativamente mais cara, porque exige número menor de alunos/as por professor/a, além de apresentar um *déficit* historicamente acumulado. Essa razão respaldou as reivindicações do movimento de luta pelas creches para que o fator de ponderação fosse baseado no valor real por aluno, o que não prevaleceu (BRASIL, MEC, 2009a).

---

<sup>52</sup>O fator de ponderação igual a 0,80 significa que cada criança matriculada corresponde a 80% do valor repassado pelo FUNDEB ao ensino fundamental urbano, que é valor de referência, o fator 1 (Revista Criança, nº 44, nov. 2007).

<sup>53</sup> A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade tem como atribuição, dentre outras, especificar anualmente as ponderações a serem aplicadas em cada etapa do ensino, além de fixar a complementação da União (art. 13 Lei nº 11.494/2007). A Comissão é composta por 1 representante do MEC; 5 representantes das secretarias estaduais da educação; e 5 representantes das secretarias municipais da educação (art. 12).

<sup>54</sup>Em 2007 não se previu diferenciação dos tipos de creche, tendo se definido um único fator de ponderação, igual a 0,80.

É importante reiterar que o financiamento das creches apenas passou a ser de integral responsabilidade da educação a partir de janeiro de 2010, momento em que foi oficializada a transição, como pontuou a/o informante-chave do MDS. Primeiramente, porque o FUNDEB previu um período de transição para o financiamento das instituições da educação infantil recenseadas, que deveria ser plenamente assumido pelo fundo a partir de janeiro de 2009. Mas o fim do financiamento da assistência social se deu apenas com a extinção do Piso Básico de Transição, por meio da Portaria nº 288/2009 do MDS, que determinou que a proteção básica limitar-se-ia aos serviços da assistência social, a partir de janeiro de 2010<sup>55</sup>.

No que diz respeito ao financiamento das creches pelo Governo Federal, como ressalta o/a informante-chave do MDS, ele de fato cessou em janeiro de 2010. No que diz respeito aos municípios, também deveria cessar, ante o disciplinamento legal sobre o tema, embora, como ele/a ponderou, não seria possível afirmar, taxativamente, que não subsiste alguma forma de financiamento da educação infantil pela assistência social na esfera municipal.

Há uma limitação em relação ao FUNDEB, no que concerne à expansão da rede. Isso porque o Fundo remunera as instituições credenciadas tomando como base as matrículas de crianças, o que pressupõe a existência de escolas e vagas, sendo que um dos principais gargalos da política de creches é a necessidade de expansão da cobertura, ou seja, dos equipamentos sociais, para ampliar a oferta de vagas (REVISTA CRIANÇA, nº 46, 2008). Para que o Governo Federal assumisse de fato sua parte da responsabilidade em relação a esse quadro deficitário, seria necessário instituir uma fonte de financiamento da ampliação da rede de serviço que complementasse o FUNDEB, o que justificou a criação do Programa *Proinfância*. Dessa forma, a problemática da expansão tornou-se tema relevante na agenda política, a ponto de fomentar a instituição de política pública com essa finalidade e, posteriormente, de ser inserida na agenda do PAC-2, cuja relevância podemos avaliar com base na tabela abaixo:

---

<sup>55</sup> Nós chegamos a essa informação, em um primeiro momento, tendo como base nosso contato inicial com informante-chave do MDS. E, posteriormente, pela resposta ao nosso pedido por informações formulado ao MDS, no âmbito do Sistema de Informação ao Cidadão – SIC respondido em 30 de novembro de 2011, que nos levou a localizar a Portaria e, ainda, informações detalhadas no *site* do MDS, especificamente em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/psb-protecao-especial-basica/pbt-extincao>.

Tabela 2 – Recursos do PAC Comunidade Cidadã por Programas e Ações - Brasil, 2011-2014.

EIXOS	2011-2014 (orçamento em R\$ bilhões e %).
Unidade de Pronto Atendimento – UPA	2,6 (11,3%)
Unidade Básica de Saúde – UBS	5,5 (23,9%)
Creches e Pré-Escolas	7,6 (33%)
Quadras Esportivas nas Escolas	4,1 (17,8%)
Praças do PAC	1,6 (6,9%)
Postos de polícia comunitária	1,6 (6,9%)
<b>TOTAL</b>	<b>23,0</b>

Fonte: BRASIL, MPOG (2010). Elaboração própria.

Como podemos notar, no contexto do PAC Comunidade Cidadã, a ampliação da rede de creches e pré-escolas é de especial destaque, respondendo por 33% de seu orçamento. Isso o coloca como principal programa em montante de recursos previstos (as UBS, segundo programa em termos de recursos previstos, respondem por 24% do valor do eixo, no total de R\$ 5,5 bilhões). Em relação ao cronograma de execução, os resultados preliminares indicam que, nesses 2 anos, foram comprometidos 45% dos recursos previstos e, até setembro de 2012, o total de investimento previsto era de cerca de R\$ 3,4 bilhões (BRASIL, MPOG, 2012b).

A inscrição do Programa *Proinfância* no PAC-2 acarretou mudanças substantivas no financiamento das creches. Emblemática é a Lei nº 12.499/2011 (com alterações previstas na Lei nº 12.695/2012), que ampliou as possibilidades de financiamento da educação infantil, ao autorizar a União a transferir recursos financeiros, em caráter suplementar, para manutenção de creches e pré-escolas dos municípios e do Distrito Federal que tenham sido apoiadas pelo *Proinfância* e estejam em plena atividade, mas que ainda não tenham sido computadas pelo FUNDEB (independentemente do credenciamento no Censo Escolar). Os critérios de repasse do FUNDEB também foram alterados nesse contexto, o que se percebe com a comparação entre o fator de ponderação aprovado para as creches públicas em tempo integral para o exercício de 2012, equivalente a 1,30 (Portaria nº 1.322/2011), com o primeiro valor vigente do Fundo para a mesma situação, que, em 2007, era da ordem de 0,80.

A ação do *Brasil Carinhoso*, lançada em 2012, como parte do *Plano Brasil sem Miséria*, significou outro importante avanço. Com o propósito de retirar da miséria famílias com filhos de até 6 anos (resposta do SIC-MDS, 30 de novembro de 2012), o *Brasil Carinhoso* é composto por um pilar de transferência de renda, mas também por outras bases: a

educação e a saúde<sup>56</sup>. Com o objetivo declarado de ampliar a oferta de vagas em creches, o *Brasil Carinhoso* prevê uma complementação ao FUNDEB e ao *Proinfância*, por meio da transferência obrigatória de recursos da União<sup>57</sup> aos municípios e ao Distrito Federal, para alcançar creches públicas ou conveniadas cujas famílias sejam beneficiárias do Programa *Bolsa Família* (Lei nº 12.722/2012 e Resolução FNDE nº 29/2012). O valor corresponde a até 50% a mais sobre o montante destinado pelo FUNDEB, tendo como base para o cálculo as crianças matriculadas que integrem famílias beneficiárias do Programa *Bolsa Família* (Portaria interministerial nº 1/2012).

A dotação orçamentária é do MDS, que transfere recursos ao MEC, mais precisamente ao FNDE (Resolução FNDE nº 20/2012), que, por sua vez, ainda pode antecipar os valores para as novas turmas de educação infantil, a fim de que não tenham que esperar o credenciamento no Censo Escolar para, só após, receberem recursos do FUNDEB<sup>58</sup>. As novas turmas da educação infantil são aquelas que atendem a crianças cujas matrículas ainda não foram computadas para a transferência do Fundo, mas que deverão ser cadastradas no Censo Escolar quando iniciadas as atividades escolares (Lei nº 12.722/2012)<sup>59</sup>. Para 2012, foram autorizados R\$ 238.497.000,00 na forma de crédito extraordinário, e, até 26 de novembro do mesmo ano, havia sido empenhado o montante de R\$ 55.479.062,00 (resposta do SIC-MDS, 30 de novembro de 2012).

O *Brasil Carinhoso* retoma, portanto, a participação dos recursos da assistência social no financiamento da educação infantil, ainda que isso se efetive em novo paradigma, em que a perspectiva educacional seja o ponto de partida para essa forma de custeio. Não por acaso, em 2012, o tema das creches voltou a ser debatido no CNAS, pois o *Brasil Carinhoso* já foi tema de pauta de duas reuniões (Atas da 200ª reunião ordinária do CNAS, maio de 2012 e 201ª reunião ordinária do CNAS, junho de 2012).

O valor do repasse do *Brasil Carinhoso* considera o número de crianças atendidas nas novas turmas que tenham de 0 a 4 anos de idade, tomando como referência o fator de ponderação do FUNDEB sem, contudo, diferenciar o valor para creches públicas e

---

<sup>56</sup> A transferência de renda consiste, em síntese, na complementação às famílias extremamente pobres com filhos de até 6 anos, até o limite de R\$ 70,00 por pessoa, ou seja, repassa-se o montante necessário para que, em cada família, a renda mensal *per capita* supere esse valor. Informações disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/brasilcarinhoso> e <http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia/brasil-carinhoso>

<sup>57</sup> Conforme a Lei nº 12.722/2012, isso significa um repasse automático, sem celebração de convênio. Como vimos ao analisarmos a fase pré-PAC do *Proinfância*, isso significa celeridade no repasse.

<sup>58</sup> Informações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia/brasil-carinhoso>

<sup>59</sup> Segundo o mesmo diploma legal, a pena de não credenciamento é cessar o repasse do valor, sendo necessário devolver o montante já percebido.

conveniadas, tampouco integral ou parcial (Portaria interministerial nº 1/2012). O fator de ponderação é instrumento de indução, por meio do qual se permite ‘premiar’ as creches que melhor se ajustam aos padrões de referência da educação infantil na perspectiva do direito, ou seja, creches públicas e integrais. Não prever essas distinções é, portanto, duplo retrocesso, no que tange às creches públicas e à jornada integral, além de se distinguir da opção cristalizada no *Proinfância*, que repassa recursos para municípios e o Distrito Federal.

A questão foi debatida no CNAS, quando da apresentação da ação pelo MDS aos/às conselheiros/as. Na oportunidade, questionou-se se, quando as creches apoiadas por meio do *Proinfância* estivessem prontas, não se poderia prever uma forma de repasse de recursos para a rede conveniada, tendo em vista que as instituições que atuam dentro das comunidades é que, em tese, realmente poderiam chegar aos/às beneficiários/as do PBF, além de ser necessária a atuação conjunta do público e do privado para atingir melhores resultados (Ata da 201ª reunião ordinária do CNAS, junho de 2012). O serviço de creches segue, portanto, rondado pelas sombras da tradição filantrópica.

O *Brasil Carinhoso* coloca como meta o acompanhamento individualizado por criança, considerando as matrículas de 0 a 4 anos identificadas no Censo Escolar do ano anterior e que sejam beneficiários/as do Programa *Bolsa Família* (Lei nº. 12.722/2012), para disponibilizar às creches públicas ou conveniadas a complementação de recursos. Cria-se o risco de gerar concorrência entre as crianças, como pontuado na reunião do CNAS, de modo que as instituições prefiram aquelas que recebem o Programa *Bolsa Família* do que outras não cadastradas no Programa (Ata da 201ª reunião ordinária do CNAS, junho de 2012). Além disso, tal qual acontece com o PAC, que não diferencia creches e pré-escolas, a faixa etária utilizada pelo *Brasil Carinhoso* também não o faz devidamente, nos termos das normativas do sistema educacional, o que compromete o monitoramento em relação aos recursos destinados a cada uma dessas etapas da educação infantil.

Em que pese a importância dessas mudanças consolidadas, a priorização da política de creches do PAC-2 deve ser problematizada, o que podemos fazer com base na comparação dos recursos previstos para os diversos eixos do PAC-2, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 – Recursos do PAC-2 por eixos (em %) – Brasil, 2011-2014.

<b>EIXOS</b>	<b>2011-2014 (orçamento em R\$ bilhões e %).</b>
PAC Cidade Melhor	57,1 (6%)
PAC Comunidade Cidadã	23,0 (2,4%)
PAC Minha Casa, Minha Vida	278,2 (29,1%)
PAC Água e Luz para Todos	30,6 (3,2%)
PAC Transporte	104,5 (10,9%)
PAC Energia	461,6 (48,3%)
<b>TOTAL</b>	<b>955</b>

Fonte: BRASIL, MPOG, 2010. Elaboração própria.

Nota: No PAC Transporte e no PAC Energia, há previsão de recursos para depois de 2014, mas só consideramos os valores previstos para o intervalo 2011-2014.

O PAC-Comunidade Cidadã é, dos 6 eixos do PAC, o que conta com menor aporte de recursos – R\$ 23 bilhões dos cerca de R\$ 955 bilhões totais (Brasil, MPOG, 2010), representando cerca de 2,4% do volume total de recursos (o PAC-Energia, por exemplo, representa cerca de 48,3% do total de recursos previsto no PAC-2). O apoio às creches e pré-escolas, por sua vez, representa 0,8% do recurso total do PAC-2. Constata-se, portanto, um cenário de “subpriorização” em relação aos demais temas inseridos na agenda do PAC-2. Se considerarmos esses montantes em comparação ao *déficit* de acesso às creches historicamente acumulado, podemos afirmar, ainda com mais ênfase, esse cenário de “subpriorização”. Trata-se, em verdade, das contradições que caracterizam as políticas sociais em geral, combinando-se avanços e limitações da ação governamental. E, nesse caso, permite formatar um cenário inusitado, em que alta priorização e atenção secundária a um problema combinam-se.

Garantir a expansão da rede de creches e da corresponsabilização estatal pelo cuidado em geral tem custo, o que é realidade para a garantia de todos os direitos, especialmente dos direitos sociais. Entretanto, o Estado brasileiro vem negando-se a assumi-lo, repassando-o para uma rede de mulheres, que se articulam através das famílias para fazer frente à provisão do cuidar. A solução familiar não importa um baixo custo em si, sendo a invisibilidade de seu custo social agravada pelo padrão de intervenção estatal, que, além de não subvencionar o cuidado como deveria, ainda cria condições para que as soluções mercantilizadas sejam economicamente viáveis para quem as contrata e inviáveis para quem as realizam (como no caso dos direitos diferenciados das trabalhadoras domésticas, discriminação garantida constitucionalmente, que implica redução de custos do/a empregador/a). O aparente sucesso da solução familiar para o problema do cuidado sedimenta

a impressão de que a instituição familiar administra de forma eficaz o atendimento de necessidades concretas, prescindindo do Estado, sendo que, em verdade, esse modelo aponta um futuro tenebroso para quem cuida e para quem é cuidado (FINEMAN, 2002).

### **3.4. A indivisibilidade da ação estatal, garantindo a participação social**

A CF-88 previu a política de creches como condição para a garantia do direito à educação de bebês e crianças pequenas e também do direito ao trabalho de pais, mães e responsáveis. Essa determinação constitucional importa que, nos termos da Conferência de Viena (1993)<sup>60</sup>, a ação estatal oriente-se pela indivisibilidade e deva partir de todos os direitos envolvidos em sua totalidade, pois não é possível que a garantia desses direitos seja comprometida pela departamentalização ou a fragmentação de políticas – decorrentes de divisões de atribuições e competências. A integração da ação estatal remete tanto à colaboração federativa – entre União, estados, municípios e Distrito Federal –, quando intersetorial – órgãos ou áreas da educação, assistência social, saúde, política para as mulheres etc. É imprescindível, ainda, a garantia da participação e do controle social, para evitar que a implementação da política descole-se das demandas reais e do processo de democratização do Estado, conforme previsto na CF-88.

A arquitetura federativa constitucional foi desenhada para que a educação seja responsabilidade de todos os entes federados, em regime de colaboração. Todavia, aos municípios foi atribuída a competência sobre a educação infantil, ainda que em cooperação técnica e financeira com a União e os Estados (Art. 30, CF-88). A LDB, por sua vez, reforçou e detalhou esse arranjo, ao prever como incumbência municipal ofertar a educação infantil em creches e pré-escolas (Art. 11, V da Lei nº 9394/96). Pela LDB, contudo, cabe à União a coordenação da política nacional da educação, além da assistência técnica e financeira aos demais entes federativos, para execução de suas competências (Art. 9 da Lei nº 9394/96). A colaboração federativa é bastante enfatizada nos documentos de referência para a educação infantil, especialmente no que diz respeito à Política Nacional (BRASIL, MEC, 2006a).

Há que se problematizar a efetividade desses comandos, entretanto, especialmente no que diz respeito ao período pós-constituente, antes da transição das creches para a educação.

---

<sup>60</sup>A Declaração de Viena prevê que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes, decorrendo daí que todos os direitos humanos devam ser considerados com o mesmo peso e de forma global (PAUTASSI, 2010).

Com o enfoque do FUNDEF sobre o ensino fundamental, estados e União desvincularam-se fortemente de qualquer compromisso colaborativo com a expansão da educação infantil, concentrando esse desafio no ente federativo com menor capacidade de execução: os municípios, que não contaram com a assistência técnica e financeira dos estados e da União, prevista constitucionalmente (BRASIL, MEC, 2009a). Completando o quadro, o estímulo que o FUNDEF gerou à educação fundamental colocou aos próprios municípios a “subpriorização” da educação infantil.

Esse painel fora apontado, também, pela avaliação sobre a educação infantil (BRASIL, MEC, 2009a), que destacava a necessidade urgente de contar com mais participação do Governo Federal no financiamento da educação infantil. Primeiro, por terem os municípios baixa capacidade de execução e de recolhimento, mas também porque, sem a atuação em nível nacional, seria muito difícil enfrentar as disparidades de acesso e qualidade (Idem). Ter o Governo Federal comprometido com a problemática – na qualidade de coordenador da Política Nacional de Educação, mas também de ente com maior potencial de agência – representa maior compromisso do Estado brasileiro como um todo.

O primeiro passo importante para garantir a ampliação do protagonismo do Governo Federal na implementação da política de creches veio com a coordenação exercida no processo de transição das creches. Outro avanço importante foi a previsão, no FUNDEB, de complementação de recursos pela União, nas hipóteses em que o valor médio ponderado por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente, nos estados e no Distrito Federal (art. 4º da Lei nº 11.494/2007).

Mas foi por meio do Programa *Proinfância* que a União assumiu, efetivamente, a responsabilidade de criar fontes de financiamento suplementares, além de planejar, monitorar, avaliar e mapear a evolução da expansão da rede<sup>61</sup>. Os municípios e o Distrito Federal são também agentes do Programa, respondendo pela aplicação dos recursos financeiros transferidos exclusivamente na construção de unidades de educação infantil (Resolução FNDE nº 13/2011). Entretanto, tal qual vimos anteriormente, como as metas de ampliação de acesso e de investimento de recursos são bastante tímidas em relação ao problema de descobertura do serviço, a potencialidade de impacto das ações do Governo Federal acabou por ficar subaproveitada.

---

<sup>61</sup>Para o mapa de expansão do Programa *Proinfância*, vide: <http://portal.mec.gov.br/educacaoinfantil/>

No interior dos entes federativos, as atribuições políticas passam por novos processos de redivisão, o que cria departamentos ou setores que respondem por determinados temas. O processo de transição significou modificação na responsabilização pela educação infantil, que passou a ser incumbência da institucionalidade responsável pela política educacional, em cada ente federativo, o que, modificou profundamente a própria concepção da política. Isso não significa, contudo, que as necessidades de cuidado e de educação de bebês e crianças pequenas sejam de responsabilidade exclusiva desse órgão, pois, como orienta a Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2006a, p. 18): “a política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual e municipal deve se articular às políticas de Saúde, Assistência Social, Justiça, Direitos Humanos, Cultura, Mulher e Diversidades, bem como aos fóruns de Educação Infantil e outras organizações da sociedade civil”, a fim de promover uma política para infância.

A história recente das creches conta com alguns bons exemplos de como a articulação intersetorial é imprescindível para bons resultados. Um caso emblemático é a própria experiência do GT Interministerial, criado, em 2005, para viabilizar a transição das creches da assistência social para a educação, composto por MEC, MDS e MPOG. Uma ação exemplar que permite ilustrar a importância da integração setorial foi o trabalho de diagnóstico da rede e de ampliação do credenciamento das instituições da educação infantil, frente em que o MDS realizou estudo de pareamento dos dados referente à rede<sup>62</sup> (Brasil, 2006), que, posteriormente, foram consolidados pelo INEP. De forma articulada, o MEC coordenou, em 2005, a realização do Cadastro Nacional e da Campanha Nacional de Credenciamento das Instituições (Brasil, MEC, 2005). Os esforços convergentes criaram as condições para o cadastramento das creches e pré-escolas, requisito imprescindível para o recebimento de recursos do FUNDEB.

Ainda que a experiência do GT interministerial seja um caso emblemático de articulação com bons resultados, ela não teve impactos mais estruturantes, para além de viabilizar o processo de migração. A política de creches deveria envolver, de forma mais perene, as áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho e cuidado, o que requer a

---

<sup>62</sup>O pareamento consistiu em um estudo de verificação e comparação das informações do banco de dados da SNAS/MDS com as decorrentes do Censo da Educação Escolar, identificando quais instituições apoiadas pelo FNAS já estavam cadastradas e quais ainda não, além de trazer detalhamentos sobre o perfil dessas instituições (ex.: públicas ou privadas, educacionais ou assistenciais) e o padrão de realização do serviço (ex.: infraestrutura, formação de profissionais, crianças matriculadas, tempo de permanência, financiamento e qualidade) (Brasil, 2006).

integração de diferentes órgãos públicos e fontes de financiamento, no âmbito intersetorial (GOMES, 2009), dentre eles o MEC e o MDS. Há, inclusive, um exemplo curioso: embora a política de creches tenha surgido, no primeiro momento, bastante associada às políticas de trabalho, as articulações intersetoriais não abarcam esse tema na atualidade. Não seria o monitoramento e a fiscalização do auxílio-creche parte integrante dessa política?

Ainda que seja cedo para análises mais aprofundadas, um caso que desponta como uma possibilidade de experiência exemplar é justamente a ação de educação do *Brasil Carinhoso*, que prevê o cofinanciamento das creches pela assistência social, embora a execução caiba ao FNDE, observando as diretrizes da política educacional.

O Programa *Proinfância*, especialmente após sua inscrição no PAC-2, vem se colocando como repositório dessa desarticulação intersetorial, que marca a trajetória da política de creches no Brasil, em que pese a relevância que se atribui à integração intersetorial na gestão do PAC. O Programa é de responsabilidade, no âmbito do MEC, do FNDE, ainda que caiba ao MPOG a coordenação e o monitoramento do PAC. A atribuição do FNDE é de executar as transferências financeiras do Programa, e as ações devem ser executadas em parceria com a Secretaria de Educação Básica – SEB (Resolução FNDE nº 13/2011). Articular FNDE e SEB/MEC é ponto nevrálgico para que a expansão seja acompanhada de assistência técnica e pedagógica para o bom funcionamento das instituições, melhoria nos recursos humanos e nas relações “escola – família”, dentre outros (REVISTA CRIANÇA n. 46, 2008).

A necessidade de fomentar uma relação mais orgânica entre Projeto Político-Pedagógico – PPP e infraestrutura do serviço esteve bastante presente no momento da transição das creches para a educação, permeando diversos documentos de referência. Foi, inclusive, editado um documento intitulado “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil” (BRASIL, MEC, 2006c), que prevê uma série de orientações concretas para subsidiar esse processo. Um exemplo é a descrição da primeira etapa da obra, na qual “os estudos de viabilidade e programação devem caracterizar o futuro edifício, estabelecendo o perfil da creche e da pré-escola a ser construída, a filosofia pedagógica adotada, o programa de necessidades e as especificações educacionais” (BRASIL, MEC, 2006c, p. 16). Ademais, o documento enfatiza que os parâmetros da obra não devem ser definidos apenas por arquitetos/as e engenheiros/as, mas pela comunidade educacional como um todo, o que envolve profissionais da educação e também usuários/as (Idem).

Os documentos que orientam as obras do Programa *Proinfância*, desde a sua instituição até a inserção no PAC-2, não trazem essa perspectiva de articulação, contudo. Nesse segundo momento, intensificou-se a hegemonia da perspectiva de infraestrutura, sendo que os critérios técnicos estão calcados nas dimensões de engenharia e arquitetônica da execução das obras, como se pode exemplificar através das Resoluções FNDE nº 13/2011 e nº 69/2011, que, dentre outras, estabelecem os critérios de transferência automática de recursos a municípios. Em nossos contatos com informantes-chave do MEC essa compreensão, focada prioritariamente na infraestrutura, ficou bastante evidenciada, enfatizando-se a expansão das obras e o cumprimento dos prazos. Foi frisado inúmeras vezes que o *Proinfância* é um programa apenas de ampliação da rede, que não alcançaria as questões mais de fundo sobre a concepção da educação infantil. E a percepção deles/as condiz com a forma que o Programa foi desenhado, especialmente quando do ingresso no portfólio do PAC-2. Até mesmo os relatórios de implementação do PAC-2, de acesso público, traduzem essa visão, ao apresentarem apenas informações quantitativas sobre unidades em construção e cronograma de obras e de desembolso.

A previsão da SEB/MEC como agente do Programa, tendo como finalidade “orientar os municípios, os estados e o Distrito Federal quanto à execução da política pedagógica necessária para o funcionamento das unidades de educação infantil” (Resolução FNDE nº 69/2011), está presente em quase todas as resoluções que disciplinam critérios de transferência do Proinfância. Mas parece-nos que a efetividade desses enunciados é baixa até mesmo para os/as operadores/as da política. As próprias resoluções do Programa reforçam essa percepção, uma vez que todas as responsabilidades indicadas como cabíveis aos municípios e ao Distrito Federal dizem respeito à execução dos recursos financeiros, às providências relacionadas às obras e à prestação de contas e aos procedimentos de fiscalização. Perde-se, portanto, a oportunidade de comprometer os municípios com as diretrizes e os princípios da educação infantil, conferindo ao processo um etapismo inapropriado (primeiro se preocupa com a obra e, depois, com o PPP).

Nossas consultas ao MEC e MPOG (via SIC), evidenciaram fortemente a desarticulação entre expansão da rede e preocupação pedagógica, além da compreensão etapista da problemática. Ao indagarmos ao FNDE se a publicação sobre os parâmetros básicos de infraestrutura é uma referência para as obras do PAC-2, nos foi respondido que: “Trata-se de uma referência técnica que pode ser adotada para municípios interessados em não usar os modelos arquitetônicos padronizados do FNDE. O manual serve, sobretudo, para

as obras do PAC” (Resposta do SIC- FNDE, 26 de dezembro de 2012, p. 02). A mesma pergunta, feita ao MPOG, apresentou a seguinte resposta: “Esclarecemos que as informações solicitadas neste tópico se relacionam às atribuições da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação” (Resposta do SIC- MPOG, 13 de dezembro de 2012, p. 08).

Das respostas que obtivemos, identificam-se alguns exemplos da insuficiência de articulação intersetorial. O primeiro deles é a compreensão de que existem dois modelos arquitetônicos, segundo o FNDE: um, que é o padrão arquitetônico do FNDE e o outro, que é o da SEB/MEC, embora a política de creches seja uma só. O segundo deles é que toda e qualquer referência ao conteúdo educacional é compreendida como de competência da SEB/MEC, e, portanto, alheia ao *Proinfância*, mesmo quando articulada com o padrão a ser adotado por obras de infraestrutura.

O etapismo perigoso dessa desarticulação aparece em outra manifestação do FNDE. Ao perguntarmos qual seria o papel da SEB/MEC no apoio técnico dos projetos do Programa *Proinfância*, nos foi respondido que: “Após o término da obra, a Secretaria de Educação Básica do MEC presta o apoio e a orientação para o funcionamento das unidades” (Resposta do SIC- FNDE, 26 de dezembro de 2012, p. 02). Essa abordagem, hegemônica na vigência do PAC-2, significa uma inflexão em relação à identidade política que se vinha construindo para as creches, já que se afirmava, no momento da transição, que estrutura espacial, reformas, equipamentos e mobiliários deveriam ser pensados em relação às necessidades de educação e cuidado das crianças, especialmente do PPP (BRASIL, MEC, 2006c). Essa desarticulação nos permite refletir que, se nem mesmo as estruturas da administração direta e indireta do mesmo órgão conseguem se articular intersetorialmente, as expectativas em relação a outras instâncias de integração são ainda mais desanimadoras.

A baixa articulação evidencia-se também em relação às políticas públicas para as mulheres. As duas narrativas deveriam se entrelaçar, até por causa da importância da política de creches para a democratização do cuidado e para a superação da divisão sexual do trabalho. Mas também porque a pauta da igualdade de gênero, coordenada pela SPM/PR, assumiu a transversalidade como estratégia e compromisso do Estado brasileiro. Por transversalidade de gênero entende-se, nos termos assinalados por BANDEIRA (2004, p 5):

(...) a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta

transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

Nenhuma política pública deveria escapar, portanto, ao questionamento de qual é o seu papel em relação às (des)igualdades de gênero, o que, no caso das creches, significa se questionar sobre como contribui para a divisão sexual do trabalho e a democratização do cuidado. Ainda no período de transição das creches evidenciou-se, contudo, a baixa integração interinstitucional com as políticas para a igualdade de gênero, assim como a interlocução com os movimentos feministas e de mulheres. Apesar da Política Nacional para as Mulheres ter incorporado a expansão do serviço, por meio da inscrição da política de creches nas ações do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – I PNPM (2004-2007) e do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – II PNPM (2008-2011)<sup>63</sup>, a SPM/PR não teve nenhum tipo de participação relevante no debate sobre a transição, tampouco foram os movimentos feministas e de mulheres incorporados e ouvidos pelo CNE ou pelo CNAS.

O II PNPM prevê como uma de suas prioridades a oferta de creches, enquanto equipamento social que permite mais tempo livre às mulheres. Mas a frágil capilaridade da transversalidade de gênero desponta, também, ao nos depararmos com as informações produzidas pelo monitoramento do II PNPM, cujo sistema de acompanhamento informatizado (SIGSPM) permite gerar relatórios de acesso público sobre a implementação de suas ações. Por ter sido o II PNPM composto por quase 390 ações, seu Comitê de Articulação e Monitoramento definia, anualmente, ações prioritárias para o monitoramento, que deveria resultar no preenchimento pelos órgãos responsáveis<sup>64</sup>. Em 2008 e 2009, o MEC não selecionou a ação relativa às creches para preenchimento, em que pese ser uma demanda histórica do movimento feminista e de mulheres, e de já ter sido criado o Programa *Proinfância* (fase pré-PAC). Apenas em 2010 o órgão definiu-a como prioritária, realizando seu preenchimento, já na vigência do PAC-2<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Deixamos de nos reportar ao PNPM (2013-2015), pois ele estava em vias de publicação quando da elaboração desta dissertação.

<sup>64</sup> Ao longo dos 4 anos de vigência do II PNPM, a maioria das reuniões do Comitê teve em sua pauta o debate de definição de ações prioritárias e o monitoramento das mesas. A título de exemplos, podemos citar: 24ª reunião, realizada em 12 de dezembro de 2008, 25ª reunião, realizada em 17 de fevereiro de 2009, 38ª Reunião Ordinária, realizada em 12 de abril de 2011 e 40ª reunião, realizada em 13 de setembro de 2011.

<sup>65</sup> A definição da ação e o preenchimento são sempre realizados no ano subsequente à execução. Assim, o preenchimento dos resultados de 2008 foi feito em 2009, e assim por diante. Registra-se que em 2012 não foi

O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM chegou a debater o tema das creches em sua 37ª Reunião Ordinária, realizada em 11 de novembro de 2010, situação em que houve a apresentação da política de creches do PAC-2 por uma representante da SEB/MEC, com o propósito afirmado pela SPM/PR de compreender como seria a integração da perspectiva de gênero na política, corresponsabilizando o Estado pelo cuidado (Ata da 37ª Reunião Ordinária, realizada em 11 de novembro de 2010). Da apresentação e do debate constante em atas, contudo, não há afirmações mais contundentes da parte do MEC ao questionamento posto pela transversalidade, reafirmando-se a compreensão de que “A creche é um direito dos pais e mães trabalhadores, urbanos ou rurais, mas é, antes de tudo, direito da criança” (Ata da 37ª Reunião Ordinária, realizada em 11 de novembro de 2010, p. 02). A perspectiva de gênero praticamente não se evidencia nesse diálogo.

Em relação à intersetorialidade e à transversalidade de gênero, o *Brasil Carinhoso*, apesar de recente, já desponta como bastante emblemático. As transferências de renda vêm sendo apontadas pelo feminismo como fonte de reprodução dos estereótipos de gênero e da responsabilização das mulheres pelo cuidado, contribuindo para fortalecer o familismo nas políticas sociais (TEIXEIRA, 2009). Mas há uma mudança notável ao se agregar a essas políticas o aumento do financiamento das creches, o que representa um patamar de intervenção estatal mais comprometido com o cuidado e a divisão sexual do trabalho. Contraditoriamente, contudo, a terminologia utilizada pelo programa (‘carinhoso’) reforça algumas equivalências que estereotipam e estigmatizam o cuidado (carinhoso – cuidado de crianças – feminino – desvalorizado).

Por fim, a participação e o controle social são peças fundamentais para dar densidade ao processo de corresponsabilização do Estado pelo cuidado. E isso coloca a necessidade de se refletir sobre como se deu a participação e o controle social do processo de transição, assim como da implementação do Programa *Proinfância*. O CNE e o CNAS foram bastante atuantes ao longo da migração, mas as competências e a constituição de ambos os conselhos são deveras diferenciadas. No caso do CNAS, já tecemos algumas reflexões sobre o tema no capítulo anterior, razão pela qual nos cabe, agora, refletir sobre o CNE. A gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, CF) é efetivada por meio do Conselho, instituído pela Lei nº 9.131/95 e dotado de atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de

Estado da Educação. Em relação especificamente à política de creches, competem à Câmara de Educação Básica – CEB as atribuições afetas ao tema.

A escolha e a nomeação de conselheiros/as é de competência do/a Ministro Chefe do MEC, e a escolha de metade das vagas é efetuada mediante uma lista, elaborada com base em consulta às entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os/as Secretários/as de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal. Não há representação de movimentos sociais organizados que não sejam mais diretamente relacionados à política educacional, como os movimentos feministas. A gestão democrática por meio do Conselho resta bastante comprometida, tanto no processo de escolha de seus membros quanto nas atribuições que acabam sendo exercidas pelo CNE – muito mais uma instância de assessoramento e de definição de padrões normativos e orientações, do que uma instância de controle social.

Da análise dos mais diversos documentos, notamos que, quando se trata da arena educacional, a participação de atores coletivos ocorre por meio de entidades nacionais, estaduais e municipais de trabalhadores/as, gestores/as e pesquisadores/as da educação<sup>66</sup>. Apesar da legitimidade inquestionável desses atores, dada a complexidade de questões e dos conflitos envolvidos na política educacional, seria imprescindível a integração de outros atores sociais.

Alguns avanços em relação à gestão democrática da política de creches, contudo, merecem registro. O primeiro deles é a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (art. 24), que deve ser instituído em todos os níveis federativos, garantindo a participação de trabalhadores/as da educação, alunos/as da educação pública (ou pais/mães de alunos, no caso dos municípios) e representantes de estudantes. O *Brasil Carinhoso*, por sua vez, prevê que o acompanhamento e o controle social devem ser realizado por esse Conselho (Resolução FNDE nº 29/2012).

No que diz respeito ao Programa *Proinfância*, especialmente na vigência do PAC-2, não há instâncias de consulta ou diálogo formalmente instituídas para o controle social, a não ser as já existentes, que podem exercer essa função de forma mais indireta (como os Conselhos, Conferências e Ouvidorias). Em relação à transparência, tanto o MP quanto o

---

<sup>66</sup>São exemplos: União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação – UNDIME, Associação Nacional da Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE, Fóruns de conselhos estaduais ou municipais, como o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação, e, ainda, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB.

MEC disponibilizam informações de acesso público. No primeiro caso, consiste basicamente nos relatórios que contém os Balanços do PAC, elaborados em cinco edições, de periodicidade variada. No segundo, há o módulo de acesso público do Simec, que disponibiliza informações sobre a execução do Programa. O subsídio à participação social não aparenta ser o objetivo de tais instrumentos, o que se pode afirmar, sobretudo, em relação aos relatórios do PAC-2, haja vista que são as publicações lacônicas em informações descritivas e analíticas a respeito da sua implementação.

A indivisibilidade da ação do Estado, com participação social, é imprescindível para a sua corresponsabilização pelo cuidado, mas, atualmente, projeta-se mais como um horizonte de luta política do que como algo que se evidencie na política de creches do PAC-2, uma vez que a expansão da rede e a garantia do acesso, na perspectiva do direito, ainda são “subprioridades”. Ou seja, ainda que no histórico da política de creches do PAC-2, haja uma priorização nessa conjuntura analisada, constata-se uma “despriorização” se contextualizarmos nossa análise em relação aos aspectos estruturais das práticas sociais do cuidado, na perspectiva da divisão sexual do trabalho. E isso nos leva a refletir que grande parte desse resultado deve-se ao fato de que a democratização do cuidado ainda não consta como objetivo das ações estatais, projetando-se como um problema político que está no centro da vida social e estatal. É desse ponto que nos ocuparemos no próximo capítulo.

## **Capítulo 4. A democratização do cuidado e a política de creches do PAC-2<sup>67</sup>**

### **4.1. A democratização do cuidado e a corresponsabilização do Estado**

As práticas sociais do cuidado formatam-se, como vimos no capítulo 2, pelo entrelaçamento dos arranjos de provisão microssociais com os macrossociais, que se fundem em um paradoxo fundamental: o cuidado é desvalorizado e estigmatizado, apesar de ser central para a sustentabilidade da vida humana. Para que novas práticas emancipatórias possam ser forjadas, deve-se democratizar o cuidado, projetando-o como questão social e política (TRONTO, 2007). Isso implica, em um horizonte mais amplo, uma agenda de recenseamento de todas as necessidades, redimensionando os recursos sociais para atendê-las, e torná-las solváveis (GORZ, 2007) na perspectiva de igualdade. E ao Estado cabe papel central nessa equação (GHERARDI, PAUTASSI e ZIBECCHI, 2012).

A democratização do cuidado, no que diz respeito à ação estatal, implica uma adequada rede de contenção para prover os domicílios e os/as trabalhadores/as de infraestrutura necessária e suficiente (PAUTASSI, 2007), aperfeiçoando a desmercantilização e a desfamiliarização do cuidado, o que envolve as políticas sociais. É essencial, ainda, que o compromisso com o cuidado seja incorporado aos pressupostos ideológicos dessas políticas, em todo o seu ciclo (formação da agenda, implementação e avaliação), até como um desdobramento da transversalidade de gênero. Atualmente, a rede de equipamentos de cuidado caracteriza-se pela figura de um mosaico irregular, com a prestação de serviços de certa qualidade a quem pode pagar por eles (PAUTASSI, 2007), ou, alternativamente, com a assistência social focalizada nos mais pobres.

A “subpriorização” da política de creches do PAC-2, identificada no capítulo anterior, é sintomática desse diagnóstico. Por um lado, a política de creches insere-se na agenda de prioridades políticas do Estado brasileiro, mas a marca da divisão sexual do trabalho nas práticas sociais do cuidado não permite que a mesma goze plenamente dessa condição de prioridade, o que configura ambiguidade entre ser prioridade, em um sentido conjuntural, e não ser prioridade, em um sentido mais estruturante, posicionando-se em relação à divisão sexual do trabalho e o familismo. Apenas quando o cuidado for, de fato, assumido como

---

<sup>67</sup>Este capítulo foi construído tomando como base as reflexões que desenvolvemos no artigo “Práticas sociais de cuidado e a responsabilidade do Estado”, constante na Revista *Ártemis*, v. 13, junho de 2012, p. 174-186, publicado em coautoria com Silvia Cristina Yannoulas.

problema prioritário, os/as agentes governamentais passarão a dar atenção especial a ele, garantindo escala às políticas de corresponsabilização, como é o caso das creches, sem que se dissocie o educar do cuidar.

Mas para que possamos aprofundar essa reflexão, é necessário analisar o que significaria essa incorporação aos pressupostos ideológicos da política de creches, além de como se dá (ou não) esse processo. Para isso, nosso itinerário passa pelos conteúdos da indissociabilidade entre o educar e o cuidar, seguindo para a compreensão do direito à creche na perspectiva da interdependência, e, por fim, pela profissionalização e valorização da docência. Consideraremos, para isso, a política de creches do PAC-2 em seu sentido amplo, não se limitando ao Programa *Proinfância*.

#### **4.2. A indissociabilidade entre o educar e o cuidar**

A indissociabilidade entre o educar e o cuidar é afirmada como uma das diretrizes da Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, MEC, 2006a), a qual integra o repertório básico da construção da identidade dessa etapa educacional. A LDB já tratava do tema, ao afirmar como finalidade da educação infantil o “desenvolvimento integral da criança de até 6 anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”(art. 29 LDB). O PNE (2001-2010) também previu, em suas diretrizes, que “educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a seqüência”, além de afirmar as creches como uma política de apoio às famílias e também como direito à educação das crianças. Por fim, a Política Nacional (BRASIL, MEC, 2006a, p. 17) também aborda o tema, ao afirmar que se deve “considerar as crianças em sua totalidade, observando suas especificidades, as diferenças entre elas e sua forma privilegiada de conhecer o mundo por meio do brincar”.

Essa abordagem não foi, contudo, a que marcou a história das creches, na qual a dualidade “assistência social vs. educação” apenas contribuiu para a desvalorização do cuidado. O trajeto associado à assistência representa uma mácula negativa na história dessa política, assim como a relação com os direitos ao trabalho, cuja cura para essas vergonhosas cicatrizes estaria na redentora perspectiva educacional. Esse discurso traz, em si, a equivalência entre “assistência – cuidado – negativo” e “educação – escolarização – positivo”. A assistência apresenta, nesse contexto, duplo sentido, que são articulados: de ser um arrimo

para famílias pobres e desestruturadas e, ainda, de atender às crianças cujas mães precisam trabalhar fora. Esse estigma em torno da questão do cuidado, por sua associação direta com a área de assistência, é, em grande medida, responsável pelas zonas de indefinições que orbitam em torno do cuidado infantil e as primeiras etapas educacionais (AGUIRRE, 2011).

A incorporação da indissociabilidade da educação e do cuidado como uma dimensão relevante da política de creches significa superar esse passado e suas dualidades estigmatizantes, assumindo que a perspectiva assistencial como única para esse serviço é tão problemática quanto apenas a escolarizante, já que ambas estão assentadas na cisão dos elementos afirmados como indissociáveis. O reconhecimento da importância do cuidado para a educação infantil – e para a socialização humana como um todo – concorre para visibilizar aspectos da educação infantil que poderiam permanecer ocultos se essa questão não fosse trazida para o centro do debate (AGUIRRE, 2007).

Registram-se importantes esforços para forjar a identidade para a política de creches de modo afinado com a questão do cuidado, tanto na fase pré-PAC (momento de transição), quanto na vigência do PAC-2 (momento de priorização). A Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Parecer CEB/CNE nº 20/2009, p. 10), nos oferece um bom exemplo, ao prever que:

A dimensão do cuidado, no seu caráter ético, é assim orientada pela perspectiva de promoção da qualidade e sustentabilidade da vida e pelo princípio do direito e da proteção integral da criança. O cuidado, compreendido na sua dimensão necessariamente humana de lidar com questões de intimidade e afetividade, é característica não apenas da Educação Infantil, mas de todos os níveis de ensino. Na Educação Infantil, todavia, a especificidade da criança bem pequena, que necessita do professor até adquirir autonomia para cuidar de si, expõe de forma mais evidente a relação indissociável do educar e cuidar nesse contexto.

Alguns dos elementos integrantes da definição de cuidado por nós adotada são expressamente recepcionados por esse discurso. O primeiro deles é o da associação do cuidado à sustentabilidade da vida humana, que não se limita ao cuidado de crianças pequenas, mas abarca a todos/as, cuja consequência é que se deve assumir essa preocupação como presente em todos os níveis de ensino. Entretanto, no caso de bebês e crianças, por se tratar de uma forma de cuidado necessário – o que pressupõe estar à disposição intensamente, com o objetivo de amparar quem é cuidado para adquirir mais autonomia –, a relação de cuidar adquire particularidades, o que pressupõe mais atenção à questão na educação infantil.

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Parecer CEB/CNE nº 7/2010, p. 13) outros atributos da nossa definição são destacados, ao se afirmar que o cuidado é um “princípio que norteia a atitude, o modo prático de realizar-se, de viver e conviver no mundo”. Para que a ação educacional incorpore a vida humana em sua totalidade, é necessário enfatizar, ainda segundo o documento, a gestão das emoções e o desenvolvimento de hábitos higiênicos e alimentares, o que pressupõe que “as práticas envolvidas nos atos de alimentar-se, tomar banho, trocar fraldas (...), não são apenas práticas que respeitam o direito da criança de ser bem atendida (...)” (Parecer CNE/CEB nº 20/2009, p. 09). Ao contrário, “são também práticas que respeitam e atendem ao direito da criança de apropriar-se, por meio de experiências corporais, dos modos estabelecidos culturalmente de alimentação e promoção de saúde, de relação com o próprio corpo e consigo mesma” (Idem, p. 09).

Esse entendimento enfatiza bastante as práticas sociais do cuidado no que diz respeito às formas construídas social e culturalmente para atender às necessidades de quem deve ser cuidado, tanto nos seus elementos objetivos (necessidades concretas), quanto subjetivos (emocionais e psicológicos). Além disso, demonstram que a indissociabilidade do cuidar e do educar significam que, dependendo de como se realiza o cuidado, será diferente a aprendizagem dos bebês e crianças sobre como a sociedade concebe a prática de determinados atos.

Essa abordagem sobre o cuidado não é homogênea em todo o discurso institucional sobre as creches, contudo. O maniqueísmo historicamente construído em torno do cuidar e do educar subsiste. Basta notar que o mesmo Parecer CNE/CEB nº 20/2009 deixa transparecerem resquícios dessa visão, ao afirmar que as creches são estabelecimentos educacionais que refutam “um caráter meramente assistencialista, embora mantenham a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças”. Se o cuidado é tão indissociável da educação, não deveria ser abordado como uma responsabilidade assumida pelas creches em caráter subsidiário, que, para ser assumida sem macular seu caráter educacional, deva sempre ser cercada pela afirmação de que não se trata de uma ação assistencial. Persiste o duplo esforço do discurso educacional de reafirmar a distância do estigma “cuidado-assistência” e, ainda, de buscar se aproximar do conhecimento racional e legitimado, para trilhar um caminho de valorização dessa área de conhecimento (CARVALHO, 2011).

Esses exemplos demonstram que a mera afirmação da indissociabilidade não é suficiente para conferir ao tema a centralidade necessária, tampouco é possível apenas

aproximar os dois termos. É urgente questionar essa dualidade, construindo-se um marco político e teórico sistêmico sobre o cuidar e o educar, passível de operacionalização, e que de fato evidencie que um deve estar contido no outro e vice-versa (CARVALHO, 2011). Os avanços da compressão do cuidado não podem, portanto, ser apenas incorporados de forma teórica e vaga, reproduzindo o dilema que ronda o marco teórico e político do cuidado, assim sintetizado com base em Carvalho (2011): o conceito teórico sobre o cuidado privilegia os aspectos concretos da relação, enquanto o conceito empírico é muito genericamente formulado.

O ato de cuidar deve ser ressignificado e ressignificar a perspectiva educativa, por se tratar de um momento de interação importante (CARVALHO, 2011) e que compõe, indubitavelmente, o processo educacional. Cuidar de crianças é forjar as condições para que elas possam progressivamente exercer sua autonomia, o que é central para a educação. Para isso, o cuidar e o educar devem nortear o PPP que, como plano orientador das ações das instituições educacionais, é o instrumento para estabelecer metas a serem perseguidas para garantir a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças (Resolução CNE, nº 5/2009). O PPP é uma ponte entre as orientações e diretrizes mais gerais e as rotinas que devem ser estabelecidas na escola, traduzindo os comandos relacionados ao cuidado em ações concretas.

Todavia, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica não fornecem pistas às instituições escolares sobre como fazer essa mudança de patamar, limitando-se a citar textualmente o cuidado como central. E, ao indicar a base comum para a educação básica, o foco persiste nos conteúdos escolarizantes, como português e matemática (Resolução CEB/CNE nº 4/2010), uma vez que não há desenvolvimento apropriado sobre quais seriam os conteúdos básicos para a educação infantil, de forma a se espelhar na especificidade do cuidado, tantas vezes afirmada em outros documentos de referência.

O PPP das creches deve, contudo, afastar-se da perspectiva educacional tradicional e organizar-se em face das necessidades concretas a serem atendidas, considerando os estímulos e padrões de interatividade típicos de bebês e crianças. Basta notar, como exemplo, que no ensino infantil, brincar e interagir são mais importantes do que instruções e ensino formal (BRASIL, MEC, 2009a), como as Orientações de parâmetro de qualidade destacam (BRASIL, MEC, 2006b, p. 28):

Os professores e demais profissionais que atuam nessas instituições devem valorizar igualmente as atividades de alimentação, leitura de histórias, troca de fraldas, desenho, música, banho, jogos coletivos, brincadeira, sono,

descanso, entre outras tantas propostas realizadas cotidianamente pelas crianças.

É necessário reconhecer, portanto, que apesar de dependerem de adultos para sobreviverem, bebês e crianças são capazes de interações com o meio e com outros seres humanos, e eles/as interagem o tempo todo (BRASIL, MEC, 2006b). Eles/as não são, portanto, uma abstração, tampouco um adulto em miniatura que só terá valor quando for um adulto; elas são sujeito social e histórico, inseridas em uma realidade com a qual compartilham determinada cultura, e, portanto, possuem necessidades bastante concretas e distintas, que demandam diferentes estímulos educacionais (Idem).

A atenção às especificidades das necessidades de quem deve ser objeto de cuidado destaca a importância de diferenciar, no caso das creches, as demandas de crianças pequenas e as de bebês. Ainda que todos/as dependam dos cuidados de outras pessoas para sobreviverem – e devam contar com auxílio nas atividades que não possam exercer sozinhos/as –, também devem ter possibilitado o exercício da autonomia possível, conforme seu estágio de desenvolvimento. Muitas são as diferenças entre as necessidades de cuidado que devem ser atendidas, quando se consideram recém-nascidos, bebês, crianças que falam, andam ou engatinham (BRASIL, MEC, 2006b). Se as necessidades são distintas, também o serão os estímulos educacionais para esses diferentes sujeitos concretos, e não apenas no que se refere à locomoção e à higiene, mas aos tipos de interações possíveis com adultos e com outras crianças.

Um avanço importante no contexto de definição da identidade da política de creches, na fase pré-PAC, diz respeito à afirmação do direito à brincadeira, que configura uma orientação concreta, ao se afirmar que os brinquedos devem estar disponíveis a qualquer momento, e devem ser guardados em locais de livre acesso, além de estruturar os espaços externos como adequados para brincar (BRASIL, MEC, 2009b). A brincadeira e o lúdico são dimensões relevantes da integração do cuidado à educação, pois é brincando que a criança aprende a lidar com o mundo e a formar sua personalidade. A forma de expressão e de aprendizado das crianças concretiza-se, sobretudo, pela expressão corporal e pela interatividade, e não necessariamente pela comunicação oral e pela “aprendizagem-ensino”, fundamentos do que se entende tradicionalmente por escola (CARVALHO, 2011). Um exemplo é que a socialização diferenciada entre meninos e meninas, que integra a construção social da feminilidade e da masculinidade, perpassa pelas brincadeiras infantis (ex.: brincar de luta ou de cuidar da casa).

O reconhecimento da importância do cuidado físico é outro aspecto relevante, já que o cuidar é também atender às necessidades concretas de quem dele necessita. Em seu sentido mais tradicional, o cuidado sempre foi compreendido como atendimento das necessidades do corpo (alimentação, higiene etc.), ainda que ao corpo não seja dada a devida atenção nos processos educativos, com exceção da ênfase no controle e na normatização dele (CARVALHO, 2011). Isso é problemático em todas as etapas educacionais, mas, especialmente, no caso de bebês e crianças pequenas, pois, como destacamos, essa é a principal forma de comunicação e interação nessa idade. Ignorar o corpo, ou entender as suas necessidades como menores, é não incorporar de fato a preocupação com as necessidades humanas, como se elas pudessem ser ignoradas ou, ainda, só pudessem ser atendidas pela unidade familiar (CARVALHO, 2011). Além disso, o contato com o corpo é um dos elementos do estigma do cuidado, especialmente no que diz respeito à relação com a sujeira (MOLINIER, 2010).

O cuidado não é só apenas físico, mas também emocional e afetivo, como é reconhecido pelo discurso institucional sobre as creches. Quando se afirma que os/as professores/as e demais profissionais devem propiciar aos bebês acolhimento e afetividade, além de entender o choro e as variações de humor (BRASIL, MEC, 2009b), ilustra-se o que significa incorporar também essa variável do cuidado subjetivo à educação infantil. O que aproxima essa questão ao cuidado físico, na conformação do discurso da política de creches, é que o estigma do corpo e das emoções integra o estigma do cuidado (CARVALHO, 2011), assim como a compreensão dele como atributo feminino.

Diferentemente de português e matemática, que são disciplinas que fazem parte do repertório que se transmite por processos educacionais de outros ciclos, o cuidado é compreendido como a manifestação de um instinto feminino e, portanto, desvalorizado. Essa percepção é um desdobramento dos princípios da separação e da hierarquização, que caracterizam a divisão sexual do trabalho e conformam as práticas sociais do cuidado, demarcando fronteiras e atribuindo valores aos que se constrói ideologicamente como masculino e feminino.

A integração da PPP com a infraestrutura de serviços, buscando conferir substância à afirmação da indissociabilidade entre o educar e cuidar, é um dos temas que nos permite dimensionar os desafios para que o cuidado se torne uma questão central de fato para a política de creches. Como vimos no capítulo anterior, na fase pré-PAC engendrou-se um esforço para essa integração (ainda que mais simbólico do que efetivo) que, contudo, na

vigência do PAC-2, não só se perdeu, como se criou uma verdadeira cisão. Consolidou-se a compreensão de que existem duas políticas de creche estimuladas pelo Governo Federal: a de expansão da rede (infraestrutura, responsabilidade do FNDE e do MPOG) e a de assistência para o desenvolvimento do PPP (conteúdo pedagógico, atribuído à SEB/MEC).

Entretanto, a ocupação espacial e a aquisição de equipamentos e mobiliários deveriam ser pautadas pelo processo pedagógico e pelas necessidades dos/as usuários/as (CAMPOS, FULLGRAF E WIGGER, 2009). Essa preocupação era, inclusive, evidenciada na Política Nacional (BRASIL, MEC, 2006a) e nos Parâmetros de Qualidade (BRASIL, MEC, 2006b, p. 28), que afirmavam a necessidade de definir diretrizes para as instalações físicas (incluindo reforma e ampliação), aquisição de brinquedos, materiais pedagógicos e distribuições de livros e periódicos, com atenção às desigualdades regionais e às condições de acessibilidade. É de se destacar que, apesar da intencionalidade acertada de integração, a fase pré-PAC era marcada, na realidade dos fatos, por forte desarticulação entre o processo pedagógico e a infraestrutura necessária (CAMPOS, FULLGRAF E WIGGER, 2009). Basta notar que a avaliação realizada em 2006 constatou que, com muita frequência, os materiais audiovisuais e os brinquedos eram escassos e, quando existiam, permaneciam trancados em armários (BRASIL, MEC, 2009a).

Esse cenário remete à trajetória das creches, que, por muitas décadas, foram compreendidas como um local de guardar crianças, enquanto suas mães pobres trabalhavam. Logo, não seria necessário que suas instalações seguissem parâmetros de qualidade, tampouco que se relacionassem com o processo educacional ou de garantia de direitos. O resultado foi um cenário de creches mal equipadas, que não atendiam às condições de segurança e de salubridade mínimas, além de as instalações apresentarem problemas estruturais, cujos espaços pouco confortáveis e nada atraentes não estimulavam as atividades cognitivas das crianças (CAMPOS, FULLGRAF E WIGGER, 2009).

A política de creches do PAC-2, ao invés de apontar novos rumos para o tratamento integrado da educação e do cuidado, gerou mais uma interdição no tema, ao se fracionarem aspectos que deveriam ser articulados, por causa da mencionada desarticulação entre expansão da rede e suporte técnico-pedagógico.

Outro aspecto que deve ser considerado, relacionado à indissociabilidade entre o educar e o cuidar, pode ser introduzido pelo disposto no Art. 6º da Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que prevê que:

Art. 6º Na Educação Básica é necessário considerar as dimensões do *educar* e do *cuidar*, em sua inseparabilidade, buscando recuperar, para a função social desse nível da educação, a sua centralidade, que é o educando, pessoa em formação na sua essência humana.

A Resolução permite-nos ilustrar que há avanços importantes em relação às especificidades que o cuidado de bebês e crianças pequenas requer para formatar a compreensão própria da educação oferecida pelas creches, ainda que parte desse avanço ocorra principalmente no sentido de afirmar a importância da problemática do que no de trazer soluções aos dilemas postos. Portanto, apesar das limitações, o tema do cuidado vem pautando os esforços para a construção dessa identidade política das creches, embora o momento do PAC-2 tenha contribuído para estancar alguns desdobramentos dessas evoluções que vinham em curso, como no caso da infraestrutura. Há, contudo, uma dimensão importante do cuidado sobre a qual se avançou pouco, e que é crucial para a sua democratização: olhar, simultaneamente, para quem é cuidado, quem cuida e a relação de cuidar.

#### **4.3. Garantia da interdependência dos direitos de quem cuida e de quem é cuidado**

O elemento relacional é componente do cuidado, a partir do qual as posições “quem cuida” e “quem é cuidado” comunicam-se, no contexto de interdependência, como vimos no capítulo 1. A interdependência dos direitos às creches, contudo, pode assumir outro significado, quando compreendida na perspectiva dos direitos, no marco da Declaração de Viena, implicando o oferecimento dos serviços pelo Estado de acordo com as condições de todos os titulares de direitos, ou seja, tanto do direito à educação das crianças, quanto do direito ao trabalho e tempo disponível de pais, mães e responsáveis (PAUTASSI, 2011). Amplia-se seu escopo para integrar, portanto, o cuidar, ser cuidado e o cuidar de si, o que pressupõe a realização dos direitos sociais como um todo, articulando direitos e deveres (PAUTASSI, 2007).

O apoio social às famílias, especialmente considerando os demais sujeitos de direitos, não precisa ser ignorado para que as creches cumpram com sua função educacional. Basta operar um alargamento em relação aos diversos objetivos que podem ser realizados pelas creches ou, ainda, pelas creches articuladas às outras políticas sociais relacionadas ao cuidado de bebês e crianças pequenas.

A compreensão das creches na perspectiva de direitos interdependentes é bastante presente no discurso institucional do Estado brasileiro, porém a progressiva incorporação das creches ao sistema educacional levou a deslocar o olhar quase unicamente para as crianças, como sujeito principal da política. Basta notar que um/a dos/as informantes-chave do MEC com o/a qual conversamos fez questão de afirmar, reiteradamente, que o direito à creche é um direito das crianças, e não da mãe. O PNE (2001-2010)<sup>68</sup>, entretanto, afirma a perspectiva de direito de forma mais integrada, quer em relação à educação e ao cuidado, quer no que diz respeito ao direito à educação das crianças e das famílias de contarem com esses equipamentos sociais. O que se deve problematizar é o quanto essa complementaridade não é posta em termos de reafirmar a família como a instituição central para a provisão dos cuidados. Um exemplo são as diversas referências das diretrizes e metas da Política Nacional (Brasil, MEC, 2006a) à integração da família no convívio escolar, em que se assevera a necessidade de garantir a integração entre a esfera educacional e a familiar. Apesar das inúmeras menções à abertura para ouvir a família e contar com sua participação ativa, a questão é posta muito mais em termos do acompanhamento familiar do processo educativo das crianças do que de conhecer as necessidades de todos os sujeitos envolvidos na relação de cuidado, de forma integrada.

O uso do tempo, relacionando jornada educacional e jornada de trabalho, é ilustrativo do problema escamoteado. Os Parâmetros de Qualidade (Brasil, MEC, 2006b), no que dizem respeito à jornada da educação infantil, preveem que as instituições devem funcionar durante o dia, em período parcial ou integral, garantindo o tempo das crianças com as famílias. O período parcial corresponde ao mínimo de 4 horas diárias e o integral, ao mínimo de 7 horas e ao máximo de 10 horas, considerando o tempo total que a criança permanece à disposição das creches e pré-escolas (Resolução CNE/CEB nº 5/2009). Há algumas exceções previstas: a primeira diz respeito ao horário de entrada e saída, que pode ser flexível para atender à necessidade das famílias (que, na verdade, acabam sendo as necessidades das mães, ou das mulheres da família que cuidam); a segunda, ao fato de que o calendário letivo não precisa seguir estritamente o do ensino fundamental, embora deva respeitar os descansos semanais e os feriados nacionais, garantindo férias anuais.

A jornada integral é estimulada pelas políticas públicas, e é emblemático que o fator de ponderação do FUNDEB privilegie o repasse de recursos para instituições que a adotem

---

<sup>68</sup>Cumprir destacar que o Projeto de Lei que institui o PNE 2011/2020 ainda está em tramitação.

(BRASIL, MEC, 2008b). A educação integral é uma realidade para a maioria dos estabelecimentos de creches, haja vista que, em 2009, 64,6% do total de unidades ofereciam o serviço em período integral (Idem), e, já em 2003, 57% das creches tinham jornada maior do que 9 horas, embora haja disparidades regionais de relevo (BRASIL, MEC, 2009a). Essa realidade remonta ao período em que as creches foram financiadas pela assistência, já que, nesse contexto, elas estiveram, de alguma forma, relacionadas à jornada de trabalho de pais, mães e responsáveis. Essa questão levou, inclusive, o CNAS a manifestar preocupação em relação à manutenção do horário integral, quando da migração das creches para a educação (Ata da 125ª reunião ordinária do CNAS, maio de 2005).

Apesar desse cenário favorável, há ainda limitações notáveis. Para além da baixa cobertura do serviço, existe ainda forte assincronia entre o tempo da educação integral e o da jornada de trabalho integral, uma vez que o dia de trabalho envolve as horas trabalhadas, mas também os intervalos e o tempo de deslocamento, em contraposição aos horários de funcionamento das creches, que incluem recessos e férias escolares, sábados e domingos.

O CNE foi instado a se manifestar sobre esse tema inúmeras vezes, desde a transição das creches até o período atual, o que gerou uma base robusta de informações sobre o problema do cuidado, a interdependência de direitos e o tempo. Em uma dessas oportunidades, questionava-se a ilegalidade do oferecimento do serviço em jornada que não fosse integral, considerando que o art. 7º da CF-88 também prevê as creches enquanto política social para a realização do direito ao trabalho. Por meio do Parecer CNE/CEB nº 44/2006, o Conselho firmou entendimento de que, apesar de recomendável, a oferta do serviço em jornada integral não seria obrigatória. Tratava-se de oportunidade única para que o Estado brasileiro assumisse perspectiva mais integrada da garantia de direitos por meio do serviço de creches, mas a interpretação mais afinada com o compromisso com a democratização do cuidado não foi recepcionada.

Até mesmo o conceito de trabalho constante no art. 7º, XXV, CF-88 poderia ter sido problematizado em face de uma leitura feminista na perspectiva da divisão sexual do trabalho, de modo a se integrar a própria noção de reprodução social ao conceito de trabalho, o que colocaria um desafio a mais à interpretação do Conselho. Mas, como sintetiza a Avaliação da educação infantil (BRASIL, MEC, 2009a, p. 197): “O campo educacional tem dificuldade em lidar com as necessidades da família e da comunidade e ainda vê com restrições um serviço que precisa atender também a essas demandas”.

A possibilidade de oferta de creches noturnas também foi debatida pelo CNE. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB, nº 05/2009) enterraram essa possibilidade, ao prescreverem que os estabelecimentos da educação infantil educam e cuidam de crianças no período diurno. Isso levou à caducidade de manifestações anteriores, acerca da excepcional possibilidade de funcionamento nesse horário, para atender às demandas de pais, mães e responsáveis (Parecer CNE/CEB nº 35/2004). Mas restaram dúvidas e questionamentos, no que dizem respeito à jornada escolar das creches, sobretudo em relação às férias e aos recessos dessas instituições, considerando as especificidades da educação infantil e o suporte estatal a pais, mães e responsáveis. O CNE foi, então, provocado novamente a se manifestar, o que consta nos Pareceres CNE/CEB nº 8/2011 e nº 17/2012.

O CNE entendeu necessário assegurar as férias para garantir que as crianças tenham convivência familiar e comunitária, além de ser momento de avaliação e planejamento do trabalho pedagógico dos professores (Parecer CNE/CEB nº 17/2012). Ademais, as crianças não deveriam permanecer em ambiente institucional e coletivo por jornada excessiva, sob o risco de não terem atendidas suas necessidades de acolhimento, intimidade e convivência familiar (Parecer CNE/CEB nº 17/2012, p. 09).

Ainda que se reconheça que “muitas famílias podem necessitar de atendimento para seus filhos em dias e até mesmo em horários que não correspondam a períodos de atividades programados na estrutura curricular” (Parecer CNE/CEB nº 8/2011, p. 4), essas demandas por horários noturnos e funcionamentos nas férias deveriam, segundo o CNE, ser atendidas pela “política para infância, que envolve outras áreas, como assistência e proteção social, saúde, cultura e esportes” (Parecer CNE/CEB nº 17/2012, p. 08), uma vez que a CF-88 teria delineado claramente as distintas abrangências da assistência social e da educação (Parecer CNE/CEB nº 8/2011, p. 3).

Caso houvesse necessidades específicas das famílias, seria possível articular essas áreas para organização de núcleos de atendimentos nas férias (Parecer CNE/CEB nº 17/2012) e, nesses casos, como preceitua o Parecer CNE/CEB nº 8/2011, p. 05, se houvesse:

(...) eventual necessidade de atendimento de crianças em dias ou horários que não coincidam com o período de atividades educacionais previsto no calendário escolar (...) deverá ser equacionada, então, segundo os critérios próprios da assistência social e de outros setores organizadores de atividades sociais, como saúde, cultura, esporte e lazer.

Apenas na falta ou insuficiência dessas instituições que se poderiam utilizar as instalações de creches, com emprego de profissionais, equipamentos, métodos e técnicas adequados a essa finalidade, atuando de forma articulada às instituições educacionais (Parecer CNE/CEB nº 8/2011).

Os pareceres, emitidos já na vigência da Política de creches do PAC-2, tinham a potencialidade de apontar novos rumos, se tivessem incorporado a democratização do cuidado a seus objetivos fundamentais. Ao se afirmar que é dever dos “pais” o cuidado, e que o Estado deve garantir os intervalos de convivência familiar, a fundamentação ignora que esses pais e mães (e, muitas vezes, apenas mães) precisam trabalhar para garantir o sustento de seus dependentes (além de terem tempo disponível para outras atividades), pois não há essa necessária sincronia entre a paralisação dos serviços de creches e o tempo livre de seus/suas cuidadores/as. Ainda que a realidade social mude, e que as mulheres estejam inseridas no mercado de trabalho, o que esses documentos comprovam é que as práticas sociais do cuidado permanecem calcadas na suposição de que existem mulheres em casa à disposição de cuidarem daqueles/as que compõem a unidade familiar. E que a incumbência de cuidar de bebês e crianças pequenas é unicamente delas, e não do Estado também.

Pais, mães, responsáveis e crianças são considerados/as uma abstração, e não são inseridos na complexa e desigual realidade social. As decisões do CNE deixam transparecer que a análise sobre a qualidade e o acesso à educação é desvinculada das condições de reprodução das famílias e dos recursos disponíveis para articular educação e cuidado das crianças com trabalho dos adultos (PAUTASSI, 2011). Ao afirmarem que não se pode perder de vista o direito das crianças à convivência familiar e ao descanso, os pareceres transparecem a baixa interconexão entre o educar e a responsabilidade estatal pelo cuidado e, por conseguinte, o impacto dessa relação sobre a qualidade da educação e a garantia de direitos (PAUTASSI, 2011). O familismo segue, portanto, central na formulação e implementação das políticas de creches. A responsabilidade do Estado é entendida como complementar à ação das famílias (Parecer CNE/CEB nº 20/2009), o que também se consubstancia na previsão quase excepcional dos ditos núcleos de atendimentos nas férias, conforme as necessidades específicas das famílias.

A marca da subsidiariedade da responsabilização estatal pelo cuidado permanece, portanto, bastante presente, ainda que essa tenha se deslocado das políticas de trabalho e da assistência social para a compreensão das creches como direito à educação de bebês e crianças pequenas. Se a educação e o cuidado são tão indissociáveis, não deveria ser possível

que o Estado desempenhasse papel tão importante em relação à primeira e tão marginal em relação ao segundo. A tentativa de se afastar do círculo do cuidado e de seus paradoxos estigmatizadores é uma das razões por detrás da distinção entre aquilo que se afirma como educação escolar e aquela realizada nos espaços institucionais não domésticos. Destaca-se que a primeira é desenvolvida por meio do ensino, em instituições próprias (Lei nº 9.394/96, art. 1º, § 1º e Parecer CNE/CEB nº 20/2009).

A posição manifestada pelo CNE pressupõe conflito de direitos, – entre a educação das crianças e o direito ao trabalho e ao tempo livre de pais e mães. Mas, em grande medida, o que existe é a necessidade compartilhada: a sobrevivência digna das crianças, condição para o aproveitamento escolar, perpassa a ocupação de postos de trabalho de melhor qualidade por pais, mães ou responsáveis, pois é, em grande medida, por meio de remunerações adequadas que se viabiliza o atendimento das necessidades das pessoas que compõem a unidade familiar. Para isso, entretanto, é essencial que o Estado se responsabilize pelo cuidado, haja vista que, na ausência daquele, recairá a realização deste sobre as mulheres, comprometendo a inserção adequada delas ao mercado de trabalho e o tempo disponível para outras atividades, especialmente quando essas mulheres não tiverem recursos para acessar arranjos mercantilizados.

Com isso, não pretendemos afirmar que as relações de cuidado são sempre harmônicas e que não implicam assimetria de poder ou conflitos entre quem cuida e quem é cuidado, como destacamos no capítulo 1. As relações de cuidado pressupõem conflitos e assimetrias, o que integra a própria noção de interdependência. O que ocorre, contudo, é que o padrão de responsabilização do Estado pelo cuidado, ao invés de mediar os conflitos que existem no complexo enredo de interdependência do cuidado (como é efetuado pela atividade estatal em outras tantas relações conflituosas, como aqueles que envolvem Capital vs. Trabalho), contribui para agravá-los, ao não assumir a preocupação também com quem cuida.

Um exemplo drástico da questão é o que podemos denominar de criminalização do cuidado, que ocorre nos casos em que pais, mães e responsáveis são processados criminalmente por abandono e maus tratos ao deixarem crianças pequenas em casa sozinhas ou sob os cuidados de outras crianças. Se as/os responsáveis precisam, para trabalhar e sustentar as famílias, deixar crianças em casa sozinhas, elas/eles de fato criam riscos para a vida dessas, mas, em última instância, a causa desse risco é a provisão insuficiente de serviços de cuidado, o que é responsabilidade do Estado. Esse, contudo, responsabiliza criminalmente àquelas/àqueles que devem articular as vivências do mundo do trabalho, que são, em sua

grande maioria, mulheres. Ao não responder satisfatoriamente à democratização do cuidado, o Estado cria mais conflitos ou os intensifica. É claro que isso não ocorre sempre assim, uma vez que a garantia das creches, na perspectiva de direito universal à educação de bebês e crianças pequenas, gera efeito de arrasto positivo na garantia de direitos de pais, mães e responsáveis, mas que poderia ser otimizada pela ampliação da preocupação intencional com o tema.

O familismo e a invisibilidade das necessidades de quem cuida estão fortemente associados. Se a política de creches pretende assumir a perspectiva desfamiliarizadora, deve-se dar relevância ao aspecto relacional do cuidado, deixando despontar a figura de quem cuida e avançando na perspectiva integradora (AGUIRRE, 2011). E isso pressupõe a indivisibilidade da ação do Estado na perspectiva dos direitos, tanto na sua dimensão intersetorial, quanto federativa, garantindo-se a participação social. A abordagem do cuidado pela política de creches do PAC-2 não é, contudo, a mais complexa e enriquecedora, que assume os paradoxos das práticas sociais do cuidado e compromete-se com a superação das suas raízes profundas na divisão sexual do cuidado. Adota-se, ao revés, uma compreensão empobrecedora do cuidado, mais atrelada ao senso-comum, o que permite acomodar sua incorporação aos pressupostos ideológicos da política de creches sem que se questione as desigualdades, opressões e desvalores a ele subjacentes. Trata-se de uma compreensão presa às amarras da institucionalidade, o que neutraliza a forte radicalidade do cuidado.

A fundamentação dos pareceres analisados sobre a jornada das creches nos permite ilustrar essas questões, especialmente ao apontar apenas vagamente para uma política da infância, que articularia diversas políticas públicas (“como assistência e proteção social, saúde, cultura e esportes”). Da forma como se apresenta a questão, contudo, as creches parecem ter pouco a contribuir com essa política para a infância, já que o Conselho não atribui a elas, enquanto equipamento social historicamente construído para atender o educar e o cuidar, a função de articulação central dessa política mais ampla, tampouco apresenta orientações sobre como isso deve ser feito. Dessa forma, o Estado não fala sobre o todo, mas responde tão-somente pela fração do departamento, ou da área temática, o que inviabiliza a garantia integral de direitos, especialmente de direitos interdependentes. Mas se cada departamento ou ente federativo só falar por sua cota-parte, quem falará pelo Estado? Essa lacuna é uma das peças fundamentais para a distância entre a identidade que supostamente busca-se forjar para a política de creches e a sua concretude.

Outro aspecto que a interdependência de direitos e a democratização do cuidado apontam como urgente de se questionar é a compreensão das políticas de corresponsabilização como apoio às mulheres que querem trabalhar. Com efeito, esse foi o padrão de tratamento da questão nos últimos 30 anos, relacionando o cuidado à proteção da maternidade (como uma política assistencial às mulheres pobres e/ou como um direito das mulheres trabalhadoras), o que significa dizer que o arcabouço normativo-institucional reforça a responsabilidade das mulheres, ao prever as ações de cuidado como ação de apoio às trabalhadoras (PAUTASSI, 2010), reproduzindo os estereótipos da feminilidade. Além disso, a vinculação das ações ao mercado formal de trabalho assegura o acesso a um grupo restrito de mulheres, já que a realidade de inserção feminina no mercado de trabalho é marcada pela informalidade e pela “inatividade”, ou seja, pelo trabalho doméstico não remunerado (Idem).

O Programa *Proinfância* nos permite abordar a questão concretamente, tanto na fase pré-PAC quanto na vigência do PAC-2, ao afirmar o compromisso com o apoio às mulheres, por meio de equipamentos públicos para o cuidado de crianças. Ainda que esses compromissos tenham caráter mais simbólico do que efetivo, interessa-nos aprofundar a compreensão de como a política recepciona a questão em seus pressupostos ideológicos, ao colocar as mulheres, ainda que marginalmente, na agenda de decisões dessa política. Nesse contexto, uma das dimensões que deveria orientar a definição dos municípios prioritários, na fase pré-PAC, seria, segundo a Resolução FNDE nº 6/2007, Anexo I:

c) Vulnerabilidade social: prioridade aos municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação infantil (Grifo nosso).

As mulheres chefes de família integravam, portanto, a dimensão da vulnerabilidade social. Na vigência do PAC-2, o Programa passou a prever que: “Serão apoiadas as ações que preveem atendimento a áreas vulneráveis com alto índice de mães que trabalham fora de seus domicílios” (BRASIL, MEC, 2010, p. 13). Percebe-se, em ambos os casos, a intencionalidade de trazer algum recorte que torne visível a condição das mulheres enquanto cuidadoras e provedoras. Nos dois casos, contudo, repete-se a tradicional visão do cuidado. No primeiro, reforça-se a focalização assistencial na pobreza e, no segundo, nas mulheres “que trabalham fora de casa”, ou seja, que estão inseridas em ocupações assalariadas, relacionando-se às políticas de trabalho. Neste último caso, inclusive, evidencia-se a percepção de que as únicas mulheres merecedoras desse suporte estatal seriam aquelas que estão no mercado de trabalho.

As mulheres que realizam trabalho doméstico não remunerado, e que, portanto, além de não contarem com renda própria – condição para o mínimo de autonomia econômica – realizam desproporcionalmente afazeres domésticos e atividades de cuidado, não estariam respaldadas pela intervenção estatal. Isso sem contar que a universalidade do direito das crianças iria, a reboque, para um grau de relativização. Essa compreensão do problema aproxima-se muito mais de uma visão do Estado como responsável subsidiário do cuidado do que como corresponsável de fato.

A perspectiva de direito ao cuidado significa, contudo, que a questão não é de ampliação de apoio às mulheres, mas de conferir ao cuidado o caráter de direito universal, assim como as suas correlatas obrigações, o que envolve os homens, dentro das famílias, e também o Estado, fora dela (PAUTASSI, 2010). E isso significa, ainda, assumir a questão como um problema central não só nos casos de cuidado inevitável, mas da dita dependência complementar, ou seja, das pessoas que cuidam, que são titulares de necessidades de cuidado por cuidarem (FINEMAN, 2002), incorporando-se a preocupação com a trilogia “o cuidado, as cuidadoras e quem é cuidado”, como preceitua Pautassi (2007, p. 09). E, para isso, os marcos teórico e político do cuidado na educação infantil devem abarcar não apenas as necessidades concretas de quem é cuidado, mas também as demandas de quem cuida. Apenas quando essa abordagem do problema se colocar em marcha é que será possível falar em democratização do cuidado e corresponsabilização do Estado.

#### **4.4. Valorizando quem cuida: a profissionalização de docentes da educação infantil**

Preocupar-se com quem cuida e compreender o cuidado em um contexto mais relacional importa olhar tanto para o cuidado realizado pelas mulheres, no âmbito das famílias, quanto para os cuidados realizados nas esferas públicas, como são o cuidado profissional e semiprofissional. Em relação ao cuidado infantil, inúmeras personagens femininas aparecem quando analisamos o problema por essa ótica, mas, por duas razões, nós iremos nos ater a apenas uma: a profissional docente. Primeiramente, pela importância conferida ao tema na constituição da identidade da política de creches, desde a transição até a atualidade. E também porque a profissionalização da educação infantil é um dos pontos fundamentais para a garantia do educar e do cuidar na perspectiva do direito e com qualidade. Exatamente por isso que a profissionalização é, também, um dos gargalos da qualidade da

educação infantil, considerando a desvalorização histórica dos/as profissionais que a ela se dedicam (BATTHYÁNY, 2010).

No caso da América Latina, a desvalorização da profissão e a sua feminização foram concomitantes. Isso porque a escrita da nação trazia o desafio de converter a transferência do conhecimento em um processo normatizado e padronizado, que tivesse como função também moldar os sentimentos de cidadania e construir os/as cidadãos/ãs do futuro, o que seria assimilado como uma tarefa feminina (YANNOULAS, 2012). O exercício do magistério pelas mulheres, portanto, não era tolerado ou desviante, mas era promovido pelo Estado, o que levou a formação do corpo docente, a definição dos processos pedagógicos e a feminização a caminharem juntas (Idem).

As mulheres ajustavam-se à profissionalização da educação infantil pela combinação de uma série de variáveis, como podemos afirmar com base em Yannoulas (2012). Inicialmente porque a educação, especialmente das crianças pequenas, era compreendida como atributo do feminino, decorrente da maternidade. Como destaca Yannoulas (2012, p. 279): “se as mulheres tinham sido definidas como as responsáveis pelas crianças no lar, nada mais do que razoável que se encomendasse a elas a transição para o mundo público e a transferência de responsabilidade pelas primeiras letras”. Havia, portanto, forte convergência entre os atributos femininos (docilidade, atenção com o outro, sensibilidade etc.) e os novos processos pedagógicos em voga, nos quais o rigor era suavizado pela persuasão e pela importância do afeto (Idem).

Mas outra importante razão dizia respeito à necessidade de expandir o acesso à educação a baixo custo, o que pressupunha a baixa remuneração da carreira da docência, especialmente a da educação infantil (YANNOULAS, 2012). Essa condição da expansão educacional adequava-se à precariedade da inserção feminina no mercado de trabalho, muitas vezes compreendida como um complemento ou mesmo uma fase temporária na vida de mulheres jovens e solteiras (Idem).

A presença feminina na docência, especialmente nos primeiros níveis do ciclo educacional, é uma realidade atual no Brasil. Basta notar que, em 2007 (ano estratégico para o processo de transição das creches), 90,7% das matrículas nos cursos de pedagogia eram femininas, segundo o Censo de Educação Superior do INEP. No caso brasileiro, as creches vivenciaram a coexistência em duas áreas – o serviço social e a pedagogia –, cujas profissões correlatas são feminizadas, e, quando se aproximam do cuidado necessário, ou seja, do cuidado de dependentes, desvalorizadas.

Ao longo dessa trajetória, formatou-se um repertório de problemas envolvendo as creches e a profissionalização do cuidado, interessando-nos destacar as questões que se referem ao conhecimento sobre a educação infantil, a valorização de seus/suas profissionais e a definição de quem deve exercer o educar e o cuidar – se os/as profissionais docentes ou se outros profissionais estariam igualmente aptos. O que interconecta todas essas dimensões é a compreensão do cuidado infantil como parte do universo feminino.

O conhecimento relacionado ao cuidado infantil, desde suas origens, esteve comprometido pelo estereótipo de gênero, em que cuidar é construído como atributo natural e inato das mulheres (CAMPOS, FULLGRAF E WIGGER, 2009). Dessa forma, a aquisição do conhecimento seria mediada pela realização das tarefas de cuidado, especialmente nas famílias, ou por meio da troca de experiências com mães ou pessoas que realizam o cuidado familiar. E isso contribuiu para reduzir o cuidado na creche às atividades de higiene, alimentação e segurança, contrastando com a pré-escola, excessivamente escolarizante (Idem). Mas também para que, pelo radical oposto, quando se envide esforço para construir identidade educacional para as creches, busque-se fugir do cuidado como questão relevante, dado o estigma que sobre ele recai (e, principalmente, sobre quem cuida).

A relação entre conhecimento e profissionalização da docência da educação infantil pode ser compreendida por duas embocaduras: a da formação profissional e a da produção de conhecimento pedagógico sobre essa etapa educacional. Em relação à primeira, é essencial iniciarmos destacando que o processo de transição colocava um desafio a mais para a profissionalização da educação infantil, haja vista que, quando as creches estiveram ligadas à assistência não se exigia formação educacional prévia de profissionais que faziam as vezes de docentes (CAMPOS, FULLGRAF E WIGGER, 2009). Um/a dos/as informantes-chave do MEC destacou que, inclusive, esse foi um dos pontos de mais tensão do processo de transição, já que esse órgão entendia que essas instituições da educação infantil não atendiam a critérios mínimos de qualidade. O PNE (2001-2010), igualmente, já trazia um diagnóstico de que um dos gargalos da educação infantil era justamente a insuficiência de profissionais qualificados, sendo necessária a atenção prioritária à formação inicial e continuada de docentes.

A formação inicial abarca a habilitação para o exercício profissional da docência (BRASIL, MEC, 2009d) que, segundo a LDB (art. 62), pressupõe a licenciatura em ensino superior, com exceção da educação infantil e primeiras séries do ensino fundamental, para as quais admitiu a formação em ensino médio na modalidade normal, também conhecida como magistério (BRASIL, MEC, 2006a). Já a formação continuada incorpora a atualização,

expansão, sistematização e aprofundamento de conhecimentos, para o aprimoramento profissional contínuo (BRASIL, MEC, 2008b).

O PNE (2001-2010) trazia metas específicas em relação à expansão da formação de profissionais docentes, nos termos definidos pela LDB, prevendo que, em cinco anos, todos os/as professores/as tivessem habilitação em nível médio e, em dez anos, 70% tivessem formação em curso superior. Há, também, previsão de regras de transição, destacando-se a meta de só admitir novos/as profissionais na educação infantil que possuíssem a titulação mínima exigida, preferindo-se aos/as que tenham formação em nível superior, além de extinguir, progressivamente, cargos como os de monitores/as, atendentes, auxiliares e outros. Percebe-se, portanto, que apesar da exigência da titulação mínima de ensino médio na modalidade normal, a existência de professores/as sem essa formação era ainda tolerada, especialmente se já estavam em exercício.

Os/as profissionais docentes que trabalham em creche devem, portanto, ter nível compatível de formação com a sua função de educar, por isso, devem ser criadas as condições para que esses/as profissionais estejam sempre expandindo seus conhecimentos (BRASIL, MEC, 2009b). Ademais, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Resolução CNE/CEB nº 4/2010), a ação docente e os programas de formação inicial e continuada devem estar orientados pelo método de aprendizagem adequado ao educar e ao cuidar.

A realidade da profissionalização era, no início do processo de transição, bastante dramática. Em 2004, o Censo da Educação Básica do INEP apontava que, das 75.275 funções docentes das creches, 7,3% possuíam apenas ensino fundamental, 69% possuíam ensino médio e 23,8% tinham ensino superior (BRASIL, 2006). Já em 2010, ano de lançamento do PAC-2, 48,5% de docentes das creches estavam no ensino superior, o que representa aumento bastante expressivo, 24,7% em 6 anos<sup>69</sup>. Esse avanço deveu-se, em alguma medida, aos esforços empreendidos pelo MEC, como é o caso do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). A ampliação do número de profissionais com formação mínima exigida pela LDB moveu, ainda, a instituição do PROINFANTIL – Programa de Formação Inicial de Professores em Exercício na Educação Infantil. Criado em

---

<sup>69</sup> Os dados consultados referem-se ao Censo da Educação Básica, INEP, com elaboração do *Todos pela Educação* (<http://www.todospelaeducacao.org.br>), organização não governamental que monitora uma série de metas de garantia do direito à educação, sendo um de seus indicadores “docente com curso superior”, desagregado por ciclo educacional, dentre outras variáveis consideradas.

2005, o Programa prevê cursos a distância, de duração de 2 anos, para formação em magistério para aqueles/as que exercem a docência na rede pública ou privada sem a qualificação necessária (Revista Criança, nº 45, dez. 2007)<sup>70</sup>.

Apesar dos esforços envidados pelo Estado brasileiro para garantir a formação inicial e continuada de profissionais docentes, é importante destacar que a legislação vigente reforça os resquícios do dito assistencialismo da educação infantil. Há uma exigência de formação menos rigorosa para o ensino nessa etapa (e nas primeiras séries do ensino fundamental) do que nas demais, o que significa dizer que persiste a forte desvalorização da educação infantil, que segue se alimentando da ideologia familista e da compreensão do cuidado como atributo feminino.

O padrão de formação inicial mínima no caso brasileiro pode ser problematizado, ainda, em comparação a outros países que avançaram em termos de qualidade educacional, incluindo países ditos subdesenvolvidos, como se pode ver abaixo:

Tabela 4 – **Qualificação mínima para professores/as de pré-escola, Países selecionados - 2006**

Países	Qualificação mínima
Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e Finlândia	No mínimo 3 anos de ensino pós-secundário
Espanha e Estônia	Mestrado
Egito e México	Graduação de 4 anos
Cazaquistão	Graduação em pedagogia de 3 anos
Índia	1 ano de ensino superior
Bangladesh, Paquistão e <b>Brasil</b>	Educação secundária

Fonte: BRASIL, MEC (2009a, p. 55). Elaboração própria.

A prática docente é tema central para que o educar e o cuidar sejam integrados, e para que resoluções, orientações, parâmetros, diretrizes e PPP traduzam-se em rotinas reais. Assim, para além da formação inicial e continuada, a profissionalização envolve a integração do PPP para a educação infantil e as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores/as, tanto em nível de ensino superior quanto no magistério. Caso contrário, a intencionalidade política afirmada de articular a educação e o cuidado serão letra morta, uma vez que o/a docente é peça-chave da questão.

O/a professor/a da educação infantil deve descobrir “a importância do lúdico para o processo de ensino-aprendizagem e a dimensão educativa em cada gesto, passando por

<sup>70</sup> É importante destacar, contudo, que com o diploma oferecido pelo curso do PROINFANTIL é possível o exercício da docência na Educação Infantil, somente.

alimentar, brincar ou afagar” (Revista Criança, nº 45, dez. 2007, p.36). Com efeito, é necessário estar preparado para a compreensão de cada gesto, especialmente quando pensamos nos bebês, cuja captação das reações e sensações para a compreensão das suas necessidades precisa ser desenvolvida.

A Política Nacional (BRASIL, MEC, 2006a) afirma como uma de suas estratégias a inserção na formação de professores/as de conteúdos que destaquem as especificidades da educação infantil. A análise das diretrizes curriculares do ensino normal e superior é passível de revelar o nível de concretude desse comando.

A diretriz curricular para a modalidade normal em nível médio (Resolução CNE/CEB nº 02 e Parecer CNE/CEB, ambos de 1999) não se refere ao cuidado vez alguma em suas 41 páginas, nem mesmo como um recurso retórico ou de senso-comum. As especificidades da educação infantil não são devidamente salientadas, haja vista que o texto da resolução refere-se a essa etapa educacional apenas duas vezes, indicando que seu conteúdo deve ser abordado em complexidade e abrangência e, ainda, que a proposta pedagógica pode prever a preparação de docentes para essa área. Ou seja, ainda que haja consenso das especificidades da educação infantil e da necessidade de diferenciar seus conteúdos, as diretrizes curriculares não fornecem orientações nesse sentido. O magistério não confere aos/às futuros/as professores/as conhecimento e aprendizado específico para a atuação nas creches, sendo que, muitas vezes, não há sequer previsão de aulas práticas (BRASIL, MEC, 2009a).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em pedagogia (Resolução CNE/CP nº 1/2006), por sua vez, apresentam alguns avanços notáveis, que podem ser atribuídos, em parte, à sua edição no momento de formatação da identidade da política de creches atual. A educação infantil tem alguns destaques importantes na Resolução, valendo citar que as horas dedicadas ao estágio supervisionado e ao estágio curricular devem ser prioritariamente na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, o que é muito relevante, já que a pedagogia e o treinamento devem ser verdadeiramente articulados, em relação ao conteúdo e à prática (CAMPOS, FULLGRAF E WIGGER, 2009). Também o Parecer CNE/CP nº 5/2005 (e o seu reexame, por meio do Parecer CNE/CP nº 3/2006) avança em prever que aqueles/as que cursaram pedagogia devem ser aptos/as para compreender o cuidar e o educar das crianças, além de enfatizar as pesquisas sobre as especificidades da aprendizagem infantil. Mas ambos os documentos deixam de dar mais concretude a esses conteúdos, tendo caráter mais programático do que operacionalizável.

Os passos mais importantes, nesse sentido, foram dados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Resolução CNE/ CEB nº 4/2010), que, como já destacamos em outros momentos, traz importantes reflexões sobre o educar e o cuidar. A Resolução, editada no mesmo ano de lançamento do PAC-2, afirma diversas vezes que o educar e o cuidar são concepções norteadoras do PPP (art. 19), devendo-se refletir nos métodos de aprendizagem (art. 56). Deixa, contudo, de dar pistas sobre a operacionalização desses comandos, assim como outros documentos de referência analisados.

Interessa-nos refletir, contudo, não apenas sobre como professores/as da educação infantil acessam a formação profissional, mas de como essa formação incorpora o cuidado. Mesmo em condições de plena observância das normativas em questão, se o cuidado não for incorporado como conhecimento que pode ser ensinado e aprendido, a educação infantil seguirá associada a condição inata das mulheres de cuidar.

Apesar da crescente visibilização do problema do cuidado nos discursos institucionais sobre as creches, ainda é um desafio pendente a sua incorporação, de fato, ao processo de aprendizagem formal e racional, desconstruindo-o como perceptível apenas com experiências concretas, decorrentes da socialização de meninas e mulheres (CARVALHO, 2011). Se cuidar é atributo feminino, é “natural” que as mulheres o façam e o saibam fazer, o que resulta na sobrerrepresentação das mulheres nas atividades econômicas relacionadas ao cuidado, sendo ilustrativo que, em 2009, 34% da mão de obra feminina brasileira fosse absorvida pelos serviços de cuidado em sentido amplo<sup>71</sup>, aos quais a educação está associada (IPEA ET AL, 2011). Assim, a maternidade acaba sendo a fonte de conhecimento para lidar com as necessidades de cuidado infantil, até pela ausência de opções (CARVALHO, 2011).

As pesquisas sobre educação devem construir caminhos para que se conheça mais sobre o cuidado, a fim de desenvolverem conhecimentos que permitam aos/às professores/as terem consciência sobre o ato de cuidar, o que implica transformar o cuidado em conteúdo sistemático, amparado pela metodologia dos demais conteúdos da educação e, ainda, como componente indispensável da prática profissional (CARVALHO, 2011). Construir o cuidado como outra prática, sobre a qual se possa refletir e ter consciência, é uma condição para a valorização da docência, o que não significa desvalorizar o conhecimento tradicionalmente desenvolvido, ainda que se faça necessário questionar como essa reprodução inconsciente e ideológica sobre o cuidado vem sendo a casa em que mora a desigualdade.

---

<sup>71</sup> Trata-se da atividade categorizada como serviços sociais, que abarca educação, saúde, serviços sociais e domésticos (IPEA ET AL, 2011).

Garantir que o conhecimento sobre o cuidado seja produzido e que o mesmo seja absorvido pela formação inicial e continuada de docentes não pode significar, contudo, que se ignore o fato de que o cuidado é, necessariamente, uma relação para atender a necessidades concretas, emocionais e psicológicas. Isso deve impactar o padrão de produção de conhecimento sobre o tema, o que nos remete às contribuições da ética do cuidado para a profissionalização da educação infantil. Como vimos no capítulo 1, a ética do cuidado é a esfera concreta de responsabilidade relativa às necessidades específicas de cada ser humano, em uma rede de relações em que se assume a obrigação moral pelo cuidado das pessoas que integram o universo afetivo (GÓMEZ, 2010). E, como o cuidado foi construído socialmente como atributo feminino, e, portanto, desvalorizado, esse padrão de agir e pensar foi condenado à penumbra, em contraposição ao conhecimento que decorre da racionalidade e da objetividade, sobretudo em decorrência da sua relação com as emoções e necessidades prementes (TRONTO, 2009).

A construção do conhecimento sobre o cuidado infantil não pode manter esses aportes como marginal. Um caminho possível para demonstrarmos isso é retomarmos Tronto (2009), no que diz respeito às 4 fases do cuidar (“preocupar-se com”, “cuidar de”, “prestação de cuidado” e “recebimento do cuidado”) e aos atributos éticos correlatos (“atenção”, “responsabilidade”, “competência” e “capacidade de dar resposta”).

A atenção é uma virtude do cuidado, que importa o reconhecimento de que cuidar é necessário, além de saber reconhecer o surgimento de uma necessidade, avaliando de que forma ela deve ser mais bem atendida. Aprender a atentar para as necessidades de bebês e crianças, de modo a provê-las, gerando estímulos de aprendizagem e de vivência cultural, é uma capacidade que deve ser desenvolvida, e sobre a qual é essencial que os processos de formação inicial e continuada desenvolvam aportes teóricos que se articulem com as ações concretas. Igualmente, a responsabilidade é outro valor ético relevante, que implica assumir o compromisso com a identificação das necessidades e capacidade de dar resposta a elas, o que pressupõe adquirir consciência sobre a existência delas, demandando reflexões contínuas sobre as práticas docentes cotidianas (Parecer CNE/CEB nº 20/2009).

A Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (BRASIL, MTE) prevê como atividades regulares de professores/as de creches o cuidar de alunos/as, o que significaria acolhimento, acompanhamento de atividades recreativas, intervenção em situações de risco, acompanhamento de refeições, troca de fraldas e roupas etc. Atentar para essas necessidades e assumir a responsabilidade por elas, é, portanto, parte da atividade docente. A questão é como

se pode contribuir para que ela seja feita da melhor forma possível, sem cindir o educar e o cuidar, produzindo-se reflexões que aprimorem o agir.

A prestação do cuidado abarca o exercício profissional em sentido estrito, cujas competências adequadas devem ser desenvolvidas, valorizando-se a profissão. Garantir o acesso de professores/as aos programas de formação continuada (Parecer CNE/CEB nº 20/2009) é central nesse sentido, assim como o é o piso salarial nacional do magistério como condição mínima de valorização da docência (BRASIL, MEC, 2009c).

Além disso, desenvolver e valorizar as competências do cuidado na educação infantil perpassa pela compreensão de que as práticas político-pedagógicas concretizam-se em interações face a face entre as crianças e outras crianças, ou entre crianças e adultos. É papel do/a profissional docente criar oportunidades para que bebês e crianças desenvolvam sentidos e apropriem-se de elementos culturais e sociais (Parecer CNE/CEB nº 20/2009), buscando compreender como quem é cuidado recebe esses estímulos, o que remete à capacidade de dar resposta. Mediar essas interações implica sensibilidade e conhecimento (Idem), além de atenção e responsabilidade pelos resultados. E isso se aprende. Ou seja, o bom cuidado – tradicionalmente compreendido como aquele que se aproxima do cuidado familiar (“cuidar como se fosse da família”) – pode ser pensado em relação às habilidades e competências que precisam ser desenvolvidas profissionalmente.

Apenas quando o paradoxo do cuidado – segundo o qual o cuidado, essencial para a sustentabilidade da vida humana, é desvalorizado e estigmatizado (TRONTO, 2009) – for assumido como um dos grandes entraves que devem ser superados pela educação infantil, o círculo do cuidado que marca os espaços da profissionalização da educação – e os tornam feminizados – poderá ser desconstruído. Enquanto isso não se projeta no horizonte, haverá tantas barreiras para as mulheres saírem desse círculo, quanto para os homens entrarem, como se pode ilustrar com o estigma da feminização da educação infantil, segundo o qual os homens que se dedicam a essas carreiras levantam “suspeitas” sobre sua orientação sexual (CARVALHO, 2011).

É imprescindível que se faça ouvir a voz do cuidado na educação infantil, deixando de ser compreendida como a voz diferente das mulheres que, por meio da sucessão de delegações de estigma (do cuidado familiar para o semiprofissional e para o profissional), constitui-se obstáculo para a profissionalização e valorização da educação infantil. Projeta-se, nesse ínterim, a importância da valorização da docência da educação infantil, não apenas em relação à formação, mas também pela previsão de plano de carreira, piso salarial adequado e

critérios de seleção e recrutamento (no caso do ensino público, por concurso de provas e títulos).

A desvalorização e a baixa remuneração, como vimos, remetem à gênese da profissionalização da docência na educação infantil. Mas para que se possa, de fato, superar essa realidade, é necessário prever investimentos, até para que a carreira de docência de educação infantil se torne atrativa, o que vai muito além de previsões dessas medidas nos textos político-institucionais.

Um avanço importante, no período de transição das creches, foi a previsão de uma importante fonte de financiamento para a remuneração do magistério da educação básica: o FUNDEB, que previu o compromisso obrigatório de destinar, no mínimo, 60% do total de seu montante para essa finalidade, e aplicar os valores em pagamento de remuneração de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (art. 22, *caput*), o que abarca docentes, responsáveis pela direção/administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (art. 22, II). O valor estipulado não é um teto para aplicação de recursos nessa finalidade, e, como os demais 40% podem ser utilizados com despesas diversas de manutenção e desenvolvimento do ensino, isso inclui a remuneração e capacitação, na modalidade continuada, de docentes, mas também de outros profissionais da educação básica que não podem ser remunerados pela cota de 60%, como é o caso de auxiliares de serviços gerais, como limpeza, merendeira e segurança, dentre outros (BRASIL, MEC, 2008a).

Apesar da relevância dos recursos previstos no FUNDEB para a valorização da profissão, é importante considerar que a linha de base é bastante dramática. É ilustrativo que, em 2004, no município de São Paulo, o piso salarial da educação infantil era de R\$ 515,00, enquanto em 2011 era de R\$ 754,63, conforme informações do Sindicato de Professores de São Paulo – Sinpro/SP<sup>72</sup>, o que significa aumento de R\$ 239,63 em 7 anos. Vislumbra-se quão inaceitável é esse piso ao o compararmos com o rendimento médio mensal de pessoas de 16 anos ou mais<sup>73</sup>, em 2011, que correspondia a R\$ 1.311,56 (BRASIL, IBGE, 2012).

---

<sup>72</sup> Utilizamos um piso municipal como exemplo por ser o serviço de creches de competência desse ente federativo. Para essa coleta, consideramos a categoria “Educação infantil, nas escolas que só possuem cursos de educação infantil” e os períodos de: i. 1º de agosto de 2004 a 28 de fevereiro de 2005; 1º de março de 2011 a 29 de fevereiro de 2012. No caso deste último consta uma nota de que se trata de valor equivalente à jornada máxima de 22 horas semanais. É de se ressaltar, por fim, que o piso salarial não corresponde ao rendimento médio. Vide: [http://www.sinpro.org.br/arquivos/direitos/pisos\\_salariais.pdf](http://www.sinpro.org.br/arquivos/direitos/pisos_salariais.pdf)

<sup>73</sup> O indicador em questão corresponde ao rendimento médio do trabalho principal das pessoas de 16 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência e em trabalhos formais e informais.

Ademais, apenas em 2008, foi instituído o piso salarial para profissionais da educação básica e magistério (Lei nº 11.738/2008), que teve sua constitucionalidade questionada e, apenas em 2011, reafirmada pelo STF. No início de janeiro de 2013, foi anunciado o valor do piso salarial para o ano: R\$ 1.567,00<sup>74</sup>.

Se a profissionalização e a valorização de docentes são indicadores centrais para mensuração da qualidade da educação infantil, assim como da prioridade que se confere ao tema, é de se observar que nem a transição das creches nem a política de creches do PAC-2 projetaram-se como momento de inflexão da realidade de desprestígio econômico e social dessas carreiras, o que reflete a tendência de mais desvalorização da educação quanto mais se aproxima do cuidado de bebês e crianças pequenas. A expansão da rede não pode se descolar da formação profissional de quem nela atua, assim como deve incorporar a preocupação de como gerar incentivos para atrair bons profissionais, a fim de evitar que a expansão do serviço seja feita à custa de perda de qualidade.

Ainda que os/as professores/as sejam os sujeitos protagonistas da educação e do cuidado profissional realizado nas creches, não são os únicos. Com efeito, há inúmeros sujeitos que atuam nas atividades de reprodução nos espaços da creche (ex.: serventes, merendeiras e outros/as), que são, contudo, considerados invisíveis. E isso é uma realidade tanto para aqueles/as que atuam nas atividades de suporte ao cuidado (ex.: atividade de limpeza), quanto para aqueles/as que auxiliam nos cuidados mais relacionados ao corpo e à sujeira (ex.: ajudante que auxilia na higienização das crianças).

Desses sujeitos se podem ver apenas as penumbras nos documentos oficiais, ora na figura de “outros profissionais” ou “profissionais de apoio” (BRASIL, MEC, 2006b) – situação em que se confundem, também, com gestores/as e corpo administrativo – ora como alguma referência às restrições de contratações desses/as profissionais. Um exemplo é a determinação de extinção progressiva de monitores/as, atendentes e auxiliares (BRASIL, MEC, 2006a); outro, a autorização de se acrescentarem à equipe de profissionais da educação infantil outros profissionais, como cozinheiros/as e pessoal de limpeza, desde que tenham formação necessária para a função (BRASIL, MEC, 2006b). Uma importante exceção é o FUNDEB, que prevê, tal qual destacamos, a possibilidade de remunerar e capacitar auxiliares de serviços gerais, com base nos 40% de valores que não são vinculados ao pagamento de remuneração de profissionais do magistério da educação básica (BRASIL, MEC, 2008).

---

<sup>74</sup> Informação coletada no *site* do MEC (<http://portal.mec.gov.br>), em notícia publicada em 10 de janeiro de 2013.

A tensão entre esses sujeitos (professores/as e outros/as profissionais) aponta outro desafio para a corresponsabilização do Estado pelo cuidado, garantindo-se a intersetorialidade, o que implica articular políticas para além das creches, o que é denominado, em diversos documentos, como política para infância. Duas manifestações do CNE nos ajudam a analisar o problema. A primeira delas diz respeito à figura de recreadores/as, contratados como auxiliares, sob a justificativa de que o lúdico seria fracionável do educativo, o que permitiria que deles/as não fosse exigida formação específica para mediar os processos de interatividade e de desenvolvimento sociocultural das crianças (Parecer CNE/CEB nº 17/2012). O Conselho manifestou-se em sentido contrário, afirmando que recreadores/as só poderiam exercer as atribuições características da função docente se atendessem às exigências mínimas exigidas para tal função, tanto em relação à formação quanto à forma de ingresso (no caso do serviço público, por concurso) (Parecer CNE/CEB nº 7/2011). E isso porque o/a professor/a é o profissional responsável pelas crianças no sistema educacional, e a não exigência de habilitação mínima deveria ser atribuída ao passado assistencial das creches, que não poderia subsistir no contexto educacional, até porque, se o cuidado e a educação são indissociáveis, é praticamente impossível dissociar a função do ensino da promoção de lazer e brincadeira (Parecer CNE/CEB nº 7/2011).

A segunda também se refere à ludicidade, abarcando o tema das instituições da educação infantil sem autorização de funcionamento. Por meio do Parecer do CNE/CEB nº 08/2008, apreciou-se a situação de um centro recreativo infantil, que afirmava não ser necessário credenciar-se na rede de ensino, uma vez que apenas realizava atividades lúdicas e não educacionais. O Conselho, contudo, entendeu que todas as instituições educacionais – públicas e privadas – devem ter suas atividades autorizadas pelo órgão competente do sistema de ensino, e que esse seria o caso do centro recreativo. O Parecer assinala que a compreensão dessas atividades como não educacionais estaria respaldada na cisão entre o educar e o cuidar, o que permitiria que as crianças pequenas ficassem sob a responsabilidade de pessoal não qualificado apropriadamente para o trabalho, e em condições físicas e pedagógicas improvisadas. A instituição deveria ser compreendida como educacional, sendo obrigatório o cadastramento ao sistema de ensino.

É bastante oportuno o posicionamento do CNE em relação à valorização de profissionais da educação infantil, assim como são louváveis os esforços para dar concretude à indissociabilidade entre o educar e o cuidar. Entretanto, se o atendimento aos bebês e às crianças pequenas só pode ser feito por meio de creches, e com profissionais qualificados para

tanto, como será possível que o Estado forneça equipamentos de cuidado, no marco da política para a infância, que não sejam as próprias creches, ampliando o tempo pelo qual a provisão estatal se encarrega do cuidar? Há exceções para as hipóteses de vulnerabilidade e pobreza, para as quais existem ações assistenciais como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, cujo objetivo é a realização de atividades lúdicas e de fortalecimento de vínculos familiares, considerando as crianças de 0 a 6 anos, e que não se limita ao período escolar, às férias ou aos finais de semana (Resposta do SIC-MDS, 30 de novembro de 2012). Mas, salvo essa excepcionalidade, torna-se dificultoso conceber quais seriam esses equipamentos, que não fossem as próprias creches, até pela vedação realizada pelo Conselho.

Em última instância, as possibilidades para a ampliação do compromisso do Estado com o cuidado parecem esbarrar na forma como está sendo construída a valorização do educar e do cuidar, o que seria uma contradição em termos. Ou, alternativamente, é possível concluir que a construção de uma agenda de democratização do cuidado pressupõe que sejam repensadas, na ótica do cuidado, as políticas públicas em sua totalidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um paradoxo fundamental nas práticas sociais do cuidado vigentes. Apesar de essencial para a sustentabilidade da vida humana, o cuidado é estigmatizado e invisibilizado. Essa contradição permite que sua provisão social seja efetuada sem que o atendimento às necessidades a que se destina coloque-se como um problema social e político. Sua gestão, portanto, orbita ao redor de uma rede de mulheres que se organiza a partir da família, articulando trabalho doméstico não remunerado e mal remunerado com formas profissionalizadas. O cuidado é uma atividade realizada pelos/as estigmatizados/as, marcados pelas desigualdades de gênero, raça e classe.

O cuidado deve ser compreendido como uma prática social ancorada na divisão sexual do trabalho - que, em verdade, confere-lhe significado - cuja finalidade é atender às necessidades humanas concretas, emocionais e psicológicas, pressupondo uma interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado, em uma relação de interdependência. Por se inscrever na divisão sexual do trabalho, na qualidade de um desdobramento da reprodução social, ao cuidado aplicam-se os princípios de separação e hierarquização, por meio dos quais se formata, material e ideologicamente, a responsabilidade por seu atendimento como atributo do feminino, e, por conseguinte, projeta-se como repositório do desprestígio. O cuidado é, ainda, multifacetado; é prática concreta, é objeto de políticas sociais e é, ainda, ética. Esses são os contornos primários das práticas sociais do cuidado.

Como prática social, a provisão do cuidado deve ser compreendida nas mediações decorrentes dos entrelaçamentos do nível microssocial (relações internas à unidade familiar) com o nível macrossocial (Estado, família e mercado), nos quais são geridas as demandas sociais por cuidado. É nesse enredo que o familismo se constrói, abrangendo a mencionada rede de mulheres que, a partir da família, articulam a provisão de necessidades. Mas é também nessa teia que a corresponsabilização do Estado se coloca como um caminho possível, resultando na desfamilização e desmercantilização do cuidado, e, com isso, na sua democratização. A corresponsabilização estatal efetiva não se reveste de ajudas ou apoio às mães trabalhadoras, mas deve ser ressignificada na perspectiva dos direitos, o que implica reconhecer que existe o direito universal a cuidar e a ser cuidado, além dos correlatos deveres. É mediante políticas sociais que o Estado constrói a ponte entre essas e a realização de direitos sociais. E a política de creches é a mais emblemática das experiências, nesse contexto, no que tange ao cuidado.

A política de creches no Brasil despontou quanto à consolidação de políticas sociais, inserida no momento de modernização conservadora a que denominamos o paradigma do *Welfare State Keynesiano*. Esse paradigma compõe-se de um repertório comum – simbolicamente projetado ou concretamente materializado –, em que o Estado assumiu, em tese, o papel de mediação dos conflitos entre Capital e Trabalho, por meio da provisão do bem-estar social, mediante políticas sociais. Na conjuntura em que as práticas sociais do cuidado calcavam-se na família e no trabalho doméstico não remunerado, o fato de o trabalho assalariado feminino começar a se colocar como questão a ser equacionada marcaria o surgimento das creches. Esses equipamentos sociais surgiram, assim, ocupando um entrelugar delimitado pelas políticas de apoio às mães trabalhadoras e assalariadas formais (como no caso da CLT) e as políticas de assistência social, que atendiam às mães arrimo de famílias pobres e desestruturadas, além das crianças que a elas pertenciam.

Em decorrência do conjunto de transformações que levaram à derrocada desse modelo e à emergência do paradigma neoliberal, a provisão social do bem-estar esteve cada vez menos associada à intervenção estatal. Paralela a essa mudança consolidou-se a participação das mulheres no mercado de trabalho, além de outras importantes mudanças nas relações de gênero. A combinação desses dois cenários resultou no *déficit* de cuidado e na complexificação das práticas sociais que por ele respondem, conformando-se diversos arranjos em torno de uma rede de mulheres, articulando duplas jornadas, serviços públicos e privados de cuidado, filantropia, e, especialmente, a semiprofissionalização do trabalho doméstico remunerado. Foi também nesse momento que a redemocratização no Brasil criou um momento de repactuação do projeto político de Estado e sociedade, cristalizado na CF-88. A política de creches seria integrada ao texto constitucional com relevância inédita, ganhos que devem ser tributados à intensa luta social em torno do tema, que agregou diversas forças sociais (como os movimentos feministas, de defesa de crianças, etc.).

A CF-88 previu as creches como um direito das crianças à educação (Art. 208, IV) e também como direito de pais, mães e responsáveis ao trabalho (art.7º, XXV). Posteriormente, as creches foram afirmadas, por meio da LDB, como primeiro ciclo da educação básica, devendo atender às crianças de 0 a 3 anos. Entretanto, não se definiu uma fonte de financiamento para essa política no âmbito da educação, persistindo o Governo Federal no financiamento realizado pela assistência social, por meio do FNAS, além de optar pela priorização do ensino fundamental e pela privatização dos serviços sociais, por meio da via intitulada “pública não estatal”. Esses eventos, combinados com a responsabilização solitária

dos municípios pela oferta desse serviço, resultaram na não efetivação dos mandamentos constitucionais que indicavam um novo destino para a política de creches.

A conjuntura política mais recente, contudo, trouxe novos rumos e, embora em grande medida siga estruturalmente atrelada ao paradigma neoliberal, essa fase consubstanciou mudanças sociais e políticas relevantes. No caso brasileiro, os primeiros anos do Governo Lula trouxeram duas iniciativas notáveis. A primeira foi a assunção do compromisso do Estado brasileiro com a igualdade de gênero, mediante a criação, em 2003, da SPM/PR e de políticas para a igualdade de gênero que deveriam, transversalmente, reordenar toda a ação estatal, a fim de comprometê-la com esse compromisso. A segunda foi a inserção na ordem do dia da transição da educação infantil, da assistência social para a educação formal, o que ocorreu de 2004 a 2010. Esse trajeto não se deu, todavia, por águas calmas; ao contrário, disputas e tensões proliferaram em torno dos recursos que financiavam as creches por meio da assistência social, e do que significaria em termo de ganhos e perdas, para cada área setorial, essa migração. Para dirimir essa disputa, o Governo Federal forjou diversos instrumentos de articulação intersetorial, especialmente dos dois órgãos que estavam no centro do embate: o MDS e o MEC. A inclusão das creches no FUNDEB foi importante marco de consolidação da transição, ainda que tenha ocorrido como uma resposta do Congresso Nacional à mobilização social, e não por uma iniciativa governamental.

Esse processo de transição, mais do que um episódio relevante para a consolidação da política de creches, representou uma inflexão na sua história, cujas raízes remetem ao texto constitucional. Com efeito, foi nesse momento que se iniciou, mais intensamente, a definição de uma identidade para a política de creches integradas ao sistema educacional, que se deveria construir em torno da indissociabilidade entre o educar e o cuidar. Além disso, o Governo Federal assumiu o tema das creches como afeto à sua agenda, não só pela coordenação da transição, mas também por meio de políticas públicas para a expansão da rede. Em 2007, foi instituído o Programa *Proinfância*, cujo objetivo é promover a assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal para construção e aquisição de equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas, com o objetivo de ampliar a rede de serviço (Resolução FNDE, nº 6/2007, Anexo II). Ou seja, trata-se de uma fonte de recursos suplementar ao FUNDEB, já que esse remunera matrículas existentes, e não a expansão da rede. Posteriormente, em 2010, esse Programa foi inscrito no PAC-2, com o intuito de ampliar suas metas físicas e orçamentárias e, ainda, de melhorar sua gestão, otimizando a relação de custos e benefícios de

sua implementação. Mais do que isso, a inserção no PAC-2 significou o ingresso em uma agenda política prioritária.

A hipótese assumida de que a inscrição do Programa *Proinfância* no PAC-2 resultou na inscrição do problema de creches na agenda política prioritária do Estado brasileiro foi analisada em relação à cobertura da política, seu financiamento e a indivisibilidade da atuação do Estado, garantindo-se a participação social. O que constatamos foi um cenário de “subpriorização”, em que se registraram relevantes avanços, mas cuja magnitude da incidência estatal mostrou-se insuficiente em face do *déficit* historicamente acumulado, sendo restritas as potencialidades de alteração do padrão das práticas sociais do cuidado vigentes, com mais corresponsabilização do Estado brasileiro. Constrói-se, assim, uma acomodação entre uma contradição em termos: ser e não ser prioridade. Trata-se de uma prioridade se analisarmos tão-somente o aspecto conjuntural, em comparação ao passado distante e recente da política de creches. Mas trata-se de uma não-prioridade, se considerarmos as estruturas da problemática do cuidado, em relação à divisão sexual do trabalho e à provisão social calcada no familismo.

A insuficiente cobertura do serviço e o financiamento relativamente baixo são as faces visíveis desse elemento invisível: o familismo. Por um lado, a expansão limitada das creches segue responsabilizando as mulheres pela provisão das necessidades sociais, mesmo em um cenário de *déficit* de cuidado, o que determina a inserção diferenciada no mercado de trabalho (menos participação e ocupação de postos mais precários e flexíveis) e estrangula a possibilidade de tempo livre para outras atividades. Por outro lado, o custo do cuidado é assumido, desproporcionalmente, por essas mulheres, o que permite ao Estado menos gastos com as políticas de corresponsabilização. O cenário político-institucional vigente sinaliza, portanto, que apesar de integradas ao sistema educacional, as creches seguem relegadas a um contexto assistencialista (de apoio a quem precisa), não sendo plenamente oferecida como um direito. Basta notar que, apesar de não obrigatória a matrícula, se houvesse interesse de todos/as os pais, mães e responsáveis, a rede não suportaria, nem mesmo parcialmente, a demanda de todas as crianças brasileiras.

A indivisibilidade da ação do Estado significa assumir o problema do educar e cuidar na sua totalidade, não permitindo que divisões de competências e atribuições restrinjam o acesso a direitos. Nesse contexto, identificamos um importante ganho com a política de creches do PAC-2, haja vista que ela representou mais responsabilização do Governo Federal pela expansão da rede, assumindo-se a tarefa de prestar suporte técnico e financeiro aos

municípios, o que já era uma tendência desde a instituição do FUNDEB. Contraditoriamente, contudo, o PAC-2 vem representando desafios para a intersectorialidade da política de creches, com riscos de fragmentações indesejáveis no que dizem respeito à infraestrutura e ao processo pedagógico, com baixo nível de articulação entre órgãos governamentais e até mesmo institucionalidades do próprio MEC (como é o caso do FNDE e da SEB/MEC). Na contramão dessa tendência, a ação do *Brasil Carinhoso*, instituída em 2012, traz novidades em relação à retomada do financiamento das creches pela assistência social, sem que isso signifique uma mudança na trajetória de integração das creches ao sistema educacional, já que os recursos previstos são por ele geridos. Aponta-se uma possível experiência positiva de integração intersectorial.

A transversalidade de gênero, assumida como um compromisso do Estado brasileiro, teve baixa capilaridade ao longo desse processo, não tendo nem a SPM/PR nem os movimentos feministas e de mulheres participado diretamente do debate da migração. A implementação da política de creches do PAC-2 e do II PNPM também pouco se cruzaram nos anos de vigência simultâneas, ainda que, formalmente, a primeira estivesse inscrita como uma ação do segundo. Por fim, a participação e o controle social contaram com alguns arranjos destacados (como no caso do FUNDEB), mas estão pouco presentes na agenda específica do PAC-2, o que é temerário se considerarmos que a evolução das creches no Brasil dependeu muito mais da luta social do que da boa vontade de governantes.

A “subpriorização” é indissociável da necessidade de se problematizar o cuidado, sob a ótica da divisão sexual do trabalho, como uma questão social e política, e não apenas como um “assunto de famílias” (ou ainda, um “assunto de mulheres”). Incorporar o cuidado aos pressupostos ideológicos da política de creches, visando à democratização e à superação do familismo, é a condição para que essa política, assim como outras políticas de corresponsabilização, assumam prioridade na agenda estatal. E a política de creches, desde o período de transição até a vigência do PAC-2, incorpora, de forma restrita a questão, limitando-se às necessidades de quem é cuidado, e, mesmo assim, com efetividade questionável. É necessário trazer uma visão articulada com a perspectiva da divisão sexual do trabalho, inserindo a compreensão do cuidado nesse contexto. A escolha estatal por assumir como significado do cuidado, dentre as diversas possibilidades existentes, aquela que dialoga com o senso-comum, dificulta a incorporação do cuidado aos pressupostos ideológicos do programa visando à atingir as estruturas da problemática analisada. Os paradoxos da prática

social do cuidado não são assumidos como parte dessa apropriação e, por conseguinte, como parte dos objetivos a serem enfrentados pela política.

A política de creches do PAC-2 recepiona a diretriz da indissociabilidade do educar e do cuidar na definição de sua identidade, e há um esforço relevante de conferir atenção às especificidades de bebês e crianças pequenas, além de a uma pluralidade de necessidades que abarcam a formação intelectual, mas também as emoções e as necessidades físicas, de segurança e de salubridade. Ademais, torna-se necessário um conjunto de estratégias peculiares, distintas do esquema escolarizante, que privilegiem a interatividade e a ludicidade. A efetividade desses comandos, contudo, depende da capacidade governamental de fomentar sua operacionalização, desenvolvendo, ainda, compreensão mais sistêmica sobre o cuidar na educação infantil.

Nessa linha, há muito que se fazer, e as Diretrizes curriculares da educação básica devem assumir esse compromisso de forma mais concreta, a fim de permitir que o projeto político-pedagógico esteja pautado por esses desafios. É necessário, igualmente, superar o estigma, evidenciado pelo discurso educacional, contido na série “cuidado – assistência social – negativo”, pois, caso contrário, essas orientações só cumprirão a função de adornos retóricos de documentos de referência, não se internalizando no cotidiano das instituições de educação infantil, já que tudo que se aproxima do cuidado, na realidade dos fatos, tende a ser repudiado como assistencial.

O cuidado, no que diz respeito às necessidades de quem é cuidado, foi incorporado, ainda que não plenamente, à identidade da política de creches. Mas, para que a democratização do cuidado se possa colocar em marcha, é necessário que a relação de cuidado seja objeto de atenção na sua totalidade, o que importa dar visibilidade a quem cuida e às necessidades decorrentes dessa posição, gerando uma abordagem integradora do problema. O silêncio institucional – ou a negativa – de garantir a interdependência de direitos de todos os sujeitos abarcados na relação do cuidado é um dado acerca da incorporação desse tema à identidade da política de creches, como constatamos a partir das manifestações do CNE acerca da jornada integral e do funcionamento de creches durante férias e outros recessos. A interdependência significa convergências e conflitos, mas o fato de a atuação estatal não incorporá-la intensifica os conflitos, ao invés de dirimi-los ou mediá-los. Por fim, faz-se mister superar a compreensão das políticas de corresponsabilidades como apoio ou ajuda às mulheres trabalhadoras ou às mães pobres, devendo o cuidar e o ser cuidado assumir

caráter universal, até para que se desconstrua o estereótipo de gênero que alimenta o círculo do cuidado.

Perceber quem cuida é também reconhecer uma série de sujeitos que atuam nos espaços profissional e semiprofissional, como é o caso dos/as docentes da educação infantil, que devem ser profissionalizados/as e valorizados/as. A profissionalização da docência na educação infantil, a feminização e a desvalorização fazem parte de uma história só, desde a sua origem até a atualidade. O conhecimento sobre o educar e o cuidar de crianças pequenas e bebês foi construído como decorrente de um atributo inato às mulheres, especialmente em relação à maternidade, havendo, por conseguinte, a sobrerrepresentação feminina nessa posição ocupacional. Resquícios disso estão na permissão de um grau de escolarização diferenciado para a docência na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental, quando se excepciona a exigência de ensino superior e se permite a formação no ensino médio normal. E até mesmo o cumprimento desse requisito mínimo ainda é um desafio, especialmente porque na assistência social não se exigia qualificação mínima para esse exercício profissional.

A produção e a disseminação de conteúdos sobre as estratégias pedagógicas necessárias para integrar o educar e o cuidar são, igualmente, condições para que a profissionalização e a valorização da docência na educação infantil possam se viabilizar, o que importa a inserção dessa preocupação nas diretrizes curriculares para o curso de graduação em pedagogia e para a modalidade normal em nível médio. Por fim, traduzem o compromisso do Estado brasileiro com o cuidado as medidas em relação à remuneração adequada, à criação de um plano de carreira e à definição de critérios de seleção e de recrutamento.

Da nossa análise, concluímos que apenas quando a centralidade da sustentabilidade da vida humana tornar-se um problema político central é que, de fato, o educar e o cuidar serão indissociáveis e orientarão a realização dos direitos interdependentes à creche, provocando a atuação do Estado de forma indivisível e produzindo condições para novas práticas sociais. Até que esse momento chegue, o horizonte da corresponsabilização será utópico. Mesmo na oportunidade em que a política de creches alcançou um patamar de priorização inédito, como ocorreu com o PAC-2, cristalizou-se um contexto de “subpriorização” e de baixa incorporação do cuidado aos pressupostos ideológicos do Programa.

A democratização do cuidado é, na verdade, dotada de potencialidade para gerar impactos mais profundos do que a formulação de políticas públicas. Com efeito, como o

cuidado está associado à reprodução social e à sustentabilidade da vida humana, sua compreensão como problema político assume forte radicalidade, na medida em que questiona os paradoxos do cuidado e permite conceber um projeto político que liberte mulheres e homens desse círculo vicioso. Como consta na frase de Rosemberg (1984, p 78) que destacamos no início desse trabalho, trata-se de um projeto radical de transformação da família, com o qual não se pretende resgatar apenas as mulheres mães, mas também os pais e os/as filhos/as.

Poderíamos acrescentar: resgatar toda a sociedade, produzindo um questionamento profundo sobre as estruturas da organização da provisão social das necessidades humanas. Assim, o cuidado, ao ser lido na perspectiva da divisão sexual do trabalho, denuncia as contradições insuperáveis entre as necessidades humanas e a forma como nos organizamos socialmente para geri-las, abrindo caminhos para inscrição de novos projetos emancipatórios.

## REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Rosario. Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. In: ARRIAGAGA, Irma (Coord.). *Família y políticas públicas em América Latina: uma história de desencuentros*. Santiago de Chile: Cepal, 2007, p. 187-198.
- \_\_\_\_\_. *Las bases invisibles del bienestar social: el trabajo no remunerado en el Uruguay*. Montevideo: Unifem Uruguay, 2009, p. 87-123.
- \_\_\_\_\_. El reparto del cuidado en América Latina. En: Durán, M.A. (dir.). *El trabajo del cuidado en América Latina y España*. Fundación Carolina, Doc. Trabajo nº 54, Madrid, 2011, p. 89-104. Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT54.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. A construção de um sistema nacional de cuidados no Uruguai. In: *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*. Ano II, nº 4, dez. 2012.
- AMORÓS, Célia. *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Anthropos, 1985.
- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ÁVILA, Maria Betânia. *Notas sobre o Trabalho Doméstico*. In: LIMA, Maria Edinalva Bezerra ET AL (orgs). *Transformando a Relação Trabalho e Cidadania*. São Paulo: CUT Brasil, 2007.
- \_\_\_\_\_. *As mulheres no mundo do trabalho e a relação corpo e sujeito*. In: SOS CORPO. *Cadernos de crítica Feminista*. Ano V, n. 4 – dez. 2011. Recife: SOS CORPO, p. 48-71, 2011.
- BANDEIRA, Lourdes Maria. Importância e motivações do Estado Brasileiro para pesquisas de uso do tempo no campo de gênero. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 12, nº 1, p. 47-63, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas*. Brasília: CEPAL e SPM, jan. 2005. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFFE3B012BCB0932095E3A/integra\\_public\\_lourdes\\_bandeira.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFFE3B012BCB0932095E3A/integra_public_lourdes_bandeira.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2012.
- BARBA, Carlos. Régimen de bienestar y reforma social en México. In: Cepal, *Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, n. 92, p. 1-56, jul. 2004. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/15523/sps92\\_lcl2168p.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/15523/sps92_lcl2168p.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2012.
- BATTHYÁNY, Karina. Cuidado de personas dependientes y género. In: AGUIRRE, Rosario. *Las bases invisibles del bienestar social: el trabajo no remunerado en el Uruguay*. Montevideo: Unifem Uruguay, 2009, p. 87-123.
- \_\_\_\_\_. El cuidado infantil en Uruguay y sus implicancias de género. Análisis a partir del uso del tiempo. *Revista de Ciencias Sociales: Usos del tiempo, cuidados y bienestar*. Desafíos de Uruguay y la región. Montevideu: FCS-DS-UDELAR, nº 27, p. 20-32, 2010. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/RevCienSoc27-.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2013.
- BRASIL. *Relatório dos Trabalhos Realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005*. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 115ª reunião ordinária do CNAS, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 125ª reunião ordinária do CNAS, maio 2005. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 127ª reunião ordinária do CNAS, jul. 2005. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 128ª reunião ordinária do CNAS, ago. 2005. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 129ª reunião ordinária do CNAS, set. 2005. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 139ª reunião ordinária do CNAS, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 142ª reunião ordinária do CNAS, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 149ª reunião ordinária do CNAS, jul. 2007. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 155ª reunião ordinária do CNAS, fev. 2008. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 200ª reunião ordinária do CNAS, maio 2012. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Ata da 201ª reunião ordinária do CNAS, jun. 2012. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 39/2002. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 35/2004. Consulta sobre a criação de creche noturna como escola. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 44/2006. Consulta referente à Educação Infantil. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb044\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb044_06.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 20/2009. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 7/2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb044\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb044_06.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 7/2011. Profissionais da Educação Infantil: possibilidades de sua inclusão na carreira do magistério da Educação Básica e conseqüente remuneração com recursos do FUNDEB. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 8/2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 17/2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. *Resultado do Censo da Educação Básica 2009* – Texto de divulgação. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www2.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO\\_DIVULGACAO\\_EDUCACENSO\\_20093.pdf](http://www2.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO_DIVULGACAO_EDUCACENSO_20093.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resposta do SIC- FNDE, 26 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Campanha Nacional de Credenciamento e Integração das instituições de educação infantil aos Sistemas de Ensino*. Brasília: MEC, 2005. Disponível em:

<[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww2.undime.org.br%2Fhtdocs%2Fdownload.php%3Fform%3D.doc%26id%3D735&ei=O9sBUd2KH5PQ9AStlIG4Dg&usg=AFQjCNEAS69z1nc6lUv4KRWSQWvr0CV3bA&sig2=eZ\\_ShBVScPw37aBSxMnR6g&bvm=bv.41524429,d.eWU](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww2.undime.org.br%2Fhtdocs%2Fdownload.php%3Fform%3D.doc%26id%3D735&ei=O9sBUd2KH5PQ9AStlIG4Dg&usg=AFQjCNEAS69z1nc6lUv4KRWSQWvr0CV3bA&sig2=eZ_ShBVScPw37aBSxMnR6g&bvm=bv.41524429,d.eWU)>. Acesso em: 23 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*. Brasília: MEC, 2006a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfpolit2006.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília: MEC, 2006b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil*, Brasília: MEC, 2006c. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo\\_infraestr.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação* : Articulação entre assistência social e educação. Brasília: MEC, 2008a. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/15/file/teste/manual.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *FUNDEB – Manual de orientações*. Brasília: MEC, 2008b. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/manual\\_fundeb.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/manual_fundeb.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

- \_\_\_\_\_. *Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de Avaliação*. Brasília: MEC, 2009a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859)>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. 2. ed. Brasília: MEC, 2009b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Indicadores da qualidade na Educação Infantil*. MEC: 2009c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil*. Brasília: MEC, 2009d. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859)>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Revista Criança*, nº 44, nov. 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Revista Criança*, nº 45, dez. 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Revista Criança*, nº 46, dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Novos Eixos do PAC-2 na Educação -- Proinfância e quadras esportivas cobertas: Orientações gerais para preenchimento de dados no SIMEC*. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <[www.simec.mec.gov.br/mostra\\_arquivo.php?id=514185 &tela\\_login=1](http://www.simec.mec.gov.br/mostra_arquivo.php?id=514185 &tela_login=1)> Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano Nacional da Educação – PNE*. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório final de Pareamento entre a rede PSB/Infância e os dados do Censo Escolar*. Brasília: MDS, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resposta do SIC- MDS, 30 de novembro de 2012.
- \_\_\_\_\_. *Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação: Articulação entre Assistência Social e Educação*. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/15/file/teste/manual.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *PAC Comunidade Cidadã – Apresentação*. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-2>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC-2) – 1º balanço completo. Janeiro a junho de 2011*. Brasília: MPOG, 2011a. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC-2) – 2º balanço completo. Julho a setembro de 2011*. Brasília: MPOG, 2011b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC-2) – 3º balanço completo. Outubro a dezembro de 2011*. Brasília: MPOG, 2011c. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC-2) – 4º balanço completo. Janeiro a abril de 2012*. Brasília: MPOG, 2012a. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC-2) – 1º balanço completo. Maio a setembro de 2012b*. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Resposta do SIC- MPOG, 13 de dezembro de 2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. *Classificação Brasileira de Ocupações*. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/home.jsf>> Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2004. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/pnpm/plano-nacional-politicas-mulheres.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Ata da 37ª Reunião Ordinária, realizada em 11 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/pnpm/sistemas-de-acompanhamento-do-pnpm>>. Acesso em: 14 jan. 2013.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra Modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BEHRING, Elaine Rossetti & BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamento e história*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BORDO Susan. *A feminista como o Outro*. Revista de Estudos Feministas. Revista de Estudos Feministas. Florianópolis, ano 8; 1º Semestre 2000. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/9853>>. Acesso em: 25 jul. 2012.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de política, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, p. 575-593.
- BUBECK, Diemut Grace. Justice and the labor of care. In: KITTAY, Eva Feder & FEDER, Ellen (Orgs.). *The Subject of care: feminist perspectives on dependency*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2002, p. 160-185.
- BRUSCHINI, Cristina. RICOLDI, Arlene Martinez. *Articulação trabalho e família: Famílias urbanas de baixa renda e política de apoio às trabalhadoras*. São Paulo: FCC, nº 28/2008. Revendo estereótipos: o papel dos homens no trabalho doméstico.
- \_\_\_\_\_. Revendo estereótipos: o papel dos homens no trabalho doméstico. In: *Revista de Estudos Feministas*. Florianópolis: UFSC, v. 07, nº 1/2012, p. 33-50.
- CAMPOS, Maria Malta. *A Mulher, a criança e seus direitos*. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, nº 106, mar. 1999, p. 117-127
- \_\_\_\_\_. FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. *Qualidade na educação infantil: alguns resultados de pesquisas*. In: *Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de Avaliação*. Brasília: MEC, 2009, p. 169-210.

- CARLOTO, Cássia Maria; GOMES, Anne Grace. *Geração de renda: enfoque nas mulheres pobres e divisão sexual do trabalho*. Serviço Social, São Paulo, nº 105, p. 131-145, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n105/08.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012.
- CARRASCO, Cristina. *La Sostenibilidad de la vida humana: un asunto de mujeres?* Mientras Tanto, Barcelona, nº 82, outono-inverno, 2011a.
- \_\_\_\_\_. *La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes*. *Revista de Economía Crítica*, nº11, primer semestre 2011b.
- CARVALHO, Eronilda Maria Góis de. *Relações de gênero, cuidado e trabalho docente na educação infantil: quem cuida das professoras e dos professores?* Editus: Ilhéus, 2011.
- CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria. *Jornal Fêmea*, nº 171. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br/images/stories/pdf/jornalfemea171.pdf>>.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. ET AL. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008.
- CRESWELL, John. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre. ArtMed. 2007.
- COSTA, Amanda Fontenelli. *Relatório final individual*. Brasília: 2013.
- DENZIN, Norman K. et al. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2.ed. Artmed: Porto Alegre. 2006.
- D'INCAO, Maria Ângela. Mulher e família burguesa. In: Mary Del Priore (org), *História das Mulheres no Brasil*, São Paulo: Contexto, 1997, p. 223-240.
- DURÁN, María Ángeles. *O valor do tempo: quantas horas te faltam ao dia?* Brasília: SPM, 2010.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. In: *Lua Nova*, nº 24. São Paulo: CEDEC, 1991.
- \_\_\_\_\_. Un nuevo examen comparativo de los distintos regímenes del bienestar. In: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000, p. 101-127.
- FARGE, Arlette. *O sabor do arquivo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- FINEMAN, Martha. Masking Dependency: The political role of family rhetoric. In: KITTAY, Eva Feder & FEDER, Ellen (Orgs.). *The Subject of care: feminist perspectives on dependency*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2002, p. 215-243.
- GAMA, Andrea Souza. *As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de bem estar social*. Ser Social, Brasília, v. 10, nº 22, jan./jun. 2008, p. 41-68.
- GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. *Políticas de financiamento e direito à educação básica: o FUNDEF e o FUNDEB*. Brasília: Ser Social, v. 13, nº 29, jul./dez. 2011, p. 90-112.
- GHERARDI, Natalia. PAUTASSI, Laura. ZIBECCHI, Carla. *De eso no se habla: el cuidado em la agenda pública - Estudio de opinión sobre la organización del cuidado*. Buenos Aires: ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia e Género, 2012.
- GIBBS, Graham. *Análise de Dados Qualitativos*. Porto Alegre: Artmed. 2008.
- GILLIGAN, Carol. *In a different voice*. Londres: Harvard University Press, 1982.
- GÓMEZ, Laura Nuño. *El mito del varón sustentador: Orígenes y consecuencias de La división sexual del trabajo*. Barcelona: Içaria, 2010.
- GORZ, André, *Metamorfoses do Trabalho: Crítica da Razão Econômica*. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2007.
- GUIMARAES, Nadya Araujo; HIRATA; Helena Sumiko; SUGITA, Kurumi. Cuidado e cuidadoras: o trabalho de care no Brasil, França e Japão. In: *Sociologia & Antropologia*. v.1, nº 151. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, p. 151-179.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho. *Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, v. 37, nº 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França e Japão*. In.: COSTA, Albertina de Oliveira et al. *Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais*. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 263-278.

\_\_\_\_\_. Globalização e divisão sexual do trabalho numa perspectiva comparada. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo et al (org). *Trabalho flexível, empregos precários*. São Paulo: Edusp, 2009, p. 145-167.

\_\_\_\_\_. Teoria e prática do care: Estado sucinto da arte, dado de pesquisa e pontos em debate. In: FARIA, Nalu. MORENO, Renata. *Cuidado, trabalho e autonomia das mulheres*. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista, 2010, p. 42-55.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em:<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoedevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoedevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf)> Acesso em: 14 jan. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA) ET AL. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 4.ed. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. PNAD-2009, Primeiras análises: situação da educação brasileira -- avanços e problemas. In: *Comunicado da Presidência nº 66*. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6180](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6180)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Situação Atual das Trabalhadoras Domésticas no País. In: *Comunicado da Presidência, nº 90*. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110505\\_comunicadoipea90.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110505_comunicadoipea90.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Trabalho para o mercado e trabalho para a casa: persistentes desigualdades de gênero. In: *Comunicado do IPEA*, Brasília, nº 149. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120523\\_comunicadoipea0149.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120523_comunicadoipea0149.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2012.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena et al. (orgs.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: UNESP, 2009, p. 67-75.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique. FERRARREZI, Elizabete. *Políticas Públicas*. v.1, Brasília: ENAP, 2006, p. 225-246.

KITTAY, Eva Feder. When caring is just and justice is caring: justice and mental retardation. In: KITTAY, Eva Feder & FEDER, Ellen (Orgs.). *The Subject of care: feminist perspectives on dependency*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2002, p. 257-276.

LUZ, Madel. *As instituições médicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

LUZ, Iza Rodrigues da. *Educação Infantil: Direito reconhecido ou esquecido?* Brasília: *Linhas Críticas*, v. 12, n. 22, jan./jun. p. 41-58.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. *Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales*. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, v. 2, nº 2. Costa Rica, p. 41-77, 2005. Disponível em: <<http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/revista4.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

MCINTOSH, Mary. Feminism and Social Policy. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis (Orgs.). *The welfare state reader*. 2.ed. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 120-133.

MARCONDES, Mariana Mazzini. A divisão sexual dos cuidados: do welfare state ao neoliberalismo. In: *Argumentum*, Vitória, v. 4, nº1, p. 91-106, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/2106>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. YANNOULAS, Silvia Cristina. Práticas sociais do cuidado e a responsabilidade do Estado. In: *Trabalho e Saúde*, João Pessoa, nº 13, v. 1-2, 2012, p. 91-107.

MELLO, Janine. *Programa de Aceleração do Crescimento: Redes de monitoramento e gestão*. Brasília: Respública, vol. 8, nº 1, jan./jun. 2009.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e Políticas Sociais. In BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Política Social no capitalismo: Tendências contemporâneas*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 130-148.

MOLINIER, Pascale. *A dimensão do cuidar no trabalho hospitalar: abordagens psicodinâmicas do trabalho de enfermagem e dos serviços de manutenção*. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional. v. 33. nº 118, 2008, p. 06-16. Fundação Jorge Duprat de Segurança e Medicina do Trabalho.

\_\_\_\_\_. *Ethique et travail du care*. In: Colóquio Internacional o que é o care? USP, 2010.

MULLER, Pierre. SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002.

NOGUEIRA, Claudia Mazzei. *O trabalho duplicado – A divisão sexual no trabalho e na reprodução: um estudo das trabalhadoras do telemarketing*. São Paulo: Expressão popular. 2006.

PATERMAN, Carole. (2007). *The patriarchal welfare state*. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis (Ed.). *The welfare state reader*. 2.ed. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 134-150.

OLESEN, Virginia L. Os feminismos e a pesquisa qualitativa neste novo milênio. In: STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2a. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

PAUTASSI, Laura. *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Série mujer y desarrollo*. CEPAL, Chile, 2007.

\_\_\_\_\_. Cuidado y derechos: la nueva cuestión social, En: Sonia Montañó y Coral Calderón (coords.), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, p. 69-92. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/40119/CUE94.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Educación, cuidado y derechos – Propuestas de políticas públicas*. Brasília: Ser Social, v. 13, nº 29, jul./dez. 2011, p. 10-34.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social. In: *Temporalis 7*. Ano IV. Porto Alegre: ABEPSS, jan. a jun. 2004.

\_\_\_\_\_. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *A Política social: temas & questões*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PERROT, Michelle. *Minha história das mulheres*. São Paulo: Contexto, 2008.

POULANTZAS, Nicos, *Poder político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PRATES, Jane Cruz. *A Pesquisa Social a partir do paradigma dialético-crítico: do projeto à análise do dado*. Porto Alegre: Mimeo. 2006.

RAGO, Margareth. Trabalho feminino e sexualidade. In: Mary Del Priore (Org.). *História das Mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1997, p. 578-605.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes. 2002.

RICOLDI, Arlene Martinez. A noção de Articulação entre família e trabalho e políticas de apoio. In: *Mercado de trabalho*, Brasília, nº 42, fev. 2010. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim\\_mercado\\_de\\_trabalho/mt42/05\\_nota\\_tecnica03\\_nocao.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt42/05_nota_tecnica03_nocao.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2013.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. SALVADOR, Evilásio. *As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais*. Brasília: Ser Social, v. 13, nº 28, jan./jun. 2011, p. 129-156.

ROSEMBERG, Fúlvia. *O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: O caso da creche*. In: Cadernos de Pesquisa, nº 51. São Paulo, p. 73 -79, nov. 1984.

\_\_\_\_\_. Políticas educacionais e gênero: um balanço dos anos 1990. Campinas: *Cadernos Pagu* – 16, 2001, p. 151-197. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n16/n16a09.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2012.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. *Emprego Doméstico e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Avenir, 1979.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SCOTT, Joan C. *A cidadã paradoxal: as feministas francesas e os direitos do homem*. Florianópolis: Mulheres, 2002

SEGATO, Rita. O Édipo Brasileiro: ensaio psicanalítico sobre a feminilidade, criação e maternidade. In: *Maternidade e Feminismo*. Diálogos Interdisciplinares. STEVENS, Cristina (org.). Florianópolis, Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2007.

SOARES, Angelo. As emoções do ‘care’. In: Colóquio Internacional: *O que é ‘care’?* USP, São Paulo, ago. 2010. Disponível em: <[http://seminarioelcuidado.net/wp-content/uploads/2011/02/2010\\_care\\_texto5-AngeloSOARES.pdf](http://seminarioelcuidado.net/wp-content/uploads/2011/02/2010_care_texto5-AngeloSOARES.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2012.

SORJ, Bila; FONTES; Adriana e MACHADO, Danieli Carusi. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. *São Paulo: Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas*, v. 37, nº 132, set./dez. 2007, p. 573-594. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0437132.pdf>> Acesso em: 19 dez. 2012.

SORJ, Bila. Os cuidados com a família e as desigualdades de gênero e classe. In: COSTA, Albertina (orgs.). *Divisão sexual do trabalho, estado e crise do capitalismo*. Recife: SOS Corpo, 2010, p. 57-65.

SOS CORPO; DATAPOPULAR. *Trabalho remunerado e trabalho doméstico – uma tensão permanente*, 2012. Disponível em: <[http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/pesquisas/pesquisa\\_trabalho\\_portal.pdf](http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/pesquisas/pesquisa_trabalho_portal.pdf)>. Acesso em: 19 de dezembro de 2012.

STRAUSS, Anselm. CORBIN, Juliet. *Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TEIXEIRA RODRIGUES, Marlene. Equidade de Gênero e Transferência de Renda: Reflexões a Partir do Programa *Bolsa Família*. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M.; TATAGIBA, Ana Paula. *Percursos de uma luta urgente: educação infantil como dever do Estado*. Brasília: Ser Social, v. 13, nº 29, jul./dez. 2011, p. 90-112.

THURLER, Ana Liési. Primeira Infância no Brasil do Século XXI: desafios ao reconhecimento institucional. In: BASTOS, Eliene Ferreira; SANTOS, Arnaldo Camanho de; SAMPAIO, Marlouve Moreno. *Família e jurisdição, III*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 1-34.

\_\_\_\_\_. BANDEIRA, Lourdes Maria. As mulheres e a Constituição: ainda um processo em construção. In: MESSENBERG, et al. (Org.). *Estudos Legislativos: 20 anos da Constituição Brasileira*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2010, p. 34-69.

TRONTO, Joan. (2007). *Assistência democrática e democracias assistenciais*. In: Sociedade & Estado. Brasília. v. 22, nº2, p. 285-308, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n2/03.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Moral Boundaries: A political argument for an ethic of care*. New York: Routledge, 2009.

YANNOULAS, Silvia Cristina. Trabalho feminino: discursos e realidades. In: FREITAG, Barbara & PINHEIRO, Maria Francisca. *Marx morreu: Viva Marx!* São Paulo: Papirus, 1993, p. 147-167.

\_\_\_\_\_. Gênero e Mercado de Trabalho: situando a problemática. In: YANNOULAS, Silvia Cristina (coord.) *A convidada de pedra. Mulheres e políticas públicas de trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supracional*. Um olhar a partir do Brasil 1988-2002. Brasília: FLACSO. 2004, p. 48-62.

\_\_\_\_\_. Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. Brasília: *Temporalis*, ano 11, nº 22, p. 271-292, jul./dez. 2011. Disponível em:

<<http://www.periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/1368/1583>>. Acesso em: 25 dez. 2012.

YOUNG, Iris Marion. Autonomy, Welfare Reform and meaningful work. In: KITTAY, Eva Feder & FEDER, Ellen (Orgs.). *The Subject of care: feminist perspectives on dependency*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, p. 40-60.

## Referências Legislativas

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB/SUAS). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas.pdf/view>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica. Resolução nº 1, de 07 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 de abril de 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica. Resolução nº 2, de 19 de abril de 1999. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 de abril de 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica. Resolução nº 1, de 15 de maio de 2009. Dispõe sobre a implementação da Filosofia e da Sociologia no currículo do Ensino Médio, a partir da edição da Lei nº 11.684/2008, que alterou a Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de maio de 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 de dezembro de 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13684%3Aresolucoes-ceb-2009&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13684%3Aresolucoes-ceb-2009&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=866)>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de julho de 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14906&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14906&Itemid=866)>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno. Resolução nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de maio de 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf)>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 de agosto de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1605.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.025/2007, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 de janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.253/2007, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 de novembro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.278/2007, de 29 de novembro de 2007. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 de novembro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6278.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6278.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 5.452/43, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de setembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)> Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)> Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. 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, 11 de novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)> Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 de abril de 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 13, de 21 de março de 2011. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – *Proinfância* e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3436-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-13-de-21-de-mar%C3%A7o-de-2011>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 69, de 28 de novembro de 2011. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – *Proinfância*, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3436-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-13-de-21-de-mar%C3%A7o-de-2011>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 20, de 22 de junho de 2012. Estabelece regras para a assistência financeira às Instituições de Educação Superior para os projetos educacionais que promovam o acesso e a permanência na universidade de estudantes de baixa renda e grupos socialmente discriminados. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3549-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-20-de-22-de-junho-de-2012>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 29, de 27 de julho de 2012. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – *Proinfância* e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/60-2012?download=7517:resolucao-cd-fnde-n-29-de-27-7-2012>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, Fica Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de agosto de 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de julho de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 09 jan. 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 jan. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.683/2003, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 de maio de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 de junho de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 de julho de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 jan. 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, 04 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 de setembro de 2011. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 jan. 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012. Altera as Leis nºs 10.836, de 9 jan. 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2012-10-03;12722>>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 jan. 1992; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de julho de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm)>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria MEC nº 1.322, de 21 de setembro de 2011. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.fn-de.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/3595-portaria-n%C2%BA-1322-de-21-de-setembro-de-2011>. Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria MDS nº 442, de 26 de agosto de 2005. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Básica estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB/ SUAS, sua composição e as ações que financiam. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 de agosto de 2005. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao2011/portarias/2005/Portaria%20no%20442%20de%2026%20de%20agosto%20de%202005.pdf>> Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria MDS nº 288, de 2 de setembro de 2009. Dispõe sobre a oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social com os recursos originários do Piso Básico de Transição – PBT, estabelece o cofinanciamento dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias por meio do Piso Básico Variável - PBV, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/portarias/2009/Portaria%20no%20288-%20de%202%20de%20setembro%20de%202009.pdf/view?searchterm=portaria%20171>> Acesso em 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria MTE nº 3.296, de 03 de setembro de 1986. Autoriza as empresas e empregadoras a adotar o sistema de Reembolso-Creche, em substituição à exigência contida no § 1º do art. 389 da CLT. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 de agosto de 2005.

Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portaria-n-3-296-de-03-09-1986.htm>>. Acesso em 13 jan. 2013.

### **Sítios eletrônicos consultados**

ALAST: <http://www.alast.com.br/>

Banco de Teses CAPES: <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw> e <http://bdtd.ibict.br/>

BDTD: <http://bdtd.ibict.br>

CFEMEA: <http://www.cfemea.org.br>

CNAS: <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-e-atas-do-cnas>

CNE: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12812&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12812&Itemid=866)

<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-legislacao>

Fazendo gênero: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/10>

FNDE: <http://www.fnde.gov.br>

IBGE: <http://www.ibge.gov.br>

MDS: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

MEC: <http://www.mec.gov.br>

Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/>

Periódicos da CAPES: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>

Presidência – legislação: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

PAC-2: <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2>

SOF: <http://www.sof.org.br>

SIGSPM: <http://www.sigspm.spmulheres.gov.br/relatorios.php>

SIMEC: <http://simec.mec.gov.br>

Todos pela educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br>

Sindicato de Professores de São Paulo:

[http://www.sinpro.org.br/arquivos/direitos/pisos\\_salariais.pdf](http://www.sinpro.org.br/arquivos/direitos/pisos_salariais.pdf)

## APÊNDICES

### Apêndice 1 - Instrumento de Coleta e Análise de dados: Matriz de perguntas orientadoras

#### 1.1. A indissociabilidade entre o educar e o cuidar.

1.1.1. Com base no conceito, propriedades e subcategorias, como é possível descrever a narrativa do cuidado em relação à política de creches no Brasil, considerando os diversos momentos históricos e, especificamente, a migração da assistência para a educação e o PAC-2?

#### Quadro-síntese da categoria analítica *cuidado*

Conceito	
O cuidado é uma prática social que, ancorada na divisão sexual do trabalho, tem como objetivo atender às necessidades humanas concretas, mas também emocionais e psicológicas, pressupondo a interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado, em uma relação de interdependência. Trata-se de uma prática social essencial para a sustentabilidade da vida humana.	
Critério de classificação	Propriedades e subcategorias
Macro-instituições que respondem pelas necessidades de cuidado	Estado, família e mercado
Interação face-a-face entre quem cuida e quem é cuidado	Reprodução social: cuidado e atividades de suporte ao cuidado
Materialidade das necessidades atendidas	Cuidado objetivo e cuidado subjetivo
Necessidades humanas ou social e historicamente determinadas	Universais e particulares
Divisão em fases para fins analíticos	Preocupar-se com, cuidar de, prestação de cuidado e recebimento do cuidado
Ética	Ética do cuidado e ética da justiça
Atributos da ética do cuidado	Atenção, responsabilidade, competência e capacidade de resposta
Relação entre quem cuida e quem é cuidado	Dependência e interdependência

Assimetria de poder entre quem cuida e quem é cuidado	Dependência e autonomia; Irresponsabilidade privilegiada; “marcados” sociais (desigualdade de gênero, classe e raça) cuidam
Resposta adequada às necessidades por cuidado	Bom ou mau cuidado
Tempo	Tempo – relógio e tempo dos cuidados
Espaço	Doméstico e público
Dependência e autonomia	Cuidado necessário e serviço pessoal
Necessidades específicas da pessoa cuidada	Dependência inevitável, complementar e evitável
Dependência geracional	Cuidado infantil e cuidado de idosos
Profissionalização	Profissional, semi-profissional e cuidado familiar
Remuneração	Atividade assalariada ou não-assalariada
Limitação temporal do estar à disposição	Limitado (jornada de trabalho), ilimitado (cuidado familiar) e relativamente limitado (trabalhadoras domésticas)

Fonte: Revisão Bibliográfica (vide Cap. 1). Elaboração própria.

1.1.2. Há categorizações decorrentes dos dados que sejam significantes para análise? É possível identificar propriedades, subcategorias ou dimensões que somem à categorização baseada na revisão literária?

1.1.3. Como é retratada a relação entre o educar e o cuidar nos documentos analisados, considerando os diversos momentos analisados? Há conflito entre as abordagens no tempo ou considerando as diferentes vozes dos diferentes documentos (ex. MDS e MEC)? Houve mudanças significativas na compreensão do cuidado na transição da assistência social para o sistema educacional?

1.1.4. Considerando o cuidado, em que medida a perspectiva do educar de crianças de 0 - 3 anos se diferencia ou se assemelha a compreensão do educar das outras fases do sistema educacional? Há alguma descrição sobre as atividades concretas relacionadas ao educar e ao cuidar de crianças de 0 a 3 anos? Como a interatividade, especialmente em relação ao corpo, aparece?

1.1.5. Os elementos de afetividade e emoções aparecem nos dados? De que forma são retratados? Há mudança em relação à voz do documento e aos momentos históricos? E em

relação às necessidades mais concretas de cuidado para sobrevivência, como higiene, alimentação, e outras?

## **1.2. Garantia da interdependência dos direitos envolvidos e a indivisibilidade da ação estatal com participação social**

1.2.1. O cuidado de crianças é retratado como um problema político relevante? Há mudanças relevantes nesse sentido ao longo do histórico das creches?

1.2.2. A perspectiva de garantia de direitos está presente nos dados sobre as creches? Como são visibilizados (ou invisibilizados) os direitos interdependentes garantidos constitucionalmente e realizados mediante a política de creches? São nomeados? É identificado algum conflito entre eles? Mudanças na voz e no momento histórico modificam as abordagens sobre os direitos?

1.2.3. O mundo do trabalho – em seus aspectos produtivos e reprodutivos – é mencionado nos documentos analisados sobre a política de creches? Se sim, há diferenças quanto à abordagem do ponto de vista da atualidade do problema (é uma abordagem historicamente limitada em um momento ou é contemporânea à formulação da política)? É estabelecido algum vínculo de afinidade ou finalidade entre os direitos de crianças, pais, mães e responsáveis?

1.2.4. Na hipótese de haver incorporação da demanda das mulheres ou dos movimentos feministas e de mulheres por creches, de que forma os documentos retratam esses conteúdos e por qual abordagem? É compreendido como um problema limitado a um momento histórico específico ou lhe é conferido atualidade? Há algum tipo de priorização ou diferenciação em relação aos papéis sociais desempenhados pelas mulheres (trabalhadora, mãe, chefe de família) ou condição sócio-econômica (pobre, negra, idosa, jovem etc.)?

1.2.5. Existem elementos nos dados que evidenciam a familização/desfamilização da política de creches? Qual é o peso que é dado às famílias nos documentos e como são retratadas? Há alguma menção às diferenças entre as famílias ou há apenas um olhar sobre as famílias?

1.2.6. De que forma são descritas as instalações físicas das creches em relação às necessidades das crianças? A decisão sobre a sua localização geográfica incorpora a preocupação com o deslocamento de pais, mães e responsáveis?

1.2.7. De que forma a preocupação com o tempo de cuidar é incorporada à política de creches? Como o tempo de cuidar é relacionado ao tempo dos serviços e ao tempo das famílias? Qual é a jornada escolar das creches? Existe alguma regulamentação sobre jornadas

parciais e integrais? Há previsão de atendimento (ou vedação) em jornadas noturnas, recessos/férias/feriados/sábado e domingo? Houve alguma alteração relevante no que diz respeito à jornada, especialmente a educação integral, em relação ao tempo ou financiamentos diferenciados? Há alguma relação/menção entre a jornada de trabalho e a jornada das creches?

1.2.8. Quem responde pela execução da política de creches do PAC-2? Que órgãos de governo e entidades estão envolvidos? Há mudanças relevantes no histórico em relação às responsabilidades institucionais? Qual é o papel da SPM/PR e dos instrumentos de gestão da Política Nacional para as Mulheres e da transversalidade? Existe referência à integração da política de creches com outras políticas públicas relacionadas ao cuidado (ex: assistência, merenda escolar, aquisição de brinquedos) ou com outras políticas de cultura, lazer e esporte? Garante-se a perspectiva da indivisibilidade e interdependência dos direitos? Houve mudanças relevantes ao longo do período analisado?

1.2.9. Qual é o desenho federativo da implementação da política de creches do PAC-2 e da expansão do serviço de creches? Há mudanças relevantes no processo? Há algum aporte específico do processo de migração das creches da assistência social para a educação? Qual foi o papel do Governo Federal, ao longo do histórico da política de creches, no que diz respeito à garantia dos serviços, especialmente públicos?

1.2.10. Quais são os arranjos identificados de participação e controle social e de que forma os debates foram pautados nesses espaços? Quais são as semelhanças e diferenças entre a assistência social e a educação em relação aos seus respectivos conselhos? De que forma cada um incidiu sobre o debate de transição das creches e da construção da identidade da política? Os movimentos feministas e de mulheres estiveram representados nesse espaço ou o ponto de vista desses atores foi abordado?

### **1.3. Expansão da cobertura e garantia de fontes de financiamento**

1.3.1. Qual é a cobertura atual do serviço de creches e quais são as metas, resultados e recursos identificados na Política de Creches do PAC-2? Em relação à demanda e linha de base, qual é a magnitude da meta prevista? Há metas e recursos específicos para a ampliação da rede de creches ou a referência é creche/pré-escola?

1.3.2. Qual é a relação entre a linha de base da cobertura, a demanda pelo serviço e as metas previstas? Além das metas previstas no Programa, há outras metas em documentos de

governo que se referem à expansão do serviço de creches no período? De que forma é monitorada a execução do Programa, quais são os instrumentos de gestão e monitoramento?

1.3.3. A expansão da rede prevista na Política de creches do PAC-2 utiliza quais critérios de seleção dos municípios contemplados? Há critérios explicitamente relacionados aos direitos a serem assegurados? Há algum recorte ou abordagem de gênero nesses critérios, considerando especialmente a divisão sexual do trabalho?

1.3.4. Em relação à migração da assistência para a educação, havia metas específicas e prazos estipulados? Quais foram os órgãos, entidades e organizações envolvidas no processo? Houve participação e controle social? De que forma os Conselhos e conferências foram envolvidos no processo?

1.3.5. Em relação ao financiamento da política de creches, como é sua previsão? Há previsão específica em lei, Constituição ou outro ato normativo? Houve, no período de referência, mudanças substantivas no que diz respeito a essas previsões?

1.3.6. Como se dava o financiamento da política de creches antes da migração da assistência para a educação? Quais foram as mudanças introduzidas e as regras de transição? Qual era a relevância do financiamento para a preponderância da abordagem educacional ou assistencial? Quando foi extinto o financiamento das creches pela assistência social? Há novas iniciativas nesse sentido?

1.3.7. De que forma o financiamento das creches foi incorporada ao FUNDEB? Como se financia a expansão da rede por esse fundo, incluindo preocupações referentes ao pacto federativo e participação e controle social? O financiamento é apenas para a rede pública ou inclui algum outro tipo de instituição?

1.3.8. Como se dá o financiamento pelo Programa Proinfância? Houve mudanças relevantes com a sua inscrição no PAC-2? Qual foi o sentido dessas alterações? O financiamento é apenas para a rede pública ou inclui algum outro tipo de financiamento?

1.3.10. Como é descrito o público beneficiário das políticas de creches? Diferenciações de marcadores sociais, como classe, raça, regional, urbano-rural, são incorporadas pelo documento? Se sim, há algum marcador social que é priorizado em comparação com as desigualdades de gênero?

1.3.11. Quais atividades aparecem relacionadas aos cuidados? Há ênfase em alguma fase do cuidado específica? Há algum tipo de particularização das necessidades a serem atendidas (ex. regional, raça/cor, sexo, classe etc.)?

#### **1.4. Profissionalização e valorização de docentes da educação infantil**

1.4.1. Em relação a quem cuida, como se dá o estímulo a profissionalização da educação infantil? Como a profissionalização da docência se relaciona com a qualidade da educação infantil? O que regulamenta esses aspectos? A questão remuneratória dos/as professores é referida nos documentos? Há algum tipo de política ou incentivo específico que seja mencionado?

1.4.2. Que profissionais aparecem identificados nos documentos? Há algum tipo de marcador social destacado em relação a quem cuida?

1.4.3. Há alguma referência às relações, similaridades e distinções entre o cuidado profissional e o cuidado familiar? Como se constrói o bom e o mau cuidado no contexto da profissionalização?

1.4.4. Com a migração da assistência para a educação há alguma mudança relevante nas questões acima destacadas, especialmente no que diz respeito à profissionalização do educar e do cuidar?

## Apêndice 2 – Padrão de TLCE para informantes-chave<sup>75</sup>

Prezado/a (*nome do informante-chave*),

Meu nome é Mariana Mazzini Marcondes e estou cursando o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília - UnB, orientada pela Professora Silvia Cristina Yannoulas. O tema da minha pesquisa é a “Corresponsabilização do Estado pelo cuidado: uma análise da política de creches do PAC-2”. Em síntese, o objetivo da pesquisa qualitativa, tendo como base a técnica de pesquisa documental, é compreender como o cuidado, compreendido na perspectiva da divisão sexual do trabalho, é incorporado nos pressupostos ideológicos da intitulada “política de creches do PAC-2”. Para isso lançamos mão de documentos de referência acerca da transição das creches da assistência social para a educação, do quadro normativo e institucional do Programa Proinfância e da política de educação infantil do MEC.

Em (*data do contato*), contatei-lhe por (*forma de contato*) para solicitar algumas informações que subsidiassem a pesquisa, especificamente em relação a levantamento de documentos, contextualização dos mesmos e esclarecimentos sobre eventuais lacunas. Tendo em vista o atual momento de finalização da dissertação, escrevo-lhe para indagar se tenho a sua autorização livre e esclarecida para utilizar as informações abaixo discriminadas.

Na hipótese de incorporação dessas informações à dissertação em questão a senhora não será identificado pelo nome, mas sim por um pseudônimo (ex. o/a gestor/s do MEC). Informo ainda que as informações coletadas estão sob inteira responsabilidade da pesquisadora.

Sinta-se à vontade para recusar a solicitação.

Atenciosamente,

Mariana Mazzini Marcondes

Detalhamento das informações fornecidas

---

<sup>75</sup> Todos os contatos para autorização de utilização de informações foram efetuados por meio eletrônico.

*(especificação dos conteúdos que variaram entre levantamento de documentos; contextualização; Preenchimento de lacunas/ coleta de dados complementares; Validação de dados e interpretações).*

### Apêndice 3 – Roteiro de referência para contato com informante-chave da Secretaria de Educação Básica/MEC

- Data:
- Nome da pessoa contatada:
- Meio de contato:
- Outras anotações:
- Temas de interesse: Participação da Secretaria de Educação Básica do MEC no Programa Proinfância (*Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil*) e Informações sobre a migração das creches da SNAS/MDS para a SEB/MEC.
- Objetivos: Levantamento de documentos, contextualização de documentos analisados, triangulação de informações e preenchimento de lacunas.
- Questões:
  1. O financiamento é apenas pelo FUNDEB (educação básica) e FNDE (equipamentos e expansão) ou há ainda financiamento residual da assistência (fraldário, enxoval etc)? Há algum documento de referência sobre o tema?
  2. Qual foi o período de migração das creches da SNAS para a SEB? O processo efetivamente acabou? Quais são os documentos de referência para reconstruir essa trajetória?
  3. Em que contexto foi elaborado o documento “Campanha Nacional de credenciamento e integração das instituições de educação infantil ao sistema de ensino” (2005)?
  4. A Portaria Interministerial n. 3219/2005, que instituiu o GT para apresentar a proposta de transição apresentou um relatório publicado em março de 2006, no qual sugere a Prorrogação. Foi realizada a prorrogação? Gerou um novo relatório? Para além do relatório, há algum outro documento relevante?

## Apêndice 4 – Roteiro de referência para contato com informantes-chave da Secretaria Executiva/MEC

- Data:
- Nome da pessoa contatada:
- Meio de contato:
- Outras anotações:
- Temas de interesse: Programa Proinfância (*Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil*).
- Objetivos: Levantamento de documentos, contextualização de documentos analisados, triangulação de informações e preenchimento de lacunas.
- Questões:
  1. O Programa Proinfância foi instituído pela resolução n. 6/2007? Há Resoluções que sejam mais importantes do que as outras para conhecer melhor o desenho do Programa? Todas continuam sendo seguidas e aplicadas?
  2. Na Resolução 6, Anexo 1, há definição de critérios de priorização, sendo que uma das dimensões é a vulnerabilidade social, e, por sua vez, um dos itens é municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família. Esse item está em vigência? Existem ainda grupos 1, 2 ou 3 ou foram substituídos pelos Tipos B e C<sup>76</sup>? Caso tenha sido aplicado, a mensuração era por estatísticas oficiais?
  3. As Resoluções que são publicadas informam os projetos contemplados em grupos de I, II e III. Há alguma relação com os grupos 1, 2 e 3 da Resolução 6?
  4. Foi gerado algum documento ou relatório que contemple a priorização por essas dimensões e que seja importante levantar?
  5. Pela Resolução 13 a SEB também é agente do Programa. Existe uma articulação efetiva participação junto com o FNDE? De que modo se dá a participação? Define-se alguma contrapartida de conteúdo educacional para o financiamento?
  6. Todo o financiamento é pelo FNDE ou há algo pelo FUNDEB? A SNAS-MDS ainda financia alguns custos (roupas, enxovais etc)?

---

<sup>76</sup> As diferenças são conforme tamanho do terreno, número de crianças atendidas e valor do projeto.

7. Você acompanhou o processo de seleção do Proinfância para o PAC Comunidade Cidadã? Mudou alguma coisa para o programa? Há documentos que possam ser analisados sobre o processo?
8. No “Novos eixos do PAC 2 na Educação, Orientações Gerais – 2010” consta como critério que deve orientar a definição do municípios beneficiados, dentre outros, prever atendimento a áreas vulneráveis com alto índice de mães que trabalham fora do domicílio? Isso saiu do papel? Como que se justifica esse item/como se faz essa mensuração?

## **Apêndice 5 - Roteiro de referência para contato com informante-chave do MEC participante do processo de transição das creches para o sistema educacional**

- Data:
- Nome da pessoa contatada:
- Meio de contato:
- Outras anotações:
- Temas de interesse: Transição das creches da assistência social para a educação.
- Objetivos: Levantamento de documentos, contextualização de documentos analisados, triangulação de informações e preenchimento de lacunas.
- Questões:
  1. Da análise dos debates do CNAS percebemos que, especialmente no início dos debates, havia um bom nível de consenso em torno da compreensão de que caberia ao MEC assumir a educação infantil e que isso representaria um ganho pedagógico, mas que o financiamento era o grande ponto de conflito em relação ao posicionamento dos/as conselheiros/as sobre a transição das creches, especialmente no que diz respeito aos montantes referentes à proteção social básica. Qual é a sua avaliação?
  2. O MEC e o MDS, apesar das diferenças de entendimento sobre algumas temáticas, posicionavam-se de forma razoavelmente articulada no âmbito do CNAS. Quanto às tensões iniciais, inseguranças e pressão dos/as conselheiros/as contribuíram para a manutenção de um discurso governamental minimamente unificado?
  3. Ao longo do processo de migração das creches da assistência social para a educação, e, ainda, no processo de incorporação da educação infantil ao sistema educacional, qual foi a relação estabelecida com o MTE? O órgão atuava, de alguma forma, em relação a esses debates e, especificamente no CNAS? Qual é a articulação que o MEC mantém com o MTE no que diz respeito às creches como direito dos/as trabalhadores/as?
  4. Sentimos, da leitura dos documentos e das atas do CNAS que, para além dos objetivos enunciados na portaria que instituía o GT interministerial, um dos principais resultados alcançados pelo GT foi o de reduzir tensões, além de garantir o diálogo com o CNAS e com a CIT, gerando um fluxo de informações e deliberações. Qual é a sua avaliação?

## **Apêndice 6 - Roteiro de referência para contato com informante-chave da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS**

- Data:
- Nome da pessoa contatada:
- Meio de contato:
- Outras anotações:
- Temas de interesse: Transição das creches da assistência social para a educação.
- Objetivos: Levantamento de documentos, contextualização de documentos analisados, triangulação de informações e preenchimento de lacunas.
- Questões:
  1. A Portaria Interministerial n. 3219/2005, que instituiu o GT para apresentar a proposta de transição apresentou um relatório publicado em março de 2006, no qual sugere a Prorrogação. Foi realizada a prorrogação? Gerou um novo relatório? Para além do relatório, há algum outro documento relevante?
  2. Houve debates no âmbito do CNAS de referência para o processo de migração das creches da Assistência Social para o MEC? Estão documentados? Qual dos documentos em questão serve de referência para a reconstrução do processo?
  3. Atualmente o financiamento das creches é por meio dos Fundos do MEC ou há, ainda, financiamento residual da assistências (fraldário, enxoval etc)? Há algum documento de referência sobre o tema?
  4. Há algum outro documento de referência sobre o tema que merece ser analisado?

## Apêndice 7 - Dados do pedido de informação formulado ao MDS através do SIC

Protocolo: 71200.000202/2012-95  
Solicitante: Mariana Mazzini Marcondes  
Prazo de Atendimento: 03/12/2012  
Data da resposta: 30/11/2012  
Tipo de resposta: Correspondência eletrônica (e-mail)

Descrição da solicitação: 1. Em 2009 o financiamento das creches e pré-escolas pelo FNAS foi de fato extinto, conforme previsto pelo Fundeb, ou houve algum período de transição posterior? O MDS ainda financia políticas para crianças de 0 a 3 anos? 2. Qual é o aporte de recursos do MDS ao Brasil Carinhoso (executado e a executar para 2012)? A execução orçamentária é compartilhada com o MEC? 3. O Grupo de Trabalho Interministerial, instituído por meio da Portaria Interministerial 3.219/2005, teve seus trabalhos realizados até 2006 ou o prazo de vigência do GT foi prorrogado? Se sim, até quando? O IPEA integrava o GT, juntamente ao MDS, MEC e MPOG? 4. Os últimos resultados do pareamento dos dados de creche, realizado no Âmbito do GT interministerial, são os que estão consolidados na publicação “Orientações sobre a Transição da Rede de Educação Infantil financiada com recursos da assistência social para a educação - Articulação entre a Assistência Social e a Educação” (BRASIL, 2008)? Se não, onde se pode localizar a versão mais atualizada?

## Apêndice 8 - Dados do pedido de informação formulado ao MPOG através do SIC

Protocolo: 03950.001772/2012-60

Solicitante: Mariana Mazzini Marcondes  
Novo<sup>77</sup> Prazo de Atendimento: 13/12/2012

Data da resposta: 13/12/2012

Tipo de resposta: Correspondência eletrônica (e-mail)

Descrição da solicitação: 1. Quais foram os critérios para a escolha das creches beneficiadas no PAC-2, nas seleções de 2011 e 2012? Há alguma relação entre os critérios de seleção e a descrição das demandas realizadas por meio do Plano de Ação Articulada – PAR, no SIMEC? 2. Qual é a relação do déficit das creches e a população brasileira? E em relação aos municípios beneficiados? O déficit é calculado por meio da taxa de cobertura das crianças de 0 a 3 anos ou existe algum diagnóstico de demanda efetiva? 3. A publicação “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil” do MEC é referência para a orientação das obras do PAC-2?

---

<sup>77</sup>Houve prorrogação de prazo, justificada com base no volume de solicitações.

## Apêndice 9 - Dados do pedido de informação formulado ao FNDE/MEC através do SIC

Protocolo: 23480019406201258

Solicitante: Mariana Mazzini Marcondes  
Novo<sup>78</sup> Prazo de Atendimento: 25/12/2012

Data da resposta: 18/12/2012

Órgão Vinculado de Destino: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

Descrição da solicitação: 1. Qual foi a implementação do programa Proinfância em 2007, 2008, 2009 e 2010 (considerando recursos – conveniado e executado - e execução física – unidades apoiadas)? 2. Como foram selecionados os municípios beneficiado pelo Programa Proinfância, em face da resolução 6/2007? Atualmente a análise da demanda é realizada tendo em vista o disposto nessa resolução? Quais são os critérios utilizados para análise da demanda atualmente? 3. Os critérios das creches I, II e III (anteriores ao PAC-2) seguem válidos? 4. Quais foram os critérios para a escolha das creches beneficiadas no PAC-2, nas seleções de 2011 e 2012? Há alguma relação entre os critérios de seleção e a descrição das demandas realizadas por meio do Plano de Ação Articulada – PAR, no SIMEC? 5. Qual é a relação do déficit das creches e a população brasileira? E em relação aos municípios beneficiados? O déficit é calculado por meio da taxa de cobertura das crianças de 0 a 3 anos ou existe algum diagnóstico de demanda efetiva? 6. A publicação “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil” é referência para a orientação das obras do PAC-2? 7. Qual é o papel da Secretaria de Educação Básica no apoio técnico dos projetos selecionados no Proinfância? Há algum tipo de orientação sobre o projeto pedagógico ou profissionalização dos/as profissionais da educação ao longo do processo ou prevista, quando do fim das obras?

---

<sup>78</sup> Houve prorrogação de prazo, em decorrência da mudança em relação ao órgão responsável pela resposta, tendo sido remetido do MEC para o FNDE.